



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL SALVADOR:
UNA TRANSICION DEMOCRATICA DE BAJA
INTENSIDAD (1992-1995)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A
ANGEL ALFREDO SERMEÑO QUEZADA

ASESOR: DR. CESAR CANSINO

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

Para todas las mujeres especiales que han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de mi personalidad y, en general, en el transcurso de mi vida. A todas ellas va mi agradecimiento, cariño y respeto profundo por haberme brindado su apoyo, inspiración, fuerza y determinación en los momentos cruciales que así lo requerían. También por haber contribuido a la configuración de mi carácter, a la adopción de mis valores e ideales, a conocerme y comprenderme a mi mismo, a mi formación profesional y, en suma, a todo lo que de bueno hay en mí. Definitivamente, sin el aporte de todas ellas yo no sería el que soy ahora.

A **Lucrecia Evangelina**, mi madre.

A **Martha Eugenia**, mi primer gran amor.

A **Ana del Carmen**, por su amistad.

A **Crista Beneke**, quien alentó oportunamente mi vocación por la filosofía.

A **Nazira Trigueros**, por guiarme a través de mi laberinto interior a lo largo de nueve años de oscuras y encendidas confidencias.

A **Luz Elena Baños**, por creer en mis capacidades y apoyarme de manera decidida, sincera, oportuna y desinteresada.

A **Lourdes Quintanilla**, por enseñarme a ver el mundo de una manera profunda y realista.

A **Daniela María**, mi querida sobrina y ahijada, por su presencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1.
---------------------------	----

CAPITULO 1

LOS PRINCIPALES MODELOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	21.
1. La teoría de la transición democrática	21.
1.1. Algunas definiciones preliminares	23.
1.1.1. Cambio político	26.
1.1.2. Crisis de régimen	28.
1.1.3. Transición política	32.
1.1.4. Liberalización política	38.
2. El modelo consensuado	51.
2.1. Un pacto explícito y viable para la transición	52.
2.2. La importancia de un contexto internacional favorable ..	56.
2.3. El rol marginal de las Fuerzas Armadas	59.
2.4. La importancia de una sociedad civil fuerte	63.
3. El modelo conflictivo	69.
3.1. Ausencia de pactos políticos para normar la transición .	71.
3.2. La determinación desfavorable del contexto internacional	75.
3.3. El alto grado de militarización y el carácter represivo del régimen	78.
3.4. Sociedad civil débil y sistema de partidos polarizado ..	83.

CAPITULO 2

ETAPAS DEL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

1. Introducción	86.
2. La particularidades del caso salvadoreño	89.
3. Las principales etapas de la transición	92.
3.1. Una transición cuidadosamente pactada	95.
3.2. La desmilitarización de la sociedad salvadoreña (1992-1993)	100.
3.2.1. El período del cese de fuego	100.
3.2.2. Verdad y reconciliación nacional	106.
3.3. La etapa pre-electoral (1993-1994)	113.
3.3.1. Ampliación del sistema de partidos y el componente político-electoral	113.
3.3.2. ¿Elecciones fundacionales?	124.
3.4. Resultados electorales	128.
3.4.1. Interpretación de los resultados y el nuevo escenario político	133.
3.5. Los desafíos post-electorales: el primer año de gobierno de Calderón Sol (1994-1995)	137.
3.5.1. Los ejes del proceso político	138.
3.5.2. Elecciones y recomposición del sistema de partidos ..	139.

3.5.3. Desempeño parlamentario y crisis de la izquierda	144.
3.5.4. Reacomodos en la derecha y profunda crisis de legitimidad gubernamental	151.

CAPITULO 3

LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL NUEVO RÉGIMEN	156.
1. Introducción	156.
2. Reformas del poder judicial	158.
2.1. La Corte Suprema de Justicia	159.
2.2. El Consejo Nacional de la Judicatura	161.
2.3. Reformas Constitucionales	163.
3. Reformas electorales	167.
4. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos .	177.
5. Constitución y despliegue de la Policía Nacional Civil ..	180.
6. A modo de conclusión	187.

CAPITULO 4

EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS	189.
1. Introducción	189.
2. El sistema de partidos y los partidos analizados	200.
3. La crisis en los partidos de "centro"	211.
3.1. Tendencias electorales	212.
3.2. Factores organizacionales de la crisis	217.
3.3. Factores sistémicos de la crisis	229.
4. A modo de conclusión	231.

CONCLUSIÓN:

HACIA UN TERCER MODELO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE BAJA INTENSIDAD	235.
1. Introducción	235.
2. El Salvador: Transición de baja intensidad	241.
2.1. Una transición sectorial	241.
2.2. Una transición débil	244.
2.3. Una transición exclusiva	245.
2.4. Una transición conflictiva	248.

APENDICE

El curso de la transición de baja intensidad en los primeros momentos del periodo de consolidación252.

BIBLIOGRAFIA 256.

INTRODUCCIÓN

Con la firma de los Acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992, suscritos en el alcázar del castillo del mismo nombre en la Ciudad de México entre representantes del gobierno de El Salvador y los máximos líderes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se inició un nuevo período político en la historia contemporánea de El Salvador, un período que emergió en sus primeros momentos, valga recalcar, con impredecibles características e inéditos recorridos.

Tal acontecimiento inició formalmente un período de instauración democrática e inició una etapa de consolidación democrática con la celebración de comicios generales, en marzo de 1994. El Salvador, pues, completó una de las etapas más complejas y exigentes de todo proceso de transición y/o cambio político. Tal instauración puede, en consecuencia, interpretarse inicial y provisionalmente como una transición exitosa de la guerra a la paz y, todavía más importante, de transición ciertamente frágil y de difícil afirmación en el tiempo, de un régimen político autoritario y represivo hacia un régimen democrático, participativo y pluralista.¹

¹Para estudiar las características adoptadas por el largo período de liberalización política que precedió a la transición propiamente dicha, fenómeno del que no nos ocupamos aquí, puede consultarse el excelente ensayo de E. Baylora, **El Salvador en transición**, San Salvador, UCA/Editores, 1984.

El objetivo de la presente investigación es profundizar en las características particulares que ha asumido dicho proceso así como identificar de sus principales desafíos para consolidarse plenamente.

Por supuesto, salta al primer plano el hecho de que las condiciones que posibilitaron esta relativamente peculiar forma de transición son, como en todo proceso de cambio político, múltiples y complejas. Baste recordar que fue producto de concretos condicionamientos, tanto endógenos como exógenos, los cuales finalmente posibilitaron una solución política para la guerra a través de un también complejo y dilatado proceso de negociación.

En efecto, tras un poco más de once años de cruenta guerra civil y de un virtual empate militar entre las partes contendientes, las fuerzas revolucionarias agrupadas en el FMLN se vieron forzadas a continuar con su empeño renovador del orden social establecido abandonando los clásicos métodos que pretendían alcanzar el control del aparato estatal y de los dinamismos de la sociedad civil por medios armados, revolucionarios y, en consecuencia, violentos. Para la parte gubernamental contrainsurgente, a la vez, ello significó que las estrategias tendientes a eliminar o cooptar todo aquel movimiento reivindicador y propugnador de cambios estructurales -en la distribución de la riqueza, en la participación política, en el respeto a los derechos humanos, etcétera- debieron volverse aún más sofisticadas. Así, la represión y dominación se vino ejerciendo en los últimos tiempos

por parte de estos sectores con un primordial énfasis en elementos de guerra psicológica sin dejar de recurrir por ello en su oportunidad a la represión cruda.

Lo fundamental, entonces, para la vida de la sociedad salvadoreña consistió en que tal proceso exigió a todos los actores involucrados en el conflicto, readecuaciones y reconversiones difíciles en sus propios proyectos de nación y en su propia autoconcepción. En el marco de tal acontecimiento, me interesa estudiar, por tanto, la evolución sufrida por los principales agentes del proceso sociohistórico salvadoreño. Esto es, el FMLN, la Fuerza Armada, el sector gubernamental, y las fuerzas políticas de oposición. Esto tanto en materia de autocomprensión de su nueva identidad como en materia de formulación de una nueva praxis histórica que busca sus objetivos de transformación social a través de la lucha en la arena política-institucional. La perspectiva que orienta tal interés es la de medir el impacto que esa nueva praxis guarda para el futuro de mi nación. Ello, sobre todo, porque los Acuerdos de Paz intentaron (y alcanzaron con un relativo pero significativo éxito) en su letra y espíritu conducir a una ampliación de la democracia y sus prácticas en el país.

En este sentido, los diversos analistas del proceso salvadoreño han coincidido en señalar que el objetivo político de los Acuerdos de Paz consistió -y aún consiste- en hacer de la democracia política no sólo una mediación eficaz para el acceso al

control y poder del Estado, sino también y principalmente un mecanismo de intermediación para canalizar ante la esfera del poder político las demandas de la sociedad civil en favor de una efectiva democracia económica y social. De hecho, se llegó a sostener que los Acuerdos eran el inicio de una "revolución democrática", porque constituían cambios excepcionales y dramáticos que abrían las condiciones a una nueva correlación de fuerzas. Para las fuerzas opositoras de izquierda, lo anterior significó que se abrió para ellas una perspectiva real de predominio de la sociedad civil con la finalidad última de acabar con la hegemonía y el monopolio del poder oligárquico y militar, configurando un bloque de poder más amplio y pluralista².

La condición esencial para garantizar el éxito del proceso ha estribado en alcanzar, entre otras metas y objetivos fundamentales, una efectiva desmilitarización de la sociedad salvadoreña. De hecho, ello supone de manera inevitable y simultánea una apropiada y gradual refundación del régimen político salvadoreño. No es gratuito, en efecto, que el índice del contenido de los Acuerdos haya constituido, por sobre todo y debido a las características sociohistóricas propias de la sociedad salvadoreña, una agenda de desmilitarización orientada a quebrar de una vez la hegemonía de la

²Véase, por ejemplo, J. Villalobos, *Una revolución en la izquierda para una revolución democrática*, San Salvador, Ed. Arcoiris, 1992.

Fuerza Armada sobre el aparato estatal y la impunidad de los militares respecto de la sociedad civil.

El proceso de transición alcanzó una primera y, ciertamente, crucial etapa de desarrollo a lo largo de 1992 con el desmantelamiento del FMLN como fuerza militar y su transformación en partido político. Durante 1993, por su parte, el proceso continuó cosechando logros importantes aunque experimentando, no obstante, una inobjetable desaceleración. Pero por sobre todo, en esta segunda etapa, se hicieron evidentes las serias limitaciones estructurales de los diversos agentes involucrados en la ejecución de los Acuerdos de Paz para hacer llegar su desarrollo hasta sus objetivos finales. De esta suerte, las inercias negativas del proceso que se mostraron ya a lo largo de 1993, en el transcurso de 1994 únicamente se profundizaron y acentuaron.

Obviamente, no es el lugar ni el momento para hacer una balance del proceso en sus distintas subetapas de la instauración democrática. En rigor, de ello tratará la investigación que se propone. Sin embargo, sí cabe recoger rápidamente las principales lecciones arrojadas hasta ahora por el mismo para identificar las problemáticas abiertas e interpretarlas a la luz del interés rector de mi investigación. Esto es, determinar fenoménicamente sí y cómo ha irrumpido el nuevo régimen político y su relación con el fortalecimiento o debilitamiento de los espacios de manifestación de la sociedad civil.

En primer lugar, desde el primer momento de la ejecución de los Acuerdos de Chapultepec se reveló, tras una muy breve etapa de entusiasmo y euforia popular³, una clara y fuerte resistencias de los sectores tradicionales de poder al cambio. Pese a ello, el proceso de transición hacia la desmilitarización y la democratización continuó avanzado en la dirección correcta. No obstante, este recorrido tuvo aún mucho de formal y en él existieron graves insuficiencias, distorsiones y escamoteos de parte de los sectores tradicionales de poder, es decir, la fuerza armada, el gobierno y la empresa privada.

En efecto, para cumplir con los Acuerdos el gobierno tuvo que avanzar lenta y penosamente entre las presiones ejercidas por todos los sectores de la derecha que, en términos generales, pero con matices distintos, se opusieron a la cabal ejecución de los Acuerdos. De hecho, el desempeño gubernamental ante los Acuerdos se caracterizó por haber cumplido lo estrictamente necesario. Así se explica, en consecuencia, que las resistencia más fuertes hayan surgido en los temas de la Fuerza Armada, en la transferencia de tierra a los ex combatientes y en la legalización de ccupaciones de tierras en las antiguas zonas conflictivas y en el ámbito de los derechos humanos.

³Véase: A. Sermeño, "Six Months of Peace in El Salvador", **El Salvador on Line**, Center for Democracy in the Americas, Washington, D.C, N° 2, august 1992, pags. 5-7.

Particularmente grave fue la resistencia del alto mando castrense a dejar de decidir el curso de los puntos de la política nacional que le afectaban en sus intereses. Muestra de lo anterior lo constituyó la manera incompleta y confidencial con que se manejó el aspecto de la depuración de los oficiales de alto rango involucrados en abusos de autoridad y graves hechos de violación a los derechos humanos. En este mismo sentido destacó, también, la resistencia del ejército a la constitución del nuevo régimen de seguridad pública. El curso de los Acuerdos -de hecho- puso en evidencia el que los retrasos, los incumplimientos y las tergiversaciones en el área de la seguridad pública se explicaron por la resistencia de la Fuerza Armada a dejar el control de estos organismos públicos en manos exclusivamente de las autoridades civiles.

Las dificultades enfrentadas en el área de los derechos humanos también colocaron una importante sombra de escepticismo sobre la consolidación de nuevas y positivas relaciones de convivencia social. La finalización de la guerra eliminó una fuente importante de violaciones de la dignidad humana y abrió la posibilidad para la convivencia social y el respeto mutuo de los derechos de todos. Eso, sin embargo, no fue suficiente para establecer automáticamente un clima de pleno respeto y garantía de los derechos humanos. Al contrario, incluso hasta la fecha, aún persisten numerosas situaciones violatorias de estos derechos y los medios a disposición de la sociedad civil para combatirlos son

todavía débiles¹. Ante todo, ese clima de inseguridad impidió que las organizaciones populares y otros sectores representantes de la sociedad civil y de la oposición política, incluida el FMLN, pudiesen ampliar y desarrollar debidamente sus estructuras.

Para el FMLN en particular, y para los sectores democráticos salvadoreños en general, los retos que presentó -y aún presenta- la nueva coyuntura del país también alcanzaron gran envergadura². Bajo las nuevas condiciones impuestas por el proceso de cambio político se ha desencadenado una dinámica de participación política autónoma. Por ejemplo, la cuestión del poder, tan clásicamente concebida en la mentalidad de izquierda, ha debido dirimirse en el ámbito de lo que para ella fue considerado, hasta hace poco, la "legalidad burguesa". Así, la izquierda se enfrenta a uno de los momentos históricos más decisivos. En el nuevo contexto democrático, efectivamente, sus posibilidades de desarrollo dependen de una amplia gama de factores y nada ha garantizado de antemano, como a la postre ha sucedido, que su conversión en fuerza política alcanzara dimensiones mayoritarias.

¹Véase: Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA). "Derechos humanos en 1992", ECA, San Salvador, N° 537-538, julio-agosto de 1993, pags. 677-692. IDHUCA, " IDHUCA, "Derechos Humanos: los primeros cien días de Calderón", ECA, 1994, 550, pp. 822-829.

²Véase: R. Guido Béjar, "La crisis del socialismo en El Salvador", en *El Socialismo en el umbral del siglo XXI*, México, UAM, 1991.

Quizá aquí la principal dificultad haya estribado en la pérdida de su referente ideológico a raíz de las radicales transformaciones sufridas en el antiguo bloque socialista. Es evidente, en esta perspectiva, que un nuevo imaginario político de izquierda ha comenzado a surgir, lo cual, valga destacar, ya provocó -y continúa generando- fuertes discusiones y enfrentamientos internos. Esto, concretamente, en algunos de los grupos del FMLN que terminaron dirimiendo tales discrepancias con la fractura y escisión de dicha organización en dos corrientes fundamentales: una de corte socialdemócrata y la otra, a falta de un nombre más apropiado, de «izquierda democrático radical». No es para menos, pues el cambio ha sido bastante radical. Al comenzar la década de los ochenta todos los grupos del FMLN coincidían en la lucha por el socialismo, aceptaban la vía armada como una posibilidad para realizar la revolución, compartían como marco teórico-analítico al marxismo, rechazaban el reformismo por ser inviable, creían imposible alcanzar la democracia, la justicia social y el progreso en beneficio de los sectores populares en los

‘Véase: R. Guido Béjar, “La izquierda en El Salvador”, en R. Guido Béjar y S. Roggenbuck, **Partidos y actores políticos en transición: La derecha, la izquierda y el centro en El Salvador**, San Salvador, Editores: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 1996, p. 76.

límites del capitalismo. Nada de esto quedó como factor común de identidad en el FMLN.⁷

Ahora, en realidad, la nueva propuesta programática del FMLN se ajusta a los cánones sociopolíticos tradicionales de occidente. Sus diversas propuestas revelan un claro esfuerzo de diferenciación de la ex tradición socialista reconocida por el partido único, la dictadura del proletariado o del partido, el rompimiento con la iglesia, el control sobre los medios de comunicación, el centralismo estatal para realizar los cambios políticos y sociales más importantes para una nueva sociedad ... etc. El nuevo paradigma, en cambio, contempla la hegemonía de la sociedad civil, la lucha por la neutralidad del Estado, la búsqueda de la propiedad social privada en el marco de la economía de mercado ... etc. Paradójicamente, pues, las nuevas reglas de juego son centradas en el mercado, la oposición política y los pactos con la empresa privada.⁸

En suma, este nuevo imaginario político de izquierda se encuentra todavía en proceso de gestación y de ahí que sus contornos aún sean sumamente difusos, no explicitados del todo, y en muchos casos sorprendentes y audaces. Su comprensión, por tanto, sigue siendo difícil y compleja.

⁷Vease: R. Guido Béjar, "La crisis del socialismo... *op. cit.* p. 53.

⁸*Idem.* p. 54.

Tras este recorrido global sobre el comportamiento empírico de las principales fuerzas políticas involucradas directamente en la marcha del proceso de transición y/o instauración quedan claras dos tendencias. La primera revela que el fin de la guerra favoreció en las diversas fuerzas políticas un pragmatismo excesivo. Sobre todo en los grupos de izquierda en donde existe evidencia de que se negoció, incluso, la depuración de la Fuerza Armada para conseguir provecho propio, ignorando con ello el bien del país como tal. La segunda apunta hacia un movimiento de disgregación de los diversos grupos políticos, una tendencia, valga señalar, acentuada dramáticamente con la celebración de los comicios generales de marzo de 1994 y la posterior pero casi inmediata división en el seno del FMLN, a la sazón la mayor y más viable fuerza de oposición³. Cae por su propio peso señalar que las debilidades anteriormente señaladas le restaron al proceso de ejecución del Acuerdo de Paz la capacidad de transformación y, sobre todo, de voluntad política necesarias para democratizar debida y realmente a la sociedad salvadoreña.

³Cfr. "Unidad y pluralismo en la izquierda", *El Salvador/Proceso*, 1995, 639, pp. 2-3. "Crisis en el FMLN", *El Salvador/Proceso*, 1995, 611, pp. 2-3. "La liberalización de la izquierda", *El Salvador/Proceso*, 1994, 697, pp. 11-12. "La crisis en la izquierda", *El Salvador/Proceso*, 1994, 610, pp. 7-9. "Los desafíos de la izquierda", *El Salvador/Proceso*, 1994, 612, pp. 6-7. "La renuncia del ERP al marxismo leninismo", *El Salvador/Proceso*, 1994, 616, pp. 7-9. "La salida del ERP del FMLN", *El Salvador/Proceso*, *El Salvador/Proceso*, 1994, 639, pp. 4-6.

Ahora bien, un acertado intento de interpretación del proceso de cambio político vivido por la sociedad salvadoreña en el periodo de 1992 a 1994, y que logre ir más allá de la mera descripción fenoménica del mismo, descubrirá que existe un interesante patrón de desarrollo. En efecto, al estudiar comparativamente el curso de otros procesos de cambio político de similar naturaleza en otras regiones del mundo se puede distinguir claramente cómo la ruta seguida por la transición salvadoreña se apegó a un modelo intermedio de cambio político que posee rasgos compartidos tanto por los procesos de transición democrática ocurridos en el Sur de Europa como por los de América Latina.

De esta suerte, en El Salvador, al igual que en las naciones de la Europa del Sur, la transición democrática se rigió por un acuerdo o pacto político que estableció de manera ordenada los procedimientos institucionales que regularon el curso de la transición y establecieron sus metas y objetivos. Sin embargo, el pacto gestado en el caso salvadoreño se ha diferenciado de los pactos gestados en la Europa mediterránea por su carácter elitista, más propio de las negociaciones discrecionales e informales que se dieron entre los sectores «blandos» de las élites empresariales y militares ante el desmembramiento de la sociedad civil, provocado por los regímenes burocrático autoritarios en el Cono Sur. La falta de la participación y/o representación directa de todos los actores sociopolíticos fundamentales (empresarios, militares,

sindicalistas, políticos profesionales, etc.) en la configuración del Acuerdo de Chapultepec¹² colocarla al mismo a medio camino entre el pacto explícito y representativo para normar la transición de la Europa mediterránea y la ausencia del mismo en el Cono Sur.

En segundo lugar, y muy relacionado con el anterior punto, el desempeño de la sociedad civil en las presiones sobre la coalición dominante para inducir y/o forzar la transición hacia la democracia desempeña un papel destacado de primera importancia en las naciones de la Europa mediterránea. En cambio, en las transiciones de Sudamérica el rol desempeñado por la sociedad civil fue más bien débil y las causas que explican la ruptura o colapso del régimen autoritario obedecen más bien a factores de otra naturaleza, tales como una severa crisis de legitimidad o una pérdida del equilibrio sistémico en el interior mismo de la coalición dominante. En el caso salvadoreño nos encontramos de nuevo frente a una postura intermedia. El rol desempeñado por la sociedad civil es débil aunque la presión sobre el régimen autoritario es radicalmente antisistémica al extremo de llegar a la oposición armada. Sin embargo, en el caso salvadoreño, tampoco se trata de una transición

¹²El Acuerdo de Paz fue negociado por representantes del gobierno y de la alta dirigencia del FMLN. De forma directa no intervinieron en su discusión y construcción negociada ni los partidos políticos de diverso signo ideológico, ni los empresarios, ni los representantes de los sectores laborales (obreros y campesinos) o profesionales. En suma, pues, la sociedad civil y parte de la sociedad política en cuanto tal quedaron fuera de la discusión y negociación del Acuerdo de Chapultepec a lo largo de los dos años que duro tal proceso.

por colapso tal y como ocurrió en los casos de transición democrática en Sudamérica, sino que surge de un acuerdo negociado explícito, construido para tal fin.

Otro aspecto estrechamente vinculado al anterior, aunque más propio de la sociedad política que de la sociedad civil, es el que se refiere al rol jugado por los organismos políticos de intermediación en el curso de la instauración y la consolidación posterior de la democracia. En la Europa mediterránea, en efecto, los partidos de centro predominaron contundentemente en los resultados de las elecciones fundacionales y contribuyeron, en este sentido, a crear un evidente y propicio clima de despolarización social. En el extremo opuesto, en las transiciones Sudamericanas, los partidos de derecha predominaron como norma y la polarización social llegó al extremo de manifestar la presencia de una oposición desleal y conflictiva. El patrón seguido en el caso salvadoreño es, en este punto, muy parecido a los casos latinoamericanos referidos aunque la polarización y el predominio de la derecha en los comicios fundacionales no dio paso a la expresión de la oposición desleal.

En tercer lugar, tenemos como factor fundamental del proceso de cambio político el rol jugado por las fuerzas armadas en el curso del mismo. Y aquí no cabe duda de que una de las causas que explican la mayor estabilidad y homogeneidad en la etapa de instauración democrática de la Europa mediterránea estriba en el rol modesto desempeñado por los militares en la organización y

vigencia del régimen autoritario, así como la ausencia de responsabilidad directa (o bien, la mayor distancia en el tiempo existente) en los actos de violencia oficial ejercida por estos regimenes. En cambio, en Sudamérica, la responsabilidad directa e institucional del estamento castrense en los graves actos de violación a los derechos humanos y las legítimas muestras de reparación exigidas por las víctimas de tal violencia o sus familiares fueron dos de los principales factores que empañaron y amenazaron la estabilidad del proceso de transición. El caso salvadoreño está, una vez más, muy cerca del modelo latinoamericano descrito. Sin embargo, en El Salvador, a pesar de que una **Comisión de la Verdad** examinó y dictaminó sobre la responsabilidad de más de 22,000 casos graves de represión, asesinatos y violencia ocurridos durante los 12 años de duración del conflicto, ello, sin embargo, no llevó a ningún alto oficial de las Fuerzas Armadas en sus diversas ramas a ser enjuiciado y/o condenado por su participación y responsabilidad en la ejecución de esa violencia oficial extrema.

En cuarto y último lugar comentaremos la influencia del contexto internacional en la creación de un clima propicio para la transición democrática. En la Europa mediterránea la influencia internacional constituyó un poderoso estímulo para dar paso a democracias políticas que contaban con la extraordinaria ventaja de instaurarse en naciones con un nivel de desarrollo más elevado o potencialmente más factible de alcanzar en el corto plazo. En

Sudamerica, el panorama fue opuesto. Además, la dificultad hasta la fecha insalvable de avanzar en el terreno de la democracia económica en dichas naciones ha contaminado y/o contribuido también a la emergencia de democracias políticas frágiles y débiles. En El Salvador, por su parte, el desafío de la democracia económica o la necesidad de disminuir la amplia brecha en la distribución del ingreso y la riqueza nacional sólo permiten hacer vaticinios negativos acerca del futuro de la consolidación democrática. No obstante lo anterior, la influencia de factores exógenos en el desencadenamiento y posterior curso de la instauración democrática habla por sí sólo de la existencia de un contexto internacional favorable para arribar a la democracia política.

En función de la caracterización anterior, nuestra investigación pretende demostrar este carácter intermedio del modelo que explica el proceso de cambio político en El Salvador. Los sucesivos capítulos que lo constituyen quieren, en efecto, argumentar a favor de la tesis anterior. Antes, pues, de emprender su desarrollo ofrecemos una visión resumida del contenido y organización de los capítulos respectivos de la presente tesis.

El primer capítulo contiene el andamiaje y las herramientas conceptuales de las que echamos mano para ordenar analíticamente los datos empíricos que nos permiten ofrecer nuestra propuesta de interpretación del desarrollo del proceso de transición e instauración en El Salvador. De forma específica, en dicho capítulo

construimos dos modelos de cambio político contrapuestos -inspirados en la reflexión de la política comparada- que son la base para argumentar que el caso salvadoreño ofrece una versión intermedia de los mismos. Es decir, a nuestro juicio, entre el **modelo de transición «pactada»** que corresponde a las naciones de la Europa Mediterránea en los años setenta y el **modelo de transición «conflictiva»** o por «colapso» propio de las naciones Sudamericanas en los años ochenta, se encontraría un **modelo de «ruptura pactada»** que correspondería a los casos de transición política suscitados en la región de América Central en los años noventa.

El segundo capítulo, por su parte, contiene una propuesta de periodización del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz, el cual, en nuestra interpretación, correspondería a la etapa de instauración democrática en El Salvador. En este capítulo, en consecuencia, se describe detalladamente el proceso de desmantelamiento de las estructuras autoritarias en las que se sostenía el antiguo régimen. Ahora bien, en el caso estudiado, lo anterior supone documentar el curso y la intensidad de la aplicación de aquellas reformas destinadas a posibilitar la instalación y el funcionamiento de una democracia política. Es decir, describir la evolución de todas las medidas de desmilitarización (cese de fuego, reducción y depuración del ejército, desmovilización del FMLN y reincorporación a la vida legal-institucional, subordinación del estamento castrense al poder

civil, etc.); reconciliación nacional y esclarecimiento de los principales hechos de violencia política ocurridos en los años de la confrontación militar (informe de la Comisión de la Verdad); y, en el terreno político, la preparación y readequación de las principales fuerzas políticas para competir en las elecciones generales de marzo de 1994.

En el tercer capítulo la investigación se concentra en evaluar la creación de las nuevas instituciones constituidas expresamente para hacer vigente y viable el nuevo ordenamiento democrático y sus procedimientos. En otras palabras, se examinan las condiciones bajo las cuales surgieron instituciones tales como la Policía Nacional Civil (PNC), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Consejo Nacional de la Judicatura. Todas ellas instituciones que tienen en común garantizar el respeto a los derechos fundamentales de todo ordenamiento democrático efectivo. En este mismo sentido también se discute la pertinencia y el desarrollo de los procesos de modernización y profesionalización tanto del poder judicial como de la nueva institución encargada de organizar y regular los respectivos procesos electorales en El Salvador.

En el cuarto capítulo se vuelve al estudio de la recomposición de fuerzas y actores sociopolíticos en el nuevo escenario configurado por ese proceso simultáneo de «destitución autoritaria»¹¹

¹¹El concepto ha sido acuñado por César Cansino y con el se designa al proceso en virtud del cual un régimen autoritario pierde

y de instauración democrática. Ante todo, aquí se describe el proceso de redefinición y reorganización de los partidos y del sistema de partidos suscitado tras el desarrollo de las importantes elecciones generales de 1994. De esta suerte, se exploran las condiciones que podrían dar paso a un sistema de partidos de «centro», el cual, en principio, contribuiría a la despolarización de la sociedad salvadoreña y, por lo mismo, facilitaría un contexto más favorable para la consolidación.

Finalmente, en la parte conclusiva se realiza un breve ejercicio de caracterización del modelo que rige al proceso de transición e instauración a la democracia en El Salvador. Modelo al que, por sus rasgos constitutivos, hemos decidido llamar «transición democrática de baja intensidad».

Para concluir esta presentación, deseo agradecer los oportunos y acertados comentarios y sugerencias recibidas por parte de mi profesor de política comparada y asesor del presente trabajo, César Cansino quién me otorgó todo su estímulo, apoyo, guía e interés mucho más allá de lo que su deber como asesor establecía. Naturalmente, los errores y limitaciones del presente trabajo son todos de mi entera responsabilidad. De igual manera mi agradecimiento es extensivo para la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México por otorgarme una generosa beca

su condición excluyente y coercitiva que lo constituyen como tal. Vease: C. Cansino, **Conceptos y categorías del cambio político**, 1995, Inédito.

de estudios de postgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y que hizo posible la realización del presente trabajo de graduación. De forma especial, quiero dejar constancia de mi deuda de gratitud a Luz Elena Baños, Jefe de la Oficina de Intercambio Académico y Becas de dicha Secretaría, por su desinteresado apoyo y confianza, así como por su apreciada y valiosa amistad.

CAPITULO 1

DOS MODELOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

1. La teoría de la transición democrática

El objetivo de este apartado consiste en elaborar un breve resumen teórico sobre las diversas explicaciones que en general buscan dar cuenta del proceso de cambio político en las actuales sociedades modernas. Ello cumple con el propósito básico de permitir aclarar los presupuestos y referentes teóricos que orientan y dirigen la presente investigación y delimitar, en consecuencia, el marco conceptual y las perspectivas analíticas e interpretativas a las que nos suscribimos para su realización. Como sabemos, existe un consenso unánime en el seno de la comunidad politológica en virtud del cual se acepta que el estudio del cambio y continuidad de los regímenes políticos constituye un tema de central interés de la rama de la ciencia política denominada política comparada.¹ Esa literatura especializada permite, como desarrollaremos más adelante, un

¹Cabe destacar que: "la política comparada no constituye sólo un sector de la ciencia política con métodos, objetos de análisis y autores de referencia propios; asimismo -y tal vez sobre todo- es un modo de investigar el conjunto de fenómenos políticos, una manera de profundizar en el análisis empírico y en la teoría política en todos los sectores del conocimiento". Cfr. B. Badie, G. Hermet, **Política comparada**, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 7.

análisis riguroso y sistemático de los factores y condiciones que favorecen o retardan el cambio político, las fases y modalidades de la transición, la dinámica de tales procesos y, finalmente, el papel desempeñado por los diversos actores políticos involucrados. De ahí, entonces, que nuestra investigación adopte a la política comparada como referente general de desarrollo y busque apoyarse en ella para orientar la búsqueda de rasgos comunes en el momento de examinar las transiciones políticas del autoritarismo a la democracia, en especial aquellas ocurridas en Sudamérica y en la Europa Mediterránea.

En suma, nuestra investigación tiene como preocupaciones generales todos los cuestionamientos que surgen al calor del estudio de las transiciones del autoritarismo a la democracia. Por ello, nuestro esfuerzo analítico habrá cumplido sus objetivos fundamentales si a lo largo de la presente investigación conseguimos introducir algún tipo de iluminación teórica a los cuestionamientos que surgen a la hora de reflexionar sobre el amplio problema del cambio político. Es decir, ¿por qué y cómo se transita de un régimen autoritario a uno democrático?, ¿qué modalidades de

En este sentido coincidimos con César Cansino en que: "no obstante las limitaciones que aún pesan sobre este campo de investigación en términos tanto de su alcance teórico, todavía descriptivo y probabilístico, como del tipo de generalizaciones que puede lograr mediante la aplicación del método comparativo, constituye un campo de reflexión que en poco tiempo ha aportado importantes conocimientos sistemáticos sobre los procesos de cambio y adaptación de los sistemas políticos". Cfr. C. Cansino, **México una transición inconclusa 1977-1994**, México, UNAM, en prensa.

transición política pueden individualizarse?, ¿que tipo de modificaciones institucionales exige o produce un proceso político de tal naturaleza?, ¿cuál es la dinámica propia de un proceso de transición democrática?, ¿qué fases de desarrollo pueden identificarse dentro del mismo?, ¿cuándo empieza y cuándo concluye?, ¿cuáles son los factores que indican que una transición hacia la democracia ha sido completada exitosamente?, etc. Problemas que, por lo demás, ayudarán a explicar más adelante, asumiendo las debidas precauciones, las particularidades de la marcha del proceso sociohistórico de El Salvador en los últimos años.

1.1. Algunas definiciones preliminares

El cambio político ha sido y es, naturalmente, un fenómeno frecuente y relevante que afecta en un momento u otro a todas las naciones y sistemas políticos del orbe. Por ello, el cambio repercute -constructivamente o fatalmente- en el destino de las naciones y los pueblos. Ese inevitable cambio, por lo demás, se vive con una intensidad gradual. A veces se manifiesta a través de claras rupturas. En otras ocasiones, en cambio, es paulatino y difícilmente perceptible. Debido a esa universalidad, diversidad y, en definitiva, complejidad del fenómeno en cuestión es necesario adoptar algunas definiciones mínimas. Ellas nos facilitarán entender y delimitar de una adecuada manera la naturaleza, profundidad, dinámica, y otros factores característicos de dicho

proceso. Y es que, justamente, algunas de las semejanzas relevantes claramente perceptibles en distintos procesos de cambio político estudiados han sido agrupadas alrededor de un pequeño grupo de categorías tales como: cambio político -es decir, que se entiende en rigor por dicho concepto-, crisis de régimen, liberalización política y transición democrática. Ellas son, en efecto, categorías y/o conceptos centrales que expresan en su manifestación esencial el fenómeno que nos ocupa y alrededor de los que giran otros conceptos y procesos secundarios entre los que se encuentran, sólo para mencionar los más relevantes, los de crisis de legitimidad, pérdida de eficacia decisional, movilización social conflictiva, pluralismo polarizado, institucionalización, etc.³

Dicho de otra manera, a través de las categorías anunciadas se pueden ilustrar adecuadamente las relaciones de recíproco condicionamiento e influencia de aquellos elementos y constantes involucrados en él o los procesos de cambio político y de la configuración de su dinámica inherente. Por lo demás, los presupuestos teórico-metodológicos fundamentales en los que afincamos nuestra investigación y su perspectiva de estudio son, en este sentido, los siguientes:

a) Todo proceso político se configura y dinamiza a partir

³La siguiente sección del presente apartado se encuentra inspirada y documentada en "crisis autoritaria y liberalización política: el esquema teórico" que es el capítulo primero de: C. Cansino, **México: Una transición ... Ob. Cit.**

de la existencia de un conjunto de actores sociales y políticos -individuales y colectivos, institucionales o no- vinculados entre si a partir del interés contrapuesto de mantener o transformar el régimen político del cual forman parte. Estos actores persiguen sus objetivos de permanencia o transformación del régimen sobredeterminados por las características particulares que articulan estructuralmente a la sociedad de la que forman parte (conflicto reales y latentes). Estos actores disponen también en su accionar de un conjunto de opciones posibles, amplias o limitadas dependiendo de las circunstancias particulares, las que en definitiva aumentan o disminuyen las probabilidades de éxito de su comportamiento político.⁴

b) Todo régimen político es dinámico por si mismo. Ello significa que cualquier régimen se encuentra sujeto a procesos continuos de cambio y adaptación. Los resultados

⁴Esta perspectiva explica los procesos de cambio político dando una importancia central al análisis del comportamiento de los actores políticos (partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales, representantes del poder, protagonistas del cambio, etc). Los actores, en esta perspectiva, configuran sus relaciones políticas a partir de sus intenciones e intereses (estrategias, cálculos y decisiones). Ello no supone, sin embargo, que ésta perspectiva de investigación excluya *a priori* aquellos condicionamientos de tipo económico, cultural, internacional, etc. Es decir, condicionamientos, como sabemos, de carácter estructural. Cfr. J. Linz, **La quiebra de las democracias**, México, CONACYT/Alianza, 1990.

de esos dinamismos son inevitablemente inciertos de modo que, por ejemplo, para el caso de un régimen autoritario, el cambio en dirección democrática durante un proceso de transición es solamente una de los posibles desenlaces de su transformación.

1.1.1. Cambio político

Una vez formuladas las necesarias y básicas aclaraciones previas pasamos, pues, a la definición de las categorías mencionadas. Comenzamos, naturalmente, con la definición de cambio político. Este consiste o corresponde fundamentalmente a aquellas transformaciones empíricamente perceptibles que acontecen en el interior de un particular régimen político y/o en sus componentes, los cuales, como sabemos, son aquel conjunto de valores, normas y estructuras de autoridad o instituciones políticas que lo configuran.⁵ En realidad, las modificaciones sufridas por estos componentes son las que nos permiten evaluar el «qué», el «cuánto» y el «cómo» de un determinado cambio político. Se vuelve necesario, en consecuencia, precisar mejor la naturaleza particular de estos componentes de todo régimen político.

Los valores, obviamente, poseen una naturaleza axiológica. Ellos, en consecuencia, se expresan de diversas maneras a través de

⁵D. Easton, **Enfoques para el análisis sistémico de la política**, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

las creencias, los principios, las ideologías vigentes en la comunidad política. Tales valores pueden pertenecer tanto a los grupos dominantes como a los subalternos en competición en el seno mismo de la comunidad política. Las normas, por su parte, involucran al conjunto de reglas formales que rigen el ordenamiento institucional existente y que se expresan tanto en las cartas constitucionales como en la reglamentación secundaria. Las estructuras de autoridad, finalmente, comprenden desde las instituciones que canalizan la actividad y autoridad del Estado hasta estructuras intermedias como los partidos políticos o sindicatos u otras organizaciones de carácter variado en virtud de las cuales se manifiestan los diversos intereses y conflictos de la comunidad política.

Ahora bien, dependiendo de las características específicas de estos componentes un régimen político puede ser democrático o no democrático. Además, la etapa de evolución política en que se encuentran tales componentes influyen decisivamente en la determinación del tipo de democracia o no democracia vigente; esto es, de los distintos tipos de autoritarismo posibles. De aquí que para comprender un determinado proceso de cambio político deba recurrirse en su interpretación a la utilización de escalas y tipologías existentes -productos de un necesario proceso de abstracción analítica- para establecer, por ejemplo, el tipo de autoritarismo que da paso a una forma particular de democracia o hacia otra forma

de afirmar la dominación autoritaria. Leonardo Morlino ha desarrollado, en este sentido, un interesante esfuerzo de delimitación de los tipos de cambio político en dirección democrática posibles a partir de los tipos de regimenes autoritarios existentes. Nosotros en el estudio presente, cómo ya hemos indicado, nos limitaremos a describir como un régimen autoritario -o alguno de sus subtipos- puede evolucionar hacia un régimen democrático. Ello nos lleva al típico fenómeno de la crisis de régimen, el segundo concepto que queremos desarrollar.

1.1.2. Crisis de régimen

Una crisis de régimen es aquella situación producida a partir de la aparición de disfunciones e inestabilidades en el interior del régimen mismo. Como mencionamos, el dinamismo interno de un régimen consiste, ante todo, en la búsqueda de un equilibrio sumamente difícil de alcanzar y sostener, el cual, además, se encuentra permanentemente puesto a prueba. Ello en virtud de que todo proceso político puede reducirse, en definitiva, al establecimiento de demandas de la comunidad política y de respuesta del aparato

"Vease: J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en F. Greestain y N. Polsby (eds.), **Handbook of Political Sciencia**, Reading, Massachusetts, 1975., t. 3, pp. 264-267.

"Vease: L. Morlino, "La transición de régimen" en C. Cansino (comp.) **Las teorías del cambio político**, México, Universidad Iberoamericana, 1993, vol. 1., pags. 163-180.

estatal." La aparente simplicidad de dicho esquema, sin embargo, no oculta ni obvia la presencia de múltiples **cleavages** (fracturas) existentes en la sociedad civil y que se transfieren a las estructuras políticas a través de los diversos actores incorporados al régimen político. De hecho, por medio de las respuestas en cuestión, las estructuras políticas deben poseer la capacidad de conciliar esa multiplicidad de intereses y fracturas sociales expresados en las demandas elevadas. Cuando la conciliación fracasa y acentúa las fracturas existentes y/o abre nuevas es cuando se rompe el equilibrio sistémico del régimen. Por ello, las crisis de régimen surgen a partir de la "inexistencia de equilibrio entre demandas políticas, apoyos, procesos decisionales y **outputs** o respuestas a nivel de la relación estructuras de autoridad-comunidad política", poniéndose en peligro la estabilidad y persistencia del régimen.

Debe destacarse que una de las consecuencias principales en la pérdida del equilibrio relativo del régimen se expresa a través de

⁴**Vease:** G.A. Almond y G.B. Powell, **Política comparada: una concepción evolutiva**, Buenos Aires, Paidós, 1972.

⁵La concepción de crisis política que manejamos "parte de considerar a los regímenes políticos y sus procesos de cambio y adaptación. En este sentido, tal y como hemos desarrollado, la crisis política se concibe como un proceso de desequilibrio interno y desestabilización que acontece en un régimen de pluralismo limitado y no responsable. La situación crítica que puede impulsar a una transformación del régimen puede ocurrir cuando la capacidad de éste de liderar con problemas internos o sistémicos disminuye, propiciando precisamente un estado de equilibrio inestable o abierto desequilibrio". C. Cansino, **México una... ob. cit.**, p. 27.

la fractura de la coalición o debilitamiento de la coalición sostenedora de dicho régimen. En efecto, es en el seno de la coalición dominante donde las crisis políticas se manifiestan con particular agudeza. Este hecho adquiere de por sí una importancia de primer orden sobre todo en el caso de crisis políticas que se suscitan en el interior de regímenes autoritarios debido a que la fuerza de los mismos se encuentra afirmada, precisamente, en la solidez de la coalición dominante. Y es que en el seno de éstas, al igual que en el seno de la sociedad en su conjunto, existen conflictos y tensiones así como también acuerdos y estrategias básicas entre sus diversos actores.¹⁰ Las crisis políticas pueden ser y -en realidad- frecuentemente lo son, en este sentido, la primordial fuente de cambio político.

Cabe destacar, asimismo, que la lógica general del o los procesos de cambio político obedece a un doble movimiento. Por una parte, a la aparición de estas fisuras significativas en el seno de la coalición dominante que acabamos de mencionar. Por otra parte, el cambio político es también generado desde el interior de las diversas fuerzas de oposición en virtud de su fortalecimiento y consolidación. En efecto, cuando éstas alcanzan mayor penetración, reconocimiento social -incrementando sus recursos e influencia

¹⁰*Entre los indicadores más importantes para el análisis empírico de la crisis autoritaria destacan los siguientes: tipo y número de **cleavages** o líneas de conflicto existentes en la sociedad y que se transfieren a la esfera política; actores y recursos políticos en el seno de la coalición dominante y sus conflictos, acuerdos, estrategias y tensiones internas". Idem. p. 29.

políticas- y unidad organizativa interna se encuentran en condiciones de alterar, o al menos de intentarlo seriamente, la correlación de fuerzas que mantiene unificado y estable al régimen. Es decir, cuando un frente opositor crece y se fortalece, ello suele suponer incluso la incorporación dentro de sí mismo de actores políticos provenientes de la propia coalición dominante que se encuentra en proceso de crisis y división interna.

Ello se traduce, por ejemplo, dentro del comportamiento del sistema de partidos, en el correspondiente avance electoral de la oposición y el subsecuente replegamiento electoral del partido gubernamental (o que aglutina y representa a la coalición dominante). La coincidencia oportuna, en consecuencia, de ambos factores -división de la coalición dominante y la emergencia de una oposición con clara opción de gobierno- son los que dan paso a un proceso de transformación de un determinado régimen político.

Las crisis políticas, más allá de las características y particularidades expresadas en el desarrollo de las mismas, pueden tener solamente dos tipos fundamentales de desenlace. Un cambio de régimen o una reconsolidación y reafirmación del régimen sometido a la presión transformadora.¹¹ En el primer caso, esto es, cuando

¹¹ Cabe destacar que otros politólogos consideran un mayor número de opciones posibles de desenlace en una situación de crisis política (y más propiamente de crisis autoritaria). Así, por ejemplo, para Juan Antonio Crespo los posibles desenlaces de una situación de crisis política son los siguientes: "a) el regreso al juego habitual, que se conoce como «restauración» o «reequilibrio» del régimen vigente, b) la aceptación de nuevas reglas más equitativas, lo que se denomina como una «democratización», c) el

el régimen sufre transformaciones esenciales -como ya dijimos en el nivel de los valores, normas y estructuras de autoridad- nos encontramos, en rigor, frente a un proceso de transición política. En el segundo caso, únicamente estamos frente a una crisis política de pequeñas proporciones.

1.1.3. Transición política

La transición política es, pues, en términos generales el paso de un régimen a otro. En cuanto proceso, sin embargo, suele caracterizarse por su incertidumbre y ambigüedad. Es decir, es un proceso al que sólo *post festum* se puede precisar su intensidad, profundidad y gradualidad en el cambio de régimen. Además, las fronteras que demarcan el inicio y el final del proceso suelen ser, igualmente, poco definidas y claras ya que normalmente quedan constituidas después de la culminación de una situación de confrontación entre grupos que aspiran al control del poder. De ahí que la transición política puede definirse, entonces, como aquel

fin del juego, a través de la fuerza de las condiciones de los antiguos gobernantes, lo que se designa como «involución política», es decir, el retorno a fórmulas represivas que habían quedado más o menos superadas, y d) la confrontación entre los actores políticos, dando lugar al fin del juego por vías de la inestabilidad, la ingobernabilidad y, probablemente, la violencia, escenario en el cual podría salir airoso la oposición (lo que sería un derrocamiento), o se prodría llegar finalmente a un acuerdo entre ambas partes, si ninguna logra imponerse sobre la otra, lo que daría lugar a un acuerdo forzado a la democracia, que tendría mayor fragilidad que en caso de lograrse por la vía pacífica". J.A. Crespo, "La transición entrampada", **Enfoque** (semanario político del periodico **Reforma**), No. 38, 28 de agosto de 1994, p. 12.

proceso a través del cual actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior sin definirse del todo en una lógica distinta.¹² La transición justamente termina cuando la lógica emergente queda inequívocamente afirmada. Por lo demás, aquella situación en donde el cambio político se produce con extrema gradualidad, esto es, a pequeños pasos y ampliamente dilatado en el tiempo no puede ser considerado un cambio fundamental y en consecuencia no supone, como ya hemos indicado, un proceso de transición política alguna.

Un proceso de transición política puede desencadenar y concluir, por otra parte, en un espectro intermedio de posibilidades. El cambio político puede adquirir, por ejemplo, la figura de una «quiebra democrática» que deviene en autoritarismo o, por el contrario, el desmoronamiento de un régimen autoritario que da paso a uno democrático. Por supuesto, también puede darse el fenómeno expresado en la transformación de un tipo de autoritarismo a otro. En este caso, las posibilidades de cambio se amplían relativamente ya que los distintos autoritarismos (y en general los regímenes no democráticos) se distinguen, como sabemos, por el grado de

¹² "El paso de un régimen -nos dice Leonardo Morlino- a otro comporta siempre un cambio fundamental: el nuevo régimen se presenta en algunos o en todos sus aspectos especiales como diverso del anterior. Así definido en síntesis la transición de régimen: un cambio fundamental que comporta siempre el paso de un régimen a otro cuyas características esenciales son palmariamente diversas". Cfr. L. Morlino. "La transición de régimen", en C. Cansino (comp.) *Las teorías del cambio político...* ob. cit. p. 175.

pluralismo político que toleran, el grado de la participación real de la población y el grado de ideologización alcanzado en el interior del mismo.

Ahora bien, los distintos tipo de transición existentes pueden distinguirse no sólo por la profundidad de la transformación experimentada; es decir, por cuánto cambia el régimen en transición, sino también por el modo cómo cambia ese determinado régimen. Para medir este segundo aspecto del proceso de cambio político existen algunos criterios que permiten uniformizar el análisis del mismo. "En referencia al modo, -nos dice Leonardo Morlino- las dimensiones relevantes en la transición de régimen son cuatro: a) continuo/discontinuo; b) acelerado/lento; c) pacífico/violento; d) interno/externo. Los cuatro aspectos, como se verá, pueden superponerse o incrustarse según cada caso".¹³

De tal suerte, tenemos que, en primer lugar, el cambio político puede diferenciarse por la gradualidad del mismo. La transición puede ser en este caso continua o discontinua. Es continua cuando el cambio se da a través de una adaptación gradual e incesante frente a los condicionamientos interno o externos que presionan hacia la modificación de los componentes del régimen. Cuando ese proceso supera cierto umbral de transformación puede decirse que la transición se vuelve un hecho consumado. La transición es discontinua, en contrapartida, cuando el cambio se

¹³Vease: L. Morlino. "La transición de.. *ob. cit.* p. 175.

produce de una forma claramente abrupta de modo que se rompe con las normas ordinariamente establecidas por un régimen para regular esa inevitable y constante presión hacia la adaptación de las circunstancias cambiantes del entorno. Los regímenes autoritarios, en efecto, suelen ser más propensos a este tipo de transición discontinua pues, por su propia naturaleza, suelen ser sumamente rígidos y no poseen normas internas de adaptación y cambio.¹⁴

El proceso de transición política puede darse, en segundo lugar, con una intensidad y duración diversa; es decir, el paso de un régimen a otro puede ser rápido o lento. La velocidad depende, como cualquier otra de las modalidades del proceso de transición, de una amplia gama de distintos factores involucrados en el proceso de cambio. Cabe destacar que la mayoría de estos factores dependen, naturalmente, del grado de desarrollo socio-económico y político del régimen mismo.

La tercera dimensión de los procesos de transición tiene que ver con el grado de coerción manifestado en su desarrollo. Todo proceso de cambio conlleva, como podemos suponer, algún tipo de uso de la violencia. La presencia o ausencia de la violencia no

¹⁴"La mayor capacidad de cambio-adaptación -nos dice Morlino-, aunque sea con pasos pequeños y graduales, del régimen democrático respecto al régimen autoritario, debe destacarse explícitamente. El régimen autoritario no siempre llega a sobrevivir a la desaparición del líder o del grupo gobernante. Más bien el momento de la sucesión o de la sustitución de autoridad es uno de los momentos más difíciles y delicados de este tipo de régimen, el momento en que sale a luz su inferior capacidad de adaptación". Vease: L. Morlino. *ob. cit.* p. 176.

constituye en si misma la condición determinante del cambio de régimen. Aunque, la mayoría de los diversos tipos de forma de violencia acompañados de otros factores, si constituyen la fórmula que lleva a la caída de un régimen y a la emergencia de otro. La violencia, por lo demás, dependiendo de su extensión e intensidad, puede manifestarse a través de diversas formas, tales como: los tumultos, las protestas populares -especialmente cuando van acompañadas de una respuesta represiva de las fuerzas gubernamentales-, las conspiraciones y golpes palaciegos hasta llegar a la guerra civil y las muy distintas manifestaciones y expresiones del terrorismo organizado. El recurso a la violencia, en definitiva, es una de las constantes más características de los procesos de transición. Su eficacia, sin embargo, es relativa. Grados extremos de violencia como los desencadenados en las guerras civiles llevan normalmente a un cambio de régimen, independientemente de qué actor o qué coalición de actores resulte triunfante, aunque también se da el caso de que puede lograrse este mismo objetivo con uso mínimo de la violencia -por ejemplo, la transición española. Por otra parte, golpes palaciegos no siempre son expresión de cambios de régimen sino únicamente cambios de gobierno. Lo que si parece ser una constante es que "el cambio fundamental es más profundo y, por tanto, el nuevo régimen es menos parecido al anterior cuando más

intenso, extenso y prolongado haya sido el empleo de la violencia".¹⁵

Cuando se habla del origen interno o externo de una transición -esto es la cuarta modalidad del cambio político- se hace referencia con ello a la localización de los actores o factores que desencadenan el proceso de cambio. Esto significa que el cambio interno será aquel proveniente de modificaciones ocurridas dentro del sistema socioeconómico y político del régimen que motivan la movilización usualmente conflictiva de los actores políticos del mismo. El cambio externo, por su parte, es aquel que resulta de la influencia dentro del régimen de acontecimientos o la actuación de actores foráneos que rompen o modifican el equilibrio propio del régimen. Este es el caso, por ejemplo, de una crisis económica global que afecte de forma particularmente negativa a un régimen o la intervención de potencias extranjeras en la configuración de una salida específica a una situación de crisis de régimen. Resta destacar que estos criterios que aquilatan la modalidad del cambio político son sumamente útiles a la hora de construir teóricamente los diversos modelos de cambio político.

Por supuesto, para los propósitos de la presente investigación el interés primordial se encuentra más bien en la clarificación teórica de los momentos o fenómenos involucrados en el proceso de transición de un régimen no democrático a uno democrático. En

¹⁵Ibid. p. 177.

resumidas cuentas por transición política entendemos con G. O'Donnell y P. Schmitter:

"el intervalo entre un régimen político y otro, entendiéndolo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos, y excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. En este sentido, La transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la constitución y están respaldadas por la participación ciudadana. Los momentos de la transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y restablecimiento de unos nuevos".¹⁶

1.1.4. Liberalización política

Nos queda aún uno de los conceptos fundamentales para el estudio del cambio político que se encuentra sumamente ligado con las transiciones del autoritarismo a la democracia; al menos, como veremos a continuación, con una de las maneras más frecuentes -y quizás hábiles también- que encuentran los líderes autoritarios para contener y/o neutralizar las presiones hacia la democratiza-

¹⁶G. O'Donnell y P. Schmitter, **Transiciones desde el autoritarismo a la democracia**, vol. 4, **Conclusiones tentativas acerca de democracias inciertas**, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 75-76.

ción del régimen. Este concepto es el de liberalización política y con él se intenta comprender y conceptualizar aquellos procesos de apertura gradual y controlada producida en el interior de un régimen autoritario por la propia élite en el poder.

La liberalización política, por tanto, no es otra cosa más que la manifestación de una respuesta institucional que persigue prevenir el desencadenamiento de una crisis de régimen producto de la formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición y de su probable confrontación con el régimen autoritario. La lógica fundamental de cualquier proceso de liberalización política consiste, justamente, en encauzar el proceso de demandas y protestas de la oposición -cuando éstas adquieren dimensiones amenazantes contra la estabilidad del régimen- mediante la concesión de los respectivos espacios de expresión y participación política.¹⁷

Obviamente, tales espacios se encuentran limitados por la misma supervivencia del régimen y, de hecho, la élite que impulsa tal apertura la maneja con toda discrecionalidad dado que el objetivo de ella es, precisamente, afirmar y fortalecer la continuidad del régimen en cuestión. La liberalización constituye, entonces, una respuesta institucional hacia la aparición de

¹⁷César Cansino sostiene que "las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad hacia el régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización conflictiva muestra una tendencia creciente". C. Cansino, México: una transición ... *ob. cit.* p. 43.

potenciales conflictos deslegitimadores y/o desestabilizadores del régimen puestos en evidencia a partir de un sensible aumento de la movilización social.

Todo proceso de liberalización política supone, pues, la afirmación y vigencia de un parcial y relativo respeto por los derechos civiles así como de la correspondiente ampliación del marco constitucional sobre el cual se legitima el régimen. Aquí es donde se encuentra, justamente, el ámbito de eficacia de la neutralización institucional del potencial conflicto. Ello, naturalmente, estimula de una manera u otra la emergencia y participación de la oposición -sobre todo de la oposición leal o oposición subordinada a la existencia misma del régimen- aunque una de las limitaciones fundamentales del proceso de liberalización consiste en que dicha oposición se encuentra por definición excluida de la posibilidad de acceder al poder. La tolerancia a su existencia encuentra su sentido, precisamente, en el establecimiento de una situación de semicompetencia política en donde la existencia de la oposición confiere legitimidad al grupo hegemónico sin poner en tela de juicio su dominio y control del ejercicio del poder.

Por todo lo dicho, se impone entonces distinguir claramente entre los procesos de liberalización y de transición democrática. La democratización, en rigor, es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, mientras que la liberalización indica sólo una apertura que no finaliza necesaria-

mente con aquel resultado, sino que puede ser orientada a restablecer la situación anterior.¹⁰ La liberalización y la democratización son, en este sentido, dos procesos diversos, alternativos y, eventualmente, el segundo es sucesivo del primero. Ello se da, naturalmente, cuando la liberalización se ve, después de todo, desbordada por la presión o los impetus democratizadores que eliminan el aspecto estabilizador de la liberalización y profundizan, en cambio, las fisuras en el interior de la coalición dominante e incrementan la fuerza de la oposición. En efecto:

"La liberalización se caracteriza por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil. Su implementación responde a las necesidades de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de su sustento social o legitimidad, sin «civilizarlo» completamente. La democratización, por su parte, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los

¹⁰ En este punto, asumimos que: "para distinguir empíricamente entre un proceso de liberalización y uno de democratización habrán de considerarse cuando menos los siguientes indicadores: a) el grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisional (mientras que la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios, la liberalización reduce tales márgenes al mínimo por cuanto la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite política reconocida); b) las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías política y civiles (mientras que la democratización da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos, las reformas producto de una liberalización siguen presentando ambigüedades y parcialidades); c) evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirégimen; y d) el nivel de pluralismo político permitido". *Idem.* p. 49-50.

derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes".¹⁹

Desde la perspectiva de la democracia política, un régimen que pueda ser calificado como tal es aquel configurado a partir de normas destinadas a garantizar efectivamente la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política. Es decir, en un régimen democrático, por ejemplo, poseen plena vigencia los derechos de reunión y asociación, las libertades básicas tales como la libertad de pensamiento, palabra y prensa y, el derecho de sufragio activo. Otros rasgos clásicos del ordenamiento democrático serían, asimismo, el predominio del Estado de derecho y la relativa independencia de los poderes judicial y legislativo junto al otorgamiento de garantías destinadas a fomentar el respeto real a los derechos humanos.

Robert Dahl, el autor que mejor ha observado empíricamente y teorizado sobre los contenidos a partir de los cuales se construyen las democracias (o **Poliarquias** como el prefiere denominarlas), sostiene con mayor precisión que un régimen democrático se juzga en base a dos dimensiones, a saber; la existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y la extensión de la participación.

¹⁹Idem. p. 53.

La primera dimensión viene dada por el "grado en que las instituciones están abiertamente disponibles, destinadas públicamente y garantizadas, al menos para algunos miembros del sistema político que deseen contestar la actuación gubernativa". La segunda viene dada por la "proporción de población que puede participar, sobre bases paritarias, en el control del gobierno y que puede contestar la actuación de éste, es decir por la proporción de aquellos que tienen derecho a participar en un sistema de competencia".²⁰

Para Dahl, pues, toda democracia auténtica se caracteriza por poner el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno para desarrollar dicha actividad. Bajo este esquema, naturalmente, la participación electoral ocupa un lugar central. Esto es, la realización de comicios transparentes, limpios y equitativos resulta crucial para medir la eficacia y autenticidad de los procedimientos democráticos.²¹

²⁰R. Dahl, **La poliarquía. Participación y oposición**, México, REI, 1993, p. 32.

²¹Cabe destacar, sin embargo, que la idea de democracia es sumamente compleja y su definición y desarrollo se encuentra marcado por concepciones contrapuestas. En realidad, no existe una respuesta simple a la pregunta de ¿qué es la democracia? En el intento de responderla, de hecho, es cuando hacen su aparición los innumerables adjetivos que si bien sirven para mostrar la complejidad del citado fenómeno introducen al final de cuentas mayor confusión y oscuridad para su adecuada comprensión. Por ejemplo, la idea de democracia social que es mucho más amplia y

En suma, un régimen democrático será entendido básicamente como un conjunto de reglas explícitas y prefijadas para la resolución pacífica de los conflictos. Los arreglos políticos, por tanto, emergen del resultado de compromisos, cuyo producto sustancial permanece relativamente incierto. Ambos aspectos, resolución pacífica de los conflictos e incertidumbre final, no pueden faltar sobre todo en los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos. Para Adam Przeworski, en efecto, la transición a la democracia puede interpretarse como un proceso de institucionalización de la incertidumbre; es decir, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. De ahí que en una democracia ningún grupo puede intervenir con una capacidad de control hegemónico cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses. Es precisamente este acto de

difusa que la de su contraparte, la democracia política. El estudio de la democracia social incluye con particular énfasis problemas vinculados con la forma de apropiación y distribución de la riqueza que se expresan, a su vez, a través de temas candentes como la pobreza extrema, la marginalidad social, la decadencia de la vida urbana, la concentración del ingreso, etcétera. En este sentido, la democracia social cuestiona el carácter extremadamente limitado de la democracia política. De hecho, le imputa el sostener una visión acrítica y empobrecedora de la democracia que la circunscribe y restringe -como hemos explicado arriba- al diseño y el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas. De acuerdo con tal enfoque lo que se consigue, argumentan los defensores de la democracia social, es levantar analíticamente una muralla entre sociedad, economía y política inexistente en la vida real. La democracia social subraya, en consecuencia, la necesidad de darle nuevo sentido a la teoría democrática que le permita enfrentar esos desafíos de índole económica. Véase: F. Zapata (comp.), **Modernización económica, democracia política y democracia social**, México, El Colegio de México, 1993.

enajenación del control de los resultados de los conflictos y su institucionalización el que constituye el paso decisivo hacia la democracia."

En su concepción mínima, pues, la democracia es un conjunto básico de procedimientos que crean espacios para la participación política y, al mismo tiempo, garantizan su ejercicio. El respeto a estos procedimientos da lugar a que los conflictos puedan ser resueltos de una manera pacífica -aunque no siempre satisfactoria para todos. Por lo demás, estos procedimientos son creados, reproducidos y transmitidos por las instituciones que configuran a un determinado régimen político. De ahí que por institucionalización se entienda, justamente, a aquel proceso de formación y reforzamiento de las normas y estructuras que hacen funcionalmente efectivo a un régimen. En las instituciones recaen, de hecho, las funciones de mantener el orden, resolver los litigios, elegir los líderes y promover una forma de convivencia estable entre grupos sociales enfrentados."

"Vease: A. Przeworski, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comp.), **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Vol. 3. **Perspectivas comparadas**, Buenos Aires, Paidós, 1988, capítulo 2, pp. 79-104.

²³ "Institucionalización -ha definido de forma ya clásica S.P. Huntington- es aquel proceso por el cual organizaciones y procedimientos conquistan valor y estabilidad. Los niveles de institucionalización de cualquier sistema político pueden definirse por la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos. Asimismo, el nivel de institucionalización de cualquier organización política o procedimiento puede medirse por su adaptabilidad, su complejidad,

Por ello, autores como Leonardo Morlino suelen identificar la etapa de consolidación de un régimen democrático con este proceso de creación de procedimientos e instituciones que lo hacen -como ya dijimos- viable y efectivo.²⁴ Recordemos que una vez instaurado un determinado régimen democrático se le presenta a éste casi de forma inmediata el desafío de garantizar aquellas condiciones necesarias e imprescindibles para su regular funcionamiento. En esto, precisamente, radica o consiste la etapa de la consolidación de la democracia. En cuanto tal, pues, es una etapa que requiere de la institucionalización de las normas y estructuras características del ordenamiento democrático, así cómo también de la extensión de su legitimidad. A diferencia de la instauración democrática, la consolidación es un proceso prolongado sin una duración cabalmente determinada.

su autonomía y su coherencia. Si estos criterios pueden identificarse y medirse, los sistemas políticos pueden compararse en términos de sus niveles de institucionalización. Y será posible también medir incrementos y descensos en la institucionalización de particulares organizaciones y procedimientos en el interior de un sistema político". Vease: S. P. Huntington. **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Paidós, 1990 (reimpresión), pp. 18-19. También puede consultarse: C. Cansino. "La teoría de la institucionalización política de Huntington. (a veinte años de Political Order in Changing Societies)", en **Estudios Políticos**, México, No. 6. abril-junio, 1991, pp. 23-33.

²⁴Vease: L. Morlino. "Las instauraciones democráticas en Europa Mediterránea", en C. Huneeus (comp.), **Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación**, Santiago, Avante, 1987, pp. 223-256.

Hasta acá, entonces, el desarrollo de los principales conceptos y categorías que la ciencia política contemporánea utiliza para describir o argumentar sobre la naturaleza y dinámica de los fenómenos de cambio o continuidad de y en los sistemas y regímenes políticos. Obviamente, en el presente resumen apenas hemos esbozado aquellas categorías o conceptos fundamentales. Cabe destacar, por supuesto, que existen todavía un número importante de tales conceptos y/o categorías que por razones de espacio no han sido trabajados, aunque quizás a lo largo de nuestra investigación consideremos oportuno y apropiado echar mano de más de algunas de ellas.²⁵

A continuación, entonces, desarrollaremos en sucesivos apartados los dos modelos de cambio político más conocidos en el campo de la política comparada. Se trata de aquellos modelos de cambio político contruidos por diversos y connotados representantes de la ciencia política empírica para explicar los procesos de transición del autoritarismo a la democracia experimentados en las naciones de la Europa mediterránea a lo largo de la década de los setenta y en Sudamérica durante la década de los ochenta.²⁶ Por

²⁵Para ampliar sobre los fundamentos teóricos del presente apartado de nuestra investigación puede verse también: C. Cansino. **Los conceptos y categorías** ..., ob. cit. pp. 181-197.

²⁶Tras la caída del muro de Berlín hasta la fecha hemos presenciado un nuevo proceso global de transición política. Se trata del paso del comunismo a la democracia en la Europa central -las llamadas "revoluciones de terciopelo" en clara referencia a la desintegración checoslovaca. En rigor dicho fenómeno podría y de hecho ha de ser susceptible de ser caracterizado a través de su

ello, cabe realizar las acotaciones siguientes:

En primer lugar, como ya hemos adelantado, el objetivo de la presente investigación intenta mostrar cómo los procesos de cambio político sufridos por las sociedades centroamericanas a lo largo de la década de los ochentas y principios de los noventa poseen un conjunto de características comunes que los diferencian de otros tipos de procesos de cambio político en distintas regiones del mundo que los han antecedido. Tales características comunes configurarían, a nuestro juicio, un modelo explicativo propio tal y como pretendemos demostrar a lo largo de la presente investigación. La referencia a los casos mencionados en la Europa mediterránea y en América del sur son realizadas, por tanto, a título de procedimiento metodológico de control.²⁷ Es decir, asumiendo que los procesos de cambio político poseen por su propia naturaleza cierta realidad homogénea que facilita establecer ciertas regularidades comunes. Regularidades que son, después de todo, sumamente frágiles y aproximativas. Ellas no pretenden, pues, tener el estatuto de una ley científica apodictica e inexorable.

propio modelo analítico explicativo. En la presente investigación, no obstante, por simples razones de delimitación no lo tomamos en consideración, ni estudio. Vease: M. Cotta. "Transitions to Democracy and the Building of New Party Systems. The East European Cases in Comparative Perspective", Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for political Research -University of Essex 22-28 March 1991. F. Mires. **El orden del caos. ¿Existe el Tercer Mundo?** Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

²⁷Vease: G. Sartori. **La Política. Lógica y método en las ciencias sociales**, México, FCE, 1992.

En segundo lugar, la anterior objeción significa que el valor de los modelos de cambio político existente es relativo y que asumimos conscientemente esa eventualidad. Ello debido a que el desarrollo y el éxito de un proceso de democratización varía considerablemente y se muestra dependiente tanto de factores históricos y estructurales de largo plazo como también de factores coyunturales de corto plazo". La comparación con España -uno de los casos más estudiados y partir del cual se ha construido el modelo de transición pactada a la democracia- permite verificar lo diferentes que han sido las condiciones y evoluciones en otros procesos de democratización.

"En este rubro se incluyen interrogantes sobre el tipo de régimen autoritario en cuestión, el tipo de tradición política en el país, el tipo de experiencia política exhibida (antecedentes o no de comportamiento democrático); las prácticas de dominación autoritaria (las reglas escritas y no escritas del juego político); la medida en que se ha institucionalizado el régimen y, ante todo, la medida en que se han iniciado y tolerado formas de participación de la población, de grupos sociales y fuerzas políticas; formas de exclusividad-inclusividad promovidas y/o permitidas; tipo de políticas socioeconómicas seguidas; características de los subsistemas partidistas, electoral y parlamentario consentidos por el régimen". C. Casino., **México, una transición ... ob. cit. p. 77.**

"En este rubro habrá que distinguir entre los factores externos, los internos del régimen y aquellos concernientes a la oposición. Entre los primeros debe considerarse la existencia o no de presión continua de poderes extranjeros sobre el régimen autoritario para influir en ciertos desenlaces. Entre los internos deberán individualizarse los distintos actores políticos, así como sus estructuras y modelos de comportamiento, sus recursos políticos y conflictos internos. Deberán considerarse también los grupos de influencia que apoyan al régimen y sus formas de interacción y presión. Un factor adicional que habrá que considerar es el tipo de repercusiones sociales y políticas que tienen lugar como resultado de las transformaciones de la estructura económica y social". *Idem.* p. 78.

De manera general, entonces, se pueden identificar factores comunes o semejantes tanto en las transiciones a la democracia desarrolladas en los países mediterráneos durante los años setentas como también por las ocurridas en las naciones sudamericanas a lo largo de los años ochentas. Tales transiciones, pues, obedecen a un patron similar -en términos del curso seguido, el grado de similitud manifestada en el desempeño de los principales actores sociopolíticos, los nuevos marcos constitucionales establecidos, etcétera- si bien con un énfasis opuesto en sus caracteres constitutivos. Es decir, dicho de una manera más específica, las transiciones hacia la democracia en los países de la Europa mediterránea tuvieron un carácter continuo, lento, pacífico e interno. En cambio, las transiciones a la democracia en los países sudamericanos mostraron rasgos fundamentalmente opuestos; es decir, se caracterizaron por ser discontinuas, aceleradas, violentas y externas.¹⁰

Para comprender nuestra anterior afirmación con mayor claridad, recordemos que una de las mayores diferencias existentes en los procesos de cambio político en cuestión radica en la formulación de un pacto político explícito y normativo producto de

¹⁰Para mayor claridad véase la definición de transición política arriba esbozada. No está de más recordar que la continuidad/discontinuidad, el grado de velocidad, el nivel de conflictividad y la predominancia del factor interno/externo manifestados por los procesos de transición democrática dependen en cada caso particular de la combinación de los factores de largo y corto plazo específicos en la configuración de cada proceso de cambio político.

la participación de los principales actores políticos involucrados en esos procesos de transición. De esta suerte, en las sociedades de la Europa mediterránea tal pacto habría regulado la continuidad, pausividad e intensidad del advenimiento a la democracia, mientras que la falta del mismo explicaría, por su parte, la discontinuidad, celeridad y superficialidad lograda por la instauración democrática en los casos de las sociedades sudamericanas.

2. El modelo consensuado

En su libro **La Tercera Ola**,³¹ Samuel Huntington construye, tomando como variable de base la correlación de fuerzas establecidas en un determinado momento entre el gobierno y la oposición, tres modelos básicos de transición pacífica a la democracia. Dichos modelos se conocen con el nombre de **Transformaciones** (Transformation), **Reemplazos** (Replacement) y **Traspasos** (Transplacement). Brevemente caracterizados, la dinámica de cambio político a la que dan paso se definiría de la siguiente manera:

Las transformaciones ocurren, dice Huntington, cuando las élites en el poder apuestan por la democratización en función de garantizar el control del proceso y el mantenimiento de importantes cuotas de poder. Acá se trata de élites dominadas por sectores «blandos» que buscan prevenir su caída y que, en el fondo, aspiran

³¹ S.P. Huntington, **La tercera ola**, Buenos Aires, Paidós, 1994.

a mantenerse en el poder de manera legitimada. Los reemplazos, en cambio, poseen una lógica inversa y suponen la existencia de una oposición fuerte y que tiene la capacidad para imponer el cambio político de acuerdo a sus condiciones, sometiendo, por tanto, a las fuerzas y sectores vinculados al gobierno. Finalmente, el traspaso se articula a partir de una situación intermedia en donde existe más bien un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición pero que no está claramente definido. Ninguno de los oponentes, entonces, se encuentra seguro de imponerse a su adversario y -al predominar los moderados en ambos bandos- prefieren pactar las condiciones, ritmos y profundidad del proceso de cambio.

2.1. Un pacto explícito y viable para la transición

Ahora bien, al estudiar las características propias y el tipo de variables políticas y su desempeño dentro de los distintos procesos de transición democrática ocurridos a lo largo de la década del setenta en las sociedades del sur de Europa³² nos encontramos con

³² España, Portugal y Grecia son la naciones del sur de Europa que transitaron a la democracia en la década de los setenta. Italia y Francia sufrieron la misma experiencia a fines de los años cuarenta. Algunos expertos en política comparada, haciendo las debidas excepciones y consideraciones, estudian los cinco casos de forma simultanea. Turquía, un caso todavía más atípico que los anteriores también suele ser considerado por los politólogos comparatistas dentro de la categoría de naciones mediterraneas que han transitado a la democracia bajo un esquema de desarrollo similar.

que tales procesos obedecen o se ajustan muy bien al modelo de «traspaso» propuesto por Huntington.

En general, cuando una transición a la democracia sigue el modelo del «traspaso», las condiciones para su instauración y consolidación suelen ser las idóneas; es decir, las mejores condiciones para el establecimiento y la vigencia de un régimen democrático. La razón de ello estriba, a nuestro juicio, en la situación de equilibrio existente entre la coalición autoritaria y las diversas fuerzas de la oposición. Se debe a dicha situación, en efecto, que las fuerzas políticas de signo opuesto logran concertar, en el contexto de una situación de crisis política, un pacto o acuerdo que rijan los pasos o procedimiento para alcanzar un marco de "normalidad" política.¹³

Las transiciones a la democracia que han sido guiadas por un acuerdo efectivo suelen ser, como ya hemos dicho, más ordenadas, seguras y confiables con relación a su inequívoco desenlace democrático. Y es que conducir un proceso de cambio político bajo un acuerdo viable ofrece ventajas nada desdeñables para los contendientes políticos. En primer término, a través del acuerdo se configuran condiciones de competencia real, sobre bases de mayor

¹³«Cuando el equilibrio es claro para las distintas fuerzas en pugna, el acuerdo para la transición se facilita enormemente y casi con seguridad puede alcanzarse, aunque ello depende a su vez de que los moderados de ambas partes predominen en sus respectivos partidos y organizaciones». J.A. Crespo, "La transición entrapada"... *ob. cit.*, p. 14.

equidad entre ambas partes, y sobre el presupuesto de que poseen una oportunidad verdadera de ganar el control del gobierno y/o de las estructuras de toma de decisión si se apegan a las reglas establecidas. En segundo lugar, las partes, a su vez, aceptan la posibilidad de triunfo de su rival, dado que la naturaleza de los pactos o acuerdos suelen también conllevar garantías mutuas de respeto a la integridad y existencia, así como la concesión de espacios legítimos de participación a la o a las fuerzas políticas perdedoras. En tercer lugar, para el proceso político en su conjunto, en el caso de las transiciones pactadas, resulta comprobable la disminución de los niveles de discrecionalidad, el aumento de los criterios de racionalidad³⁴ y el apego y respeto a las nuevas reglas y procedimientos (muchos de los cuales alcanzan rango constitucional) de corte democrático.

En esta línea de argumentación, el denominado acuerdo o pacto de la **Mondrao** constituye uno de los mejores ejemplos de cómo conjuntar a todas las fuerzas relevantes de una nación para dar paso a un cambio político de largo aliento de forma concertada y satisfactoria para todos.³⁵ Su objetivo no fue otro, en efecto, que

³⁴Nos referimos al hecho de que en una transición pactada es más viable dar paso a un régimen político construido sobre esquemas que privilegian un comportamiento político democrático donde predominan valores positivos tales como la participación, la persuasión y la representación por encima de otros valores negativos (propios de los autoritarismos) como la exclusión, la coerción y el orden.

³⁵"La transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo en España, no por la vía de una ruptura radical con el

la construcción de un esquema constitucional, producto de una reforma política profunda, iniciada tras la muerte del General Franco y que culminó en 1978 con la aprobación de la Constitución Española vigente³⁴.

Es cierto que para relativizar el beneficio producido por los pactos muchos apelan, con toda razón, a la excepcionalidad de la transición política española. Sin embargo, todas las fórmulas de transición exitosa conducidas bajo el modelo del «traspaso» ensayaron con acierto estrategias de apertura política pactada que

régimen anterior, ni a través de un proceso de autotransformación del régimen mismo. Se trató más bien del producto de una serie de pactos y negociaciones en los cuales fueron protagonistas claves varios actores políticos. Las expresiones «ruptura pactada» y «reforma pactada» expresan esta ambigüedad. La primera subraya la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y los principios de la legitimación que les daba sustento, y la segunda pone énfasis en el elemento de continuidad legal a través del cual fue puesto en práctica el cambio, con alto grado de respeto formal por la legalidad del sistema político de Franco. En todo caso, ambas fórmulas hacen hincapié en la importancia que tuvo el acuerdo, el consentimiento o la concertación durante la operación política que permitió el reemplazo de un régimen por otro». J.M. Maravall y J. Santamaría, *ob. cit.* p. 115-116.

³⁴La transición política española comenzó en 1976, con la renuncia de Carlos Arias Navarro a petición del Rey, y la incorporación de Adolfo Suárez como presidente para que generaran los acuerdos necesarios entre las diversas fuerzas políticas. Suárez concibió la transición como un pacto entre fuerzas, en el que supo aprovechar la legalidad franquista para llegar a una legalidad democrática en 1978, fecha en la que, con la aprobación de la Constitución vigente hoy, España entra en la democracia a secas. Véase: Enrique Zuleta Puceiro, «Transición política y estrategias institucionales», en E. Baylora, E. Catterberg y otros, **Lecciones para demócratas en transición**, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1987, p. 99-162. N. Caballer, «Transición española» (entrevista con Alberto Begne), **Enfoque**, No. 38, 28 de agosto de 1994, p. 17.

culminaron en prominentes reformas constitucionales. En el caso de las transiciones de la Europa mediterránea, España no es una excepción. Italia (1947), Francia (1958), Portugal y Grecia (ambas en 1976) cristalizaron y/o estrenaron sus respectivas reformas constitucionales en el marco del proceso de instauración democrática.

Ahora bien, junto a la existencia de un pacto explícito y viable que regula la transición a la democracia, los procesos de cambio políticos regidos por el modelo del «traspaso» también poseen en común otras variables constitutivas (y favorables a la democratización efectiva), tales como: a) un contexto internacional favorable para la transición a la democracia; b) un rol menor de las fuerzas armadas en la articulación y vigencia del régimen autoritario; c) una sociedad civil fuerte y activa; y d) una sociedad menos polarizada ideológicamente.

2.2. La importancia de un contexto internacional favorable

Una nota francamente paradójica de las transiciones a la democracia suscitadas en los países de la Europa mediterránea estriba en el hecho de que tanto en la etapa de la instauración como en la

¹⁷ El esquema de construcción del modelo de transición pactada a la democracia lo tomamos, introduciendo ligeras variantes de: Philippe Schmitter, "Una introducción a las transiciones desde la dominación autoritaria en Europa meridional: Italia, Grecia, Portugal, España y Turquía", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 1, *Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1994, pp. 8-25.

consolidación democrática los resultados conseguidos por dicho proceso en tales países resultaron ser ejemplares o, por lo menos, satisfactorios. Lo paradójico de ello surge del hecho incontrovertido de que estos países (España, Portugal, Grecia, etc.) habían sufrido una presencia de la dominación autoritaria sumamente prolongada y profunda."

El impacto de esa duración más continuada estriba, por supuesto, en la honda modelación de las estructuras sociales y económicas, de las instituciones civiles y políticas e, incluso, de los valores individuales, pero compartidos por la comunidad, que el estilo de dominación y organización autoritario tuvo ocasión de ejercer. En opinión de Leonardo Morlino, en efecto, "la instauración es tanto más rápida y más probable la consolidación cuando menos tiempo ha durado la persistencia del régimen autoritario" "

"En el caso español, por citar el ejemplo más ilustrativo, el autoritarismo franquista había durado cuarenta años. En Portugal, igualmente, el gobierno autoritario consolidado duro tanto tiempo que toda una generación o más se desarrollaron sin ninguna experiencia directa de los derechos o procesos democráticos.

" Para Morlino es la interacción de tres factores, entre los que se encuentra la duración del régimen autoritario, lo que explica los tiempos (el grado de rapidez) y los modos (lineal y homogénea o discontinua) de la transición y de la instauración. Los otros dos factores son la precedente experiencia democrática y el grado de participación y/o movilización de los grupos opositores tolerada por el régimen autoritario mientras se mantenía firme y estable. Véase: L. Morlino, "Las instauraciones democráticas en Europa mediterránea. Algunas hipótesis comparativas", en E. Baylora, E. Catterberg y otros, **Lecciones para demócratas en transición**, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1987, p. 243.

Tal paradoja, pues, adquiere mayor relieve cuando se le contrasta, como haremos a continuación con más detalle, con las transiciones a la democracia de los países del Cono Sur, mucho más frágiles y problemáticas, ciertamente, a pesar de no haber sufrido la dominación autoritaria por un período de tiempo tan prolongado.

Cabe señalar, no obstante, que si bien los autoritarismos sudamericanos resultaron ser fenómenos más bien variados, recientes y episódicos, la experiencia previa de la democracia tampoco muestra que como régimen político ella haya sido en estos mismos países la norma más común y consolidada. Otro aspecto a favor de los autoritarismos de la Europa mediterránea es el hecho de que bajo su égida dichas naciones sufrieron cambios considerables a distintos niveles. El caso español es una vez más ilustrativo al respecto. El crecimiento y desarrollo económico experimentado bajo los largos años del franquismo transformaron sustancialmente a la sociedad española haciendo cada vez más necesaria la transición democrática. En este sentido, puede decirse que el franquismo fue víctima de su propio éxito.⁴⁰

Sin embargo, la pregunta esbozada inicialmente sigue, después de todo, en pie. Es decir, si lo dicho anteriormente sobre el impacto de la duración del autoritarismo es cierto ¿por qué, entonces, las liberalizaciones/democratizaciones del Sur de Europa

⁴⁰ Véase: J.M. Maravall y J. Santamaría, "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en P. Schmitter, G.O'Donnell y L. Whitehead (comp.), *ob. cit.* pp. 132-151.

desembocaron en lo que parece ser un punto de partida mejor y más seguro (para la instauración y consolidación democrática)?".⁴¹

Philippe Schmitter responde a tal interrogante afirmando que:

"Una explicación parcial es la de que el contexto internacional en esa parte del mundo y en este momento brinda mayor apoyo a un desenlace de este tipo. Italia primero, y Grecia, Portugal y España más tarde (el caso turco es más ambiguo) han quedado envueltas en una red compleja de instituciones regionales, intercambios comerciales, presiones políticas, vinculaciones partidarias, obligaciones emergentes de tratados, contactos entre ciudadanos y expectativas normativas que recompensan las adecuaciones a la democracia, y castigan que se la trasgreda".⁴²

La posición geoestratégica fue, de acuerdo con tal hipótesis interpretativa, una ventaja a favor de los procesos de democratización en dichas naciones. Por supuesto, las variables externas juegan, a pesar de su relativa importancia, un rol menos determinante que el desempeñado por los actores y las condiciones internas de cada país.

2.3. El rol marginal de las Fuerzas Armadas

Todo autoritarismo por definición supone, entre otros factores, el ejercicio de la coacción y la violencia en dosis elevadas y al margen de los controles y normas que mantiene a dicha coacción dentro de los límites de lo legítimo. Los militares, a su vez, son

⁴¹ P. Schmitter, "Una introducción a las.... ob. cit. p. 17.

⁴² Idem. p. 18.

los actores encargados de "administrar" tales mecanismos de la coacción y de mantenimiento del orden y de la seguridad. De ahí, entonces, que la institución castrense suela desempeñar (por "vocación" o por "inducción") un rol central en la configuración y vigencia de los autoritarismos.

Ese rol se articula a partir de dos vertientes⁴³. En primer lugar, desde la configuración de unas precisas relaciones entre civiles y militares que alcanzan como climáx de su expresión negativa la completa subordinación de la esfera civil a lo militar. Es decir, el aparato estatal es copado por miembros de la institución armada, quienes lo organizan y manejan de acuerdo a sus principios y concepciones doctrinarias. Se trata, por supuesto, de concepciones, códigos y normas reñidos inequívocamente por su propia naturaleza con los principios democráticos⁴⁴. En segundo lugar, ese rol también se configura desde la responsabilidad asumida por las Fuerzas Armadas en la ejecución de actos de coacción y represión (oficiales o no, pero de todas formas ilegales

⁴³Vease: P. González Casanova, **Los militares y la política en América Latina**, México, 1988, p. 17. L.A. González, "Los militares latinoamericanos", **ECA**, 1995, 564: 1011-1016.

⁴⁴Bajo la anterior línea de argumentación entendemos por "militarismo" el fenómeno socio-político consistente en el predominio y control del estamento castrense por encima de las instituciones políticas civiles. El militarismo, en consecuencia, se caracteriza por irrumpir en la esfera del poder civil y monopolizar su ejercicio imprimiendo esquemas de acción que permean a toda la sociedad los cuales están basados en el autoritarismo, el verticalismo, la prepotencia y la impunidad.

y frecuentemente masivos) dirigidos sistemáticamente contra las fuerzas de la oposición y la población civil en su conjunto de una manera más o menos indiscriminada.

Al contrastar, entonces, el grado de influencia y/o determinación ejercida por el estamento militar en las naciones mediterráneas con los países sudamericanos la diferencias son verdaderamente notables. En efecto, en los primeros países el grado de militarización fue sustancialmente bajo de modo que:

"Ni la Italia fascista, ni Portugal en la época de Salazar o aún España en la época de Franco (donde el gobierno a despecho de sus orígenes en una guerra civil y del papel prominente que asignó a los funcionarios militares, fue adaptándose progresivamente a la vida civil durante la larga etapa de la dictadura)-, las tareas más directas y "sucias" fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares".⁴¹

Este rol relativamente modesto y pequeño de las Fuerzas Armadas en la configuración del régimen autoritario (Grecia constituye en este sentido un caso aparte más cercano al modelo del Cono Sur) y su funcionamiento se transformó en una innegable ventaja para el proceso de transición democrática. En realidad,

"quizás de una significación aún mayor que la pauta general de las relaciones entre civiles y militares haya sido la ausencia de una responsabilidad directa en estos

⁴¹G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, *op. cit.*, Vol. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, p. 51.

países, por parte de las fuerzas armadas como tales, respecto de actos de violencia oficial y no oficial dirigida contra la población civil".⁴

Dicho en otras palabras, la magnitud y la "calidad" de la represión física alcanzaron niveles muy inferiores en las naciones mediterráneas que la evidenciada en los países sudamericanos. Adicionalmente, en la mayoría de los primeros países, aquí España vuelve a ser ejemplar, el recuerdo de tales acciones represivas se habían diluido y/o atenuado con el transcurso del tiempo.

"En tales circunstancias, nos dicen Schmitter y O'Donnell, las personas que participaron en forma directa, o bien se retiraron de la vida pública o bien han sido olvidadas, y los dirigentes de los partidos y grupos representativos de las víctimas pueden instar a los actores políticos a "no escharbar en el pasado".⁵

Con todo, una menor responsabilidad de los militares en la formulación y organización de las políticas del régimen autoritario, así como también una menor responsabilidad en los (siempre brutales) hechos de violación a los Derechos Humanos, no bastan para explicar completamente las mejores condiciones para la instauración y consolidación democrática en las naciones del sur de Europa. Para muchos politólogos e historiadores, en efecto, las

⁴P. Schmitter, "Una introducción a las ... **Transiciones desde un gobierno ...** ob. cit. Vol 1. p. 18-19.

⁵"**Transiciones desde un gobierno ...** ob. cit. Vol. 4. p. 51.

sociedades del sur de Europa se caracterizan, especialmente frente a las de América Latina, por poseer sociedades civiles más "elásticas" y "viables".¹

2.4. La importancia de una sociedad civil fuerte

Como sabemos, la sociedad civil es aquel conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la defensa y promoción de sus intereses.² Es decir, en su acepción amplia, la sociedad civil estaría integrada por las organizaciones e instituciones más diversas e, incluso, disímiles, a saber: los gremios empresariales, las universidades, los sindicatos y asociaciones cooperativas, etc. Por supuesto, esa concepción tan amplia se restringe al acotar que una de las características básicas de esas organizaciones, para ser tomadas en cuenta como parte de la sociedad civil, es el hecho de que, en sentido estricto, estas organizaciones sociales, en cuanto tal, no aspirarían o detentarían una cuota de poder político. La contrapartida de la sociedad civil sería, en consecuencia, la sociedad política. Es decir, todas las instancias estatales, partidos políticos (y en el caso de un proceso revolucionario, las organizaciones político-militares).

¹P. Schmitter, "Una introducción a las transiciones... **ob. cit.** p. 30.

²Vease: L.A. González, "Qué es la sociedad civil y cuáles son sus desafíos fundamentales", **ECA**, 1995, 557: 252-256.

Por supuesto, una cosa que no hay que perder de vista es que, en la vida real, los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política -al igual que en la vida real, sociedad civil y sociedad política constituyen dos ámbitos interrelacionados entre sí, sólo separables analíticamente-, siendo crucial para determinar su lugar en una y otra la función desempeñada en cada situación específica. También hay que señalar que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no deban buscar incidir en lo político, particularmente en aquellas instancias responsables de la conducción política de una nación, es decir, en las instancias de la sociedad política.

Recordemos que uno de los aspectos fundamentales que preceden a las etapas de cambio político se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política por parte de todas las organizaciones y miembros que constituyen a la sociedad civil. En efecto, la movilización política intensa no es otra cosa que una acelerada elevación de demandas que se constituyen en desafíos políticos visibles (que se pueden medir empíricamente a partir de ciertos parámetros: número de personas que planteen el desafío, intensidad con que se plantea, importancia de la demanda para los grupos sociales políticamente relevantes, etc.) a la coalición dominante. En este sentido, las movilizaciones políticas emanadas desde el seno de la sociedad civil contribuyen a acelerar una

crisis política o influye en un proceso de cambio de régimen así como en su posterior consolidación.

Admitido todo lo anterior, salta a la vista el contrastante nivel de desempeño manifestado por los integrantes de la sociedad civil en los países de la Europa Meridional, por una parte, y en los países de América Latina, por la otra. Es decir, en el caso de los países mediterráneos, la movilización y las presiones desde abajo fueron los factores fundamentalmente conducentes a una apertura del gobierno autoritario, más que la mera aparición previa de conflictos y fisuras dentro de la coalición dominante. En cambio, en los países de América Latina, muy probablemente, la situación anteriormente descrita pudo haber sido a la inversa, dado que existen ciertas evidencias históricas que señalarían la posibilidad de que sus respectivas "sociedades civiles" podrían estar diferentemente configuradas y ser diferencialmente viables."

Para que ello suceda, la movilización política tiene que presentar ciertas condiciones: debe tratarse de una movilización conflictiva y no generada desde arriba, debe haber sobrepado un umbral de intensidad tal que haya producido cambios fundamentales en las demandas políticas, en las coaliciones de apoyo al régimen y, consecuentemente, en la eficacia decisional y en la efectividad del régimen. Adicionalmente debe ser una movilización política en la cual convergen diversos sectores e intereses y que pone en juego una gran diversidad de recursos influyentes. Véase: C. Cansino, **Los conceptos y categorías del cambio político**, ob. cit. A. Sermeño, "Agitación sociolaboral: ¿sobrecalentamiento del sistema político?", **ECA**, 1995, 561-562, pp. 712-715.

"La lista potencial de factores históricos parece interminable: mayor densidad poblacional, pautas más compactas de asentamiento, menor movilidad interna, guerras frecuentes, inconformismo religioso, flujos migratorios, dispersión de la propiedad de la tierra, menor estratificación étnica, mayor

De nuevo con Philippe Schmitter podemos sostener que:

"Según la hipótesis básica, para montar un desafío efectivo y perdurable a la dominación autoritaria, y para que la democracia política se convierta en y siga siendo un modo alternativo de dominación política, un país debe poseer una sociedad civil en la cual existan ciertas identidades comunitarias y grupales con independencia del Estado, y ciertos tipos de unidades autoconstituidas que sean capaces de actuar con autonomía en defensa de sus propios intereses e ideales. Además, estas identidades e intereses no sólo deben estar distribuidos en todo el país; también es necesario que puedan ser concentrados cuando la ocasión lo exige, es decir que deben ser organizados para la acción colectiva coherente. (...) Obviamente, ésta no es una observación demostrable. En todo caso es claro que la transición desde el gobierno autoritario no constituye meramente una cuestión de desarrollo económico o complejidad social".

Un último aspecto estrechamente relacionado con el desempeño de la sociedad civil es la articulación y dinámica del sistema de partidos que la acompañó. En esta dimensión, las sociedades del sur de Europa se caracterizaron por mostrar un patrón muy homogéneo en el cual los partidos de centro (moderados) se afirmaron y fortalecieron, dominando de tal suerte a sus rivales más radicalizados de la izquierda y la derecha en el curso de la celebración de comicios

diversidad de idiomas y dialectos, aptitudes ocupacionales más ampliantes distribuidas y especializadas, niveles más altos de alfabetización preindustrial, menor predominio de la ciudad central y mayor autonomía de las ciudades provinciales, tradiciones más profundamente enraizadas de organización gremial, etcétera". P. Schmitter, "Una introducción ... ob. cit. p. 21.

¹Ibid. p. 19.

fundacionales. Ello fue acompañado, asimismo, de una competencia fundamentalmente centripeta y una mayor tendencia hacia la estabilización del sistema político en su conjunto, pero particularmente reflejada en la estabilización de la relación entre las instituciones de la sociedad civil y los partidos políticos.

En suma, las naciones europeas habrían manifestado un mayor nivel de "civilidad" lo cual le proporcionaría la existencia más definida de valores individuales, identidades grupales y aspiraciones colectivas, así como mayores índices de autonomía frente a la autoridad estatal (o a la manipulación gubernamental) lo cual habría contribuido de una forma más que eventual con la instauración y la consolidación democrática.

⁵³Vease: L. Morlino, "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa", en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

Cuadro No. 1
Europa Mediterránea: Transiciones pactadas

	Variables	Desempeño
Transición Pactada	Acuerdo Politico	* Explicito y regula los tiempos y dinámica del cambio politico
(Europa Mediterránea)	Fuerzas Armadas	* Rol Modesto * Menor nivel o ausencia de responsabilidad en actos de violencia oficial
	Sociedad Civil	* Movilizaciones y presiones desde abajo * Predominio de partidos moderados de centro
		* Los lideres del cambio proviene del interior del régimen autoritario
	Contexto Internacional	* Favorable
	Tipo de Régimen	* Menos grado de militarización * Autoritarismo y fascismo

3. El modelo conflictivo

Corresponde a esta sección del presente capítulo dedicar la atención al estudio de aquel conjunto de factores comunes que caracterizan los procesos de transición a la democracia acaecidos en los países sudamericanos a lo largo de la década de los ochenta. Como ya habíamos adelantado, el modelo de transición política compartido por estas naciones obedece, en la terminología de Huntington, al esquema del «reemplazo» y supone un colapso del régimen político ya que la oposición ha llegado a alcanzar la fuerza necesaria y la capacidad para derrocar a los gobernantes autoritarios.

Argentina es, dentro de este amplio número de países, el caso que mejor se apega a dicho modelo de ruptura conflictiva.⁴⁴ De hecho, si de establecer contrastes se trata, el caso argentino podría representar, sin duda, la antítesis más fiel del socorrido caso español⁴⁵. Es decir, en Argentina se produce un colapso de la

⁴⁴El caso disonante de las revoluciones de terciopelo ocurridas en la Europa postcomunista en los primeros años de los noventa y que caería dentro de esta clasificación de transición por colapso sería la Rumania de Ceaucescu.

⁴⁵Pero como ya habíamos advertido, el que nos esforcemos por describir las pautas comunes de cambio político que en general comparten estas naciones en sus respectivas zonas geográficas, ello no supone que no reconozcamos las particularizadas y especificidades correspondientes a los procesos internos de cada país estudiado y/o mencionado. Por ejemplo, no cabe duda que Brasil ofrece mayores similitudes con las características que modelan el cambio político en el Sur de Europa que con el de Sur América. De

élite autoritaria producto de sus propias fisuras internas, debido al predominio de los sectores duros y de la derrota militar sufrida a manos de la armada británica en la aventura ideada por los militares argentinos para recuperar las islas Malvinas. No hay, por tanto, un pacto entre las principales fuerzas políticas que regule los tiempos y los modos de la transición. Se trata de una característica que, naturalmente, posee ventajas y desventajas respecto del tipo y profundidad del proceso de transición desencadenado.

En efecto, en el caso de una transición determinada por el colapso del régimen autoritario lo más seguro es que se produzca una más completa -o, al menos, menos restringida- transformación en orden a establecer una democracia política.⁵⁴ Desde la perspectiva

hecho, para ser más preciso, el caso brasileño más que adecuarse al modelo del «reemplazo» o al del «traspaso» correspondería al modelo de la «transformación». Ello, en virtud del control y flexibilidad exhibida por la élite en el poder. En efecto, a pesar de tratarse de un régimen burocrático-autoritario, en Brasil la élite gobernante se caracterizó por el predominio de los sectores «blandos», lo cual facilitó el dilatado proceso de liberalización de ese país.

⁵⁴En este tipo de transición por colapso también podrían presentarse obstáculos menos formidables a los avances en la democratización económica y social. Con todo, ello no es inexorable ni absolutamente seguro que suceda. La democratización económica y social, tal y como la entendemos en la primera parte del presente capítulo, es un proceso sumamente complejo y, al menos en el caso de América Latina, los gobernantes todavía no han ideado la fórmula o el camino acertado para su consecución. Es decir, en la ideación de mecanismos y procesos que eliminen la acentuada, escandalosa y endémica desigualdad social característica de la región. Véase: G. O'Donnell, "Democracia, ilusiones, consensos", en *Etcétera*, 183, 1 agosto de 1996, pp. 14-21.

menos ventajosa, estas transiciones poseen en común su alto nivel de incertidumbre, la cual se ve acentuada por la presencia de fuertes oposiciones desleales y confrontaciones directas e intensas entre los distintos grupos, organizaciones, partidos y facciones e intereses organizados.⁵⁷ La principal razón explicativa del surgimiento de dicha oposición ferozmente desleal estriba en la naturaleza misma de la transición por colapso o «reemplazo» ya que dejan a las clases dominantes (empresarios, oligarcas, etc.) y a las Fuerzas Armadas con muy escasa representación en el escenario institucional del proceso de transformación política. De esta suerte, tales grupos y organizaciones, al percibir el proceso de transición como una segura amenaza para sus intereses, utilizan todos sus recursos, que frecuentemente no son pocos, para obstaculizar la marcha del proceso de cambio político en dirección democrática.

De todas maneras, es mejor entrar en materia y mostrar cómo el modelo de transición a la democracia en los años ochenta seguido por las naciones latinoamericanas presenta un esquema singularmente contrapuesto al seguido por las naciones de la Europa mediterránea diez años antes.

3.1. Ausencia de pactos políticos para normar la transición

⁵⁷ G. O'Donnell, "Introducción a los casos latinoamericanos", en G. O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno...* ob. cit., Vol. 2, p. 12.

Tal y como desarrollaremos más adelante con el debido detalle, la diferencia más destacada al examinar los procesos de cambio político entre los casos latinoamericanos y la mayoría de los sudeuropeos consiste, sin duda alguna, en el papel central desempeñado en los primeros por las Fuerzas Armadas. No se trata, por supuesto, de un dato sin importancia. Y se vuelve más acentuado si se menciona la mayor heterogeneidad y diversidad propia experimentada por cada uno de los países señalados en el desarrollo de sus respectivos procesos de transición.¹² Después de este aspecto, la segunda diferencia más relevante radica, justamente, en la ausencia de pactos o acuerdos políticos explícitos, formales para regular y conducir el proceso de transición.¹³

Por supuesto, tenemos que partir de una constatación. La existencia de un pacto o acuerdo no es un rasgo indispensable para el desarrollo de un proceso de transición. Sin embargo, su existencia determina en sí misma las condiciones bajo las cuales

¹²Los casos latinoamericanos no sólo son más numerosos que los de la Europa Mediterránea. También expresan un mayor nivel de contraste y especificidad entre sí. A pesar de ello, su estudio demuestra objetivamente los rasgos comunes en los que fundamentamos el esbozo de modelo de cambio político discutido y examinado en el presente apartado.

¹³"Un pacto puede definirse -nos explican O'Donnell y Schmitter- como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los «intereses vitales» de quienes los acuerdan". Véase: G. O'Donnell, P. Schmitter, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", *op. cit.* p. 63.

dicho proceso se realiza. Es mucho menos frecuente, por no decir casi imposible, que un pacto o acuerdo para el cambio político se de en los casos de transiciones montadas sobre el esquema del «reemplazo» o la «transformación». En general, pues, lo que la teoría politológica coincide en señalar nos es que cuando es viable alcanzar un pacto o acuerdo la transformación de un régimen político puede lograrse de una manera gradual, pausada y ordenada durante su instauración, y enfrenta, por lo mismo, mejores perspectivas en su etapa de consolidación. Tal y como, en efecto, ocurre en los casos de transición por «traspaso».

Ahora bien, la razón de ello estriba en que el pacto o acuerdo facilita que un determinado régimen modifique su estructura institucional neutralizando el peligro de una confrontación violenta y, asimismo, sin que (en una condición de desequilibrio de fuerzas necesariamente) predomine un grupo de poder sobre otro. Como nos ilustran, en este sentido, O'Donnell y Schmitter:

"La democratización avanza como un «plan en cuotas», a medida que los actores colectivos, cada uno de los cuales con una modalidad de gobierno o configuración institucional preferida, entran en una serie de compromisos más o menos permanentes. Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su «proyecto ideal», y típicamente el resultado de esto es una «segunda alternativa» con la que ninguno de los actores se identifica por completo y que no es la que ninguno de ellos anhela, pero en torno de la cual todos concuerdan y participan." Más adelante estos autores recalcan: "El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos rivales o antagónicos interdependientes, y en la que ninguno de ellos puede

prescindir del otro ni imponer de manera unilateral su solución predilecta si pretenden satisfacer sus respectivos intereses divergentes".

Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia en la América Latina contemporánea no se realizaron bajo la égida de un pacto político formal. La única excepción al respecto lo fue el caso uruguayo, que si bien logro concertar un acuerdo, conocido como **el pacto del Club Naval**, en la práctica nunca llegó a entrar en vigor. Es decir, tal pacto llegó a ser formulado pero no llegó a ser instrumentado. Las causas que explican esta incapacidad para articular acuerdos y consensos básicos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un proceso de transición democrática tienen que ver directamente con la naturaleza particular de la sociedad civil y del sistema de partidos integrantes del régimen político en transición. Es decir, dependen de el grado de organización social (fuerte o débil) y desempeño partidista (activo o inactivo) de las fuerzas políticas constitutivas del régimen en

⁶⁰Ibid. pp. 65-66.

⁶¹ En realidad únicamente Venezuela y Colombia han sido los casos latinoamericanos de democratización política cuidadosamente pactada. Sin embargo, ambos procesos tuvieron lugar en los años cincuenta y ofrecen algunas particularidades que los diferencian de los procesos de transición desencadenados en los años ochenta, sobre todo, en las latitudes del Cono Sur. Vease: T. Lynn Karl, *El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela* en G. O'Donnell, et. al. *op. cit.* Vol. 2.

cuestion. Profundizar en este aspecto particular del estudio corresponde, no obstante, al apartado final de la presente sección.

3.2. La determinación desfavorable del contexto internacional

No nos detendremos mucho en el presente punto. Únicamente queremos reafirmar la argumentación general que sostiene que los factores internacionales son más favorables al desarrollo y consolidación de la democracia en las naciones del sur de Europa que en los países Latinoamericanos.⁶³ En el punto 2.2 del presente capítulo ya hemos señalado que las "diferencias y contrastes entre los casos (considerados) sustentan una evaluación más optimista en cuanto a las perspectivas de la instalación democrática en la Europa meridional que en América Latina".⁶⁴

Las razones de ello tienen que ver con diversos factores entre los que destaca el papel adoptado por las potencias en el escenario internacional.⁶⁵ El componente geoestratégico, ciertamente, juega

⁶³L. Whitehead, "Aspectos internacionales de la democratización", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comp.). *op. cit.* Vol. 3. Perspectivas comparadas.

⁶⁴G. O'Donnell, "Introducción a los... *op. cit.* p. 16.

⁶⁵Para Samuel Huntington, un proceso de cambio político de grandes dimensiones y con características de alcance global como los procesos estudiados de la Europa mediterránea o en América Latina encuentran en su origen las siguientes explicaciones: **Causas únicas**, por ejemplo la aparición de una potencia en el escenario internacional. **Desarrollo paralelo** que sugiere un nivel similar de desarrollo interno de un grupo determinado de naciones. **Efecto bola de nieve** el cual no es otro que el efecto de demostración o teoría del domino en donde a partir de una causa única de cambio interno

un papel primordial en la configuración de las condiciones que hacen más viable la influencia democratizadora en un caso y otro. Es decir, tanto la distancia física como la defensa de intereses considerados como estratégicos por parte de una potencia hegemónica determinan, normalmente, su política exterior a favor o no de la promoción de la democracia. En el caso de América Latina no puede dejar de tomarse en cuenta el rol desempeñado en este sentido por Estados Unidos.

En efecto, Estados Unidos siempre ha considerado a América Latina como parte de su área de influencia más cercana y donde menos tolera la influencia de otras potencias hegemónicas que no comparten su ideología liberal. Por supuesto, el discurso de las sucesivas administraciones norteamericanas ha manejado un nivel elevado de retórica a favor de la democracia que, en la práctica, ha enmascarado su apoyo a gobiernos y prácticas de claro corte autoritario. Se trata de un hecho que al parecer a nadie sorprende. Las abstractas declaraciones oficiales en favor de la democracia, en efecto, han guardado por lo general escasa correlación con las decisiones, políticas y el comportamiento observable de los funcionarios norteamericanos a la hora de defender sus intereses

dentro de una nación puede generalizarse por imitación y desencadenarse todo un proceso de cambio global con rasgos comunes. **La solución que prevalece** que es la existencia de una respuesta común -la democratización o el autoritarismo, por ejemplo- a diferentes desafíos o problemas dentro de distintas naciones. S. Huntington, **La tercera ola**, ob. cit. p. 41-43.

concretos y sus relaciones estrechas con los grupos de poder locales.

Por otra parte, la escasa correlación entre discurso y práctica política en cuestión se reduce si tomamos en cuenta que los pronunciamientos norteamericanos a favor de la democracia se refieren virtualmente al modelo de democracia política. Es decir, se trata de un discurso que pone el acento, como sabemos, en las cuestiones de procedimiento y de forma (contienda electoral limpia, partidos políticos libremente instituidos, garantías a la libertad individual, etc.) a diferencia de aquella otra concepción de democracia que coloca más énfasis en su dimensión social (derechos sociales e igualdad económica, mecanismos de apropiación y distribución de la riqueza, etc.). Bajo tal lógica, se comprende cómo y porque Estados Unidos ha tolerado y alentado regímenes autoritarios a todo lo largo y ancho de América Latina que, en su particular percepción, eran más apropiados para defender la propiedad privada y combatir al comunismo. Sin embargo, como nos recuerda G. O'Donnell "en la mayor parte de la Latinoamérica contemporánea se han producido algunos importante cambios subjetivos que, aun en medio de una árida configuración de factores «objetivos», ofrecen una nueva base para la esperanza acerca de la democratización".

⁴⁵L. Whitehead, *ob. cit.* p. 23.

3.3. El alto grado de militarización y el carácter represivo del régimen

El punto de partida del análisis del rol desempeñado por las fuerzas armadas en las estructuras de poder de las naciones latinoamericanas tiene que ver, como es fácil y objetivamente aceptado, con la extensión, profundidad y complejidad de dicho rol. No puede negarse, en efecto, que los militares han tenido una presencia permanente en la historia latinoamericana, al menos desde la formación de las repúblicas independientes en el siglo XIX. "De tal suerte, a lo largo del siglo XX, su incidencia ha sido incontrovertidamente decisiva en la configuración de la vida política e institucional de cada uno de los países del continente. En buena medida, salvo notables excepciones como México o Costa Ricas, los estados latinoamericanos -por lo menos hasta fines de los ochenta- se configuraron al amparo del poder castrense, cuyo influjo se hizo sentir con mayor fuerza hacia mediados de los sesenta, cuando se inauguraron los regimenes burocrático-autoritarios.

"Louis W. Goodman sostiene al respecto: "Para los militares, los ciento setenta y cinco años desde la independencia de España estuvieron signados por la crisis del régimen civil, sin solución de continuidad, y por la continua y heroica salvación de su patria realizada por su institución". Vease: L.W. Goodman. "Los militares y la democracia: A modo de introducción" en L.W. Goodman, J.R. Mendelson y J. Rial (comp.) **Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones civico-militares en América Latina**, Montevideo, PEITHO, 1990, p. XV. P. González Casanova, ob. cit.

Por supuesto, el anterior tipo de régimen político no es el único que subsume la presencia de los militares al frente y en el control del aparato estatal. Es decir, el régimen burocrático-autoritario es, sin duda, el tipo más articulado de régimen militar, pero, como sabemos, en América Latina también se han moldeado otros tipos de éste, quizás incluso más clásicos, como los regímenes sultanistas o tradicionales (en donde los militares circunscriben su rol al de mera guardia pretoriana) y sin olvidar los militarismos populistas, más interesantes -por lo demás- desde su clara y característica orientación antioligárquica."

Existen, sin embargo, dos rasgos comunes -si bien experimentados con distintos énfasis- en los distintos tipos de militarismos latinoamericanos antes de que se sucedieran las transiciones hacia la democracia en los años ochenta. En primer, lugar su afán por desempeñar un papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas. Aquí, está demás recordar que esa visión mesiánica de ser los promotores del desarrollo latinoamericano llevo a los militares a cosechar importantes fracasos. En segundo lugar, la misión de defensa, también asumida mesiánicamente, de la seguridad nacional en un mundo polarizado por la guerra fría. Los dolorosos excesos a los que llevó la ejecución de la guerra

"G. O'Donnell, "Introducción a los... *ob. cit.* pp. 16-17.

contrainsurgente por el estamento castrense en América Latina son también ampliamente conocidos y documentados⁶⁸.

En su lucha contra el avance del «comunismo», ciertamente, los militares latinoamericanos no sólo desaparecieron, torturaron y asesinaron a cientos de miles de opositores políticos, sino que prohibieron la existencia de sindicatos y partidos políticos, clausuraron parlamentos y violentaron a su antojo las constituciones políticas. En una palabra, no sólo quebraron las estructuras de la sociedad civil, sino que también rompieron las estructuras democráticas consolidadas antes del advenimiento de las dictaduras militares. El «orden» fue alcanzado y/o reestablecido al precio de desmembrar la sociedad civil y destruir la democracia.⁶⁹ Claro que esta participación decidida y directa en la guerra sucia, en la destrucción de las instituciones representativas y en el fracaso desastroso de la administración de la economía sumergió, a la larga, a las fuerzas armadas latinoamericanas en un desprestigio y

⁶⁸En relación, pues, al anterior modelo de las naciones de la Europa mediterránea, no cabe duda, que en América Latina encontramos índices infinitamente más elevados de violencia y represión, cuya responsabilidad resulta directa e inexorablemente imputable a las fuerzas armadas de la región.

⁶⁹De nuevo de la mano de Louis Goodman podemos recordar que: "...muchos de estos regimenes civiles fueron reemplazados por un gobierno militar en los años sesenta y en los setenta. Los gobiernos militares que tomaron el poder, se caracterizaron con frecuencia por el temor al desorden social y a la subversión marxista, y por la dura represión que afectó los derechos fundamentales de buena parte de la población". Vease: L. Goodman, *ob. cit.* p, 106.

deslegitimación -y en algunos casos, como el argentino, en un colapso institucional- sin precedentes.

Pero incluso en los casos de colapso institucional, los ejércitos latinoamericanos han guardado la capacidad de mantener una elevada dosis de poder, autonomía e influencia política. De ahí tenemos que, tanto por su tradición como por su desempeño reciente, el peso específico de los militares ha sido determinante en el desarrollo de los procesos de transición hacia la democracia. De hecho, una lección que nos arrojan las experiencias de transición democrática en Sudamérica es que un alto grado de militarización del régimen autoritario incrementa las dificultades de la transición, sobre todo en la etapa de la instauración pero también en el periodo de la consolidación."

En realidad, el problema crucial de someter a la institución castrense al control civil y limitar su influencia en el conjunto de la sociedad exige, en primer lugar, encontrar un fórmula creativa para reducir el poder y los amplios privilegios del estamento militar." En segundo lugar, la construcción de un nuevo esquema de relaciones cívico-militares que haga énfasis en la profesionalización de dicho estamento, asignándoles funciones

¹⁰Vease: A. Rouquié, "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *ob. cit.* vol. 3. pp. 171-212.

¹¹Vease: A. Sermeño, "Militarismo, ineficiencia gubernamental y crimen organizado", *ECA*, 1995, No. 557, pp. 248-251.

claras y limitadas y reforzando el aspecto apolítico de su ética profesional. Y, en tercer lugar, también una fórmula para "saldar las cuentas del pasado sin desbaratar la transición presente". Es decir, el de cómo manejar el sensible y espinoso asunto del ajuste de cuentas con los responsables involucrados en graves hechos de violación a los derechos humanos. Conseguir tales objetivos, por supuesto, es una empresa compleja y desafiante e involucra, entre otros factores, el grado de fuerza y la habilidad negociadora por el liderazgo civil así como el grado de penetración alcanzado por los militares en la configuración del régimen autoritario sometido a la transformación democrática.

¹⁴S. Huntington, La tercera ola, ob. cit. G. O'Donnell y P. Schmitter, **Transiciones desde un gobierno ...ob. cit. vol. 4, pp. 50-61.**

¹⁵Como nos aseguran en este sentido, O'Donnell y Schmitter: "Nuestra conclusión es que existen posibilidades condicionadas para instar a los militares a que dejen el poder e inducirlos a tolerar una transición hacia la democracia. Entre los problemas inmediatos más difíciles de resolver se encuentran la manera de administrar justicia a los responsables directos de los pasados actos de represión, y de establecer cierto control civil sobre las decisiones relativas a la promoción y a la asignación de recursos dentro de las fuerzas armadas. Como ya hemos dicho, a largo plazo los problemas (y las esperanzas) están dirigidas a la modificación gradual de la imagen que los militares tienen de sí mismos como custodios supremos del interés nacional, logrando que abandonen su preocupación por la seguridad interior para adoptar otro papel más verosímil y ortodoxo, el de defensores de la seguridad exterior del país (o de la región)". G. O'Donnell, P. Schmitter, **Transiciones desde un gobierno ... ob. cit. vol. 4, p. 61.**

3.4. Sociedad civil débil y sistema de partidos polarizado

Finalmente, en la sección presente comentaremos las características adoptadas por el desempeño de la sociedad civil en la creación y canalización de las presiones sociales que contribuyen y/o conducen a la supresión de un régimen autoritario. Como ya explicamos, el principio teórico puesto en juego aquí sostiene que el cambio político puede ser provocado por acciones colectivas de protesta tales como huelgas y otros tipos de acción propios de las organizaciones populares. Naturalmente, la intensidad de dichos actos por sí sola no provoca ni la caída de un régimen autoritario ni la transición a la democracia. Estos desenlaces particulares dependen tanto de la influencia de otros factores (internos y externos) involucrados como del nivel de organización alcanzado por las fuerzas sociales que retiran su apoyo al régimen sometido a las presiones de cambio.⁷⁴

Ahora bien, en los casos de América Latina, una nota propia de los periodos de movilización de las masas suscitados en los momentos de crisis autoritaria ha sido su menor nivel de organización y su mayor expresión de espontaneidad. De ahí que, aunque en algunos casos como el argentino las acciones de presión y protestas populares hayan provocado niveles de desequilibrio sistémico que contribuyeron decisivamente al colapso del régimen, la norma

⁷⁴A. Stepan, "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comp.), *ob. cit.* vol. 3. pp. 105-135.

general en la región muestra menor organización y autonomía en el desempeño de la sociedad civil, lo cual, por lo demás, deja más espacio entre las élites gobernantes a la aplicación de estrategias liberalizadoras. Brasil constituye, en este sentido, un caso ejemplar de la debilidad mostrada por los sectores populares organizados en el desarrollo de una extraordinariamente prolongada transición hacia la democracia. En este caso, la etapa previa de liberalización mostró un alto grado de control por parte de los militares a la cabeza del régimen en la apertura controlada que finalmente llevó a la democracia.

⁷⁵L. Martins, "La «liberalización» del gobierno autoritario en Brasil", *op. cit.* vol. 2. pp. 113-146.

Cuadro No. 2
América Latina: Transiciones conflictivas

Transición Conflictiva	Colapso Institucional	* Inexistencia de un pacto entre los principales actores * Colapso del régimen
(América del Sur)	Fuerzas Armadas	* Rol protagónico * Mayor responsabilidad directa en los actos (masivos) de violencia oficial
	Sociedad civil	* Débil * Polarización partidaria * Existencia de oposición desleal (antirégimen)
	Contexto Internacional	* Desfavorable
	Tipo de Régimen	* Mayor grado de militarización * Burocrático autoritario, Sultanista o Tradicional y Populismos

CAPITULO 2
ETAPAS DEL PROCESO DE TRANSICION
A LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

1. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito contribuir al esclarecimiento y a la determinación específica del tipo de transición e instauración experimentado por el régimen político salvadoreño desde enero de 1992 hasta la celebración de comicios generales en marzo y abril de 1994. De igual forma, ofrecemos aquí una propuesta de periodización analítica así como un breve bosquejo de los rasgos básicos de cada uno de los periodos propuestos para interpretar el desarrollo general del proceso de transición a la democracia en El Salvador. También, aunque de manera más bien implícita, éste capítulo pondrá ha discusión aquellas condiciones mínimas orientadas ha garantizar una efectiva consolidación de las modificaciones democráticas instauradas luego de la transición.¹

Por lo demás, tomamos como punto de partida de nuestro análisis, el reconocimiento de que no cualquier cambio político puede ser considerado como un integral y verdadero proceso de

¹No resulta innecesario recordar que ese proceso de consolidación dio inicio luego de celebradas las elecciones generales. No obstante, dos años después, todavía no habría alcanzado completamente la permanencia y/o congelamiento de los componentes y procedimientos de un pleno régimen democrático.

transición. Y menos aún de transición democrática. Aquí, como ampliamente hemos argumentado en el capítulo 1, existe ya un amplio acuerdo entre los especialistas quienes definen a la transición democrática como:

"un periodo ambiguo e intermedio en el cual el régimen autoritario ha abandonado algunas características determinantes del arreglo institucional precedente, sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen democrático que será instaurado".²

La transición democrática es, en este sentido, un periodo de fluidez institucional en el cual se enfrentan las diversas soluciones políticas sostenidas por los actores presentes en el escenario. De acuerdo a la definición anterior la transición democrática supone, en consecuencia, transformaciones en el régimen político que modifican tanto sus estructuras de autoridad (ejecutivo, congreso, etc), como sus normas (constitución) y sus valores (pluralismo, participación, etc) en una dirección inequívocamente democrática.

No cabe duda, pues, que desde los parámetros anteriores El Salvador ha completado ya ese periodo de «fluidez institucional» en donde los actores del proceso negociaron las diversas transformaciones del régimen expresadas en los contenidos de los

²Cansino, C. y Le Clercq, J.A, "La desintegración checoslovaca: ¿El fracaso de una transición?" en *La Jornada Semanal*, México D.F, N° 209, 13 de junio de 1993, p. 29.

Acuerdos de Chapultepec (desmilitarización de la sociedad, alcanzar el predominio del estamento civil sobre el militar, reformas constitucionales en las áreas judicial, electoral, etc). De hecho, todo el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz constituye, en rigor, el "establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y procedimientos políticos democráticos".¹ Un rápido examen de esa transición e instauración democrática nos indica que ambas etapas han estado plagadas de obstáculos, contratiempos y dificultades de todo tipo para su cabal ejecución.² Aun así, lo que defenderemos argumentativamente es que, efectivamente, en el proceso salvadoreño ha habido transición e

¹Vease: Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, México, 16 de enero de 1992 (el texto del Acuerdo se encuentra reproducido en la sección de documentación de la revista **Estudios Centroamericanos ECA**, 1992, 519-520: 103-151). También puede consultarse al respecto: C. Acevedo, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", **ECA**, 1992, 519-520: 15-54.

²Vease: Cansino y Le Clercq ... ob. cit. p. 32.

³Puede consultarse, para examinar los principales obstáculos enfrentados por el proceso de cambio político en cuestión, las fuentes siguientes: R. Cardenal, "Las crisis del proceso de pacificación", **ECA**, 1992, 529-530: 963-982. ----- "El fracaso del Estado salvadoreño", **ECA**, 1993, 534-535: 351-376. A. Sermeño, "Six months of peace in El Salvador", **El Salvador on line**, Center for democracy in the americas, Washington DC, N° 2, august 1992, pags. 5-7. "La sociedad civil y el reto de la democratización", **ECA**, 1993, 536: 507-526. "¿Son históricas las elecciones de 1994?", **ECA**, 1993, 537-538: 641-656. "Los escuadrones de la muerte: el pasado sigue siendo presente", **ECA**, 1993, 540: 941-949.

instauración democrática y, justamente, sus límites, alcances y posibilidades es lo que evaluaremos en el presente capítulo.

2. Las particularidades del caso salvadoreño

Aunque el fenómeno de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos prácticamente se ha generalizado a lo largo del orbe -abarcando tanto Europa del Sur como América Latina, Asia Oriental y Europa del Este-, en las dos últimas décadas, los estudios de política comparada aceptan que no existe un modelo estrictamente uniforme de transición. De esta suerte, se admite que "cada transición a la democracia ha expresado condiciones particulares y ha evolucionado de modo diferente";⁷ si bien ello se ha dado en el interior de un determinado régimen político que, en cuanto tal, posee componentes estructurales comunes que son los que se prestan a expresar una evolución relativamente particular. En realidad el caso salvadoreño, de acuerdo a Horacio Castellanos Moya, presenta seis particularidades con respecto a los procesos de transición suscitados en Sudamérica.⁸ Tales particularidades pueden

⁷S.P. Huntington, **La tercera ola**, Buenos Aires, Paidós, 1994.

⁸Nohlen, D. "¿Más democracia en América latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", **Síntesis**, Madrid, N° 6, octubre-diciembre 1988, págs. 37-63.

⁹Castellanos Moya, H. "Cultura y transición", **Tendencias**, San Salvador, N° 18, marzo de 1993, págs. 17-21.

formularse de la manera siguiente:

A. La transición es forzada por la existencia de una suerte de "equilibrio catastrófico" producido en el contexto de una prolongada guerra civil. La transición, en este sentido, es expresión de un proyecto de nación (la democracia política) adoptado por todos los actores involucrados en la marcha de la contienda bélica pero que, ciertamente, no representa cuantitativa ni cualitativamente la metas ni las aspiraciones de los proyectos de nación originalmente enfrentados. Ello es así debido a que ninguno de los proyectos enfrentados (insurgente vs. contrainsurgente) pudo imponerse sobre su rival y los actores tuvieron que ceder para dar paso a otro proyecto al cual se llegaría a través de la transición.

B. El fundamento de la transición se encuentra en un complejo y dilatado proceso de negociación entre los sectores contendientes que se desarrollo simultáneamente con la guerra civil. En realidad toda transición posee cierta dosis de negociación, pero en El Salvador nos encontramos frente a un caso de democratización cuidadosamente pactada, como veremos en el siguiente punto.

C. La transición -y en este caso también la instauración- se encuentra regida explícita y puntualmente por los **Acuerdos de Chapultepec**. En este documento se encuentran, en efecto, los compromisos de las partes para alcanzar la transformación de una fuerza insurgente en un partido político legal, junto a aquellas

reformas necesarias de las instituciones del Estado que abrirían el paso a la democracia política.

D. Debido a lo anterior la transición tiene tiempos específicos y preestablecidos en el calendario de ejecución de los Acuerdos de Paz. Por ello y ante la importancia y radicalidad de la mayoría de las medidas contenidas dentro de ese calendario puede sostenerse que en el caso salvadoreño la transición coincide en lo fundamental con la instauración democrática.

E. Otra especificidad de la transición salvadoreña -que se puede hacer extensible al resto de experiencias similares en la región centroamericana- estriba en que aquí no se trató de un proceso de redemocratización dado que el país no disponía previamente de ninguna tradición democrática exitosa. Sin duda, "en El Salvador no hubo una institucionalidad democrática previa a la guerra civil, sino regímenes de corte castrense que llegaron al poder ya fuera a través del golpe de Estado o de elecciones fraudulentas o excluyentes".⁵ De hecho, hasta 1979, el régimen autoritario salvadoreño perfectamente puede ser clasificado como una dictadura tradicional y patrimonialista.

F. La transición salvadoreña contó, finalmente, con una estricta supervisión internacional por parte de Naciones Unidas.

Ahora bien, dichas particularidades son básicas para comprender aquel conjunto de condiciones objetivas que determinan

⁵Castellanos Moya, H... *ob. cit.* p. 18.

a este proceso de transición política en sus dinanismos y configuración concreta. Es decir, para la política comparada el tipo de sistema autoritario y la tradición política precedente de un determinado país asume una importancia fundamental para la explicación de la naturaleza de su particular transición. Por tanto, en el estudio de la transición salvadoreña siempre debe tomarse en cuenta factores como la prolongada guerra civil que la antecedió, el control hegemónico del estamento militar sobre el conjunto de la sociedad civil, el rol intervencionista del gobierno norteamericano en la marcha de la vida política nacional, la paulatina consolidación del mecanismo electoral como vía legítima para acceder al poder en virtud del prolongado proceso de liberalización política puesto en marcha a lo largo de la década de confrontación militar, el replanteamiento de la estrategia de las fuerzas insurgentes en su lucha por acceder al control del aparato estatal, etc. La articulación concreta de éstos y otros factores en el inicio de la transición encauzan su rumbo y son claves para comprender sus particulares momentos y desafíos. Es de lo que nos ocupamos a continuación.

3. Las principales etapas de la transición

El nuevo régimen político -a decir verdad, todavía en gestación- en El Salvador podría calificarse de democrático si y solo si en el transcurso de la transición ha llegado a adquirir niveles

aceptables de autonomía y legitimidad. Y, por supuesto, toda vez que tales características habrían sido conquistadas sobre la base del establecimiento de estructuras, normas y relaciones efectivamente democráticas entre dicho régimen y la sociedad civil. Ahora bien, para medir objetiva y empíricamente el grado de autonomía y legitimidad generado por el proceso de transición e instauración democrática realizaremos un rápido examen de sus principales momentos de desarrollo.

Una disección analítica de la marcha del proceso de transición e instauración democrática en el periodo estudiado muestra tres etapas claramente diferenciadas. Una primera etapa iniciaría con la suscripción del Acuerdo de Paz y comprendería, en rigor, el momento de desmilitarización de la sociedad salvadoreña, proceso en virtud del cual el FMLN renunció a su estatuto de fuerza militar insurgente, entregó sus armas y se reincorporó a la vida legal-institucional del país mientras que, en contrapartida, se redujó y depuró al ejército salvadoreño.

La segunda etapa, una vez que se habían sentado las bases mínimas para hacer viable la reconciliación de la sociedad salvadoreña, se configuró en torno a la preparación y readecuación de las fuerzas políticas para competir en las elecciones generales de marzo de 1994. En ese mismo periodo, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) impulsó, verificó y

¹⁰C. Cansino, V. Alarcon Olguin, **América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?**, San José, FLACSO/CIDE, 1994.

certificó, además de la realización de comicios confiables e imparciales, el cumplimiento de un conjunto de medidas contenidas dentro del Acuerdo de Paz y que constituían en si mismas una amplia y ambiciosa reforma política en los planos jurídicos y electoral, así como la ejecución de un programa de compensación económica para los grupos de excombatientes del ejército y de la guerrilla.

El tercer período, finalmente, habría comprendido el inicio del proceso de consolidación democrática tras el nuevo escenario político-institucional configurado a partir de los resultados electorales y la emergencia de nuevas fuerzas socio-políticas. De hecho, una clara muestra de la madurez y del avance alcanzado por el proceso de cambio político lo constituyó, en este sentido, la finalización de la tarea supervizadora y evaluadora encargada a ONUSAL junto a la entrada en vigor de nuevas instituciones, surgidas al amparo del proceso de paz, y con la misión explícita de vigilar y hacer funcionar los procedimientos que califican a un régimen político como democrático. Estas nuevas instituciones son: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la Policía Nacional Civil (PNC) y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

3.1 Una transición cuidadosamente pactada

La ofensiva militar guerrillera de 1989 constituyó un verdadero parteaguas del proceso sociopolítico salvadoreño.¹¹ Su verdadero impacto, en efecto, consistió en mostrar a los diversos actores del conflicto que los dinamismos bélicos ya habían dado todo de sí, toda su potencialidad, y, en consecuencia, les impuso la necesidad de construir una salida consensuada a la profunda crisis política.

A partir de marzo de 1990 el proceso de negociación entre el gobierno salvadoreño y la guerrilla del FMLN fue relanzado decisivamente en Ginebra, contando con la importantísima mediación de Naciones Unidas.¹² A lo largo de los veintidos meses subsiguientes las partes negociaron arduamente -no sin presiones de diversas fuerzas internacionales y experimentando agudos momentos

¹¹Ignacio Ellacuría en uno de sus últimos escritos previó lúcidamente que el proceso salvadoreño se encontraba a las puertas de una nueva fase. Ello no era debido a que en el proceso hicieran acto de presencia nuevos agentes políticos sino, sobre todo, que el proceso mismo mostraba novedades estructurales las cuales permitían hablar de esa nueva fase. Baste de momento esta única referencia, entre una importante cantidad de trabajos que han analizado desde varias ópticas posibles el impacto de la ofensiva militar guerrillera de 1989 en El Salvador. Véase, al respecto: I. Ellacuría, "Una nueva fase del proceso salvadoreño", en **Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989) Escritos políticos**, San Salvador, UCA/Editores, 1991, tomo III, pags. 1855-1897.

¹²Algunos de los trabajos que analizan los pormenores del proceso de negociación en ésta etapa pueden mencionarse: C. Acevedo, "Los alcances de la ronda de México", en **ECA**, 1991, 501: 409-429. -----, "Balance ... op. cit. "¿Por qué no avanza la negociación?", en **ECA**, 1991, 501: 391-408. "El Salvador comienza a moverse", en **ECA**, 1991, 516: 891-908.

de estancamiento- un Acuerdo de Paz (suscrito finalmente el 16 de enero de 1992 en el castillo de Chapultepec, México) para poner fin a las hostilidades bélicas e iniciar un complejo proceso de democratización de la sociedad salvadoreña¹³.

Para los intereses de ésta investigación, a dicho periodo puede denominarse sin temor la etapa de la pretransición¹⁴ por cuanto se caracterizó, en primer término, por subordinar la marcha de la guerra al desarrollo de los principales acontecimientos políticos del país¹⁵ y, en segundo lugar, porque su resultado final fue una incuestionable agenda para la transformación democrática nacional. Es decir, el objetivo último y englobante de estos Acuerdos no fue, ciertamente, la mera superación del estado de guerra -aunque obviamente los primeros compromisos adquiridos por las partes se concentraron en definir las condiciones del cese de fuego y la separación de la fuerzas contendientes-, sino la

¹³Cfr. "La paz que se acerca", **El Salvador/Proceso**, 1991, No. 496, 27 de noviembre de 1991. "Radiografía de una marcha", **El Salvador/Proceso**, 1991, No. 497, 4 de diciembre de 1991. "La marcha de la negociación: otra vez a Nueva York", **El Salvador/Proceso**, 1991, No. 498, 11 de diciembre de 1991. "Balance Político", **El Salvador/Proceso**, 1991, No. 500, número extraordinario de diciembre. "El fin de la guerra", **El Salvador/Proceso**, 1992, No. 501, 31 de enero de 1992.

¹⁴Como mencioné anteriormente, en el caso de El Salvador la transición y la instauración democrática son procesos íntimamente vinculados y coincidentes en el tiempo.

¹⁵Vease para mayor información: A. Sermeño, "La guerra en el segundo año del gobierno de ARENA", **ECA**, 1993, 516: 891-908.

redefinición (muy limitada, por cierto) del ordenamiento socioeconómico y la configuración de una nueva institucionalidad social y política. No está demás, por tanto, mencionar los principales contenidos de esos acuerdos para discutir posteriormente si su implementación fue fiel a los términos bajo los cuales fueron concebidos en el pacto original.

A. Acuerdos sobre la Fuerza Armada: La institución armada en El Salvador posee una larga trayectoria de injerencia y control directo sobre la vida política del país. De hecho, dicha dominación se ha ejercido continua y abiertamente por más de sesenta años¹⁶. Así que, en consecuencia, la mayor parte de los Acuerdos se orientaron ha procurar una radical transformación de las estructuras constitutivas de la Fuerza Armada. De este modo, los Acuerdos formularon un conjunto de medidas para reducir al cincuenta por ciento el aparato militar así como el poder depurarlo

¹⁶ Texto de los Acuerdos de Paz, op. cit.

¹⁷Diversos estudios de política comparada "sugieren que un régimen militar puede dejar herencias importantes que constituyen obstáculos poderosos para la consolidación democrática". Véase al respecto: K. Walter, y P. Williams, "El ejército y la democratización en El Salvador", en **ECA**, 1993, 539: 813-839. A. Rouquié, "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (comp.), **Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3. Perspectivas comparadas**, Buenos Aires, Paidós, 1994. Sobre la configuración del régimen militar en El Salvador son ya estudios clásicos: R. Guidos Béjar, **El ascenso del militarismo en El Salvador**, San Salvador, UCA/Editores, 1980. M. Castro Moran, **Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo**, San Salvador, UCA/Editores, 1984.

de sus miembros más autoritarios y vinculados con graves hechos de violación a los derechos humanos. Otras medidas específicas adoptadas en este sentido fueron la supresión de los cuerpos de seguridad, de todos los cuerpos paramilitares existentes y de los organismos de inteligencia adscritos al ejército, así como la creación de una nueva Policía Nacional Civil -junto a una nueva estructura de seguridad pública- que debería caracterizarse por su respeto de los derechos humanos y su pluralismo político. Pero además, se adoptaron medidas para garantizar la subordinación de la institución castrense al poder civil. Ello a través de la creación de un nuevo marco legal destinado a reformular y reducir las funciones constitucionales de la Fuerza Armada. Tales funciones se redujeron exclusivamente a dos: la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio.

B. Acuerdos Políticos: Se trata de un conjunto de reformas constitucionales que introducen importantes modificaciones en los sistemas judicial y electoral del país¹⁰. Entre las reformas al sistema judicial destacan la creación del Procurador Nacional para la defensa de los Derechos Humanos (*Ombudeman*) y el establecimiento

¹⁰El Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec selló un bloque de acuerdos políticos que abarcan el Acuerdo sobre derechos humanos suscritos en Costa Rica, el 26 de julio de 1990; los Acuerdos de reformas constitucionales, firmados en México el 27 de abril de 1991; y los Acuerdos de Nueva York I y Nueva York II, suscritos el 25 de septiembre y el 31 de diciembre de 1991, respectivamente. Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), "Los derechos humanos en los Acuerdos de Paz", ECA, 1992, S19-520, pp. 55-68.

de los criterios básicos que habrían de regir al Consejo Nacional de la Judicatura y a la Escuela de Capacitación Judicial. Estas y otras medidas buscaban garantizar el fin de las ejecuciones sumarias individuales y colectivas, de las desapariciones forzadas, de las capturas ilegales y de las torturas. En el ámbito electoral, el Acuerdo estableció reformas al sistema electoral que darían confiabilidad y equidad a las estructuras encargadas de realizar los futuros comicios.

C. **Acuerdos Socioeconómicos:** Aquí, los Acuerdos se concentraron en dictar algunas disposiciones para resolver el problema agrario, en discutir las modalidades de la cooperación externa para la reconstrucción del país y en la creación de un mecanismo para concertar un diálogo económico entre los representantes del gobierno, la empresa privada y las clases trabajadoras denominado Foro de Concertación Económico Social. Cabe destacar que en esta dimensión los Acuerdos han sido menos específicos y, por tanto, el gobierno posee un mayor margen de autonomía en la interpretación exacta para proceder a su cabal ejecución.¹⁹

A cambio de estos Acuerdos, en definitiva, las fuerzas insurgentes del FMLN accedieron a desarmarse, desmovilizarse y

¹⁹J. Arriola y D. Mena, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", ECA, 1992, 521, pp. 213-226. "Los retos de la economía en los Acuerdos de Paz", El Salvador/Proceso, 1992, 501, 31 de enero.

poner fin a su estructura militar para transformarse en un partido político. La suscripción de los Acuerdos, de hecho, constituyó para las fuerzas insurgentes un logro político nada desdeñable si bien estos tampoco contenían todas sus aspiraciones en materia de reforma de la sociedad. Lo cierto es que de haber sido puestos en vigor todos los Acuerdos sin deformaciones ni limitaciones habría cabido esperar -tanto por el FMLN como por el resto de fuerzas sociales- que los graves problemas del país serían dirimidos políticamente. Es decir, los Acuerdos estaban concebidos para crear las estructuras de un nuevo régimen político democrático. Un régimen, pues, que cumpliría con las características propias de la democracia política.⁴⁵

3.2. La desmilitarización de la sociedad salvadoreña (1992-1993)

3.2.1. El periodo del cese de fuego

En este particular ámbito de la realidad salvadoreña es donde el proceso de transición avanzó más y, paradójicamente, donde todavía,

⁴⁵Entendemos por régimen democrático, junto con Cansino y Alarcón Olguín, aquel constituido por "un conjunto de reglas explícitas y prefijadas para la resolución pacífica de los conflictos. Los arreglos políticos son el resultado de compromisos, cuyo producto sustancial permanece relativamente incierto. Los principales autores de estos compromisos son estructuras políticas de intermediación vinculados en un mayor o menor grado con los varios grupos de interés. Los intermediarios políticos juegan un rol fundamental en el proceso de decisión y elaboración de políticas". C. Cancino, y V. Alarcón Olguín, *ob. cit.* 98.

al cierre del proceso de instauración, enfrenta los mayores desafíos. Lo cierto es que el retiro de las Fuerzas Armadas de los distintas esferas de la vida social y su reubicación como un componente más del aparato estatal sujeto al poder civil logró llevarse a cabo, si bien con suma lentitud y multitud de tropiezos.

El primer punto a favor del proceso de desmilitarización consistió, sin duda alguna, en haber logrado superar de forma definitiva el estado de confrontación militar. La mejor prueba de ello radicó en que las diversas etapas para poner fin a la guerra civil se alcanzaron sin mayores contratiempos. Es decir, las fuerzas militares se separaron (ejército y FMLN); el cese al fuego se cumplió de manera casi perfecta (con excepción de pequeñas provocaciones por parte del ejército); la guerrilla del FMLN procedió a desalzarse (reincorporándose a la vida civil con plenos derechos legales) destruyendo una parte significativa de su armamento y, finalmente, entregando el resto a la misión de observadores de Naciones Unidas.

Cabe destacar respecto de este último punto que las fuerzas insurgentes intentaron eludir el control de la misión de observadores de Naciones Unidas al pretender mantener arsenales de armas clandestinos dentro de El Salvador y fuera en la vecina nación de Nicaragua. El escándalo causado por el descubrimiento de tales arsenales, sin embargo, supuso un importante costo para las

*Vease: A. Sermeño, "Balance político de 1993", en **El Salvador\Proceso**, 1993, 544: 4-12.

fuerzas ex-insurgentes tanto en materia de divisiones internas como de desprestigio internacional.²²

Por el lado del ejército, el proceso de desmilitarización fue ofreciendo mayores resistencias e, incluso, ellas habrían mantenido un perfil de alza constante. En términos de reducción puede sostenerse, efectivamente, que la institución castrense experimentó un proceso de disminución de efectivos de aproximadamente el 25 por ciento.²³ Ahora bien, dicho proceso no estuvo exento de irregularidades con relación a los términos del Acuerdo de Paz. Muchos efectivos que pertenecieron a las unidades élite de combate

²²En mayo de 1993 un importante arsenal de armas clandestino perteneciente a las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) fue descubierto tras una repentina explosión en una casa localizada en la periferia de la ciudad de Managua (Nicaragua). Tal descubrimiento puso en entredicho la voluntad del FMLN de insertarse de manera definitiva a la vida legal e institucional de El Salvador. El descubrimiento del arsenal significó altos costos políticos para las fuerzas ex-rebeldes. En un pronunciamiento sobre la actitud del FMLN emitido el día 11 de junio, el Consejo de Seguridad de la ONU consideró que "el mantenimiento de depósitos clandestinos de armas, constituye la más grave violación hasta la fecha de los compromisos adquiridos en virtud de los Acuerdos de Paz". Véase, C. Ramos, "Arsenales de armas: grave incumplimiento de los Acuerdos de Paz", en ECA, 1993, 536: 577-581.

²³Resulta sumamente difícil conocer con exactitud el número de efectivos del ejército por lo inaccesible de este tipo de información. Sin embargo, expertos norteamericanos calcularon el número de efectivos entre 54 y 57 mil (incluyendo a los aproximadamente 15 mil efectivos de los cuerpos de seguridad) en su momento de máximo desarrollo. Voceros de la Fuerza Armada, no obstante, afirmaron que su personal de tropa y oficialidad estaba compuesto por 63,175 efectivos. Dado que la Policía Nacional iba a ser separada de la Fuerza Armada y que la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda y la de Aduanas serían disueltas, la reducción total probablemente se aproxima al 25 por ciento, de 42 mil efectivos a únicamente 31 mil.

pasaron a engrosar las filas de otras menos especializadas y cuyo personal fue dado de baja de la institución armada. Asimismo, las instalaciones de las unidades militares desarticuladas continuaron bajo el control del ejército.

La disminución numérica del ejército no constituye, sin embargo, el criterio idóneo para medir la reducción de la influencia castrense en la marcha de la vida política nacional. De hecho, el poder civil resultó incapaz de imponer los términos bajo los cuales la institución armada procedería a depurar a los oficiales de alto rango involucrados en abusos de autoridad y graves hechos de violación a los derechos humanos y los limitados avances logrados bajo este rubro se consiguieron debido casi exclusivamente a la presión internacional.

La evaluación de la alta oficialidad del ejército corrió a cargo de una Comisión *ad hoc* compuesta por tres ciudadanos salvadoreños notables quienes recomendaron la remoción de aquellos efectivamente implicados en graves hechos de violación a los derechos humanos o considerados no aptos para participar en la nueva vida institucional del país. La lista de oficiales fue entregada al entonces presidente Salvadoreño, Alfredo Cristiani y al Secretario General de la ONU, Boutros Ghali en septiembre de 1992. El manejo de dicha lista fue confidencial a solicitud del gobierno salvadoreño. Aún así, en la primera semana de enero de 1994 se esperaba que salieran del ejército los mencionados

oficiales entre los que se presumía estarían incluidos los principales jefes del alto mando del Estado Mayor, así como a los jefes de las principales guarniciones del país. Empero, ello simple y llanamente no sucedió. Naciones Unidas protestó fuertemente ante lo que calificó de "incumplimiento" gubernamental. El forcejeo entre Naciones Unidas y el gobierno salvadoreño se prolongó por espacio de seis meses hasta que la depuración del ejército se completó el 01 de julio de 1993.

Cabe señalar que la consecución de este objetivo fue producto de la presión internacional -incluida la del gobierno norteamericano- y reveló una grave incapacidad de los diversos sectores de la sociedad civil salvadoreña para incidir en la exacta ejecución de los Acuerdos de Paz. Es decir, a estas alturas del proceso de instauración democrática se hicieron evidentes serias

"El 01 de enero desde su sede en Nueva York, Naciones Unidas expresó su sorpresa y crítico fuertemente las disposiciones adoptadas por el gobierno en dicha coyuntura, pues "no están en conformidad con las recomendaciones de la Comisión **Ad Hoc**, sobre depuración de la Fuerza Armada para la baja y el cambio de destino de una lista específica de oficiales, que el presidente Cristiani se había comprometido a poner en práctica". C. Ramos, "Balance político", en **El Salvador/Proceso**, 1993, No. 593: 4-13. "La depuración de la Fuerza Armada", **El Salvador/Proceso**, 1992, No. 519, 17 de junio. "La Fuerza Armada se resiste a la depuración", **El Salvador/Proceso**, 1992, No. 532, 30 de septiembre. "La clave está en la Fuerza Armada", **El Salvador/Proceso**, 1992, NO. 537, 4 de noviembre. "Habrà depuración", **El Salvador/Proceso**, 1992, No. 538, 11 de noviembre. "La demanda de los generales", **El Salvador/Proceso**, 1992, No. 542, 9 de diciembre.

"Confirma EU: si se presiona a Cristiani para la depuración", **La Jornada**, México, 14 de marzo de 1993, pag. 38.

limitaciones estructurales en los principales actores involucrados en la marcha de la ejecución de los Acuerdos de Paz. En concreto, en el ámbito de los representantes de la oposición política, resultó claramente evidente cómo el FMLN aceptó el manejo discrecional realizado por el gobierno salvadoreño de la cuestión crucial relativa al manejo de la depuración de la Fuerza Armada. Es decir, de la ejecución de una depuración castrense realmente profunda y efectiva. Ello, presuntamente, habría sido aceptado por los líderes ex-rebeldes a cambio de la promesa gubernamental de conseguir algunos beneficios socioeconómicos extra destinados a favorecer a sus tradicionales bases sociales de apoyo. Visto ahora en una perspectiva de mayor amplitud, cabe decir que dicha concesión de la oposición política terminó siendo un error estratégico de gran magnitud, pues a partir de ese momento el FMLN perdió virtualmente la capacidad de liderazgo y/o efectiva influencia en la conducción del proceso de transición -la cual, obviamente, quedó íntegramente en manos del gobierno y de los sectores de la derecha tradicional.

Otro indicador directo de la difícil marcha hacia la desmilitarización del país radicó en los obstáculos surgidos en la constitución de un nuevo régimen de seguridad pública. Aquí la Fuerza Armada se resistió por todos los medios a dejar el control de estos organismos públicos en manos exclusivamente de las autoridades civiles. Al respecto, debe señalarse que no obstante la existencia de retrasos, falta de financiamiento y toda suerte de

tergiversaciones en la creación de la Policía Nacional Civil ésta habría logrado abrirse camino y vale afirmar que la misma se encuentra actualmente en un estado de franca consolidación.

3.2.2. Verdad y reconciliación nacional

Toda transición de un régimen autoritario a otro democrático exige forzosamente un momento de verdad y de reconciliación nacional. Se trata muy probablemente de una de las etapas más difíciles de todo proceso de cambio político pues su propia naturaleza supone un "ajuste de cuentas" que puede desencadenar las reacciones más inesperadas, sobre todo en los actores involucrados en los hechos de coacción y represión. El desafío aquí planteado consiste, justamente, en encontrar la forma de saldar esas cuentas del pasado de modo tal que no desbaraten la transición del presente. De acuerdo con Schmitter y O'Donnell:

"el problema que más contamina el clima ético y político de la transición y que, a raíz de sus reverberaciones dentro de las Fuerzas Armadas, alimenta los peores temores de una regresión brutal es el que atañe a los actos represivos perpetrados durante el régimen autoritario".²⁶

Probablemente, uno de los rasgos que mejor distingue a un régimen autoritario de otro es el grado de brutalidad y represión

²⁶G. O'Donnell, y P. Schmitter, **Transiciones desde...** Vol. 4, ob. cit. p. 122.

autoritaria generalizada ejercida por un régimen de tal naturaleza. Ello, obviamente, a través de instituciones y personas que muchas veces pueden ser identificadas directamente y determinando su grado de apoyo y colaboración con el ejercicio de tales medidas coactivas. De tal suerte, parece ser una norma común que cuando la represión ha sido menos brutal o generalizada o cuando ha tenido lugar hace ya mucho tiempo, el ajuste de cuentas puede ser "clemente" y la transición más fluida y segura. En cambio, cuando el caso ha sido contrario, la transición se ve seriamente amenazada por los actores autoritarios que normalmente poseen todavía una importante cuota de poder.

El Salvador representa en este aspecto un caso insólito para la política comparada. Aquí, paradójicamente, la misma clase política y militar que ejerció el autoritarismo y la impunidad con una profundidad y extensión sin precedentes para su época aceptó que una **Comisión de la Verdad** se diera a la tarea de esclarecer los principales hechos de violencia cometidos en el transcurso de la prolongada guerra civil. Esto no era otra cosa que los actores involucrados en esos actos aceptaran ser examinados y juzgados moral y políticamente por sus flagrantes prácticas autoritarias y los consecuentes y masivos abusos de autoridad que se les imputaban.

A pesar de esa insólita característica (quizá forzada por la realidad o producto de un mal cálculo de los negociadores

gubernamentales del Acuerdo de Paz), la gravedad de los hechos de violencia cometidos en el pasado inevitablemente tendría que conmocionar, como en verdad sucedió, a las estructuras políticas todavía conformadas desde el pasado reciente del autoritarismo." Así, en un marco de tensión e incertidumbre política, el informe de la Comisión de la Verdad se dio a conocer el 15 de marzo de 1993 en la sede de las Naciones Unidas por el propio Secretario General Boutros Ghali.

"De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad 1992-1993, Naciones Unidas, 15 de marzo de 1993. Sobre el contenido y las reacciones suscitadas a raíz de la divulgación del informe de la Comisión de la Verdad puede consultarse, de entre un amplio número de estudios y publicaciones: "Comisión de la Verdad conmociona estructura política", en *Infopress Centroamericana*, 18 de marzo de 1993, N° 1023, pags. 1-4. *Estudios Centroamericanos ECA*, número monográfico, 1993, 534-535. Cabrera, A. "El informe de la Verdad. Radiografía de una barbarie", en *Tendencias*, N° 19, abril de 1993, pp. 8-13. "La comisión de la Verdad presentó su informe a la ONU". Algunos influyentes medios de la prensa mexicana concedieron un importante espacio al seguimiento de los pormenores de este capítulo particular de la transición a la democracia en El Salvador. Aquí se destacaron las siguientes notas de prensa: *La Jornada*, 16 de marzo de 1993. "Rechaza Cristián el plazo para destituir a 15 oficiales; insiste en la amnistía", *La Jornada*, 16 de marzo de 1993. "A quienes se acusa en El Salvador", *La Jornada*, 16 de marzo de 1993. "A examen, la actuación de EU en El Salvador", *La Jornada*, 18 de marzo de 1993. "La aprobación de amnistía general, maniobra del gobierno salvadoreño", *La Jornada*, 22 de marzo de 1993. "Amnistía general y absoluta, "lo más sano para la reconciliación", *La Jornada*, 23 de marzo de 1993. "Descalifican militares a la Comisión de la Verdad", *La Jornada*, 24 de marzo de 1993. "Desaprueba Ghali la amnistía en El Salvador", *La Jornada*, 25 de marzo de 1993. "Aprobar la amnistía a criminales de guerra salvadoreños, "retroceso y transgresión", *La Jornada*, 25 de marzo de 1993. "Busca EU vías para juzgar a militares salvadoreños", *La Jornada*, 26 de marzo de 1993. "Cristián: nadie pasará sobre la ley salvadoreña", *La Jornada*, 27 de marzo de 1993.

El contenido del informe examinó y estableció la naturaleza de los hechos de violencia política suscitados a lo largo de los doce años de guerra. Sus resultados resultaron ser escalofriantes y con razón se les llegó a llamar la «radiografía de una barbarie» o el «reporte del fratricidio». En síntesis, el informe, sobre la base de más de 22 mil denuncias recibidas por la propia Comisión, concluyó que:

- * El 85% de las violaciones a los derechos humanos fueron ejecutadas por los agentes del Estado: ejército, ex-cuerpos de seguridad y ex-defensas civiles.

- * El 10% de las violaciones a los derechos humanos fueron cometidas por los escuadrones de la muerte.

- * El 5% de las violaciones a los derechos humanos fueron cometidas por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

- * El 75% de las violaciones a los derechos humanos fueron cometidas durante los primeros cuatro años de la década de los 80's, mientras gobernaba la Democracia Cristiana.

- * El 95% de los casos apuntados se registraron en las zonas rurales del país.

La Comisión de la Verdad no fue investida con fuerza legal, aunque sí contó con la potestad de proponer las recomendaciones legales e institucionales necesarias con la intención de que tales actos no se repitieran. En consecuencia, sus recomendaciones se convirtieron en parte integral de los Acuerdos de Paz y de

ejecución obligatoria para el gobierno de El Salvador. Bajo esa óptica, el informe recomendó principalmente:

* La destitución de sus cargos públicos y la baja de la Fuerza Armada de 40 militares que también se presume figuraron en la lista de militares que la Comisión *ad hoc* recomendó depurar.

* La pronta transformación del aparato de justicia imperante. Es decir, la Comisión de la Verdad determinó que "el actual sistema judicial salvadoreño no está en condiciones de juzgar con objetividad y llevar a cabo las sanciones contra los responsables de las violaciones a los derechos humanos".²⁸

Cabe destacar que para la mayor parte de la sociedad civil salvadoreña el informe de la Comisión de la Verdad no reveló hechos nuevos y desconocidos. Esto es, el informe se limitó a ratificar "secretos a voces" y, por tanto, su desvelación de la verdad es incompleta. A pesar de ello, el informe sacudió con fuerza telúrica a las estructuras políticas y ahí, justamente, radicó su transcendencia histórica. En efecto, el informe negó la versión oficial de muchos hechos de violencia masiva e impune. Y, con ello, puso en evidencia la responsabilidad de los encargados de las estructuras estatales quienes sistemáticamente se negaron a investigar los crímenes más horrendos cometidos durante el desarrollo de la guerra civil.

²⁸Texto del informe de la Comisión de la Verdad. *ob. cit.* pp. 185-198.

De igual manera, el informe reveló que la impunidad que permitió estos graves hechos de violencia colectiva se sustentó y sustentan todavía en la existencia de un sistema judicial inefectivo, así como en la ausencia de mecanismos de control que garanticen la aplicación de la legalidad en los distintos ámbitos de la vida social. Por tanto, sus recomendaciones contienen valiosas medidas para transformar el actual régimen en transición en uno verdaderamente democrático. Aquí, pues, ha estribado el valor del informe en cuestión. Como muy bien enfatizó, en este sentido, un editorial de la revista **Estudios Centroamericanos**:

"No obstante, sus limitaciones (relacionada con la falta de investigación sobre los civiles que organizaron, dirigieron y financiaron los escuadrones de la muerte), el informe es el texto de historia contemporánea del país más importante que todo salvadoreño debiera leer y conocer, y, no tanto por lo que dice descriptivamente del pasado, sino por el esfuerzo para identificar los patrones estructurales de la violencia y el encubrimiento, para romper con ellos y para mostrar las líneas maestras de la transición hacia la democracia. Al mostrar una parte de la realidad que había sido ocultada y tergiversada, el informe subvierte el discurso oficial del gobierno, de la Fuerza Armada y de la derecha. De ahí que el informe sea subversivo y desenmascarador, pero también liberador de la mentira y del pasado mismo, y es en este sentido, generador de historia. Es una victoria de la verdad contra la mentira".²⁹

La capacidad de presión del ejército y de la derecha tradicional impidió -y, de hecho, ha impedido hasta la fecha- que

²⁹"Esperar contra toda esperanza", en *ECA*, 1993, número 534-535, p. 337.

las necesarias recomendación de la Comisión de la Verdad hayan sido puestas en vigor de manera integral. De ellas, se logró aplicar únicamente las relacionadas con la depuración de la Fuerza Armada y, por supuesto, solo a costa de fuertes presiones internacionales. Otras medidas destinadas a reforzar el control civil sobre el militar han sido ignoradas junto con las recomendaciones para reestructurar y sanear el incompetente y corrupto poder judicial.

Poco, pues, se avanzo en esta materia en el proceso de transición. En realidad, la desvelación de la verdad sobre la violencia política fue prontamente neutralizada por el poder ejecutivo. Así, por ejemplo, ninguna de las revelaciones sobre los responsables de actos como las masacres del Mozote, Sumpul, etcétera, así como de asesinatos políticos, cómo el del Arzobispo de San Salvador en 1980, Monseñor Arnulfo Romero, o el del asesinato de los sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana en 1989, dieron pasos a procesos judiciales para intentar castigar a los responsables y sentar de esa manera un precedente en favor de la efectiva aplicación de la justicia.

En efecto, hay que destacar que la presencia de la misión de observadores de Naciones Unidas, una de las particularidades de la transición salvadoreña que en teoría daba mayores garantías para una transición exitosa y ajustada a sus propias normas de instauración democrática, pudo hacer poca cosa para evitar que el gobierno despreciara e ignorara las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. La Fuerza Armada y los sectores tradicionales de

poder cerraron filas difamando y rechazando públicamente la labor en contra del encubrimiento de la verdad. El gobierno, finalmente, sancionó y ratificó, de forma precipitada, cómplice y vergonzosa, esa reacción prepotente. Solamente cinco días después de conocido el contenido del informe de la Comisión de la Verdad, la Asamblea Legislativa aprobó una iniciativa del ejecutivo destinada a otorgar una polémica amnistía general a todos aquellos mencionados como responsables de las matanzas, torturas y asesinatos cometidos durante la guerra. De nada valió el oportuno reclamo en contra de la amnistía por parte del mismo Secretario General de la ONU, Boutros Ghali -quién la desaprobó- y de representantes de la sociedad civil salvadoreña como la Iglesia Católica y sectores laborales organizados. Así, el precedente sentado terminó siendo negativo al afirmar la impunidad y negar una auténtica reconciliación nacional.

3.3. La etapa pre-electoral (1993-1994)

3.3.1. Ampliación del sistema de partidos y el componente político-electoral

Como sabemos, la teoría politológica contemporánea argumenta que una auténtica democracia política se encuentra configurada sobre la base del respeto a la participación legal de las fuerzas de oposición por parte del régimen vigente, independientemente de la

ideología que profesen. Es decir, estamos aquí frente a una concepción más bien restringida de democracia, como afirma Cerroni, la cual "se limita a excluir la violencia de la vida política y garantizar la libre competencia".³⁰ Ahora bien, bajo un esquema de esta naturaleza las estructuras políticas de intermediación (sobre todo partidos políticos) adquieren un protagonismo procedimental de primer orden, toda vez que son tales estructuras las llamadas a canalizar las demandas de los diversos grupos de interés y de la sociedad civil en su conjunto. El objetivo último de éste esquema general, entonces, consiste en establecer un conjunto de reglas explícitas y prefijadas por todos los actores políticos para la resolución pacífica de los conflictos.

Un esquema en apariencia tan elemental para estructurar la convivencia social no ha podido todavía alcanzar una vigencia plena en El Salvador. En efecto, no es necesario ser un experimentado historiador para aceptar que en El Salvador nunca ha existido un régimen democrático y menos aún un sistema político moderno.³¹ Por ello, la ejecución de los Acuerdos de Paz posee, como ya he reiterado, el potencial de fundar la democracia. Para captar las novedades surgidas en éste ámbito, sin embargo, es necesario

³⁰U. Cerroni, *Reglas y valores en la democracia*, México, Alianza, 1991.

³¹A. Sermeño, "Premodernidad política y frágil democratización", *ECA*, 1995, 563, pp. 886-890. R. Turcios, "Una oportunidad para la democracia", en *Tendencias*, San Salvador, número 24, octubre de 1993, pp. 17-19.

retroceder hasta 1982 cuando se inicia un proceso de competencia electoral -en el marco de la guerra y como componente político central del proyecto contrainsurgente- que fue ganando a lo largo de la década importantes dosis de legitimidad.¹²

Entre 1982 y 1991 en El Salvador se realizaron seis procesos electorales, a saber: 1982 . Asamblea Constituyente, 1984 Presidenciales, 1985 Legislativas y Municipales, 1988 Legislativas y Municipales, 1989 Presidenciales y 1991 Legislativas y Municipales.¹³ Este proceso es importante, entre otras razones, por que posibilitó la reconstrucción del sistema de partidos en el periodo que va de 1982 a 1988.¹⁴

¹²R. Guido Béjar, "El Salvador: ¿Una democracia diferente? (Apuntes para la definición del régimen político salvadoreño)", en R. Guido Béjar y S. Roggenbuck (eds.), **El Salvador a fin de siglo**, San Salvador, Fundación Konrad Adenauer, 1995, pp. 17-42.

¹³González, L., y otros. **Sistemas Políticos Comparados: Guatemala, Chile, El Salvador y México**, FLACSO\México, Mimeo, 1993. Sobre los procesos electorales en la década de los ochenta en El Salvador pueden consultarse: C. Acevedo, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", en **ECA**, 473-474: 151-168. Centro de información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), "Destapando la "caja negra". Condicionamientos técnicos del proceso electoral de 1984", **ECA**, 426-427: 197-220. "Las elecciones de 1985. ¿Un paso adelante en el proceso de democratización?", **ECA**, 438: 205-214. I. Ellacuría, "Visión de conjunto de las elecciones de 1984", **ECA**, 426-427: 301-321. S. Montes, "Las elecciones y el poder en El Salvador", **ECA**, 399-400: 59-68. -----, "Los condicionamientos socio-políticos del proceso electoral", **ECA**, 426-427: 187-196.

¹⁴R. Córdova Macías, "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)", **Fundaungo**. Documentos de Trabajo. Serie de Análisis de la Realidad Nacional 92-1. Diciembre de 1992.

De todas maneras, este sistema de partidos se caracterizó por su limitado espectro ideológico, a pesar de ser un sistema multipartidario -en dondê los partidos fundamentales eran ARENA (Alianza Republicana Nacionalista, PCN (Partido de Conciliación Nacional y PDC (Partido Demócrata Cristiano)- ellos expresaban en rigor un clivaje liberal (PDC)-conservador (ARENA, PCN). Fue hasta las elecciones de 1989 que el espectro político se amplió con la inclusión de los partidos de izquierda UDN (Unión Democrática Nacionalista) y Convergencia Democrática (una coalición de partidos formada por el Movimiento Popular Social Cristiano, MPSC, el Movimiento Nacional Revolucionario, MNR y el Partido Social Demócrata, PSD) con lo cual surgió un nuevo clivaje: el clivaje izquierda derecha.

A finales de 1992, como hemos visto líneas arriba, el FMLN completó su proceso de transición de ejército guerrillero a partido político. A lo largo de 1993, el FMLN también -al igual que el resto de fuerzas políticas- se estuvo preparando para la decisiva competencia electoral del 20 de marzo de 1994. La participación legal de la izquierda desarmada constituía, por tanto, una prueba de fuego para la consolidación del sistema partidista. Sin embargo, el panorama para la celebración de comicios libres, limpios y exentos de fraudes no era tan prometedor como a simple vista podría haber parecido. Aquí los problemas fundamentales resultaron ser dos: primero, la aguda crisis del sistema partidista y, en segundo lugar, la reaparición de los escuadrones de la muerte.

La ejecución de los Acuerdos de Paz y en particular la aparición del FMLN, como fuerza emergente, en el escenario de la contienda política provocó un agudo proceso de reacomodo de fuerzas partidarias. Tal proceso de redefinición, sin embargo, se caracterizó por una elevada dosis de incertidumbre e indefinición. Y es que los partidos políticos sin excepción enfrentaron graves crisis internas que se manifestaron tanto en la redefinición de su identidad ideológica -que no termina de concretarse, sobre todo en las fuerzas de izquierda- como en la falta de concertación interna para definir a sus respectivas candidaturas para presidente y vicepresidente en la contienda electoral." Falta de concertación que era expresión de serias diferencias en el interior de los institutos políticos.

A título ilustrativo de lo anterior analizaré rápidamente la situación particular de las tres principales fuerzas políticas partidarias en esa coyuntura preelectoral percibida como decisiva por las fuerzas contendientes.

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Es el actual partido en el poder. Incuestionablemente se le asocia con graves factores deslegitimadores como los escuadrones de la muerte, los secuestros, el militarismo y la represión generalizada, en virtud de su origen oligárquico o, dicho con otras palabras, de extrema derecha

¹⁶C. Ramos, "El nebuloso escenario de los partidos políticos", ECA, 1993, 540: 1027-1030. Este tema se amplía debidamente en el capítulo 4 de la presente tesis.

radical. Aún así, desde 1988 ha sido la primera fuerza electoral con un porcentaje de votos válidos de 48.1% en 1988; 53.8% en 1989; y, 44.3% en 1991.³⁶ Dicha tendencia, no obstante, empezó a declinar durante 1993 de acuerdo a numerosas encuestas de opinión, si bien de forma ligera, lo que, por otra parte, no puso en peligro su supremacía en el terreno de la preferencia ciudadana.

Más allá de esa relativa pérdida de mercado electoral; otros datos indicaban que el partido se encontraba (y de hecho aún se encuentra) dividido entre los sectores duros y blandos. O, para decirlo con más apego a la realidad salvadoreña, entre el sector militarista de la oligarquía que impuso a Armado Calderón Sol como candidato a los comicios del 94 y el sector industrial y modernizante de la misma, liderado por el entonces Presidente de la nación, Alfredo Cristiani. La tardía y sorpresiva postulación del relativamente desconocido por las bases del partido, Enrique Borgo Bustamante -Presidente de la aerolínea local TACA- como compañero de fórmula de Calderón Sol, fue interpretado en su oportunidad como un claro intento por unificar al partido y, además, como un contrapeso a la tendencia militarista y escuadronera prevaleciente en ese momento.

Partido Demócrata Cristiano (PDC). Este partido gobernó el país durante el periodo de la segunda junta de gobierno (80-81) y

³⁶Sección especial de la revista **Tendencias** con base en cifras oficiales del entonces Consejo Central de Elecciones. "Rumbo al 94", **Tendencias**, número 23, septiembre de 1993.

más tarde de 1984 a 1989. Ha sido también un partido fuertemente deslegitimado aunque por distintas razones que el partido arena. Es decir, la fuente de deslegitimación del PDC se origina en la consideración por parte de la opinión pública de que éste es un partido plagado de líderes corruptos e incompetentes -al menos durante el período en que estuvo en el poder. Durante el primer gobierno de ARENA, no obstante, fue la segunda fuerza política nacional muy por delante de las incipientes coaliciones de izquierda en proceso de reorganización en ese momento. En 1988 obtuvo el 35.1%; en 1989, el 36.0%; y, en 1991, el 27.9%. Así, pues, al igual que ARENA, su caudal electoral se fue agravando e inevitablemente erosionando al punto de haber quedado desplazado en plena recta de la etapa preelectoral -tal y como mostraron en su oportunidad los principales sondeos de opinión- de ese segundo lugar por la emergente coalición de izquierda Convergencia Democrática-FMLN.

Una clara diferencia del PDC con relación al partido ARENA estribó en el hecho de que el PDC no supo administrar con confidencialidad sus crisis internas al grado de haber sufrido una segunda división partidaria desde la última de 1988. Aquí, las disputas giraron en torno a la necesidad de democratizar internamente al partido y de hacerle recuperar credibilidad política en el seno de su erosionada base electoral.

Convergencia Democrática-FMLN. A pesar de haber conseguido constituirse como la segunda fuerza política nacional, ratificada en los resultados de las elecciones generales de 1994, la incorporación de este nuevo partido a la vida política legal no resultó exenta de obstáculos en tanto izquierda desarmada.³⁷ En efecto, una primera fuente de sus problemas se originó en la dificultad, y a la larga imposibilidad de convertir su poder - fundamentalmente militar-, ganado a lo largo de la guerra, en caudal y presencia político-electoral. Como podemos intuir, ello no podía resolverse de manera mecánica. Además, íntimamente vinculado a lo anterior estuvo la problemática de crear métodos democráticos en estructuras verticales propias para conducir una guerra. Hubo aquí, definitivamente, una dinámica de división y una imagen de desgaste en el seno de la izquierda que no era necesariamente irreversible pero que no pudo ser revertida.

Adicionalmente, la izquierda adoleció escandalosamente de falta de propositividad concreta para la solución de los desafíos nacionales. Por supuesto, aquí también se trató de dificultades producidas en parte por la crisis de identidad de la izquierda a nivel mundial.³⁸ En realidad, el redespliegue ideológico de la

³⁷"Los debates en el FMLN", **Tendencias**, número 21, junio de 1993, pags. 5-8. R. Guido Béjar, "La izquierda en El Salvador", en S. Roggenbuck y R. Guido Béjar (eds.), **Partidos y actores políticos en...** ob. cit. pp. 53-78.

³⁸"La liberalización de la izquierda", **El Salvador\Proceso**, 1994, No. 597: 11-12. R. Guido Béjar, "El centro político y la

izquierda -con su fascinación por ocupar posiciones de centro- fracasó en su intento por consolidar una nueva fórmula del proyecto democrático.

Finalmente, lo más grave resultaron ser las incoherencias de posición política frente a temas fundamentales en el cumplimiento de los Acuerdos, como lo fue, para mencionar sólo un ejemplo, el caso de la depuración de la Fuerza Armada. Existen aún, como por lo demás ya dijimos líneas arriba, razonables y fundadas dudas de que la izquierda pudiese sostener la capacidad de autotransformación en una de las fuerzas fundamentales para la construcción de un nuevo proyecto de nación en El Salvador."

Pero la principal prueba de que el sistema de partidos funciona no funciona de acuerdo a las normas democráticas no provino de las crisis internas de los principales partidos, sino de la recaída del sistema político -o en la imposibilidad de evitarlo- en el recurso de la violencia para combatir al adversario político. Nos referimos al resurgimiento del accionar de los "escuadrones de la muerte" que amenazó peligrosamente al proceso de transición y, con ello, al futuro del país.

reproducción del consenso", **Tendencias**, número 23, septiembre de 1993. E. Torres Rivas, "Acerca del redespliegue ideológico de la izquierda", **Tendencias**, número 25, noviembre de 1993. H. Samour, "El ERP se convierte a la socialdemocracia", **ECA**, 1993, 539: 884-885.

³Vease el capítulo 4.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado y el Instituto de Derechos Humanos de la UCA fueron los primeros en dar la voz de alerta sobre el accionar de esos grupos paramilitares y clandestinos de derecha. El gobierno lo negó rotunda y públicamente pero a los pocos días una nueva ola de brutales crímenes políticos sacudió al país una vez más.⁴⁷ Se trató, en efecto, de crímenes perpetrados a sangre fría, en plena vía pública, bajo la luz del día y con el rostro descubierto. Al mismo tiempo, se multiplicaron

⁴⁷El 25 de noviembre, sujetos no identificados asesinaron al ex-comandante del FMLN, Francisco Velis Castellanos; el 30, desconocidos balearon mortalmente al ex-comandante Heleno Hernán Castro; el 09 de diciembre fue asesinado otro ex-comandante y miembro del Comité Político del FMLN, Mario López. Al respecto puede consultarse: C. Ramos, "Balance... ob. cit." "Los escuadrones de la muerte"... ob. Cit..."Asesinan a Francisco Velis, ex jefe del FMLN", *La Jornada*, 26 de octubre de 1993. "Se moviliza el FMLN contra el crimen organizado", *La Jornada*, 27 de octubre de 1993. "Asesinan los escuadroneros a otro ex líder guerrillero salvadoreño", *La Jornada*, 31 de octubre de 1994. "Demanda Boutros Ghali a Cristiani detener la ola de asesinatos", *La Jornada*, 01 de noviembre de 1993. "Pide el FMLN apoyo para desmantelar a escuadrones", *La Jornada*, 03 de noviembre de 1993. "Niega la derecha nexos con escuadrones de la muerte", *La Jornada*, 05 de noviembre de 1993. "Pide la ONU a Cristiani investigar los asesinatos políticos de opositores", *La Jornada*, 06 de noviembre de 1993. "Vinculan la CIA y el Pentágono, al vicepresidente salvadoreño con los escuadrones de la muerte", *La Jornada*, 10 de noviembre de 1993. "Pronto, la comisión investigadora de los escuadrones, ofrece Goulding", *La Jornada*, 16 de noviembre de 1993. "En riesgo, la última etapa del proceso de paz: FMLN", *La Jornada*, 17 de noviembre de 1993. "Onusal: se investigara la violencia política en El Salvador", *La Jornada*, 27 de noviembre de 1993. "Piden resultados sobre escuadrones antes de los comicios", *La Jornada*, 28 de noviembre de 1993. "Ex militares, dispuestos a declarar contra los escuadrones de la muerte", *La Jornada*, 02 de diciembre de 1993.

las amenazas de muerte contra los líderes opositores de izquierda.

El reaparecimiento de los "escuadrones de la muerte" colocó en el centro del debate político las demoras y los incumplimientos de los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz y colocó al proceso de transición en una de sus crisis más graves. Ante todo, ese impune accionar mostró lo insuficiente del proceso de desmilitarización y de subordinación del poder militar al civil y, en consecuencia, la incapacidad gubernamental para desarticular tales estructuras clandestinas enquistadas en las mismas estructuras de poder del Estado. La presión internacional y nacional forzaron al gobierno a crear una Comisión encargada de investigar a los escuadrones a la que se le denominó "Grupo Conjunto". Si bien su constitución fue un hecho positivo, sus resultados inmediatos mostraron la pervivencia de las estructuras clandestinas de represión selectivas. Estructuras que garantizan hasta la fecha la impunidad a sus miembros en la ejecución de graves actos contra los derechos humanos.¹¹

Lo que ha resultado inculcable es que el resurgimiento de la violencia política tenía como propósito fundamental poner alto al proceso de transición. En realidad, los sectores tradicionales de poder estaban sumamente inquietos con el ascenso de las organizaciones de izquierda a la segunda fuerza electoral del país

¹¹"Violencia institucionalizada", ECA, 1994, 549, pp. 615-628. Informe del Grupo Conjunto (reproducido en la sección de documentación de ECA, 1995, 549-551: 857-877 y 973-998.

pues percibían que era una coalición electoral comprometida con la cabal ejecución de los Acuerdos de Paz y, en consecuencia, contraria a sus intereses de dominación hegemónica. Como hipotetizó editorialmente, en este sentido, la revista **Estudio Centroamericanos**:

"Los militares y los capitalistas que no han podido entender las nuevas realidades nacionales han renovado su antigua alianza para combatir el proceso de transición por medio de los "escuadrones de la muerte". En el pasado, los utilizaron para aniquilar a sus enemigos políticos; ahora vuelven a recurrir a ellos para detener los cambios estructurales que la transición trae consigo. Por eso no sería nada extraño encontrar en esta nueva alianza a los mismos militares y civiles del pasado".⁴²

La solidez del proceso de paz fue cuestionada radicalmente por el resurgimiento de la violencia política y la debilidad del sistema judicial para investigar esos hechos y castigar a los responsables. Y es que es difícil sostener la vigencia de un sistema democrático cuando se asesina con impunidad a los opositores al régimen.

3.3.2. ¿Elecciones fundacionales?

Si volvemos rápidamente a la lectura politológica especializada en el tema del cambio político, recordaremos que una elección fundacional es aquella que se produce bajo condiciones históricas

⁴²"Los "escuadrones de... op. cit. p. 509.

excepcionales y permite a la sociedad civil -sobre la base de una contienda limpia y libre- decidir el curso futuro de la nación.⁴² Normalmente, en este tipo de elecciones se pone en juego de una manera creíble y real los intereses de las clases propietarias y de las instituciones establecidas, incluidas instituciones tradicional o tendencialmente hegemónicas, como las Fuerzas Armadas. Por lo mismo, este tipo de elecciones suele estar acompañado de un profundo dramatismo y una buena dosis de incertidumbre. Con frecuencia, también, las elecciones fundacionales dan paso al proceso de instauración democrática. En el caso salvadoreño, la realización de comicios de esas características abrieron o, mejor dicho, posibilitaron más bien el inicio del período de consolidación de la democracia.

Las elecciones generales de marzo de 1994 en El Salvador, ciertamente, poseían a simple vista un gran potencial fundacional. Una parte significativa de políticos y analistas de hecho dieron en llamarlas los «comicios del siglo». Los principales argumentos que se esgrimieron para justificar esa denominación hicieron referencia al hecho de que: a) por primera vez participaría la izquierda radical de forma legal ampliando de manera real la oferta política; b) serían los primeros comicios celebrados en época de paz y en ellos se pondrían en juego todos los estamentos del poder

⁴²Schmitter y O'Donnell... *Transiciones desde...* Vol. 4., op. cit. pp. 57-63.

gubernamental; c) serian, igualmente, la culminación del proceso de paz iniciado desde la suscripción del Acuerdo de Paz en 1992; y d) contarían con una amplia y confiable supervisión internacional, lo cual disuadiría, en principio, cualquier posibilidad de fraude.

Aún así, ese potencial fundacional se vio oscurecido por algunas condiciones irregulares que rodearon a los comicios. Algunas de ellas eran de carácter técnico y tenían que ver con la configuración del padrón electoral. Otras, en cambio, eran más graves pues tenían que ver con la persistencia de elementos de la cultura autoritaria dentro de la sociedad salvadoreña al punto que incluso llegaron a amenazar con revertir la marcha del proceso de transición.

Con relación al padrón electoral, expertos de Naciones Unidas cuestionaron su confiabilidad. Este, en efecto, habría poseído un elevado índice de inclusiones indebidas y de exclusiones masivas de ciudadanos. En realidad, a pesar de haberse detectado y reconocido públicamente tal problema poco se avanzó en su corrección y superación de tal suerte que un tercio de la población con derecho a voto no pudo ejercerlo por haber quedado excluida del registro electoral.⁴⁴ La magnitud del problema y la incompetencia del

⁴⁴"Según los datos del Tribunal Supremo Electoral, de 5,047,925 salvadoreños, 2,700.430 tienen dieciocho años o más y, por lo tanto, el 53.49 por ciento de la población tiene derecho a ejercer el sufragio. Pero sólo 1,956,130 ciudadanos se encuentran inscritos en el registro electoral y poseen su respectivo carné electoral. De acuerdo a las leyes vigentes, sólo está cantidad de electores está capacitada para ejercer el sufragio". "¿Son libres las elecciones de 1994?", ECA, 1993, 539: 801-812.

Tribunal Supremo Electoral hizo, a la postre, prácticamente imposible incluir a esos ciudadanos en el registro y dotarlos de identificación electoral.

Más preocupante aún fueron las condiciones de gran inseguridad pública que rodearon la celebración de los comicios. La violencia política, disfrazada muchas veces como delincuencia común, generó un clima de temor generalizado en el seno de la sociedad salvadoreña. Es este un punto que ya abordamos en el apartado anterior. Aquí lo que quisiéramos recalcar nada más es que ese miedo inducido y mantenido sobre la población se habría convertido en un eficaz disolvente de la organización política abierta de la población, lo cual, por supuesto, también reduciría la capacidad de transformación de la transición democrática.

Por todo lo dicho, en las elecciones de marzo de 1994 se puso en juego la posibilidad misma de afirmar la buscada consolidación del proceso de apertura democrática y la modernización del sistema político que la transición se colocó como sus objetivos más claros. Ello, lógicamente, no debería de haber sido así, toda vez que tales elecciones pretendían ser fundacionales de un nuevo régimen. El problema, pues, estribó en que en las elecciones la continuidad del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz se encontró en peligro. Incluso se llegó a especular libremente que, en este sentido, los representantes del ala radical del partido gobernante abrigaban la esperanza de dar marcha atrás al proceso de cambio político en dirección democrática en caso de que llegaran a ganar los comicios.

O, al menos, de dejar incompletos y postergados aquellos Acuerdos que el actual gobierno no pudo o no quiso ejecutar. Por otra parte, no debe minusvalorarse ni perderse de vista el hecho de que en el Salvador el poder militar esta fuera de la competencia electoral y de sus resultados. Y, ello tambien amenazo veladamente y minimizo el necesario y positivo caracter fundacional de esas elecciones.

3.4. Resultados electorales

Los resultados electorales favorecieron contundente e inobietablemente a Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el partido que representa los intereses de la derecha nacional. Se trató de un holgado triunfo conseguido en el contexto de una competencia partidaria no exenta de importantes anomalias e irregularidades, pero que fueron al final minimizadas y calificadas los resultados de la consulta popular de aceptables, imparciales y equitativos."

Como hemos anticipado, las elecciones del 20 de marzo tenian como propósito elegir a todos los miembros de eleccion popular que se establecen en la Constitucion. Es decir, se trató de una eleccion general que puso en juego la designacion de las personas encargadas de administrar las estructuras de poder politico a todo nivel: ejecutivo, legislativo y municipal. Tambien fueron

"R. Guido Béjar, "1994: Transición y elecciones en El Salvador", *Realidad*, 1994, número 36, marzo-abril, pp. 183-192.

elecciones realizadas en un contexto de pacificación sin precedentes y con la ampliación formal y real de todo el espectro político. La participación de la izquierda (revolucionaria y recientemente desarmada) marcaba, de hecho, un hito sin precedentes, ya que ella, después de casi dos décadas de movilización político-militar y más de una década de abierta confrontación bélica, había decidido incorporarse al ámbito de lo que por muchos años y todavía hasta tiempos recientes había considerado intransigentemente como la «legalidad burguesa». Por todo lo anterior, la realización de estos comicios bajo tales condiciones y características hacia de los mismos el marco óptimo para profundizar y consolidar los Acuerdos de Paz y su proyecto de instauración de la democracia política. .

En términos de cifras, los resultados fueron los siguientes:“ En la elección presidencial, ARENA ganó 641,108 votos (49.03%); la Coalición de izquierda 326,552 votos (24.9%); el Partido Demócrata Cristiano (PDC) 214,277 votos (16.36%); el Partido de Conciliación Nacional (PCN) 70,604 votos (5.39%); el Partido Movimiento de Unidad (MU) 31,502 votos (2.41%); el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN) 13,841 (1.05%) y el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) 10,843 (0.83%). El total de votos válidos fue de 1,307,667. El total de votos nulos, impugnados y abstenciones llegó a 104,199.

“Los datos son oficiales y cuentan con la certificación del Tribunal Supremo Electoral, el nuevo órgano rector de los procesos electorales.

Cuadro 1

 Resultados electorales elección presidencial
 1a. Vuelta, 20 de marzo de 1994

Partidos	Votos	Porcentaje
PDC	214.277	16.36
ARENA	641.198	49.03
PCN	70.604	5.39
COALICION CD/FMLN/MNR	326.582	24.90
MAC	10.843	0.83
MU	31.502	2.41
MSN	13.841	1.05
Total	1.307.667	100.00

Con estos resultados hubo necesidad de convocar a una segunda vuelta, el 24 de abril, con dos contendientes: Armando Calderón Sol y Rubén Ignacio Zamora, por ARENA y la Coalición de Izquierda FMLN-Convergencia Democrática, respectivamente. En esa ocasión los resultados favorecieron a Calderón Sol con 818,264 votos (68.34%) y Zamora quedó con 378,960 votos (31.66%).

Cuadro 2

Elecciones Presidenciales
2a. Vuelta, 24 de abril de 1994

Partidos	Votos	Porcentajes
COALICION CD/FMLN/MNR	378.960	31.66
ARENA	818.264	68.34
Total	1.197.264	100.00

Los resultados de la elección de diputados de la Asamblea Legislativa, en cambio, fueron los siguientes: ARENA también logró el triunfo al alcanzar 605,776 votos (45.02%); el FMLN consiguió 287,811 votos (21.39%); el PDC bajo hasta los 240,451 votos (17.87%); el PCN obtuvo 83,620 votos (6.20%); Convergencia Democrática, que no participó en coalición para los comicios legislativos, apenas pudo tener 59,843 votos (4.44%). El residuo de la votación se distribuyó de la manera siguiente: el MU 33,510 (2.49%); el MSN 12,827 (0.96%); el MAC 12,109 votos (0.9%) y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) 9,431 votos (0.7%). Con estos resultados, la composición de la Asamblea quedó de la siguiente manera: ARENA con 39 diputados, FMLN con 21, PDC con 18, PCN con 4, PCN con 1 al igual que el MU. No lograron escaños el MNS, MAC y MNR y al no superar el mínimo de votación establecido por la legislación electoral perdieron su registro oficial.

Cuadro 3

Elección para diputados. Resultados por partidos
1994

Partidos	Votos	Porcentaje	Diputados
ARENA	605.776	45.02	39
FMLN	287.811	21.39	21
CD	59.843	4.44	1
MNR	9.431	0.7	0
MAC	12.109	0.9	0
MU	33.510	2.49	1
MSN	12.827	0.96	0
PCN	83.920	6.20	4
PDC	240.451	17.87	18
Total	1.345.277	100.00	84

En cuanto a los Concejos Municipales, que a nivel nacional alcanzan un total de 262, ARENA conquistó 207 alcaldías (79.0%); el PDC 29 alcaldías (11.1%), el FMLN 13 alcaldías (5.0%), la coalición FMLN-Convergencia Democrática 2 alcaldías (0.8%), el PCN 10 alcaldías (3.8%) y el MAC 1 alcaldía (0.4%). El resto de partidos políticos no obtuvieron alcaldías.

Cuadro 4
Elección para Alcaldías por partido
1994

Partido	Alcaldías
ARENA	207
FMLN	16
MAC	1
PCN	10
PDC	29
Total	262

En un primer y superficial nivel de análisis estos resultados configuran el panorama siguiente: ARENA se consolidó como la primera fuerza político-electoral. El FMLN, a su vez, pasó a ocupar la segunda posición si bien no de forma consolidada aún. El tercer lugar fue para el PDC, que perdía por primera vez en su historia de casi 30 años el quedar dentro de los dos primeros lugares. El PCN, por su parte, se resistió a desaparecer y ha intentado seguir jugando un rol relevante en el escenario parlamentario, ya que la suma de diputados del PCN y ARENA garantizan la mayoría absoluta requerida para controlar las decisiones legislativas.⁴⁷

3.4.1. Interpretación de los resultados y el nuevo escenario político

No deja de ser sorprendente el holgado, contundente y homogéneo triunfo de la derecha salvadoreña en unas elecciones marcadas por las expectativas abiertas por la participación de la izquierda. En realidad, la pregunta inmediata que viene a la mente cuestiona sobre cómo es posible que un partido con la tradición antidemocrática e incluso terrorista de ARENA haya conseguido superar airoosamente el desgaste que conlleva siempre una gestión gubernamental y en este caso inusualmente controvertida. Para el

⁴⁷J.F. Lazo, "Elecciones y lecciones... ¿Qué paso en marzo de 1994, *Realidad*, 1995, número 23, enero-febrero, pp. 109-190.

analista político, Carlos Acevedo⁴³ los factores que contribuyen a explicar dicho fenómeno serían los siguientes:

A. La relativamente «buena» gestión macroeconómica del anterior gobierno de ARENA, de cuyos frutos se habría beneficiado su candidato y, posteriormente, presidente electo, Armando Calderón Sol.

B. La estrategia de propaganda utilizada por ARENA que no perdió ocasión para explotar a su favor el capital político aportado por los Acuerdos de Paz. A su favor contó, en este terreno, no sólo la mayor e inequitativa cantidad de recursos económicos y/o materiales sino también el claro predominio de las técnicas publicitarias más sofisticadas.⁴⁴

C. En tercer lugar destaca la también inobjetable evolución ideológica de ARENA hacia posiciones moderadas, lo cual le permitió, en efecto, ampliar sensiblemente el círculo de sus electores sin tener que, necesariamente, perder el voto duro de sus militantes y simpatizantes más fanatizados.

⁴³C. Acevedo, "Las elecciones generales de 1994: Consolidación de la hegemonía de ARENA", ECA, 1994, 545-546, pp.195-211.

⁴⁴Como dice, al respecto, Carlos Acevedo: "La derecha, que en más de diez años de conflicto armado no pudo derrotar al FMLN en el terreno militar, donde éste enfrentaba mayores desventajas, ha terminado haciéndolo cómodamente en el campo de batalla ideológico, en el cual la izquierda parecía contar a su favor con los dinamismos estructurales del proceso". *Idem*. p. 204.

D. En correspondencia con lo anterior, las cifras electorales muestran por sí mismas una cierta inclinación mayoritaria del electorado hacia opciones de derechas y/o conservadoras.

El fracaso electoral del FMLN, por otra parte, exige también un esfuerzo básico de interpretación y comprensión, entre otras razones por el carácter polarizado de la competencia electoral y por las elevadas expectativas que abrió la presencia de la izquierda radical en el terreno de la disputa de la preferencia ciudadana. Apoyándonos en el analista anteriormente citado, podemos decir que el «increíble y triste desempeño electoral» de la izquierda se explica a partir de los factores siguiente:

A. En primer lugar, la existencia secular de un atávico espíritu de divisionismo prevaleciente en la izquierda, el cual afecto del desempeño de la coalición a todo lo largo de la campaña, con repercusiones estratégica y tácticas más o menos graves, tanto en términos de imagen como de efectividad.

B. En segundo lugar, se encuentra la cuestión del mal manejo de la campaña electoral por parte de la izquierda.

De hecho, "el FMLN perdió la batalla electoral porque no supo ganar la guerra ideológica... (debido a que) la campaña electoral consistió, en lo fundamental, en una guerra publicitaria, llevada a cabo en los medios de comunicación más que en las giras de campaña, en las concentraciones de plaza o en el contacto casa por casa con el electorado. La campaña no fue ocasión para el debate ideológico, el cual fue sustituido por el **spot** publicitario, un terreno donde ARENA disponía de clara superioridad".

C. Finalmente, y estrechamente ligado a los dos factores anteriores, un tercer elemento que sobredetermino el desempeño electoral lo constituyó el hecho de que la Coalición de izquierda no supo o no pudo inspirar credibilidad a su oferta política. Aquí destaca en primer plano, efectivamente, el que no fue sometido a debate un programa socioeconómico coherente, realista y viable para construir una nueva sociedad. Más aún, la noción misma de una nueva sociedad pareció esfumarse en los planteamiento de la Coalición que cedió, en este terreno, a la lógica discursiva de ARENA. Adicionalmente, la izquierda fracasó en su esfuerzo por hacer creer a la gran empresa privada que su gobierno sería capaz de administrar con una mínima eficiencia la economía. Esto es, mantener la estabilidad de las grandes variables macroeconómica, garantizar un clima de «seguridad jurídica» para la inversión, negociar la deuda externa con los organismos financieros internacionales, etc.

⁵⁰Idem. p. 207.

En suma, la consolidación de ARENA como primera fuerza política del país implicó directa e inequívocamente la imposición de un proyecto de nación articulado desde los intereses de las clases hegemónicas y, después de todo, con un mayor grado de autonomía respecto de las tendencias de transformación y reforma emanadas del Acuerdo de Paz. Desde la perspectiva de la oposición no es anticipable, por otra parte, que ellas puedan plantearle un serio desafío a ARENA en el corto y mediano plazo. Las tendencias políticas postelectorales así lo demuestran de una manera bastante sólida.

3.5. Los desafíos post-electorales: El primer año de gobierno de Calderón Sol⁵¹

Hemos visto como el resultado de las elecciones de marzo y abril de 1994, colocaron al partido ARENA en condiciones de gestionar por un período de cinco años más el aparato de Estado salvadoreño⁵². De tal

⁵¹Por simples razones analíticas extendemos el estudio de las dinámicas políticas propias de la etapa preelectoral hasta la culminación del primer año de gobierno del Presidente Armando Calderón Sol. El principio que buscamos atender con tal decisión consiste en realizar un corte cronológico acertado tanto en términos históricos como analíticos.

⁵²El 1 de junio de 1994, el presidente electo, Armando Calderón Sol, asumió formalmente el mando de la nación. Un mes antes -el 1 de mayo-, los diputados de ARENA habían iniciado sus labores en la Asamblea Legislativa (Parlamento), acompañados por los 21 diputados del FMLN, 1 de Convergencia Democrática, 18 de partido Demócrata Cristiano, 4 de Partido de Conciliación Nacional y 1 del Movimiento de Unidad.

suerte, el primer año de la segunda gestión consecutiva de gobierno del partido ARENA se caracterizó, por regir su dinámica política desde una lógica relativamente autónoma no contemplada ni prevista -y en cierto sentido contraria- a los Acuerdos de Paz.⁵³

3.3.1. Los ejes del proceso político

La gestión de Calderón Sol comenzó formalmente, como hemos dicho, el primero de junio de 1994. Sin embargo, muchos de los dinanismos políticos con los que se enfrentó y ha tenido que convivir su administración durante ese primer año son parte de un proceso desencadenado previamente, y en el cual jugó un papel importante la Administración Cristiani. Este es el caso, en efecto, de los nuevos déficit registrados por la ejecución de los acuerdos de paz y que, en términos globales, dieron paso a una frágil instauración democrática lo que, cabe destacar, complicó y ensombreció las expectativas de alcanzar una consolidación democrática firme y persistente.⁵⁴

En concreto, entre los dinanismos más relevantes con los que tuvo que habérselas la segunda administración arenera ocuparon un lugar fundamental el desarrollo y los resultados de las propias

⁵³Vease: Centro de Información Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), "La transición salvadoreña a un año del gobierno de Armando Calderón Sol", ECA, 1995, 559-560, pp. 461-486.

⁵⁴Vease: A. Sermeño, "El Salvador: democracia de baja intensidad", ECA, 1995, 558, pp. 377-380.

elecciones de marzo-abril de 1994, la inserción de la izquierda en el sistema político y la crisis a que dio lugar esa inserción, sobre todo expresada a través de un agudo proceso de fragmentación de los partidos y del sistema de partidos, además de la recomposición en las filas de la derecha así como de un pobre desempeño de la gestión del órgano ejecutivo que colocó al mismo al frente de una aguda y peligrosa crisis de legitimidad. Aquí también cabe aclarar que el tipo y profundidad de las crisis experimentadas en cada uno de los ~~itama~~ anteriores han sido el producto no sólo de la respuesta gubernamental ante la coyuntura política en general sino también de las propias contradicciones y condicionantes internos de los mismos actores políticos -es, por ejemplo, el caso de las irreconciliables divisiones en el seno de la izquierda- como de las particulares condiciones del desarrollo de las recientes instituciones del nuevo régimen político al que se quiere consolidar.

3.5.2. Elecciones y recomposición del sistema de partidos

La coyuntura política postelectoral abrió, como sabemos, nuevos espacios de expresión y nuevos dinamismos que suponían importantes desafíos a los actores y las instituciones con vistas a instaurar un efectivo orden democrático en El Salvador. La incorporación de la izquierda a la competencia electoral, ante todo, permitió que por fin coincidieran en un mismo escenario político la competencia

real con la competencia formal por el poder. Algo sumamente necesario para imprimir un inicial pero verdadero carácter democrático al régimen político.⁵⁵

Cabe recordar que el sistema de partidos que emergió en El Salvador a lo largo de la década de guerra se caracterizó por representar un espectro de fuerzas políticas únicamente abarcadoras del centro-derecha hasta la derecha radical y, por tanto, excluyente de la representación de las izquierdas. Con dicha incorporación, por tanto, se consiguió modificar sensiblemente la organización y dinámica del sistema de partidos. Es decir, se amplió el espectro ideológico de la competencia dando lugar a la expresión de concepciones doctrinariamente antagónicas, pero sobre todo y más importante aún dicha ampliación se vio acompañada de modificaciones dentro del régimen mismo las cuales hasta la fecha han garantizado, si bien mínimamente, la existencia permanente y efectiva de esa competencia política, además de la correspondiente extensión en la proporción de la población con derecho a participar en el sistema político.⁵⁶

⁵⁵Vease: R. Córdova, **Procesos electorales y sistema de ...** ob. cit. p. 44.

⁵⁶Por supuesto, la ampliación de la participación es todavía incipiente y su afirmación se encuentra plagada de obstáculos que restan credibilidad al proceso de democratización en curso. Tómese en cuenta, por ejemplo, que "las llamadas «elecciones del siglo» se realizaron en un contexto de graves irregularidades técnicas que limitaron la participación ciudadana. No se ha podido cuantificar el impacto de estos problemas técnicos sobre los niveles de votación. Sin embargo, nadie ha quedado satisfecho con la manera como se organizaron las elecciones del 20 de marzo...

Fue en este contexto en el que se realizaron la elecciones que afirmaron la fuerza hegemónica de la extrema derecha. Debe destacarse, sin embargo, que el evento electoral se efectuó en un momento poco propicio del desarrollo del proceso de paz. Esto es, debido a los atrasos y obstáculos registrados en la marcha de la ejecución del acuerdo de paz, las elecciones tuvieron lugar cuando todavía la instauración de las nuevas instituciones democráticas no había concluido. Ello significó que el desafío implícito en la contienda electoral para la afirmación del nuevo régimen en gestación se vio todavía magnificado aun más, pues las bases políticas e institucionales del proceso no fueron las más sólidas. En particular, toda celebración de comicios supone, por su propia naturaleza, la aparición de diversos reacomodos políticos acompañados de la correspondiente polarización de las distintas fuerzas políticas y sociales participantes. Ambos dinamismos se vieron acrecentados debido a que las elecciones se realizaron todavía bajo la polarización y con los principales actores y temas de la guerra.

no se disponen (aún) de suficientes elementos de juicio como para cuestionar la legitimidad del resultado electoral -aceptando que hubo irregularidades- y tendría que aceptarse el juicio del Secretario General de Naciones Unidas, quien planteó que las elecciones del 20 de marzo se desarrollaron bajo las condiciones adecuadas, en términos de libertad, competitividad y seguridad; y que a pesar de los problemas "los resultados de las elecciones pueden considerarse aceptables". Vease: R. Córdova, **El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática**, Documento de trabajo Fundaungo, 1994, p 36.

Aunque a lo largo del primer año de la gestión de Calderón Sol este inevitable proceso de reacomodo intra e interpartidario ya se ha desencadenado con particular fuerza, debe tenerse presente que el mismo todavía no ha concluido. Así que las conclusiones analíticas sobre la marcha de ese proceso de recomposición y de su influencia en la dinámica de la competencia interpartidaria son aún parciales. Con todo, puede sostenerse que el sistema de partidos a lo largo del último año ha evolucionado de "un «pluralismo bipolar polarizado», en donde la polaridad se expresaría entre la izquierda (FMLN) y la derecha (ARENA), sin un centro ... hacia un «pluralismo polarizado», en donde los partidos de izquierda (FMLN) y derecha (ARENA) ubicados a los extremos del espectro electoral y con un centro ocupado con uno o dos partidos (PDC y CD)".⁵⁷ Habría también que incluir en este esfuerzo por conquistar el centro político del escenario de la competencia partidaria al Partido Demócrata que agrupa a la escisión socialdemócrata del FMLN.

En este sentido, no cabe duda que uno de los principales impactos del proceso de paz en la dinámica de la competencia partidaria fue la manifestación de una notable moderación del discurso ideológico de las fuerzas y proyectos confrontados. Una moderación que era inviable en los años de la guerra debido a la tendencia excluyente y confrontativa propia de esa coyuntura. A pesar de esa búsqueda por apropiarse del centro de la competencia

⁵⁷R. Córdova, "El Salvador en transición... ob. cit.. p. 40.

política por parte de los diversos actores, el sistema de partidos en El Salvador, sin embargo, no ha gozado de una verdadera despolarización aunque ahora si existan mejores condiciones para conquistar esas posiciones de centro que, al menos en teoría, favorecen la estabilidad del régimen político en su conjunto.⁵⁸

En suma, resulta evidente que a lo largo del último año la dinámica política partidaria se ha caracterizado por la modificación del sistema de partidos articulado en la época de conflicto armado. Esa modificación se ha expresado en una ampliación de la participación política partidaria tanto en términos de los actores como del espectro político ideológico representado.

La dinámica de la competencia, a su vez, continua girando en torno a dos polos que son los que le imprimen su dirección y sentido. Aquí cabe destacar que a pesar de los esfuerzos por construir un centro político a partir del cual la dirección de la competencia se transformara de centrifuga en centrípeta, dicha dirección no ha logrado ser modificada. Es decir, por una parte, la ocupación del centro político sigue siendo una tarea por realizar mientras que, por la otra, los actores participantes continúan enfrascados en una competencia excluyente y confrontativa -si bien

⁵⁸R. Guido Béjar, "El centro político y la reproducción del consenso", *Tendencias*, San Salvador, número 23, septiembre de 1993, pp. 20-24.

mucho más moderada que la evidenciada en los años de la guerra civil.

Entretanto, el reacomodo intrapartidario ha dado paso a un importante proceso de fragmentación y división producto de escisiones de las elites de los partidos divididos empeñadas en disputarse entre si la base social y/o el proyecto político general del partido del cual provienen.

La fragmentación de los partidos político, cabe destacar, no es en rigor una experiencia nueva dentro del comportamiento del sistema de partidos en El Salvador. En el pasado, sin embargo, esos reacomodos no modificaron en lo fundamental la naturaleza del sistema mismo de partidos. Ahora, en cambio, ese reacomodo si ofrece al menos la posibilidad de dar paso a un nuevo sistema de partidos que en su desempeño permita la consolidación del esfuerzo democratizador de la sociedad salvadoreña.

3.5.3. Desempeño parlamentario y crisis de la izquierda

Además de la arena electoral, uno de las principales escenarios en donde se manifiestan las innovaciones -aunque también las limitaciones- del desempeño partidario durante las diversas etapas de la transición fue el ámbito parlamentario. Es aquí, en efecto, donde las nuevas fuerzas políticas integradas en el proceso de constitución del nuevo régimen habrían encontrado el espacio de

debate y discusión para influir en la marcha misma del proceso de cambio político.²⁴

En el caso salvadoreño, en concreto, la nueva legislatura reasumía el desafío global del proceso de transición consistente en articular los consensos necesarios para profundizar y consolidar la nueva institucionalidad democrática. Condición indispensable para afirmar desde el ejercicio parlamentario esa emergente institucionalidad habría sido, sin embargo, que los diputados y/o

²⁴La teoría del cambio político sostiene las siguientes razones para justificar la importancia del desempeño parlamentario en los procesos de transición democrática: "1. El parlamento es el primer componente democrático del nuevo régimen. 2. La arena parlamentaria delimita el espacio en el que se reproducen entre todas las fuerzas políticas las bases del consenso constitucional desarrollando las reglas del juego entre los individuos y el Estado, las que rigen las relaciones entre los órganos de éste y las que regulan la competición electoral entre los partidos. 3. El parlamento es un factor de irradiación de la legitimidad democrática que proyecta de forma gradual y escalonada sobre las demás instituciones. 4. el parlamento desempeña durante este periodo una función pedagógica de extraordinaria importancia. Con su elección se inaugura un espacio público en el que toman cuerpo nuevas pautas de conducta política que hacen compatible la competición y la cooperación, la colaboración y la crítica y dan vida a principios tales como la tolerancia, la negociación, el compromiso, la regla de la mayoría y el respeto de las minorías que configuran el trasfondo cultural de la vida democrática. 5. Se colma la solución de continuidad entre la nueva legitimidad y la vieja legalidad sustituida gradualmente pero en un periodo de tiempo relativamente breve, en sus líneas maestras y en donde se procesan las reformas legales destinadas a remover los obstáculos que venían impidiendo la instauración y la viabilidad de la democracia. 6. La asamblea expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad y pone en marcha los mecanismos apropiados para ejercer el control sobre la actividad gubernamental". Véase: J. Santamaría, "El papel del Parlamento durante la consolidación democrática y después", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 84, abril-junio de 1994, pp. 12-14.

representantes electos ejercieren su función parlamentaria dando prioridad al interés nacional más que al interés partidario. De lo contrario, tal esfuerzo democratizador se vería, naturalmente, corrompido y deslegitimado.

En suma, en el ejercicio parlamentario de la Asamblea Legislativa se expresaron los rasgos característicos de la dinámica política del primer año de gobierno de Calderón Sol. Aquí, pues, se reflejó, por un lado, la correlación de fuerzas a la que dio lugar la elección de marzo de 1994 con las nuevas tendencias de la competencia del sistema de partidos así como también el posterior proceso de recomposición intra e interpartidario desencadenado y, finalmente, el propio desempeño parlamentario como expresión de la nueva institucionalidad del régimen político que se busca afirmar. Veamos, en su argumento general, el desarrollo de tal coyuntura política.

El primero de mayo de 1994 el nuevo cuerpo legislativo tomó posesión del órgano parlamentario. Y el mismo día, a propósito de la elección de la directiva de la Asamblea Legislativa, salió a luz pública una aguda crisis en las filas del FMLN que se expresó en la división y pugna entre las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Partido Comunista (PC) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), por un lado, y la Expresión Renovadora del Pueblo (ERP) y la Resistencia Nacional (RN), por el otro. En este sentido, en la primera sesión plenaria de la Asamblea Legislativa salieron a la luz pública las divisiones y las pugnas

ideológicas y políticas que habían acompañado a la izquierda desde sus primeros tiempos.

Si a nivel interno ello se tradujo en un debate que aún no termina en torno a la propia identidad, a nivel de la sociedad civil -en especial de aquellos sectores que apoyaron electoralmente al FMLN- la sensación fue de desconcierto ante una izquierda que se mostró inauditamente incapaz para el diálogo y la concertación, así como renuente a emprender en serio su democratización interna.

En términos políticos, la izquierda, lejos de presentarse fortalecida ante el gobierno de ARENA, se presentó como una fuerza política débil, que no sólo deslegitimaba su propia capacidad para conducir el país, sino que legitimaba a ARENA como la alternativa política más viable.⁶⁰

Lo que siguió después, tanto en lo que se refiere al desempeño parlamentario de la izquierda como en lo que atañe al desenlace de la confrontación entre las organizaciones miembros del FMLN, vino a reforzar la pérdida de legitimidad de la izquierda como una

⁶⁰La izquierda no ha dado muestras ser capaz de potenciar desde el parlamento la transición democrática del país. Tampoco ha dado muestras de poder convertirse en el interlocutor que el poder acaparado por ARENA exigía como contrapeso necesario. Una izquierda reacia a democratizarse internamente difícilmente podría contribuir a la democratización del país; asimismo, una izquierda dividida difícilmente podría convertirse en una fuerza efectiva de oposición política". Vease: R.A. Márquez, "100 días de ejercicio parlamentario de la izquierda", *Paradoxa*, Año I, vol. 1, N° 2-3, Julio-Diciembre, 1994, pp. 53-54.

alternativa eficaz y realista a la hegemonía de la derecha y de ARENA.

A casi un mes de haberse instalado la nueva Asamblea Legislativa se iniciaron en el seno de la misma las negociaciones entre las diversas fracciones políticas, especialmente entre las fracciones de ARENA y del FMLN, para la elección de una nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ).⁶¹ Violentando el plazo constitucional para el nombramiento de la CSJ, los parlamentarios de ARENA y los de la llamada "oposición democrática" -FMLN, MU, PDC y CD- fueron incapaces de alcanzar, en el plazo constitucional establecido, los acuerdos necesarios para dotar a la sociedad salvadoreña de su instancia judicial máxima. Empero -y más allá de los pormenores de las negociaciones parlamentarias para la elección de la CSJ-, el ~~impasse~~ legislativo a que arribaron las fuerzas políticas involucradas dejó entrever elementos interesantes para una primera evaluación del desempeño parlamentario de la izquierda. Y es que el entrampamiento en la elección de la CSJ reveló que su cuota de poder es suficiente como para paralizar judicialmente al país, e incluso que con la misma puede influir decisivamente en la conformación de las instancias fundamentales del Estado salvadoreño. Pese a ello, el desempeño parlamentario de la

⁶¹Las negociaciones se iniciaron a principio de junio y finalizaron a fines de julio, cuando, el 27 de ese mes, la Asamblea Legislativa eligió al Dr. José Domingo Méndez como Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Véase: "Crónica del mes, junio-julio". ECA, 1995, 549, pp. 719-741.

izquierda no se caracterizó por romper la lógica de la confrontación de los aparatos partidarios de modo que llegó a ser percibida por la población como un fuerza política indistinta de otras fuerzas políticas empeñadas únicamente en fortalecer sus cuotas de poder sin atender a las demandas de la sociedad.

Hacia febrero de 1995 se generó otro importante proceso de negociación en el interior de la Asamblea Legislativa. Esta vez, los parlamentarios de la izquierda tenían que "negociar" con la derecha el nombramiento del nuevo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Y aquí, al igual que en la elección de la CSJ, las negociaciones interpartidarias se volvieron no sólo interminables, sino un misterio para la sociedad civil, a la que le fue vedado el acceso a los debates parlamentarios.

A estas alturas, las diferencias en el interior de la izquierda ya habían desembocado la ruptura institucional. En efecto, en octubre de 1994, la ERP y la RN plantearon directamente la cuestión de la "disolución" del FMLN. Dos meses después, tanto la ERP como la RN anunciaron a través de sus máximos dirigentes la separación definitiva del FMLN. Finalmente, en marzo de 1995, las dos organizaciones de izquierda convertidas a la socialdemocracia dieron por sellada su salida del FMLN al integrarse, con el MNR, en el Partido Demócrata (PD). Y así, con la separación de la ERP y la RN de las filas del FMLN, se cerró un de los capítulos más importantes del prolongado debate interno del FMLN, iniciado a partir de las elecciones de marzo-abril de 1994.

¿Cómo evaluar, en términos globales, el desempeño parlamentario de la izquierda durante el primer año de gobierno de Calderón Sol? No cabe duda de que un año de actividad parlamentaria bastó no sólo para mostrar las fisuras internas de la izquierda y lo difícil que le está resultando el aprendizaje democrático, sino el papel que puede desempeñar como fuerza de oposición política. En este punto, la izquierda ha dejado constancia de que adolece de un proyecto político coherente, el cual permitiría definir claramente su estrategia político-parlamentaria, así como efectuar los reajustes tácticos que cada situación particular hubiese ido exigiendo. En definitiva, la democracia le ha costado cara a la izquierda. Aceptó las reglas de un juego para el que no estaba preparada y que tiene que aprender en el camino. Entre tanto, ha tenido que arreglárselas para hacer coherentes su renovación interna, el fortalecimiento y ampliación de su cuota de poder al interior del régimen político y las demandas de los sectores sociales que se sienten representados por ella o que creen que puede ser un actor decisivo en la fundación de un nuevo proyecto de nación. Los saldos obtenidos en lo que va de su ejercicio parlamentario muestran cuán difícil le está resultando la conciliación de esos tres aspectos.

3.5.4. Reacomodos en la derecha y profunda crisis de legitimidad gubernamental.

Mientras que el FMLN se debatía en una aguda crisis interna, la derecha política también sufrió, durante el primer año de gobierno de Calderón Sol, un fuerte proceso de recomposición interna, uno de cuyos ejes principales fue el saneamiento institucional de sus filas. Este proceso se expresó públicamente en las denuncias de corrupción y tráfico de influencias que lanzó Kirio Waldo Salgado, presidente del Instituto Libertad y Democracia, contra importantes miembros del gobierno, incluido el propio presidente Calderón Sol, y contra la Asamblea Legislativa.

Uno de los ejes fundamentales de la arremetidas de ese ideólogo del partido ARENA consistió en sostener que la corrupción, el tráfico de influencias y el crimen organizado eran tolerados por el propio presidente de la república, en razón de una deuda pendiente con los principales cabecillas de la camarrilla que le habría subvencionaron su campaña electoral. Asimismo, en el interior del gobierno de Calderón Sol, dos figuras estuvieron principalmente en la mira de Waldo Salgado: el Ministro de Hacienda, Alejandro Montenegro, y el Ministro de Agricultura y Ganadería, Carlos Mejía Alférez, quienes se vieron forzados a renunciar a sus cargos, aunque no tuvieron que enfrentar cargo alguno frente a la justicia salvadoreña.

Hayan sido o no fidedignas las acusaciones que lanzó el presidente del ILYD, algo que no se puede soslayar es que la confrontación de este último con el propio Calderón Sol, algunos de sus principales allegados y la Asamblea Legislativa, fueron la expresión más llamativa de la recomposición política por la que habría atravesado la derecha a partir del arribo de Calderón Sol al ejecutivo.

Esta recomposición es la que estuvo detrás de la polémica desencadenada por Waldo Salgado que a lo largo del periodo arrojó una cantidad impresionante de datos -verosímiles unos y otros más dudosos- sobre los negocios turbios en que presuntamente se hayaron involucrados no sólo miembros del gabinete de Calderón Sol -algunos de los cuales tuvieron que renunciar a sus cargos-, sino miembros de la pasada administración arenera, entre quienes destaca el mismo ex presidente Alfredo Cristiani. Fue, finalmente, esa recomposición la que se expresó en el arribo de Juan José Domenech a la presidencia del partido en el gobierno (COENA), así como la integración al mismo de Raúl García Prieto, a quien Waldo Salgado consideraba un aliado.

En la recomposición del COENA, de hecho, se habría establecido un equilibrio de poder e intereses entre las dos facciones más importantes de ARENA. Por una parte, la facción vinculada al

¹Vease: E. Ayala, "ARENA logró cerrar filas y toma la ventaja", *Primera Plana*, San Salvador, 14 de octubre de 1994, pp. 4-5.

expresidente Cristiani y que representa los intereses del sector financiero, y, por otra, la facción "dura" del partido, controlada por los discípulos del extinto mayor D'Aubuisson y que estaría respaldando al actual mandatario, Calderón Sol.

Por lo demás, las redes de corrupción denunciadas por Waldo Salgado no sólo debieron constituir un problema para el gobierno de ARENA, sino para el régimen político en su conjunto. Parecería que el gobierno de Calderón Sol habría asumido -aunque de un modo excesivamente tibio- el desafío de deshacerse de los que medran ilícitamente bajo su amparo. Y ello quizás debido no sólo a las amenazas deslegitimadoras que se ciernen sobre todo gobierno que tolera la corrupción de sus funcionarios, sino en razón de hacer viable un desempeño gubernamental mínimamente exitoso que ciertamente puede ser una carta de presentación importante a la hora de someter la propia fórmula política a la elección popular.

De lo que no cabe duda, en este sentido, es que, el presidente Calderón Sol finalizó el primer año de su gestión en medio de un acelerado y agudo proceso de deslegitimación. Esto es, de acelerada erosión en el rendimiento de su gabinete⁶³, y, por tanto, de una concomitante merma de la estabilidad social así como también de una

⁶³Los profundos cambios en el gabinete constituyen una expresión clara de la crisis de desempeño del gobierno de Calderón Sol. Véase: A. Sermeño, "Cambios en el gabinete: ¿afirmación del liderazgo presidencial o búsqueda de la legitimidad perdida?", *ECA*, 1995, 559-560, pp. 523-526. P. Cerna, "En junio se define el juego de Calderón", *Primera Plana*, 12 de mayo de 1995, págs. 4-5.

seria perdida de confianza de los ciudadanos en la autoridad del gobierno.

Las causas de lo anterior son de sobra conocidas. La gestión del segundo gobierno de ARENA se caracterizó por, para citar únicamente sus rasgos principales, numerosos escándalos de corrupción e ineficiencia administrativa, ambigüedad, precipitación y contradicción en las políticas de gobierno, elevada conflictividad sociolaboral, severa criminalidad, repunte del crimen organizado, surgimiento de organizaciones paramilitares, etc." De ahí que el gobierno enfrente aún el desafío urgente de recuperar tanto el apoyo y la confianza de la ciudadanía entera como la iniciativa política y, con ella, la conducción de la marcha de la sociedad, so pena de profundizar aún más la crítica coyuntural

⁶⁴La notable ineficiencia gubernamental alcanza niveles francamente alarmantes para el futuro inmediato de la estabilidad democrática. De hecho, el país aún experimenta niveles de violencia -política y común- a todas luces intolerables. El surgimiento de grupos organizados con disciplina paramilitar cuya finalidad es utilizar la fuerza con objetivos políticos es, como sabemos, una de las principales y más claras amenazas a la existencia de un régimen democrático y una de las principales causas de la pérdida de legitimidad del actual gobierno. En un célebre estudio sobre cambio político destinado a analizar las causas y condiciones a la "quiebra de las democracias", Juan Linz coloca ese fenómeno -junto con la pérdida de eficacia y de legitimidad en las esferas gubernamentales- como uno de los elementos que mayor perturbación producen en la estabilidad democrática. Véase: J. Linz, **La quiebra de las democracias**, México, Alianza/CONACYT, 1990. También, "La violencia paramilitar de la "sombra negra", **El Salvador/Proceso**, 1995, 661, pp. 2-3, y "Resurgimiento de organizaciones clandestinas paramilitares", **El Salvador/Proceso**, 1995, 661, pp. 4-5.

nacional la cual resulta ya de por sí de extrema gravedad y preocupación.

En definitiva, este clima político de crisis y reacomodos partidarios, si bien pudieron ser interpretados como una señal de que la democratización del régimen político salvadoreño se conducía por buen camino, también ha podido ser una señal preocupante de que los actores políticos del país no encuentran todavía su lugar en el nuevo pacto sociopolítico surgido de los Acuerdos de Paz. Y, si ello es así, las pugnas intrapartidarias deberían ser vistas como expresión de la fragilidad de las estructuras de los partidos y del régimen político y, por tanto, más que como potenciadoras de la transición democrática, como un obstáculo para la misma.

CAPITULO 3

LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL NUEVO RÉGIMEN

1. Introducción

En el presente capítulo ofrecemos una síntesis de las principales reformas realizadas en el interior de la sociedad salvadoreña en el terreno institucional a lo largo del desarrollo del proceso de instauración democrática. Es decir, de aquellas reformas orientadas a volver viable y efectivo tanto el respeto como la vigencia de los derechos políticos básicos de cualquier ordenamiento democrático que se precie de ser tal. En este sentido, la naturaleza de las reformas exigió necesariamente, tal y como sucede de hecho en todo proceso profundo de cambio político, reformular de forma sustantiva el ordenamiento jurídico existente en El Salvador.¹

El antecedente inmediato de las transformaciones estructurales en el ámbito jurídicopolítico se encuentra, como recordaremos rápidamente, en los resultados de la ronda de conversaciones entre el gobierno de El Salvador y los representantes del FMLN

¹Una amplia información al respecto puede encontrarse en: **Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995**, 1995, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, pp. 16-17.

desarrolladas en el mes de abril de 1991 en la Ciudad de México.² Los resultados de esa ronda de pláticas constituyeron un gran avance en el proceso de negociación y, de hecho, configuraron la estructura básica del Acuerdo de Chapultepec en este decisivo terreno. Los acuerdos a los que llegaron las partes negociadoras en esa ocasión comprendieron un conjunto de reformas que afectaban a:

A. La Fuerza Armada, particularmente para definir con la mayor claridad su sometimiento al poder civil.

B. La seguridad pública, particularmente la creación de la Policía Nacional Civil, cuerpo que sería independiente de la Fuerza Armada, y la creación de una Academia Nacional de Seguridad Pública, donde se formarían los aspirantes a ingresar en el nuevo cuerpo policial.

C. El sistema judicial, particularmente una nueva forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema; la creación del cargo de Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y, asimismo, la asignación anual al Órgano Judicial de una cuota del presupuesto del Estado no inferior al 6%.

D. El sistema electoral, particularmente la creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones.

E. Finalmente, la creación de una Comisión de la Verdad para investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980.

²C. Acevedo, "Los alcances de la ronda de México", ECA, 1991, 511, pp. 409-429.

Esta propuesta de reforma fue, en consecuencia, recogida íntegramente por el Texto del Acuerdo de Paz. Los temas incluidos en los incisos A y E ya fueron tratados en el capítulo anterior por lo que ya no serán abordados aquí. Únicamente nos ocuparemos de los tópicos comprendidos en los incisos B (nueva institución policial), C (reforma judicial) y D (reforma electoral).

2. Reformas del poder judicial

La reforma jurídica en cuestión buscó modernizar y profesionalizar la organización y el funcionamiento del sistema judicial del país y, sobre todo, garantizar la plena vigencia del Estado de derecho, condición sin la cual ningún ordenamiento democrático alcanza la legitimidad e institucionalidad necesaria para su supervivencia y funcionamiento. Las dimensiones de transformación en el ámbito jurídico comprendieron, por supuesto, tanto reformas de envergadura constitucionales así como de la legislación secundaria. Sin embargo, como veremos a continuación, muchas de dichas reformas quedarían atrapadas en un limbo burocrático; es decir, después de tres o cuatro años de haber sido diseñadas y propuestas, aún están pendientes de aprobación por parte del poder legislativo.³

En el plano administrativo, a su vez, la reforma judicial implicó una amplia tarea de evaluación seria y objetiva acerca de

³Vease: A. Sermeño, "Balance socio-político de 1995", **El Salvador/Proceso**, 1995, 691 (número extraordinario), 27 de diciembre, pp. 5-10.

las capacidades del personal encargado de interpretar y administrar la justicia. Esto es, se trabajó en la depuración y sanción de jueces y funcionarios corruptos e incompetentes, tarea que fue realizada por los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura -una nueva institución, valga recalcar, creada para cumplir entre otros propósitos con dicho fin. Esta importante tarea sí pudo realizarse, aunque lamentablemente de manera limitada y discrecional. En este sentido, el saneamiento de las estructuras de administración de justicia fue (y ha ido) en la dirección correcta, pero sus logros han sido hasta ahora claramente insuficiente.' En las líneas que siguen abajo argumentaremos abundantemente a favor de esta interpretación.

2.1. La Corte Suprema de Justicia

Esta institución constituye el máximo órgano rector del sistema de administración de justicia del país. Las reformas que el proceso de instauración democrática exigió de ella consistieron en un conjunto de transformaciones administrativas y legales que tenían como propósito romper con la excesiva discrecionalidad con que era manejada por los funcionarios vinculados al anterior régimen autoritario. Ello debido a que muchas de las funciones concentradas en la cúpula del aparato de administración de justicia se prestaban en la práctica a supeditar la independencia y eficacia de los

'Idem. p. 9.

jueces de rango inferior a consideraciones de tipo extralegal. Es decir, la forma de acceder a la carrera judicial y de ascender dentro de la misma estaba sobredeterminada por factores extra jurídicos así como por el excesivo y concentrado poder de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sobre jueces y magistrados, lo cual restringía toda posibilidad institucional de independencia judicial.⁵

De esta suerte, dentro de las principales reformas administrativas, el Acuerdo de Paz estableció la creación de una institución llamada a garantizar la independencia del órgano judicial. Esta no fue otra que el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), de la cual, por su importancia, hablaremos con mayor detalle a continuación. Antes, sin embargo, cabe destacar que muchas reformas propuestas bajo el espíritu de modernización y profesionalización anteriormente citado no fueron plenamente ejecutadas en el periodo de estricta supervisión de la Misión de Observadores de Naciones Unidas ONUSAL, entre 1992 y principios de

⁵ Como argumenta, en tal sentido, Francisco Díaz Rodríguez, destacado abogado salvadoreño: "Un factor clave para explicar la falta de eficacia y capacidad del Órgano judicial en el cumplimiento de sus funciones, es la falta de independencia de los encargados de juzgar: independencia externa, frente a otros órganos o funcionarios del Estado y otros sectores de poder, e independencia interna, respecto de otros jueces y estructuras dentro del mismo Órgano Judicial. La manera como se estructuran el gobierno judicial y las instituciones que lo conforman, determinará si los jueces serán eficientes y capaces e independientes interna y externamente o no". Cfr. F. Díaz Rodríguez, "Democracia y gobierno judicial: El Consejo Nacional de la Judicatura de en El Salvador", en S. Roggenbuck (ed.), **Instituciones y democracia en El Salvador**, San Salvador, 1994, Fundación Konrad Adenauer, p. 201.

1995.⁴ Es cierto, sin embargo, que después de la salida de ONUSAL, el proceso de modernización del sistema judicial ha continuado su desarrollo pero dentro de los mismos parámetros de insuficiencia, lentitud y discrecionalidad que lo ha caracterizado.

2.2. El Consejo Nacional de la Judicatura

La creación del Consejo Nacional de la Judicatura obedeció, como ya adelantábamos, a la necesidad de reducir, en el plano interno del sistema judicial, la concentradas atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y, en el plano externo, a fortalecer la independencia del mismo frente a otras estructuras de poder. En efecto, de acuerdo al Texto del Acuerdo de Paz:

“Tal y como nos dice Benjamin Cuellar, Director del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), apoyándose en el contenido del treceavo informe sobre Derechos Humanos de ONUSAL: “el siguiente era el listado de lo que faltaba al finalizar su mandato ONUSAL: desconcentrar las funciones de la Corte, sobre todo las de su presidente; otorgar a un ente autónomo la facultad de autorizar el ejercicio de los abogados y notarios; modificar el sistema para remover los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura y perfeccionar tanto su composición como sus atribuciones; reforzar la independencia de la Escuela de Capacitación Judicial y adoptar en ésta un reglamento más riguroso; aprobar una nueva ley de la carrera judicial; completar la reforma para garantizar la eficacia del habeas corpus; otorgar a los jueces de primera instancia y a los magistrados de segunda instancia, competencia para conocer y resolver sobre el recurso de amparo; ampliar las garantías del debido proceso; aprobar los nuevos códigos penal y procesal penal, complementándolos con las reformas constitucionales en los aspectos que no contemplan; derogar la Ley de Policía de 1886 y trasladar la competencia para esas faltas a las autoridades judiciales; regular el accionar de las policías municipales”. Vease: “Los derechos humanos en 1995”, *ob. cit.* También, “Los desafíos abiertos por la salida de ONUSAL (I y II)”, *El Salvador/Proceso*, 1995, 657-658, 18 y 26 de abril.

"el Consejo Nacional de la Judicatura estará integrado de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, hasta donde sea posible, no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectadas con la administración de justicia".⁷

Ahora bien, tras su creación y de conformidad a la reformas constitucionales de 1991, el CNJ adquirió como sus funciones principales las siguientes: a) proponer a la Asamblea Legislativa los candidatos para magistrados de la CSJ, y a ésta los candidatos para magistrados de Cámara y para jueces⁸; b) la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, "cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales";⁹ y c) La evaluación de la actividad judicial de los Magistrados y Jueces, por lo menos una vez al año o a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia.

Algunos analistas consideraron que esas funciones continuarían siendo, después de todo, limitadas e insuficientes para alcanzar esos objetivos de independencia y modernización promovidos por el proceso de democratización. Así, en la opinión del jurista salvadoreño Rafael Díaz Rodríguez:

"Tanto la Constitución como la Ley del CNJ, en lo esencial limitan a éste a funciones propositivas, educativas, investigativas y evaluativas, lo que aun

⁷Texto del Acuerdo de Chapultepec. **ob. cit.** p. 127.

⁸Art. 187 inc. 1 Constitucional

⁹Art. 187 inc. 2 Constitucional

siendo un avance respecto del pasado, resulta insuficiente. Las facultades de nombrar, ascender, trasladar y sustituir a los jueces y magistrados sigue correspondiendo a la CSJ, la cual, además, administra el presupuesto de gastos y sueldos del Órgano Judicial y del CNJ. En otras palabras, tiene una autoridad -y por tanto, un poder- total sobre los jueces y magistrados, lo que en los hechos anula el principio de independencia judicial".¹⁰

En la práctica, no obstante, el CNJ ha trabajado con mayor empeño en el difícil terreno de la remoción de funcionarios incompetentes y corruptos.¹¹ Tal empresa, sin embargo, ha sido únicamente la primera parte del proceso de saneamiento de las estructuras de administración de justicia. Un auténtico fortalecimiento de las mismas exige, asimismo, el enjuiciamiento de aquellos funcionarios judiciales vinculados con graves irregularidades que implican la impunidad de los actos ilícitos. Y, en este sentido, el proceso de depuración y administración de justicia no parece correr con la mejor suerte.

2.3. Reformas Constitucionales

El conjunto de reformas constitucionales aprobadas desde la suscripción del Acuerdo de Paz no fueron cabalmente ejecutadas y aprobadas. El curso seguido por las mismas no fue lineal ni libre

¹⁰F. Díaz Rodríguez, "Democracia y gobierno judicial... ob. cit. p. 69.

¹¹"Controvertidos avances en la reestructuración del poder judicial", *El Salvador/Proceso*, 1995, 13 de septiembre, pp. 3-5. "Persisten las controversias en torno a la reestructuración del poder judicial", *El Salvador/Proceso*, 1995, 11 de octubre, pp. 4-5.

de grandes obstáculos. En los apartados anteriores hemos discutido ya el desenlace final adoptado por tales reformas, sobre todo en lo concerniente a la reestructuración de funciones de la CSJ y la creación y posterior entrada en funcionamiento del CNJ. De esta suerte, cuatro años después de haber sido suscrito el Acuerdo de Paz aún existen vacíos e incumplimientos en este terreno. Particular relevancia adquirió, en tal sentido, el hecho de que la actual Asamblea Legislativa (1994-1997), en el momento de la salida de ONUSAL del país,¹² no había ratificado todavía un grupo de reformas constitucionales ya aprobadas por la legislatura que le precedió y que hacían referencia a la creación de un nuevo código Penal y Procesal Penal.

Las reformas a los Códigos Penal y Procesal Penal, en efecto, habían sido planteadas por la Comisión de la Verdad -hace más de dos años y medio-¹³ como necesarias para tipificar penalmente violaciones a los derechos humanos y para garantizar el debido proceso; sin embargo, a finales de 1995, los proyectos de ambos Códigos aún seguían en proceso de estudio y las escaramuzas legislativa malograron un tibio esfuerzo para conseguir su

¹²"Los desafíos abiertos por la salida de ONUSAL", *ob. cit.* p. 4.

¹³Es decir, a mediados de 1993. Al respecto véase: "De la locura a la esperanza: la guerra de doce años en El Salvador", *Informe de la Comisión de la Verdad*, reproducido por la revista *ECA*, 1993, 533, pp. 311-324 (en la sección final de recomendaciones del susodicho documento).

aprobación.¹⁴

Igual suerte corrieron otros esfuerzos de naturaleza similar como sucedió, de hecho, con la Ley Penitenciaria y con lo relativo a la Ley de la Carrera Judicial, para la cual se creó una comisión especial en octubre de 1992 que ni siquiera se preocupó por comenzar a trabajar. Nuevas reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura tampoco pudieron ser discutidas y aprobadas en el seno del poder legislativo; para ello, faltaba ratificar las reformas constitucionales aprobadas por la legislatura anterior y otras que debían hacerse a la Ley del Consejo. Tampoco se hicieron, en este sentido, nuevas reformas a la Ley Orgánica Judicial para desconcentrar en lo que falta el poder de la Corte Suprema de Justicia.

Existen, por otra parte, un conjunto de otras reformas que se encuentran olvidadas y engavetadas. Entre ellas cabe destacar las que incumben a algunas recomendaciones del Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Ilegales Armados con Motivación Política.¹⁵ Por ejemplo, aún no se ha impulsado lo referente a la

¹⁴"Postergada aprobación del nuevo Código Procesal Penal", **El Salvador/Proceso**, 1995, 690, 13 de diciembre, p. 4.

¹⁵Al resurgir la violencia paramilitar con motivación política, durante el segundo semestre de 1993 y enfilada contra mandos medios de la antigua guerrilla (los celebres «Escuadrones de la Muerte»), el gobierno integró una comisión que se dedicó a investigar las causas y las fuentes de tal resurgir. Dicha comisión denominada "Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política" recomendó, al finalizar su mandato, las siguientes medidas en el área del sistema de administración de justicia: a. una depuración del plantel de magistrados y jueces; b.

ley premial para aquellos testigos que aporten datos valiosos que ayuden al desmantelamiento del crimen organizado ni se ha avanzado en la creación de una jurisdicción especial para estos casos. Finalmente, al no haberse aprobado el nuevo Código Penal, siguen sin incluirse en la legislación nacional

"las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, que tipifican tales delitos y establecen la imprescriptibilidad de la acción penal y de la pena".¹⁶

En definitiva, la reforma legal e institucional en curso aún está muy lejos de conseguir la erradicación de males endémicos y desestructuradores de la sociedad salvadoreña, tales como la corrupción y la impunidad. La capacidad de las instancias legales para perseguir el crimen y castigarlo es cotidianamente muy limitada y muchas veces inexistente.¹⁷ Huelga decir que sin la

reformas legales para hacer viables y expeditos los procedimientos judiciales en aquellos hechos delictivos con motivación política entre las que se incluye el nombramiento de jueces especialmente capacitados para conducir y depurar este tipo de caso; c. una legislación transitoria para la excepción o reducción de la responsabilidad penal a cambio de importante información debidamente comprobada para la captura de autores materiales e intelectuales; y, finalmente, mayor coordinación entre la policía, la fiscalía y los jueces. Cfr. Informe del Grupo Conjunto (28 de julio de 1994) reproducido en la sección de documentación de ECA, 1994, 550-551, pp. 857-877 y 973-998.

¹⁶IDHUCA, "Los derechos humanos en... ob. cit. p. 12.

¹⁷El Salvador sigue siendo, en la práctica, un paraíso para las lucrativas actividades del crimen organizado (narcotráfico, contrabando, robo de autos, etc.). Los poderosos intereses de estas organizaciones clandestinas y delictivas continúan perviviendo a

completa y total eliminación de estos gravísimos males, el incipiente ordenamiento democrático salvadoreño difícilmente alcanzará su necesaria vigencia y consolidación. Pasaremos ahora a considerar los alcances y limitaciones de la reforma política en curso pero en el terreno electoral.

3. Reformas electorales

No cabe duda que la democracia no agota sus contenidos ni el estilo de vida participativo por ella presupuesto con la mera realización de procesos electorales. Sin embargo, el desarrollo periódico de comicios transparentes, es decir, efectuados limpiamente bajo todas las normas procedimentales establecidas para tal fin, constituye, como suele ser aceptado de forma unánime, la condición básica, aunque no suficiente, para la existencia de un orden democrático auténtico. De ahí que dentro del conjunto de procesos de transformación del régimen político en marcha en El Salvador, la reforma del sistema electoral haya ocupado y ocupe un lugar de primera importancia.

En realidad, no puede ser de otro modo ya que en nuestro país la celebración de procesos electorales fue desde siempre una práctica viciada y fraudulenta acorde con la naturaleza autoritaria de nuestro antiguo régimen. De tal manera, en las primeras dos etapas del proceso de instauración democrática¹⁸ se trabajó sus enteras anchas amparados en la sombra de la impunidad.

arduamente en la creación de una nueva institución de organización, ejecución y administración de los procesos electorales que sustituyera al anterior y desprestigiado Consejo Central de Elecciones. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) fue, entonces, la nueva institución facultada para administrar la realización de comicios confiables e imparciales. A ella se le otorgó, ciertamente, mucha asistencia financiera y técnica a lo largo del proceso de instauración. Empero, tales esfuerzos resultaron ser a la postre sumamente limitados e insuficientes. En este sentido, recordemos a título de ejemplo que la realización de las importantes elecciones generales efectuadas en 1994 no lograron escapar, a pesar de todo, a la controversia y a las sospechas propias de comicios irregulares.¹

De ahí que se volvió fundamental seguir avanzando en materia de modernización, profesionalización e independencia del organismo rector de los procesos electorales. A mediados de 1995, se dieron importantes pasos en tal dirección. Es decir, se propusieron un conjunto de reformas básicas que buscarían imprimir credibilidad a los procesos electorales corrigiendo en principio los principales

¹vid infra capítulo 2.

¹Varios autores, "Las elecciones de 1994", ECA (número monográfico), 1994, 545-546. pp. 149-379. También pueden consultarse las referencias bibliográficas de los capítulos 2 y 4, del presente trabajo de graduación.

vacios y fuentes de distorsiones del organismo rector de tales procesos.²⁰

Las nuevas medidas para la reforma electoral entraron así en un periodo de discusión en donde se puso un acertado énfasis en la configuración de un ente administrativo autónomo e imparcial de los mecanismos de elección popular. Recordemos que en el control del proceso electoral se pone en juego en buena medida el verdadero alcance de un orden democrático. Y en este punto es donde la nueva propuesta de reforma encontró sus mayores alcances, aunque, por otra parte, fue ese su punto más controvertido. Ciertamente, ha sido sumamente frecuente en nuestros países latinoamericanos que una legislación amañada y defectuosa fuese el fundamento de una reproducción autoritaria del poder por la vía electoral. El caso mexicano es, como sabemos, el caso paradigmático por excelencia de cómo una sofisticada manipulación electoral, realizada mediante una actividad vasta y compleja, tiene como propósito fundamental operar un sistema de elecciones no competitivas pero formalmente multipartidista e ininterrumpida.²¹

²⁰A. Sermeño, "Alcances y límites de la propuesta de reforma electoral", *ECA*, 1995, 561-562, pp. 708-711.

²¹Vease: C. Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, 1995, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, especialmente el cap. 5 "Procesos electorales y cultura política", pp. 129-150. También, L. Meyer y J.L. Reyna, "México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", en L. Meyer y J.L. Reyna, (Coordinadores), *Los sistemas políticos en América Latina*, 1992, S. XXI/Universidad de las Naciones Unidas,

Por otra parte, sin embargo, si bien en la dirección correcta, la propuesta de reforma no exploró otras áreas que necesitan también modificaciones sustantivas para conseguir la profundidad adecuada para garantizar la equidad, credibilidad y eficiencia electoral buscada. Por ello, como insistimos, la propuesta de reforma estudiada es aún incompleta e insuficiente. A título de ilustración puede señalarse que hace falta normar con mayor precisión el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación; la adquisición, distribución y las limitaciones para el uso de los recursos y del financiamiento utilizados durante las campañas electorales; la presencia más marcada y decidida de ciudadanos representantes de organizaciones de la sociedad civil en las tareas de certificación de la transparencia de la celebración de comicios; etcétera. Pero ante todo debe perfeccionarse la legislación electoral para que desde ella pueda potenciarse un sistema de partidos competitivos y auténticamente democráticos. Revisemos ahora con mayor detalle los puntos fuertes de la propuesta de reforma electoral.

El 14 de julio de 1995 una comisión asesora para la reforma del sistema electoral presentó al Presidente de la República, Armando Calderón Sol, y a los secretarios generales de los partidos políticos legalmente inscritos, un informe con el contenido de sus respectivas propuestas. Las principales reformas sugeridas en ese

pp. 305-328. J. Molinar Horcasitas, **Tiempo de legitimidad**, 1990, Ediciones Cal y Arena.

informe comprendieron tres medidas fundamentales: a) la creación de una cédula de identidad ciudadana y electoral única y a prueba de falsificaciones; b) transformaciones sustantivas del aparato administrativo del Tribunal Supremo Electoral (TSE) incluyendo su «despolitización»; y c) la adjudicación de representación proporcional en la integración de los consejos municipales.

Con la ejecución de estas medidas se habría buscado, como hemos dicho, consolidar y profundizar el proceso de configuración de un órgano electoral imparcial y confiable en el cual el electorado encuentre garantizado el respeto de su voluntad expresada en el ejercicio del acto de votación. Sin embargo, las propuestas contenidas dentro del informe se encuentran en un período de consulta y discusión interpartidaria antes de que las mismas sean trasladadas al seno de la Asamblea Legislativa con carácter de iniciativa de ley.²²

Uno de los principales objetivos de la propuesta de reforma consiste en la transformación profunda del régimen administrativo del TSE. Esa transformación se vuelve tan necesaria debido a que los principales vicios e irregularidades manifestadas en el interior de dicho organismo se originan, justamente, en su composición partidaria. Hasta la fecha, en efecto, las principales autoridades administrativas del TSE son elegidas de ternas

²²Hasta el cierre del presente trabajo de graduación en enero de 1996, las reformas electorales seguían atrapadas en el limbo legislativo.

compuestas por personalidades adscritas a cualquiera de los tres partidos políticos que obtienen mayor cantidad de votos en las correspondientes elecciones presidenciales. Además, los funcionarios intermedios también son militantes activos de esos institutos políticos en virtud de arreglos preestablecidos por los cuales se conceden determinadas cuotas de poder a esos partidos al interior del TSE. En consecuencia, con la eliminación de esa estructura semiformal de administración se espera «despolitizar» y profesionalizar al órgano electoral. Es decir, se espera, por una parte, combatir el clientelismo partidista fuente de los vicios, distorsiones, venalidades y abusos protagonizados en el interior del TSE y, en contrapartida, poder afirmar la autonomía institucional indispensable para la realización de las tareas fiscalizadoras y auditoras propias del TSE.

Este esfuerzo supone naturalmente una reforma jurídica de consideración. En el borrador del proyecto se establece la reformulación de al menos unos 30 artículos de la legislación electoral. La modernización de este órgano exige, en este sentido, concentrar funciones que se encuentran dispersas y definir claramente otras que están formuladas de manera ambigua o son susceptibles de dirimirse de manera discrecional. En definitiva, la reforma administrativa persigue normar de una forma más adecuada la participación de los partidos políticos en el funcionamiento del órgano electoral, así como abrir mayores espacios y mecanismos

institucionales para propiciar procesos electorales legítimos y transparentes, esto es, libres de manipulación y corrupción.

La reforma electoral también comprende vitales aspectos técnicos para el desarrollo de comicios confiables. Un padrón electoral seguro es, por supuesto, uno de ellos. Por tanto, la propuesta de reforma contempla la creación de un nuevo registro nacional de ciudadanos -base del padrón- concebido como una dependencia autónoma si bien adscrita al TSE, la cual se encargaría de centralizar el registro civil de identidad y el propiamente electoral. En rigor, no se trata acá de una iniciativa nueva. A mediados del mes de junio de 1995, el gobierno había propuesto la creación de tal registro aunque hacia al mismo dependiente del Ministerio del Interior. Tal aspecto de la propuesta, cabe destacar, resultó rechazado unánimemente por los dirigentes de las principales fuerzas políticas. Una de las principales objeciones que se formularon entonces por parte de los representantes de los partidos políticos fue que la información vital contenida en ese registro podría ser mal utilizada por el gobierno o por el partido oficial, pues la información contenida en el registro, incluso en materia de inteligencia, exige su manejo confidencial y apolítico.

El otro aspecto correlativo en este ámbito es el de la creación de un documento único para identificar a los ciudadanos y facilitar su cumplimiento del ejercicio del sufragio. Tal documento sería exigido además en forma obligatoria para realizar los más diversos actos civiles tales como celebrar contratos, cobrar

cheques, etc. Su propósito fundamental, en consecuencia, consistiría en dificultar la falsificación de documentos y fomentar la cultura electoral.

Otra interesante iniciativa -y quizá la más novedosa- contenida dentro de la propuesta de reforma del sistema electoral busca establecer la representación proporcional en el seno de los consejos municipales. Esto significa que se pretende integrar a estos mecanismos de gobierno local con candidatos de los partidos políticos que alcancen mayor número de votos durante las elecciones. En la actualidad, el control de las alcaldías es alcanzado por los partidos políticos con mayor porcentaje de votación y no es raro el caso (sobre todo en municipalidades chicas) en que un voto hace la diferencia para que un determinado partido pueda ganar o perder la administración de ese municipio. La propuesta en cuestión facilitaría que miembros de los partidos no ganadores, pero con un buen porcentaje de votos, fuesen integrados como concejales en virtud de un mecanismo similar al utilizado para el reparto de escaños en la Asamblea Legislativa.

Pero además de interesante, esta propuesta ha resultado ser también la más controversial. De hecho, desde que se dio a conocer la propuesta de reforma en los ámbitos políticos se ha discutido intensamente la conveniencia de introducir la representación proporcional en el interior de los consejos municipales, dejando curiosamente la discusión de las otras medidas en un evidente abandono. Los líderes de los partidos ARENA y PCN -representantes

tradicionales de la derecha en el país- han abanderado el rechazo a la medida. Sus principales argumentaciones al respecto se agrupan en tres tipos de objeciones: En primer lugar, sostienen que con dicha medida se daría paso a una "parálisis y desastre administrativo" en el interior de los gobiernos municipales debido a la previsible falta de acuerdo y/o consenso entre miembros de distinta filiación partidaria e ideológica. En segundo lugar, consideran que "la eficacia administrativa y la responsabilidad de los alcaldes quedaría anulada" ante el aumento de capacidad fiscalizadora ejercida por los nuevos concejos municipales. Y sostienen, finalmente, que se fomentaría la corrupción ya que el partido mayoritario estaría tentado a corromper a los representantes de la oposición dentro de los nuevos concejos para garantizar su hegemonía en el interior de los mismos.

La oposición política, entre quienes se encuentra el FMLN, naturalmente ha rebatido tales objeciones. Ellos sostienen que tales argumentaciones en contra son francamente débiles y ocultan en el fondo intereses partidarios ilegítimos. Es decir, ocultan prácticas tradicionales y antidemocráticas de hacer política. La correcta adopción de la representación proporcional en los concejos municipales sostienen los representantes de la oposición, contribuye, por el contrario, a alcanzar una necesaria descentralización administrativa, se sostiene sobre la construcción de un urgente sentido de la nación y exige, del mismo modo, la existencia de una cultura del ejercicio político participativo. En

el fondo, pues, la medida en discusión constituye una de las formas más directas y específicas de aplicar el principio del pluralismo, el cual, como sabemos, expresa uno de los contenidos básicos de la democracia.

Como sostiene bajo tal línea argumentativa Salvador Samayoa, uno de los principales estrategas políticos de la izquierda:

"detrás de las resistencias se esconden prácticas partidarias obsoletas que han convertido a las alcaldías en aparatos utilizados para pagar favores, mantener pequeños feudos de poder, brindar empleos y preservar la fidelidad de los dirigentes locales, sin mayor sentido de responsabilidad por la eficiencia administrativa o por el bienestar de las comunidades. Adicionalmente, el control total de las alcaldías ha servido para evadir la transparencia en el uso de los fondos y para encubrir la utilización de recursos municipales en función del apoyo a las candidaturas de un determinado partido".

En suma, un balance ponderado y objetivo de los argumentos esgrimidos a favor y en contra de la implementación de la representación proporcional en los gobiernos municipales no puede menos que pronunciarse a favor de la adopción de la medida. Ella, ciertamente, contiene dinamismos concretos que nos acercan a la necesaria modernización política y cultural de nuestro sistema político. Quizá, sin embargo, cabe hacer un último comentario sobre la eficacia de la medida propuesta al margen de los intereses y de las perspectivas partidarias -ya sean éstas de derecha o de

²³S. Samayoa. "Intereses ilegítimos y miedo a la democracia", *La Prensa Gráfica*, 24 de agosto de 1995, p. 9-A.

izquierda. El rico potencial democratizador y modernizador de la representación proporcional dentro de los gobierno municipales no va a cambiar finalmente la dinámica real de las prácticas políticas en estos ámbitos locales si antes no se opera un verdadero y radical cambio en el interior de los partidos y del funcionamiento del sistema de partidos salvadoreño.²⁴ Es decir, mientras exista un divorcio tan claro y tajante como el que existe ahora en El Salvador entre los partidos políticos y el ciudadano común y corriente que no se percibe ni se siente incluido, protegido y/o representado por esas maquinarias electorales llamadas partidos políticos, la redistribución del poder en el interior de las alcaldías podrá modificar relativamente los términos de la competencia interpartidaria pero sin duda alguna no desplegará toda esa efectividad democratizadora y modernizadora anhelada.

4. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La creación de La Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos respondió a la necesidad de establecer un mecanismo institucional de defensa de la dignidad humana en el contexto de una sociedad ferozmente polarizada que iniciaba el complejo y largo camino hacia su reconciliación. La institución fue creada en febrero de 1992 y estuvo conducida a lo largo de tres años por el

²⁴"Crisis y fragmentación del sistema de partidos", **El Salvador/Proceso**, 1995, 655, 29 de marzo, pp. 4-5.

abogado Carlos Molina, quien imprimió su sello personal al manejo de la institución. Es decir, en este primer periodo, la Procuraduría se caracterizó por mantener un bajísimo perfil en el cumplimiento de su misión consistente en la promoción y protección de los derechos humanos.²⁵

Cuando se cumplió el plazo para la elección de un nuevo Procurador, su nombramiento abrió un breve pero intenso periodo de controversias entre las distintas fuerzas políticas de la Asamblea Legislativa. Así, el 28 de febrero de 1995 fue la fecha límite que tenía la Asamblea Legislativa para tal elección. Sin embargo, ésta se pospuso por casi un mes ya que el análisis de las trayectorias de los distintos candidatos cayó en un «entrampamiento» político.²⁶

Hacia el 23 de marzo, la Asamblea Legislativa eligió por fin al nuevo Procurador. En el cargo fue entronizada la doctora Victoria Marina de Avilés como procuradora. La nueva funcionaria resulto ser, después de todo, un verdadero acierto en contra del amargo despecho de los legisladores de derecha. Desde que tomo posesión de su cargo, la nueva funcionaria imprimió un cambio positivo y sustancial en el accionar de la Procuraduría, pues en pocos días hizo lo que prácticamente no había hecho el anterior

²⁵B. Cuellar, "El procurador de los derechos humanos: sus retos", en S. Roggenbuck (ed.), *Instituciones y democracia en El Salvador*, San Salvador, 1994, Fundación Konrad Adenauer, pp. 283-314.

²⁶Vease: "Lecciones de otra elección atrasada", *El Salvador/Proceso*, 1995, 651, 1 de marzo, pp. 13-14.

procurador a lo largo de todo su periodo. En efecto, la procuradora se pronunció oportuna y eficazmente sobre problemas de importancia nacional que requerían, efectivamente, de una palabra sólida y decidida para imponerse sobre los funcionarios involucrados, así como de señalamientos claros y enérgicos, apegados a la Constitución de la República. Ejemplos de ello han sido diversas posturas de la funcionaria: en contra de iniciativas para implantar la pena de muerte dentro de nuestra legislación, como una medida de freno a la delincuencia "común"; su intervención mediadora en los conflictos laborales; su constante presencia para evitar el abuso de la fuerza contra las protestas sociales; su firmeza para mantener, por encima de cualquier apremio, el compromiso con el respeto a los derechos humanos.

Así se puede afirmar que en esta institución hubo una mejoría sustancial en la eficacia de su labor a lo largo de 1995, pues en muy poco tiempo lanzó a la población señales claras de una correcta actividad para avanzar en el largo y difícil camino que se debe recorrer a fin de llegar a la meta de una verdadera conciliación nacional, fundada en el respeto a los derechos humanos y base sólida para la construcción de una paz duradera. Falta aún mucho por hacer. La PDH, como institución, debe superar algunas deficiencias y ponerse a tono con con su desafío fundamental: generar confianza entre la población y, junto con ella, enfrentar las diversas manifestaciones de autoritarismo que se siguen

presentando en el país y las violaciones a los derechos humanos que siempre continúan produciéndose.

5. Constitución y despliegue de la Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil es, sin duda, una de las más importantes instituciones surgidas al amparo del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz. Su constitución involucró la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), el 6 de febrero de 1992, y un poco más de un año después, el 13 de marzo de 1993, inició su funcionamiento efectivo con la instalación de su primera delegación en el departamento de Chalatenango.

El proceso de despliegue del nuevo órgano policial concluyó formalmente en el primer mes de 1995, fecha en la que también quedó disuelta la antigua Policía Nacional. La PNC y la ANSP han sido, igualmente, las dos instituciones surgidas del proceso de paz que han contado con la mayor cantidad de recursos y apoyos -políticos, económicos y técnicos- en su proceso de constitución por parte del gobierno y de la comunidad internacional. Sin embargo, al término del período de instauración democrática, la PNC no ha estado exenta de obstáculos e irregularidades que amenazan con distorsionar el sentido y propósito original de su creación y puesta en marcha.

En efecto, a lo largo del período examinado, en el país tuvieron lugar importantes acontecimientos que incidieron en la seguridad de la población y que pusieron en entredicho la

propaganda oficial sobre los logros en esta materia. Entre otras cosas; se disolvió, como ya mencionamos, la Policía Nacional; se iniciaron y mantuvieron en forma permanente los patrullajes conjuntos de la nueva policía y la Fuerza Armada; el primer inspector general de la PNC fue destituido y se generó una fuerte polémica en torno al nombramiento de su sustituto; agentes y oficiales del cuerpo fueron presentados como presuntos integrantes de un «escuadrón de la muerte» -la llamada "Sombra Negra"- que realizaba acciones de "limpieza social";²⁷ y, finalmente, se hicieron serios señalamientos al cuerpo por parte de los observadores internacionales, la PDH y algunas organizaciones sociales del país involucradas en esa materia.

En cuanto a lo primero, la desaparición total de la Policía Nacional se realizó el 12 de enero y desde entonces la PNC pasó a ser la única institución de seguridad pública en el país. Sin los antiguos cuerpos, se depositaron en ella grandes esperanzas y se pensó que su funcionamiento estaría fundado de manera estricta en el respeto a los derechos humanos a partir de la convicción de sus integrantes, su formación o el trabajo eficaz de sus controles internos. Pero las cosas no han sido exactamente de esa manera por diversas razones.

²⁷"La violencia paramilitar de la sombra negra" y "Resurgimiento de organizaciones clandestinas paramilitares", *El Salvador/Proceso*, 1995, 661, 18 de mayo, pp. 2-3 y 4-5.

A nuestro juicio, una de las causas principales se encuentra en el hecho de que muchos miembros de aquellos censurados y desaparecidos organismos pasaron a formar parte de la nueva institución policial, a pesar de las críticas. Tal es el caso de la incorporación a la PNC de la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA) y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIDH), conocidas después como las divisiones antinarco tráfico y de investigación criminal, respectivamente. Cuando el gobierno tomo la decisión de integrar dentro de la PNC a esas unidades operativas de la antigua política militar argumentó dos cosas: el poco personal capacitado que había en la PNC y la «experiencia» de aquellas dos unidades «especializadas».

También se ha considerado nocivo para la PNC el que se haya acordado integrarla con un veinte por ciento de ex combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y otro tanto igual de ex agentes de la PN. Podría, asimismo, pensarse que, independientemente de la procedencia de su personal, la PNC no funciona de acuerdo al espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz y su ley orgánica porque la conducción de la seguridad pública en el país no está procediendo de manera adecuada sino que está permitiendo o fomentando las arbitrariedades y la impunidad. Los resultados de todo eso no se hicieron esperar. Por un lado se sucedieron numerosas faltas a los procesos policiales, irregularidades en sus investigaciones, abusos de poder, represión

a manifestaciones de lisiados, desmovilizados y mujeres, así como otras violaciones a los derechos humanos. Por el otro: buena parte de la población ha ido perdiéndole el respeto y la confianza que debería tener en lo que se pensaba sería su garantía de seguridad.

En lo que respecta a los patrullajes conjuntos de la Fuerza Armada y la PNC, la iniciativa surgió debido a la numerosa cantidad de víctimas mortales que se estaban produciendo en el país: 9 mil 135 homicidios de cualquier tipo en 1994, según la Fiscalía General de la República, y mil 346 muertes violentas en el mismo año, según los informes que divulga el IDHUCA. Los datos de la Fiscalía General de la República obligaron a que el director de la Policía Nacional Civil, Rodrigo Avila, reconociera que la institución no contaba "con el suficiente personal para hacerle frente a la delincuencia"; por ello, el presidente de la República ordenó a la Fuerza Armada "realizar ... patrullajes preventivos conjuntos con la PNC" que, posteriormente, pasaron a constituir el llamado "Plan Guardián".²⁸

Con lo dicho anteriormente queda identificada una de las principales amenazas contra el desarrollo institucional de la PNC. Esta es la constante tendencia a militarizar dicha institución policial civil. La segunda gran amenaza ha sido la falta de control interno sobre el desempeño de sus integrantes de acuerdo a las normas dictadas por el ordenamiento democrático.

²⁸A. Sermeño, "Militarismo, ineficiencia gubernamental y crimen organizado", ECA, 1995, 557, pp.248-251.

Desde el doceavo informe de la división de derechos humanos de ONUSAL,²⁹ los expertos en verificación señalaron y advirtieron que no se observaba una clara tendencia hacia la necesaria rigurosidad y rigidez que, en esta etapa, la PNC debía seguir en los procedimientos disciplinarios internos. Ante esa exigencia y para evitar muchos de los problemas que anteriormente hemos señalado, la figura del Inspector General de la institución adquiría cada vez mayor importancia.³⁰

Este funcionario debía haber sido nombrado desde el mismo surgimiento de la PNC pero su designación no se dio sino hasta el 26 de septiembre de 1994, cuando se eligió para el cargo al abogado Eulogio Guerra Payés. Dicha persona fue destituida el 31 de marzo de 1995, sin que llegara a saberse a ciencia cierta si eran ciertas sus declaraciones sobre corrupción en el interior de la PNC. Lo cierto es que con Guerra Payés al frente de la inspectoría general se desperdició una gran oportunidad para comenzar a enmendar el camino de la PNC y mejorar la situación del respeto a los derechos humanos en el país.³¹

²⁹Tal informe abarcó el periodo comprendido entre julio y septiembre de 1994.

³⁰J. Martínez, "Control y eficacia de la Policía Nacional Civil (PNC)", en S. Roggenbuck (ed.), *Instituciones y democracia en El Salvador*, op. cit. pp. 237-280.

³¹"¿Qué pasa con la inspectoría general de la PNC?", *El Salvador/Proceso*, 1995, 657, 18 de abril, pp. 14-16.

El proceso de elección del nuevo inspector, por su parte, pronto se cubrió de matices controvertidos. Inmediatamente después de la poco transparente destitución de Guerra Payes, el entonces Viceministro de Seguridad Pública postuló para el cargo al Dr. Francisco Bertrand Galindo, un abogado de reconocido prestigio y trayectoria en los círculos gubernamentales. De acuerdo al procedimiento establecido para tal efecto, dicha postulación debería ser ratificada primero por el Ministro del Interior y avalada posteriormente tanto por la Fiscalía General de la República como por al Procuraduría de los Derechos Humanos. El procedimiento siguió su curso legal. Sin embargo, desde el momento de la postulación de Bertrand Galindo la Procuradora cuestionó el carácter discrecional del procedimiento utilizado.

Ante todo, la Procuradora señaló la necesidad de ampliar el número de candidatos elegibles mediante la creación de la terna correspondiente producto de la consulta de las instituciones respectivas con sectores vivos de la sociedad civil. Pero la funcionaria afirmó también que era necesario definir un procedimiento más claro para esa elección. La Procuradora llegó incluso a sugerir una terna de candidatos que no lograron recibir el apoyo gubernamental, si bien el candidato inicial tampoco recibió el aval de dicha funcionaria. A la postre, todos los candidatos declinaron su postulación, mientras que en el interin la

inspectoría quedó acéfala por un periodo que se prolongo seis meses.³²

Finalmente, después de fuertes discusiones públicas y privadas, el doctor Víctor Manuel Valle, un pedagogo y abogado vinculado a la izquierda moderada (socialdemócrata) tomó posesión -el 14 de octubre- de ese importante cargo.³³ No esta de más recordar que lo que está en juego con el funcionamiento de una Inspectoría competente e incorruptible es que desde ella es posible contribuir a que en El Salvador se impulse y desarrolle una nueva experiencia en materia de seguridad pública a fin de lograr que la población, después de mucho tiempo, empiece a tener o a recuperar la confianza en las instituciones del Estado.

Con todo lo anterior, para que el funcionamiento de la PNC realmente sea calificado como satisfactorio desde la perspectiva de su mandato institucional, todavía quedan muchas cosas que arreglar y muchos problemas por superar. Por ello es importante considerar las recomendaciones amplias y abundantes que los observadores internacionales han hecho, sobre todo aquellas que se han reiterado y otras nuevas que han aparecido.³⁴

³²"Dilemas del funcionamiento democrático", **El Salvador/Proceso**, 1995, 659, 4 de mayo, pp. 4-5.

³³"Nueva propuesta al cargo de inspector de la PNC", **El Salvador/Proceso**, 1995, 676, 6 de septiembre, pp. 4-5.

³⁴Al surgir nuevas deficiencias o al profundizarse las antiguas, dentro del treceavo informe de la división de derechos humanos de ONUSAL (periodo: octubre 1994-marzo 1995) y el documento especial sobre el estado de la seguridad pública en el país que

6. A modo de conclusión

En definitiva, aunque muy lentamente, en El Salvador la democracia va ganando terreno en la creación y afirmación de aquellas instituciones y mecanismos que la hacen viable y real. Las reformas judiciales y electorales reseñadas anteriormente y que pueden ser implementadas son, pues, una buena muestra de ello. Si estas reformas se afianzan adecuadamente el proceso de consolidación democrática habrá dado otro importante y decisivo paso. La propuesta de reforma política es, pues, acertada y necesaria -de hecho impostergable. Sin embargo, debido a los grandes rezagos en materia de democratización que la sociedad salvadoreña aún experimenta, es una reforma todavía insuficiente y el propio desarrollo de esquemas de competencia democrática exigirán nuevas y más profundas transformaciones tanto en materia electoral como judicial y policial.

Es decir, en el plano institucional, los desafíos asumidos son sumamente grandes. Aquí, la Procuraduría de los Derechos Humanos ofrece el panorama más propicio para el desarrollo óptimo de la consolidación democrática. El nuevo liderazgo explota conscientemente todas las posibilidades de la institución para afirmar y fortalecer al Estado de derecho. En el ámbito de la institución policial el panorama es menos claro. Su desarrollo

entregó el doctor Enrique ter Horst, al finalizar su gestión al frente de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) en septiembre de 1995.

institucional aún se encuentra a medio camino y sus debilidades comprenden desde una capacitación insuficiente y un funcionamiento imperfecto en las líneas de mando, además de la ausencia de una capacidad de planificación propia para organizar su crecimiento. Pero en el terreno de las insuficiencias destaca, sobre todo, la falta de sistemas y procedimientos internos que autorregulen su desempeño y un marco legal que acompañe su desarrollo que todavía requiere ser completado." De hecho, lo más alarmante estriba en la tentación real y el potencial peligro de imprimir una orientación institucional a la organización de la PNC contaminado de esquemas autoritarios y militaristas propios de los vicios policiales del pasado reciente."

³⁵Vease: "El desempeño de la PNC en el centro del debate público", *El Salvador/Proceso*, 1995, 20 de septiembre, pp. 4-5.

³⁶Vease: S. Samayoa, "Hay muchas cosas turbias en la PNC", *La Prensa Gráfica*, 14 de septiembre de 1995, p. 10-A.

CAPITULO 4
EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

1. Introducción

Una de las principales consecuencias generadas en el terreno político a partir de la ejecución de los Acuerdos de Paz ha sido el desencadenamiento de un proceso de redefinición y reorganización de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador.¹ Este proceso ha adquirido dimensiones amplias y profundas. Tras las elecciones de marzo de 1994, un irremediable proceso de descomposición y fragmentación dominó la dinámica interna y externa de los partidos y del sistema de partidos. Ciertamente, la creación de instituciones y espacios destinados a favorecer esquemas de convivencia auténticamente democrática propicio y favoreció este aspecto caótico y negativo de la dinámica partidaria, pues abrió nuevos espacios y desafíos al limitado papel desempeñado hasta ese momento por esas organizaciones de intermediación social.

Sin embargo, no debe ignorarse que el desenlace final de tal descomposición determinara en definitiva nuevas dimensiones,

¹R. Guido Bejar y S. Roggenbuck (eds), **Partidos y actores políticos en ...** ob. cit. pp. 1-12.

posibilidades y las pautas para la consolidación democrática en marcha. Es decir, en buena medida, la consolidación y legitimación de las incipientes estructuras y procedimientos democráticos creados a partir de los Acuerdos de Paz depende del tipo de rearticulación gestada y del nivel de eficacia alcanzado por los partidos en el seno de la dinámica partidaria. Por ello, el estudio analítico de las transformaciones registradas en dicho terreno es tan importante para el futuro inmediato del país.

Los estudios politológicos sobre cambio político señalan, en efecto, que en todo proceso de democratización le corresponden a los partidos políticos un papel activo, protagónico. Al menos teóricamente, los partidos políticos constituyen los órganos legítimos a través de los cuales la sociedad en general y los grupos de interés en particular ven representados sus intereses.² De ahí que todo proceso de consolidación democrática requiere la existencia de vínculos estables entre partidos y grupos de interés

² Existe un consenso general entre los politólogos que estudian partidos acerca de los roles generales que éstos desempeñan al interior de los regímenes democráticos. De acuerdo a Leonardo Morlino, en efecto, "los partidos y el sistema de partidos son fundamentales en un régimen democrático por tratarse de instituciones intermedias que se hallan en el centro mismo del proceso electoral, de la gestión del poder político y de la elaboración y definición de las políticas públicas". L. Morlino, "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa", en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Universidad, 1992, cap. 2, p. 35. También puede consultarse al respecto: C. Cansino y V. Alarcón, **América Latina ¿Renacimiento o decadencia?**, San José, FLACSO/CIDE, 1993.

además de, por supuesto, los canales apropiados para encauzar políticamente sus demandas e intereses.³

En su manifestación empírica, sin embargo, los partidos políticos experimentan niveles de desempeño variables y relativos con, justamente, esas tareas, roles y funciones asignadas. En el caso de América Latina, por ejemplo, la situación de desfase es de una magnitud extrema. En este sentido, resulta obvio para los estudiosos del desempeño de los partidos políticos en la región, que los mismos atraviesan por una prolongada y profunda crisis a tono con las dificultades para institucionalizar los cambios sufridos por las naciones del subcontinente que han transitado hacia la democracia en los últimos tiempos.⁴

³ Lo anterior no supone, cabe aclarar, una subordinación de los grupos de interés hacia los partidos. Únicamente postula una función de protección y expresión de los primeros hacia los segundos en el marco de una relación de autonomía recíproca. Y es que, si entendemos a la democracia, al menos desde su concepción mínima, como un conjunto de estructuras y normas diseñadas para canalizar el disenso y las demandas de manera ordenada y pacífica comprenderemos el alcance y la importancia del rol desempeñado por los partidos políticos. Véase: R. Dahl, **Polarización. Participación y oposición**, México, REI, 1993. H. Cerroni, **Reglas y valores en la democracia**, México, Alianza/CONACYT, 1991.

⁴ En términos generales, la crisis de los partidos políticos en América Latina se expresa a través de criterios estructurales como los siguientes: expresión de ideologías difusas, ausencia de programas políticos coherentes, debilidad organizativa interna y, sobre todo, tradición de subordinación a los objetivos y ambiciones del líder. Es decir, en la práctica política cotidiana de la región, los partidos se han concebido y utilizado ante todo como maquinarias para movilizar lealtades y sentimientos dentro de la confrontación electoral, antes que como verdaderos instrumentos de gobierno. Muchas de estas características, como mostraremos a lo largo del presente capítulo, junto con otras propias, son compartidas por los partidos políticos en El Salvador y su estudio

Más específicamente, la teoría del cambio político indica que existe una relación significativa entre el grado y el tipo de la crisis experimentada dentro del seno de los partidos en un determinado proceso de transición. Eso explica por qué la actual crisis de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador ha sido hasta ahora tan profunda y aguda. Ello obedece, en primer lugar, a la falta de experiencia democrática previa de los diversos actores de nuestro sistema político y, en segundo, a la fragilidad del desarrollo del proceso de instauración democrática.⁵

De tal suerte, la actual crisis de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador posee una doble manifestación. En primer lugar, es una crisis de naturaleza interna. Esto es, la crisis se manifiesta a partir de la presencia de divisiones irreconciliables en el interior de la organización del partido y/o partidos. Se trata de la emergencia de fracturas y escisiones que debilitan al partido frente a la sociedad. Tal dimensión de la crisis, por lo demás, resulta ser el producto de escisiones de las élites de los partidos divididos, las que se empeñan en disputarse entre sí la base social y el proyecto político general del partido al cual pertenecen o provienen. Pero la crisis tiene también una

ayuda a explicar la naturaleza de la actual crisis por la que atraviesan los mismos. Véase: C. Cansino, **La crisis de los partidos políticos en América Latina**, Inédito.

⁵Tal y como ampliamente hemos argumentado y documentado en este sentido en el capítulo 2. Al respecto también puede consultarse: A. Sermeño, "El Salvador: democracia de baja intensidad", **ECA**, 1995, 558, pp. 377-380.

manifestación externa. Esta forma de manifestación es, sin duda, menos espectacular que la anterior pero es más acentuada en sus implicaciones sobre el funcionamiento y desempeño del régimen político en su conjunto. Normalmente, sin embargo, una crisis externa presupone y exige algún grado de crisis interna. Al dividirse y debilitarse uno o varios partidos, más allá de cierto umbral crítico, tal y como corresponde al caso salvadoreño, ello da paso a un cambio en el formato del sistema de partidos.⁶

En síntesis, la dinámica política partidaria de la posguerra (1992-1995) se ha caracterizado por la modificación del sistema de partidos articulado en la época del conflicto armado.⁷ Esa modificación se ha expresado en una ampliación de la participación política partidaria, tanto en términos de los actores como del espectro político ideológico representado. Ello expresaría, en primer lugar, una sensible modificación de la correlación de fuerzas entre los partidos en virtud de lo cual resultaría decisivo

⁶ Ver la clásica obra: G. Sartori, **Partidos y sistemas de partido**, Madrid, Alianza, 1992 (segunda edición ampliada).

⁷ Cabe destacar que la fragmentación de los partidos políticos no es, en rigor, una experiencia nueva en el comportamiento del sistema de partidos en El Salvador. Lo que sucede es que en el pasado reciente, esos reacomodos no modificaron en lo fundamental la naturaleza del sistema de partidos. Ahora, en cambio, este último reacomodo experimentado sí ofrece al menos la posibilidad de dar un paso, en principio a un nuevo sistema de partidos que permita la consolidación del esfuerzo democratizador de la sociedad salvadoreña. Véase: CIDAI, "La transición salvadoreña a un año del gobierno de Armando Calderón Sol", **ECA**, 1995, 559-560, pp. 461-486. También: "Crisis y fragmentación del sistema de partidos", **El Salvador/Proceso**, 1995, 665, pp. 4-5.

determinar el grado de debilitamiento de algunos de los partidos ya establecidos y la potencialidad de impactar en la modificación y dinámica del régimen por parte de los partidos emergentes. Es decir, la crisis en cuestión obliga a repensar, apoyándose en indicadores empíricos, cuáles y cuantos son los nuevos partidos relevantes dentro del sistema.

En segundo lugar, otro rasgo de la crisis del sistema de partidos, el cual discutiremos ampliamente en el cuerpo central del presente capítulo, se expresaría en la disputa por ocupar la posición de centro del espectro político-ideológico.⁶ Esto a supuesto, naturalmente, un importante descenso de la polarización del sistema partidista, pero ello no ha logrado cambiar la dirección de la competencia. La dinámica de la competencia, en efecto, continúa girando en torno a dos polos que son los que le imprimen su dirección y sentido (competencia centrífuga).

En tercer lugar, la crisis se ha manifestado también por medio de un cambio en la identidad política de algunos partidos. Por ejemplo, el FMLN, la segunda fuerza política tras las elecciones de 1994, sufrió una escisión en virtud de la cual la fracción disidente adoptó la identidad socialdemócrata. Las consecuencias prácticas de tal hecho se han reflejado, en consecuencia, en

⁶ Consultar: R. Guido Béjar, "El centro político y la reproducción del consenso", *Tendencias*, 1993, No. 23, pp. 20-24. R. Zamora, "Partidos y cultura política: ¿instrumento u obstáculo?", en S. Roggenbuck (ed.), *Cultura política en El Salvador*, 1995, Fundación Konrad Adenauer, pp. 31-70.

sensibles modificaciones en aspectos propios de la dinámica partidaria, tales como la disminución y/o aumento de la distancia ideológica entre los partidos y, por consiguiente, en variaciones experimentadas en el grado de radicalismo o moderación, lealtad o deslealtad con respecto al régimen por parte de los partidos que han sufrido cambios sustantivos en su identidad política. En el caso concreto de la escisión socialdemócrata del FMLN resulta bastante claro que la nueva identidad se ha traducido en actitudes institucionales de moderación y lealtad hacia el régimen en su conjunto por parte del nuevo partido político aún en proceso de legalización y organización.

Ahora bien, esta rápida -pero a nuestro juicio imprescindible- contextualización tiene el propósito de facilitar el planteamiento del problema central que ocupará al presente capítulo. Como hemos visto, la interrogante central que surge en todo proceso de reacomodo intra e interpartidario busca comprender, justamente, cómo repercute esta crisis de los partidos en la afirmación y consolidación institucional del proceso de instauración democrática en el que se encuentra el país desde enero de 1992.¹ Más específicamente, el objetivo central de las reflexiones desarrolladas a continuación busca explorar las posibilidades que,

¹Por razones analíticas el presente ensayo únicamente se ocupa de discutir las transformaciones partidarias experimentadas en el espacio político que ocupa el "centro" del espectro partidario y, asimismo, explorar las posibilidades de este espacio para potenciar la consolidación del proceso de transición democrática vivido por el país desde la firma de los **Acuerdos de Chapultepec**.

bajo tal coyuntura, poseen los partidos políticos ubicados en el centro del espectro partidario para fortalecer o modificar su estructura organizativa; crear o ampliar su influencia en el proceso de toma de decisiones; representar efectivamente a los principales grupos de interés que conforman a la sociedad; y, en suma, contribuir a dicha afirmación y consolidación de la transición democrática todavía en marcha.

Dicho de otra manera, la pregunta que se busca responder inquiriere sobre la posibilidad o viabilidad de la constitución de un sistema de partidos de centro que, en principio, contribuiría a despolarizar a la sociedad salvadoreña y, por tanto, sería fuente de estabilidad y legitimidad para el régimen político. Tal pregunta no es banal. Por el contrario, ella posee su propio sentido e importancia. Recordemos que una de las características más claras evidenciadas por el dinamismo del sistema de partidos entre la firma del acuerdo de paz y los comicios generales de 1994 fue, precisamente, la atracción ejercida por el centro político hacia las fuerzas representantes tanto de la derecha como de la izquierda.¹⁰ La significativa moderación de posiciones extremas traducida en una fuerte búsqueda del consenso configuró en ese periodo, ciertamente, al comportamiento estratégico de las principales fuerzas políticas enfrentadas en la arena electoral.

¹⁰ Véase: R. Guido Béjar, "El centro político y... op. cit. p. 22.

Adicionalmente, la experiencia histórica de cambio político en países que han transitado del autoritarismo a la democracia bajo los esquemas de la "transición pactada" tal y como se desarrolló en las sociedades de la Europa Mediterránea en los años setentas (Portugal, España, Grecia, etc.), también muestra cómo, con ciertas variantes, el centro político se afirma y fortalece en los periodos de instauración y consolidación del régimen democrático.¹¹

Teóricamente, en efecto, los regimenes democráticos son compatibles y/o funcionan mejor adoptando sistemas de partidos en donde predominan las posiciones "centristas". Como nos recuerda en este sentido Norberto Bobbio, las posiciones moderadas suelen por norma encontrar mayores posibilidades de éxito si se sostienen en el interior de sociedades organizadas por las reglas de la democracia.¹² El principio puesto aquí en juego sostiene que las democracias, al ser espacios pluralistas donde existen distintos grupos en libre competición y defendiendo intereses contrapuestos, favorecen la moderación. Únicamente de esa manera es posible, sin duda, establecer los pactos o compromisos con fuerzas adversarias

¹¹ Pese a que el contexto de la transición hacia la democracia es distinto en cada país y en cada región, no deja de haber aspectos comparables, como por ejemplo, la dinámica adoptada por el sistema de partidos. Véase: Capítulo 1. También: G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), **Transiciones desde un gobierno...** Vol. 1. ob. cit. p. 31. L. Morlino, "Partidos políticos y... op. cit. p. 180.

¹² N. Bobbio, **Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política**, Madrid, Taurus, 1995.

en el marco de un régimen que resuelve las controversias y los conflictos de manera pacífica.

Existen, sin embargo, algunas tendencias generales opuestas a la afirmación de un sistema partidario de centro. Aunque nos encontramos ciertamente iniciando una nueva etapa de lucha social y política, muy distinta a la del reciente pasado autoritario, la reformulación del nuevo orden político no parece conducir hacia el surgimiento de una posición de centro con capacidad de convertirse en fuerza autónoma importante y realmente competitiva.¹³ Ello, sobre todo, porque el proceso global de cambio político en El Salvador muestra, después de todo, tendencias inciertas hacia la construcción de una verdadera democracia política¹⁴ y, más bien, esas tendencias parecen orientarse hacia la configuración de un

¹³ El escritor salvadoreño David Escobar Galindo plantea el mismo problema en los términos siguientes: "¿Hay espacio actualmente en el país para el surgimiento de un centro? ... Mi palpito personal es que no. En primer término, porque ya no necesitamos amortiguadores independientes, sino fuerzas de ventilación dentro de los dos grandes bloques; y en segundo término, porque estamos en una época en que surgen definiciones precisas, y el "centro" siempre se ha caracterizado por sus límites imprecisos". Aunque coincidimos en general con la respuesta negativa dada a las posibilidades de construir un sistema político de centro, nuestras razones discrepan, como puede observarse en el planteamiento que hacemos de la cuestión, con las del renombrado escritor. Véase: D. Escobar Galindo, "¿Habrá espacio para el "centro-?", *La Prensa Gráfica*, Sábado 7 de octubre de 1995, p. 8-A. También, R. Guido Béjar, "El Salvador: ¿Una democracia diferente? (Apuntes para la definición del régimen político salvadoreño)", en R. Guido Béjar, *El Salvador a fin de siglo*, 1995, Fundación Konrad Adenauer, pp. 17-42.

¹⁴ Véase: A. Sermeño, "Los dilemas de la democracia en El Salvador: democracia política versus democracia social", *ECA*, 1995, 559-560, pp. 527-530.

régimen autoritario de nuevo cuño. Es decir, un régimen autoritario "blando" a partir de la articulación de un nuevo conjunto de inclusiones y exclusiones sociopolíticas que tenga como objetivo convertir los intereses de los sectores hegemónicos de la sociedad salvadoreña en los de la sociedad en su conjunto."

Las intuiciones y valoraciones de los principales analistas locales, en consecuencia, no dan -sobre todo después de los resultados arrojados por las elecciones de 1994 y la dirección y dinámica que ello imprimió en la marcha del proceso de transición- muchas posibilidades a la constitución de un sistema de partidos de centro. Adicionalmente, podemos apoyar esta afirmación con los datos empíricos (registros de votación, encuestas de opinión, etc.) que también muestran una debilidad estructural en todos los partidos que se autoproclaman de centro o que, mejor dicho, quieren hacerse de la ocupación del centro político para influenciar la dirección y el sentido de la competencia política. Para profundizar

" El cientista social Rafael Guido Béjar sostiene al respecto: "Los acuerdos de paz han logrado desmontar mucho más el autoritarismo militar de viejo cuño y nuevas formas de relación política han hecho su aparición. No obstante, la dinámica política aún no está definida completamente. Los actores se encuentran todavía en transición en búsqueda de sus identidades básicas y de patrones de relación entre ellos". El también cientista social Héctor Dada afirma por su parte: "El modelo económico actual no sólo descubre las distinciones sociales sino las profundiza ... y ello vuelve crítica la legitimidad de una democracia de ciudadanos desiguales... La participación ciudadana, para la cual se abren canales institucionales y jurídicos, no se desarrolla de acuerdo a las expectativas...". R. Guido Béjar, "1994: Transición y elecciones en El Salvador", **Realidad**, 1994, No. 38, marzo-abril, pp. 183-192. H. Dada, "Los acuerdos de paz y la democratización", **ECA**, 1995, 558, pp. 367-376.

en esta discusión es necesario, empero, entrar primero a las partes centrales del presente capítulo.

2. El sistema de partidos y los partidos analizados

El referente inmediato del actual sistema de partidos¹⁷ en construcción es el sistema de partidos que emergió en 1982 (luego de la celebración de las elecciones para la Asamblea Constituyente) y que se consolidó a lo largo de la década de guerra, específicamente entre 1982 y 1988.¹⁸ Las características principales de dicho sistema de partidos son ya conocidas en sus términos generales. Se trató de un sistema de partidos que dio cabida y

¹⁷ Entendemos por sistema de partidos a la dinámica de interacción resultante de la competencia interpartidaria por espacios de poder, en el marco de la realización de procesos electorales. Para comprender su organización y comportamiento es recomendable, asimismo, comprender a los sistemas de partido a partir de su ubicación dentro un contexto de relaciones sociales que se definen y son definidas por un conjunto dado de condiciones sociopolíticas y económicas, entendidas como relaciones de poder y control. G. Sartori, **Partidos y...** op. cit. p. 125.

¹⁸ Véase: R. Córdova Macías, **Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)**, San Salvador, Fundaungo, 1992. Sobre los procesos electorales en la década de los ochenta en El Salvador también pueden consultarse: C. Acevedo, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", en **ECA**, 473-474: 151-168. Centro de información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), "Destapando la 'caja negra'. Condicionamientos técnicos del proceso electoral de 1984", **ECA**, 426-427: 197-220. "Las elecciones de 1985. ¿Un paso adelante en el proceso de democratización?", **ECA**, 438: 205-214. I. Ellacuría, "Visión de conjunto de las elecciones de 1984", **ECA**, 426-427: 301-321. S. Montes, "Las elecciones y el poder en El Salvador", **ECA**, 399-400: 59-68. -----, "Los condicionamientos socio-políticos del proceso electoral", **ECA**, 426-427: 187-196.

representó a un espectro de fuerzas políticas únicamente abarcadoras del centro y de la derecha, hasta la derecha radical, y, por lo tanto, excluyente de la representación de los sectores de la izquierda. Su construcción y consolidación fue, pues, el resultado de la realización de sucesivos procesos electorales y de reacomodos experimentados en el interior de las élites políticas.

La configuración de este sistema de partidos también se caracterizó por permitir una competencia política limitada por los obvios condicionamientos del proyecto contrainsurgente que la potenció. En este sentido, el sistema de partidos adquirió una intensa polarización establecida entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC), esto es, el partido que adquirió el compromiso de impulsar al proyecto contrainsurgente de clara inspiración norteamericana, y el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), representante de los intereses oligárquico-empresariales,

¹⁰ "Entre 1982 y 1991 en El Salvador se realizaron seis procesos electorales, a saber: 1982 Asamblea Constituyente, 1984 Presidenciales, 1985 Legislativa y Municipales, 1988 Legislativas y Municipales, 1989 Presidenciales y 1991 Legislativas y Municipales. Este proceso es importante, como ya mencionamos, porque posibilitó la reconstrucción del sistema de partidos en el período que va de 1982 a 1988. De todas maneras, éste sistema de partidos se caracterizó por su limitado espectro ideológico. A pesar de ser un sistema multipartidario -en donde los partidos relevantes eran ARENA y PDC- ellos expresaban en rigor un clivaje liberal (PDC) conservador (ARENA). Fue hasta las elecciones de 1989 que le espectro político se amplió con la inclusión de los partidos de izquierda UDN y Convergencia Democrática, con lo cual surgió un nuevo clivaje: el clivaje izquierda-derecha". L.A. González y otros, **Sistemas políticos comparados: Guatemala, Chile, El Salvador y México**, FLACSO/México, Inédito, 1993.

ésto es, de la clase tradicionalmente hegemónica. Tal polaridad, de hecho, anuló cualquier potencial de las posiciones de "centro" para generar una identidad y un programa propio que se presentara como alternativa política viable.¹⁹

El actual sistema de partidos no se diferencia radicalmente de su antecesor. Es, por supuesto, un sistema de partidos mucho más plural y representativo del espectro ideológico. Sin embargo, la dinámica de la competencia continúa girando en torno a dos polos (FMLN y ARENA) que son los que le imprimen su dirección y sentido. Aquí cabe destacar que, a pesar de los esfuerzos por construir un centro político, a partir del cual la dirección de la competencia se transformara de centrifuga en centripeta, dicha dirección no ha logrado ser modificada. Es decir, por una parte, la ocupación del centro político sigue siendo una tarea por realizar, con cada vez menos posibilidades, mientras que, por la otra, los actores continúan enfrascados en una competencia excluyente y confrontativa, si bien mucho más moderada que la evidenciada en los años de la guerra civil.

No resulta desproporcionado afirmar, por lo demás, que la ya presente tendencia hacia la constitución de un sistema de partido

¹⁹ Cabe reconocer que la búsqueda del centro político no ha sido nada nuevo en El Salvador. Tampoco son nuevos, si tomamos como ejemplar la experiencia del PDC, los fracasos de esos intentos y, peor aún, los vicios en que cayeron los que han abanderado pero no cumplido con las posiciones de centro cuando alcanzaron el poder. Véase: CINAS, **El Salvador: ¿Es la Democracia Cristiana un partido de centro?**, México, Cuaderno de divulgación No. 3, agosto de 1987.

predominante manifestada en el anterior sistema de partidos va ganando en el actual, de acuerdo a la evolución manifestada, mayor fuerza y viabilidad. El "duradero encanto" de ARENA junto a la incapacidad de la izquierda por presentarse ante el mercado electoral como una verdadera y confiable alternativa política son dos argumentos sólidos que sostendrían la anterior afirmación. Más adelante volveremos sobre las implicaciones de tal tendencia para las posibilidades de dar paso a un sistema partidario de "centro". Recordemos que también ARENA ha buscado posicionarse del centro del espectro político, al menos retóricamente, y quizás ha cosechado en el intento mayor éxito que sus contrincantes.

Los diversos sistemas de partidos existentes en El Salvador también han compartido como característica común una amplia y

²⁰ A. Artiga, "El sistema de partidos en El Salvador", *Realidad*, 1994, No. 39, pp. 443-458.

²¹ La frase fue acuñada por Carlos Acevedo quien agudamente observa como "el triunfo obtenido por ARENA el 20 de marzo, ratificado el 24 de abril, constituye su cuarta victoria electoral consecutiva desde las elecciones legislativas de 1988, en que por primera vez triunfó en un evento electoral, derrotando a la democracia cristiana". C. Acevedo, "Las elecciones generales de 1994: consolidación de la hegemonía de ARENA", *ECA*, 1994, 545-546, pp. 195-211.

²² En efecto, de acuerdo con Rafael Guido Béjar, "ARENA se ha posicionado del centro y desde ese sitio se apresta a ejercer su dominio. La fuerte lucha librada entre ARENA y el FMLN antes y durante el proceso electoral tuvo como resultado el desplazamiento de la Democracia Cristiana de este espacio. Y la lucha continúa ante la posibilidad de que el FMLN se decida por la política de confrontación y por abandonar la ruta avanzada hacia el control del centro y convertir en uno de los extremos del sistema". R. Guido Béjar, "1994: Transición y... *op. cit.* p. 73.

notable fragmentación. De hecho, entre 1982 y 1994 diecinueve partidos han concurrido a los llamados para la celebración de competencias electorales.²³ Ahora bien, en la actualidad existen un total de ocho partidos con registro oficial (ARENA, PDC, PCN, Convergencia Democrática, FMLN, Pueblo Libre, Movimiento de Unidad y Partido Liberal Democrático) y otros cuatro en proceso de constitución legal (Partido Pueblo Unido Nuevo Trato, Partido Renovación Social Cristiano, Partido Demócrata y Partido Movimiento Auténtico Salvadoreño). De todos ellos, al menos cinco son considerados o se autoproclaman partidos de centro. Para nuestro análisis, sin embargo, seleccionaremos únicamente aquellos que califiquen por su relevancia.

Un primer y conocido criterio para determinar la relevancia de un partido es la fuerza electoral que exprese. En el caso de los partidos de centro ninguno tiene un importante capital electoral, salvo la Democracia Cristiana, aunque debe recordarse que desde 1985 ha ido disminuyendo su fuerza electoral. Todos son, desde ésta perspectiva, partidos pequeños. Sin embargo, existe un segundo

²³ Claro que solamente ARENA, PDC y PCN han participado en todos los comicios celebrados en el período señalado. Además, tras las elecciones de 1994 siete de esos diecinueve partidos perdieron su registro electoral -y virtualmente desaparecieron- al no haber alcanzado la cantidad mínima de votos requerida por la legislación electoral. Por otra parte, la importancia del criterio de fragmentación como fuente de estabilidad o inestabilidad política es relativo. Como sabemos, los teóricos sobre partidos políticos coinciden en sostener que no hay relación directa y causal entre fragmentación y estabilidad democrática. En realidad, el grado de polarización política en un régimen y no el número de partidos es un mejor predictor de la inestabilidad.

criterio que ve en la capacidad de un partido para establecer coaliciones -o también cuando posee potencial de "chantaje"- buenas razones para tomarlo en cuenta como importante. Es decir, un partido califica como relevante cuando su presencia y/o desempeño afecta a la táctica de la competencia entre partidos y, en especial, cuando altera la dirección de la competencia interpartidista.¹⁴

En el caso concreto de los partidos de centro, los partidos que califican como relevantes serían aquellos con representación en la Asamblea Legislativa, pues eso les permite desplegar su capacidad de establecer alianzas en el ejercicio del debate legislativo.¹⁵ De estos partidos, dos se encuentran en proceso de organización y legalización. Tanto el Partido de Renovación Social Cristiano como el Partido Demócrata, en efecto, surgieron después de las elecciones generales de 1994, como producto de las fragmentaciones intra partidarias sufridas por el PDC y el FMLN respectivamente. Los otros dos partidos de centro con representación legislativa son el mismo PDC y el Movimiento de Unidad. Comentaremos a continuación, de forma somera, su evolución reciente y sus características fundamentales.

¹⁴ Ver: G. Sartori, *op. cit.* p. 176.

¹⁵ Ver: R. Guido Béjar, "Parlamento y partidos políticos", *Tendencias*, 1994, No. 33, pp. 22-24.

Partido Demócrata Cristiano: Durante los dos periodos que estuvo en el poder (80-81 y 84-89) impulso medidas reformistas acompañadas de dosis elevadas de represión -ambas componentes del proyecto contrainsurgente impulsado por el gobierno norteamericano en el país para derrotar a las fuerzas insurgentes del FMLN. El partido Demócrata Cristiano gobernó siempre enfrentado la oposición y el boicot de los sectores empresariales más fuertes e influyentes. Su último periodo en el gobierno le dejó fuertemente deslegitimado y debilitado debido a su elevada ineficiencia gubernamental y los altos indices de corrupción en que incurrieron sus principales dirigentes y funcionarios gubernamentales. Su caudal electoral, como ya habíamos mencionado, sufrió una grave erosión que lo llevo a ser desplazado de ese segundo lugar durante las elecciones de 1994 por la coalición de izquierda de los partidos Convergencia Democrática-FMLN. El PDC nunca ha podido administrar con confidencialidad sus crisis internas al grado de haber sufrido una nueva escisión partidaria desde la última de 1988. Como también ya hemos adelantado, las controversias entre sus dirigentes han girado alrededor de la necesidad de democratizar internamente las estructuras de decisión del partido, así como también de hacerle recuperar credibilidad política en el seno de su erosionada base electoral.²⁶

²⁶ Sobre el desempeño del Partido Demócrata Cristiano en los años ochenta puede consultarse: I. Ellacuría, "¿Tiene solución El Salvador con el presidente Duarte?", **ECA**, 1984, 428, pp. 373-396.

Partido de Renovación Social Cristiano: Surge como fuerza política independiente cuando se desprende del PDC tras el descalabro sufrido por el partido en las elecciones de 1994. Constituye, de hecho, la segunda fractura de la Democracia Cristiana desde 1988 cuando surgió el ya desaparecido Movimiento Auténtico Cristiano." Ambas escisiones guardan en común el ser producto de la confrontación y disputa entre líderes y sus grupos de apoyo por ganar el control del partido lo cual, naturalmente,

-----, "Grave preocupación tras el primer año de la presidencia de Duarte", *ECA*, 1985, 439-440, pp. 325-344. -----
--, "Dos años más de gobierno de Duarte", *ECA*, 1986, 451-452, pp. 375-387. -----
-----, "Duarte el final de una presidencia", *ECA*, 1988, 476, pp. 461-485. -----
-----, "Los partidos políticos y la finalización de la guerra", 1988, 481-482, pp. 1037-1051.

El analista político del boletín **El Salvador/Proceso** describe la ruptura en los términos siguientes: "En torno a la crisis en las filas de la Democracia Cristiana, la misma se remonta hasta las pugnas entre "chavistas" y "reyprendistas" o entre la "argolla" y la "antiargolla", que salieron a luz en 1986 y 1987 y que condujeron, en 1988, a una segunda ruptura en las filas del partido -la primera se dio en 1980 cuando cuadros importantes de la juventud demócrata cristiana fundaron el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC)- y a la fundación por parte de los "reyprendista" del Movimiento Auténtico Cristiano (MAC). Pues bien, la tercera ruptura se comenzó a anunciar a partir de las elecciones de marzo-abril de 1994, cuando la confrontación entre "fidelistas" -muchos de ellos antiguos "chavistas"- y los "abrahamistas" -algunos antiguos "reyprendistas"- fue adquiriendo un carácter cada vez más agudo hasta desembocar en la ruptura interna que se suscito a finales del año. Esta ruptura tuvo su punto más álgido cuando los fidelistas se hicieron del control del aparato del partido y desplazaron a los abrahamistas, quienes no tuvieron más alternativa que sacar adelante su Movimiento de Renovación Social Cristiana". Balance político, **El Salvador/Proceso**, 1994, 642, 28 de diciembre de 1994. También puede consultarse al respecto: C. Ramos, "¿Sistema de partidos o caos de fragmentos políticos?", *ECA*, 1994, 550, pp. 811-814.

obliga al sector o grupo perdedor a abandonarlo. El PRSC, sin embargo, quiso ser, ante todo, un movimiento interno, tal y como su nombre lo dice, de renovación de la Democracia Cristiana. Su objetivo era, en este sentido, modernizar, desburocratizar y redefinir ideológica y políticamente al partido con el ideal explícito de recuperar la tradición de compromiso popular que le caracterizó en los años setenta.

Partido Demócrata: Surge después de un largo proceso de divisiones y conflictos internos del FMLN. Se trata de una descomposición, en cierto sentido natural, provocada por los desafíos que el proceso de paz supuso para la izquierda. En efecto, la incorporación a la vida política legal no resultó exenta de obstáculos para las fuerzas de izquierdas agrupadas en el FMLN. La mencionada dificultad de convertir la acumulación de poder - fundamentalmente- militar ganada a lo largo de la guerra en caudal y presencia político-electoral¹⁴, junto a la creación de métodos democráticos en estructuras verticales propias para conducir una guerra, resultaron a la postre obstáculos insuperables. Prueba de

¹⁴ "Tenemos una fe absoluta en el pueblo. Los diez años de guerra nos han dado un enorme prestigio entre las masas. Y éstas saben que nosotros sí seríamos capaces de hacer un cambio en el país, no demagogo, sino un cambio real"... "No nos queda la más mínima duda que, bajo las condiciones planteadas por nosotros... logramos ganar las elecciones porque somos, de hecho, la fuerza mayoritaria en el país". "La propuesta del FMLN: un desafío a la estrategia contrainsurgente", entrevista de Marta Harnecker a Joaquín Villalobos, ECA, 1989, 485, pp. 214-215. Citado por C. Acevedo en "Las elecciones generales de 1994... op. cit. p. 205.

ello, ha sido la irreversible dinámica de división y la consecuente imagen de desgaste entre sus militantes suscitada en el seno de la izquierda que, en sus primeras manifestaciones, no parecía necesariamente irreversible. Adicionalmente, la izquierda ha adoleciendo, desde su incorporación legal al nuevo régimen político establecido a medida que se ejecutaban las disposiciones del Acuerdo de Paz, de falta de propositividad concreta para la solución de los grandes retos y problemas nacionales.

De esta suerte, la anunciada división del FMLN¹⁵ quedó oficializada en la primera sesión plenaria de la Asamblea Legislativa cuando ya sus públicas divisiones y pugnas ideológicas y políticas se volvieron irreconciliables a la hora de adoptar una estrategia común para el trabajo legislativo. Cabe destacar que lo que verdaderamente se ha puesto en juego con la escisión del Partido Demócrata del FMLN han sido las interpretaciones contrapuestas sobre el cambio social y político necesario para el país y los consecuentes métodos y estrategias para lograrlo entre ambas tendencias¹⁶. En realidad, lo que hace calificar al Partido

¹⁵ Véase: R. Ribera, "El nuevo reformismo y la crisis en el FMLN: ocho tesis para el debate", *ECA*, 547-548, pp. 549-554. C. Acevedo, "El radicalismo hegemónico: enfermedad juvenil del izquierdismo salvadoreño", *ECA*, 547-548, pp. 555-561.

¹⁶ El analista Rafael Guido Béjar plantea con meridiana claridad la disyuntiva que dio paso a la escisión del ERP-RN del FMLN y a la subsiguiente formación del Partido Demócrata: "Para la nueva coalición FMLN, la revolución democrática no llegó a realizarse con los Acuerdos y su consecución es todavía una tarea y meta inconclusas, que requiere de la unidad popular mayoritaria con un fuerte componente confrontativo. La iniciativa

Demócrata como partido de "centro" -es decir, de centro izquierda- es, ciertamente, su actitud claramente leal y moderada frente al régimen político en construcción y la adopción de principios ideológicos de corte socialdemócrata.³¹ Esta discusión, empero, tendremos ocasión de ampliarla más adelante en sus puntos fundamentales.

Movimiento de Unidad: Es un partido nuevo dentro del escenario del sistema partidista. Surge expresamente para competir en las elecciones generales de 1994. Su ideología es de corte conservador pero sus propuestas programáticas expresan un grado de moderación que lo hace calificar como partido de centro. Su base de apoyo social es reclutada de sectores medios-altos que, además, tienen en común la militancia en movimientos religiosos de carácter protestante. Las encuestas de opinión siempre lo han ubicada como un partido minoritario, aunque, antes de celebración de las elecciones, generaba fuertes expectativas, tanto entre los

Socialdemócrata, por el contrario, plantea que la "revolución democrática ya ha sido realizada", abriendo "las condiciones para una nueva correlación de fuerzas" cuya alianza fundamental se establecería entre la propiedad social privada la propiedad privada en función social, utilizando las instituciones democráticas establecidas para la resolución del conflicto". Cfr. R. Guido Béjar, "De nuevo las izquierdas", Tendencias, 1995, No. 37, pp. 18-19.

³¹ Véase: H. Samour, "El ERP se convierte a la socialdemocracia", ECA, 1993, 539, pp. 884-885. L.A. González, "Izquierda y socialdemocracia", ECA, 1994, 549, pp. 702-707. R. Guido Béjar, "La izquierda en El Salvador", en R. Guido Béjar y S. Roggenbuck, (eds.) **Partidos y actores políticos en transición ... ob. cit.** pp. 53-78.

analistas como entre los políticos de profesión, en torno a su potencialidad para conquistar un sector significativo del mercado electoral. Tales expectativas se fundaban en la experiencia latinoamericana sobre el "irregular" desempeño de los partidos políticos en los últimos años, en donde partidos o cuasi partidos sumamente volátiles y sin arraigo social y/o trayectoria se hicieron de triunfos electorales sin precedentes en países como Brasil, Perú o la vecina Guatemala. La experiencia demostró que, en el caso salvadoreño, tales expectativas resultaron infundadas.

3. La crisis en los partidos de "centro"

Para analizar la manifestación de la crisis de los partidos y del sistema de partidos, en el espectro delimitado por la posición de "centro", examinaremos dos dimensiones fundamentales, a saber: la que se refiere a la organización interna de los partidos y, en segundo lugar, la que se refiere a la rearticulación del sistema de partidos, ello sobre todo bajo la óptica de si inclusive existe o no una modificación significativa de las funciones que los partidos desempeñan dentro del régimen político.³² Previamente, sin embargo,

³² Tomamos estas dos dimensiones fundamentales en un intento de abarcar en su amplitud y complejidad a la crisis de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador. Cabe reconocer, en efecto, que "Las aproximaciones al estudio de los partidos políticos han sido realizadas desde perspectivas diversas y con objetivos también diversos. En este sentido, el análisis de los partidos políticos ha pecado, desde sus orígenes, de un alto grado de parcialidad, tanto a nivel analítico como a nivel ideológico. Parcialidad analítica en cuanto que cada modelo se ha ocupado, únicamente, del estudio de una parte del objeto, adecuando el

realizaremos un rápido recuento de la fuerza electoral que poseen cada uno de los partidos analizados como un primer indicador de la capacidad de representación sociopolítica que poseen.

3.1. Tendencias electorales

Una de las principales dificultades para construir un sistema de partidos de centro radica en la escasa atracción que éstos ejercen sobre el electorado. De los partidos en consideración, en efecto, solamente el PDC posee una participación electoral permanente y un porcentaje importante de electores que en el pasado los ha escogido como opción política. Aún así, debido a la escisión sufrida por él no es del todo certero apoyarse en los datos de la última elección para tratar de medir su fuerza electoral. Por su parte, el Movimiento de Unidad solamente ha participado en una competencia electoral en la que conquistó un escaso 2.41% de la votación total válida.³³

aparato teórico-conceptual a la sección elegida; es decir, las diversas perspectivas (elitista, sistémica y organizativa), se han ocupado de analizar los elementos y las relaciones partidistas en función de conceptualizaciones parciales que permiten concebir a los partidos en su carácter oligárquico, en su relación con los restantes elementos del sistema político o en su dinámica organizativa interna. Parcialidad ideológica, por cuanto la elección de modelos o sistemas de análisis concretos ha sido casi siempre realizada en función de elementos de carácter ideológico". C. Cansino, "La crisis de los partidos políticos en" *op. cit.* pp. 51-53.

³³ Con tal porcentaje de votación el Movimiento de Unidad se agenció apenas un curul en la Asamblea Legislativa. Véase: Capítulo 2.

Los otros dos partidos en consideración -el MRSC y el PD- al ser escisiones recientes de otros institutos políticos aún no se han visto obligados a pasar la prueba de fuego de someterse a la preferencia ciudadana. Estos dos últimos partidos, adicionalmente, se encuentran todavía en proceso de legalización y organización por lo que tampoco pueden presentar registros confiables de militancia y/o membresía partidaria. Su representación legislativa, empero, les permitirá a ambos¹⁴ -al menos en el periodo de la presente legislatura- tener algún grado de influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. Pero ello es algo que examinaremos un poco más adelante. Antes vamos a considerar algunas cifras oficiales junto con algunos datos emanados de sondeos de opinión pública.

Como hemos dicho, el PDC ha venido reduciendo su caudal electoral de forma ininterrumpida desde 1985. Sin embargo, los 215,936 votos obtenidos en la última contienda partidaria¹⁵ lo ubican como el partido de "centro" con mejor desempeño en la tarea de ganarse la preferencia ciudadana. De hecho, la gran interrogante

¹⁴ En las pasadas elecciones, el FMLN se adjudicó 21 escaños en la Asamblea Legislativa de los cuales perdió 7 al sufrir la escisión del ERP y la RN. Ambas ex-organizaciones político-militares posteriormente se fusionaron entre sí y con el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), transformándose, de esa manera, en el Partido Demócrata. La Democracia Cristiana, por su parte, ganó 18 diputados de los cuales se desprendieron 9 quienes son los líderes fundadores del Movimiento de Renovación Social Cristiano.

¹⁵ Los resultados electorales oficiales del PDC conseguidos entre 1982 y 1984 son los siguientes: (1982) 546,218; (1984) 549,727; (1985) 505,338; (1988) 326,716; (1989) 338,369; (1991) 294,029; y (1994) 215,936. Datos oficiales del Concejo Central de Elecciones y del Tribunal Supremo Electoral.

que se abre es la de cuánto más le va a erosionar en números de votos la escisión representada por el MRSC. Se trata, por supuesto, de una respuesta que solamente conoceremos con exactitud luego de la celebración de los próximos comicios en 1997. Cabe recordar que el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) -partido que aglutinó a la escisión sufrida por el PDC en 1988- nunca logró disputarle seriamente la clientela electoral del partido.²⁶ Ello quizás se deba en parte a que, a pesar de sus profundas y sucesivas crisis de unidad y liderazgo, el PDC se las ha ingeniado hasta ahora para mantener estable su relativamente cautiva base de simpatizantes.

²⁶ En la elección de 1989 el MAC apenas consiguió 9,300 votos. Para la elección de 1991 mejoró un poco su desempeño al alcanzar 33,971. En 1994, el MAC colapso al obtener apenas 10,901 votos, cifra que representó un minúsculo 0,83% de la votación total. Tan pobre desempeño fue penalizado, conforme a la legislación electoral, con la pérdida del registro legal del partido. Las cifras citadas son también emanadas de fuentes oficiales.

²⁷ "Se puede decir que la base de simpatizantes del Partido Demócrata Cristiano en este proceso electoral se encontraba en los sectores más humildes de la población, en los menos ilustrados y en los que habitan las zonas rurales del interior del país". De hecho, "... el PDC es más elegido en la medida en que nos desplazamos hacia los estratos bajos en términos económicos y de educación. Concretamente, la Democracia Cristiana es muy popular entre la gente que habita las zonas marginales y rurales, y es muy poco popular en los sectores altos y medios de las ciudades. Pero entonces, si las cifras presentadas ... son ciertas, ¿cómo se explica que el PDC haya ocupado la tercera posición, teniendo apoyo precisamente de aquellos sectores que se consideran mayoritarios entre la población? La respuesta es sencilla. Los sondeos de opinión pública han revelado también que la mayor parte de los obreros, marginados y campesinos, en orden creciente, no fueron a votar. El PDC obtuvo mucho apoyo entre los que asistieron a votar, pero no sufragaron todos. La repetida coherencia de estos datos, nos hace pensar que la falta de participación, esto es, el abstencionismo fue decididamente perjudicial para el PDC, porque como ya se ha dicho, el ausentismo mayor se concentró en las capas

En realidad, sondeos de opinión pública recientes continúan ubicando al PDC en la tercera posición de la competencia política³⁸, la cual, en sí misma, no es después de todo una mala posición si se posee potencial y/o condiciones reales para crecer electoralmente disputando otros sectores de ese mercado o bien ampliando las dimensiones del electorado. Queda bastante claro, en consecuencia, que no será nada fácil para el MRSC disputar al PDC la base de apoyo que necesita para existir como fuerza política consolidada.

Ahora bien, evaluar las posibilidades por conquistar un espacio sólido y efectivo dentro del sistema de partidos por parte del Partido Demócrata a partir de datos empíricos (estadísticos) tampoco es una empresa que se pueda realizar cabalmente a estas alturas del proceso sociopolítico salvadoreño. Sobre todo, es prácticamente imposible determinar de manera precisa y confiable el porcentaje de la cuota electoral que los autodisueltos Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Resistencia Nacional (RN) aportaron desde sus bases militantes al total de votos conseguidos por la coalición FMLN-CD en los pasados comicios.³⁹ Por otra parte,

«bajas» de la población». J.M. Cruz, "El proceso electoral de 1994 en la opinión pública salvadoreña", 1994, FLACSO/Proyecto El Salvador, en prensa.

³⁸ Ver: IUDOP, "La opinión pública a un año de gobierno de Calderón Sol", ECA, 1995, 559-560, pp. 487-503.

³⁹ No debe despreciarse el hecho de que "la tasa de crecimiento de la izquierda desde su primera participación en las elecciones en la década de los ochentas, tras su reinserción en el sistema político legal, ha sido impresionante, al pasar del 3.8 por ciento de los votos válidos en 1989, al 12.2 por ciento en 1991 y

las encuestas de opinión realizadas hasta la fecha tampoco logran medir con exactitud el grado de intención de voto y/o simpatía electoral que este partido podría agenciarse en comicios futuros.⁴¹

Una cosa más que nos gustaría destacar, desde la perspectiva de las meras cifras estadísticas, estriba en que el elevado abstencionismo de participación en los eventos electorales en el país se presenta como uno de los principales obstáculos para considerar en serio las posibilidades de crecimiento de las posiciones de centro. De acuerdo a cifras oficiales, en efecto, el abstencionismo se mantiene firme en torno al 50%, de tal suerte que la mayoría de los analistas coinciden en interpretar tal dato como una muestra inobjetable del descrédito que sufre el sistema electoral y el régimen político en su conjunto en la percepción del electorado.⁴²

saltar luego al 25 por ciento en las elecciones recién pasadas. Ninguna otra fuerza política pasada o reciente en la historia de El Salvador ha mostrado tal dinámica de crecimiento de votos". C. Acevedo, "Las elecciones generales de 1994... *ob. cit.* p. 205.

⁴¹ Cabe especular que si el PD en su claro desplazamiento hacia el centro del espectro político partidario no logra modificar las tendencias de la dirección de la competencia política en su conjunto corre el riesgo de convertirse en un partido minoritario más. De hecho, la Convergencia Democrática, tal vez el partido más cercano al PD en el espectro partidario desde las posiciones de izquierda, en sí misma no ha logrado atraer a un número importante de simpatizantes. Cualitativamente, sin embargo, la Convergencia Democrática goza de la simpatía de los sectores medios de la sociedad. Ver: J.M. Cruz, "La opinión pública... *ob. cit.* p. 254.

⁴² "No sería descabellado afirmar a este respecto que un buen porcentaje del electorado potencial -cantidad que gira en torno a poco más de un millón-, quizá la mayoría, no percibe las elecciones como un mecanismo de intermediación eficaz para canalizar ante la

En correspondencia con lo anterior, el otro gran obstáculo radica en la polaridad existente en el porcentaje de votantes ya estabilizados. Se trata, en promedio, de un millón de votantes que concurren fielmente a las urnas desde 1985.

Pasemos ahora a considerar otra dimensión de la crisis de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador y cómo ello afecta la viabilidad del establecimiento de un sistema de partidos con predominancia del centro político.

3.2. Factores organizacionales de la crisis

Las existencia de discrepancias y conflictos internos forman parte de la vida institucional de todo partido político. De hecho, en el terreno de la investigación y reflexión politológica sobre estas estructuras de intermediación social, la última novedad teórica recupera el enfoque «organizativo» para profundizar en su estudio.⁴¹ De acuerdo a este enfoque, los partidos políticos son, ante todo,

esfera del poder político las demandas de la sociedad civil en favor de una democracia social y económica efectiva". C. Acevedo, "Las elecciones generales de ... *ob. cit.* p. 202. También puede consultarse la respecto: J.M. Cruz, "La opinión pública... *ob. cit.* J.M.C, "Ausentismo en las elecciones: algunas hipótesis y reflexiones desde las encuestas", *ECA*, 1995, 545-546, pp. 274-285. R. Guido Béjar, "Transición y elecciones... *ob. cit.* IUDOP, "Elecciones nuevas, problemas viejos", *ECA*, 1995, 545-546, pp.286-291.

⁴² Ver: C. Acevedo, "Las elecciones generales de ... *ob. cit.*, p. 199.

⁴³ Véase: A. Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990.

arenas de competición entre grupos y/o coaliciones de individuos, los cuales representan intereses diversos, ambiguos y hasta contrapuestos.

Más allá de las respectivas funciones asignadas, por lo tanto, los partidos políticos se articulan permanentemente a partir de los conflictos internos y de las relaciones de poder establecidas entre sus miembros. Estos conflictos suelen conducir, como uno de sus desenlaces más comunes, al establecimiento de compromisos entre las coaliciones en competición. Tales compromisos son, por lo demás, normalmente inequitativos en virtud de la lógica intrínseca del poder, pues son el producto de los intercambios desiguales y de las negociaciones desequilibradas establecidas por los individuos que los integran. Finalmente, estos conflictos internos adquieren realmente trascendencia cuando pueden conducir y/o conducen a irreconciliables rupturas partidarias tal y como ha sucedido con algunos de los partidos políticos de oposición más relevantes que forman parte del espectro de fuerzas políticas nacionales. Aquí, por supuesto, nos ocuparemos de describir la manifestación de esta dimensión de la crisis de los partidos políticos que tradicionalmente han ocupado una posición de centro o que en el contexto de la actual coyuntura quieren ocuparla.

El primer partido que merece ser analizado es el PDC. En realidad, la historia de las divisiones y conflictos del PDC obedecen a un argumento clásico desde la perspectiva de aquellas pugnas intestinas que surgen dentro de los partidos políticos

motivadas por las ambiciones de poder político y/o por la caída en actos de corrupción de los integrantes de su élite dirigente. En este sentido, la actual crisis del PDC -de la cual la escisión del Movimiento de Renovación Social Cristiano es su última y más acabada expresión- se retrotrae hasta mediados del año 1992, en el contexto de la realización de una de sus convenciones internas.⁴⁴ De hecho, la historia reciente de las convenciones marca, claramente, el curso adoptado por los forcejeos y fricciones, las acusaciones y contra acusaciones esgrimidas por las partes y la forma cómo y a favor de quién, en definitiva, se resolvieron pugnas de poder.

El Movimiento de Renovación Social Cristiano tiene como antecedente inmediato al "Movimiento de Rescate del PDC" que surge a raíz de las preocupaciones de un grupo de líderes del partido:⁴⁵

⁴⁴ Para documentar con un mayor grado de detalle la crisis interna del PDC durante los últimos tres años puede consultarse: "Nuevos conflictos en el PDC", *El Salvador/Proceso*, 1993, 558, pp. 4-7. "La precandidatura del Dr. Abraham Rodríguez", *El Salvador/Proceso*, 1993, 561, pp. 6-8. "Las elecciones primarias en el PDC", *El Salvador/Proceso*, 1993, 565, pp. 4-5. "PDC: un partido desgarrado", *El Salvador/Proceso*, 1994, 623, pp. 4-6. "PDC: crónica de una ruptura anunciada", *El Salvador/Proceso*, 1994, 638, pp. 4-5. "Balance Político", *El Salvador/Proceso*, 1994, 642, pp. 5-9.

⁴⁵ "Nuevos conflictos en el PDC", *ob. cit.* p. 4.

⁴⁶ Tal grupo se encontraba liderado por el ex canciller durante la presidencia de Napoleón Duarte, Ricardo Acevedo quien contaba con el apoyo de personalidades tales como: Julio Alfredo Samayoa, David Humberto Trejo, Osmin Velázquez, Roberto Meza, José Alejandro Duarte y Milagro Azcúnaga. Cfr. "Nuevos conflictos... *op. cit.*

ante el innegable deterioro electoral sufrido; su pérdida de identidad ideológica; y la necesidad de esbozar una estrategia coherente y renovadora para sacar al partido de la crisis. El grupo aglutinado en torno al Movimiento de Rescate se opuso en su oportunidad tanto a la precandidatura para los comicios presidenciales de 1994 del Secretario General del partido, Fidel Chávez Mena, como a su permanencia en el control de las estructuras directivas del mismo. Las escaramuzas legales, los "madruguetes", las acusaciones difamatorias y toda clase de típicas artimañas estuvieron, naturalmente, a la orden del día entre ambas facciones a lo largo de los meses que duró la confrontación, aunque, cabe reconocer, que el grupo modernizador y reformador del partido intentó en lo posible evitar llegar a situaciones extremas de cisma.

En un intento por zanjar de una buena vez las disputas entre el grupo de Chávez Mena y de disidentes aglutinados alrededor del Movimiento de Rescate apareció, apoyada por connotados miembros del

⁴⁷ Fidel Chávez Mena disputó la candidatura a la presidencia por parte del PDC en las elecciones de 1984 con José Napoleón Duarte, quien a la postre resultaría electo presidente constitucional. Al asegurarse la candidatura para la elección presidencial de 1989, Chávez Mena enfrentó la oposición del también influyente líder Adolfo Rey Prendes, quien al perder la nominación abandonó el partido -arrastrando con él a una importante cantidad de dirigentes y militantes con tradición- constituyendo el Movimiento Auténtico Cristiano. Empeñado en conquistar la presidencia de la república, Chávez Mena volvió a presentarse como candidato del PDC en las elecciones presidenciales de 1994, fracasando una vez más en el intento. Su tozudo empeño significó, asimismo, una nueva fragmentación del partido.

partido," la nominación de Abraham Rodríguez como precandidato a la presidencia por parte del PDC. Esta nominación intentó construir un candidato de unidad intrapartidaria así como de verdadera potencialidad para competir con otros candidatos mejor ubicados por las encuestas de opinión y con mayores ventajas para conquistar la silla presidencial. Visto objetivamente, la candidatura "idónea" de Abraham Rodríguez ofrecía mejores posibilidades de competitividad al PDC. Se trataba de un personaje "notable" que no solamente podría renovar y fortalecer al partido internamente, sino que incluso aumentaba las posibilidades de establecer alianzas políticas viables entre el PDC y el resto de la oposición. De todas maneras, al señalar lo anterior no dejamos de caer en el terreno de la especulación, pues las posibilidades de alianzas

⁴¹ Abraham Rodríguez fue respaldado como pre-candidato de unidad por influyentes figuras del PDC de talla de Pablo Mauricio Alvergue, Ernesto Rivas Gallont y Roberto Edmundo Viera. Cfr. "La precandidatura de ... ob. cit. pp. 4-5.

⁴² En lo que a la figura de Abraham Rodríguez se refiere en su amplio *curriculum* destacan los hechos siguientes: es uno de los fundadores del PDC. Desde entonces ha desarrollado su trayectoria dentro del mismo. Fue el primer candidato del partido a la presidencia de la república en 1966. Durante la administración Duarte fue el primer delegado a la presidencia. Recientemente formó parte de la Comisión *Ad Hoc*, encargada de investigar en 1992 la trayectoria de la alta jerarquía castrense involucrada en graves actos de violación a los derechos humanos durante la guerra.

⁴³ Juan Ramón Medrano actual dirigente del PD, la escisión socialdemócrata del FMLN declaró, en el contexto del escenario preelectoral de los comicios de 1994, y cuando las diferencias al interior del FMLN no parecían aún irreversibles, que era posible construir una gran alianza opositora aglutinada alrededor de la figura de Abraham Rodríguez. Claro que tal proyecto no prospero.

políticas no se concretaron y, a la larga, Fidel Chávez Mena afirmó su autoridad dentro del partido al hacerse de la nominación presidencial en el contexto de la realización de unas elecciones primarias que no estuvieron, tampoco, libres de irregularidades.

Tras la contundente derrota de Chávez Mena, el deterioro organizativo del partido se acentuó aún más. Chávez Mena y su grupo de apoyo se vieron forzados ha abandonar virtualmente la vida política. No obstante, el control del partido pasó a manos de líderes provenientes de la juventud del PDC, los cuales, en principio, habrían sido adictos a Chávez Mena en su disputa contra el grupo del Movimiento de Rescate.⁵² A esta alturas de su crisis interna, el PDC alcanzó, sin duda, un punto de no retorno. La dirección política de subordinación al partido en el gobierno ARENA que imprimieron estos líderes jóvenes al ya debilitado PDC, fue lo que finalmente provocó la escisión de lo que posteriormente se transformó en el Movimiento de Renovación Social Cristiano. De esta suerte, han quedado ya cerradas en el plazo inmediato tanto la posibilidad de renovar y modernizar al partido como la posibilidad de volverlo una auténtica opción política alternativa.⁵³

⁵² "PDC: crónica de ... ob. cit. p. 5-6.

⁵³ El analista político del boletín *El Salvador/Proceso* describe este punto de no retorno del PDC con las palabras siguientes: "El PDC comenzó a traicionar sus ideales y su identidad cuando la ambición de poder se volvió un deseo insaciable de sus dirigentes. El poder terminó debilitando y corrompiendo al partido. Cómo están las cosas, el PDC puede, en el mejor de los casos, terminar siendo un partido más del sistema político, reproduciéndose por la inercia de los votos cautivos. En el peor de

El Movimiento de Renovación Social Cristiano tiene ante sí el desafío de mostrar que es capaz de recuperar y actualizar el legado del ideario político del PDC y su tradición de efectiva y constructiva oposición que el partido tuvo hasta que decidió pactar con la fuerza armada e impulsar el proyecto contrainsurgente a lo largo de la década de los ochenta. No está claro si los líderes de este nuevo partido asumirán como propio tal desafío, ni si, al menos, lograrán disputar con éxito la base electoral, deteriorada pero todavía significativa, del PDC actual. Lo que sí parece estar claro es que la búsqueda y/o recuperación del centro político desde la posición derecha del espectro ideológico (en su vertiente social cristiana) bajo las condiciones ya descritas no posee verdaderas posibilidades de realización.

La conquista del centro político no sólo se ha intentado desde la derecha. El Partido Demócrata ha sido el abanderado de tal empresa desde la izquierda. Ante el desamparo y orfandad ideológica de los ideales de izquierda, propia de los tiempos presentes, la vertiente más pragmática del FMLN ha asumido con entusiasmo y oportunismo extremos tal objetivo. En las divisiones del FMLN, cabe destacar, quizá no han privado tanto los intereses particulares y las ambiciones personales de sus dirigentes cuanto las discrepancias en torno a los diagnósticos, principios, programas de

los casos, puede seguir los pasos del PCN, subordinándose al partido ARENA y, así, ir muriendo lenta pero inexorablemente como institución política". *Idem.* p. 4-6.

accion, estrategias, etc., afloradaen el interior de una corriente de pensamiento y acción politica que a lo largo de su historia se ha caracterizado por su extraordinaria capacidad para dividirse y multiplicarse.

Ahora bien, más que describir cronologicamente el proceso de división del FMLN, a continuación examinaremos la propuesta

Con un ligero matiz el editorialista del boletín **El Salvador/Proceso** ofrece la siguiente explicación de las causas que originaron la división irreversible del FMLN. "Otra explicación más sofisticada de la crisis del FMLN -afirma el editorialista- apunta a diferencias ideológicas aparentemente irreconciliables. Los términos de esas diferencias serían la socialdemocracia y el marxismo leninismo, el pragmatismo y el dogmatismo, la modernización y el estancamiento, la moderación y la agitación, la propuesta y la denuncia. Sin quitar importancia a estas posibles diferencias ideológicas, la crisis actual más parece un asunto de cuotas de poder y de oportunismo político. Se trataría de acumular la mayor cuota de poder en el nuevo gobierno para, desde ahí, impulsar las transformaciones que sean posibles. Por eso, para quienes defienden esta postura es muy importante ocupar los puestos en la directiva de la asamblea ofrecidos por ARENA, pues piensan que ese poder es vital para transformar". "El poder no lo es todo", **El Salvador/Proceso**, 1994, 610, pp. 2-3. También puede consultarse: A. Sermeño, "El malogrado pacto de San Andrés: improvisación gubernamental y oportunismo de izquierda", **ECA**, 1995, 559-560, pp. 519-522.

"La crisis de la izquierda", **El Salvador/Proceso**, 1994, 610, pp. 7-9. C. Acevedo, "El radicalismo hegemónico... ob. cit. pp. 555-561.

Al respecto puede consultarse: "La liberalización de la izquierda", **El Salvador/Proceso**, 1994, 597, pp. 11-12., "Los partidos políticos tras las elecciones" I y II, **El Salvador/Proceso**, 1994, 607-608, pp. 4-5 y 4-5. "Persistente polémica en el FMLN" y "La crisis de la izquierda", **El Salvador/Proceso**, 1994, 610, pp. 4-6 y 7-9. "Los desafíos de la izquierda", **El Salvador/Proceso**, 1994, 612, pp. 6-7. "La renuncia del ERP al marxismo-leninismo", **El Salvador/Proceso**, 1994, 616, pp. 7-9. "La salida del ERP del FMLN", **El Salvador/Proceso**, 1994, 639, pp. 4-5.

ideológico programática del Partido Demócrata con el objetivo de reflexionar sobre su viabilidad política en el contexto de la presente coyuntura nacional. Como sabemos, la raíz del conflicto entre las distintas "tendencias" que constituían al FMLN radica en una posición de principio: ¿cómo enfrentar los desafíos que la nueva coyuntura plantea a las fuerzas de la izquierda? Para el ala escindida,⁵⁷ ante los cambios experimentados por la sociedad salvadoreña, la izquierda debe reestructurarse a fondo. El sector mayoritario del FMLN, en cambio, debido a su mayor ideologización, radicalización y dogmatismo ha temido al riesgo (aunque para ser francos muy real) de perder su identidad en esa difícil pero inevitable empresa.

Reconvertir a la izquierda salvadoreña en un movimiento sociopolítico pragmático, flexible, realista no tiene porque ser contradictorio si se asume el desafío con creatividad, con el ideal de construir una sociedad más racional, participativa y, por supuesto, más equitativa en la distribución de la riqueza nacional. Sin embargo, el Partido Demócrata, al aceptar el anterior desafío, hizo una apuesta si bien muy racional y justificable también muy

⁵⁷ El Partido Demócrata es una fusión de las ex organizaciones políticas militares Expresión Renovadora del Pueblo (ERP) y Resistencia Nacional (RN) unidas, tras establecer una alianza, con el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). La identidad del nuevo partido adopta la filosofía y los principios de la socialdemocracia.

⁵⁸ Constituido, como se sabe, por las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Partido Comunista y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

arriesgada. Decidió utilizar como referente de su acción un programa político construido en lo fundamental desde el paradigma socialdemócrata.⁵⁴

Lo positivo de tal apuesta radica en que, tanto a nivel teórico como histórico, las diversas experiencias socialdemócratas en los países postindustriales han sido las que más y mejores logros pueden mostrar en el esfuerzo por humanizar y moderar los peores aspectos del sistema capitalista a través de las políticas públicas vinculadas al Estado de bienestar. Lo negativo de tal apuesta, a su vez, tiene una doble manifestación. En el plano de las sociedades postindustriales, la socialdemocracia atraviesa en la actualidad su periodo de más alto descrédito. De esta suerte, la socialdemocracia es impugnada desde la misma izquierda (J. Habermas, C. Offe, R. Miliband) como también desde las influyentes posiciones neoconservadoras (D. Bell, M. Novak) y neoliberales

⁵⁴ "El Partido Demócrata se ha concentrado en ganar el centro político y en mostrar su lealtad al nuevo sistema político surgido de los Acuerdos de Paz. Su opción ideológica es definida abiertamente como socialdemócrata y está integrada por gran parte de los valores de la izquierda que pueden aportar elementos ya probados históricamente a nivel nacional e internacional. Como es un esquema que se formó en las sociedades desarrolladas para un entendimiento entre empresarios y obreros industriales será difícil adaptarla a una realidad como la salvadoreña, en donde la informalidad y la terciarización recargada superan a la actividad de los asalariados industriales". R. Guido Béjar, "La izquierda ... ob. cit. pp. 72-76. Para una descripción del paradigma socialdemócrata en sus puntos teóricos fundamentales puede verse: A. Przeworski, **Capitalismo y Socialdemocracia**, Madrid, Alianza, 1990.

(Nozick).¹¹ Por su parte, este panorama tampoco mejora al examinar las fundamentalmente fallidas experiencias socialdemócratas impulsadas en América Latina,¹² por más que algunos teóricos progresistas argumenten que "toda renovación de la izquierda pasa necesariamente por una recuperación y recreación de la política socialdemócrata".¹³

Hasta la fecha, el desempeño del Partido Demócrata no aconseja «meter las manos al fuego» para defender sus decisiones prácticas en la búsqueda del ideal de democratizar al país y renovar y potenciar a la izquierda. Las encendidas acusaciones de pragmatismo extremo y de subordinación acritica e incondicional a la derecha

¹¹ Ver: J.M. Mardones, "El fin de la era socialdemócrata", en **Fé y Política. El compromiso político de los cristianos en tiempos de desencanto**, Madrid, Sal Terrae, 1993.

¹² "La opción socialdemócrata antes que ayudar a la izquierda a superar problemas, le crea muchos otros. Ciertamente, le ayuda a deslindarse del socialismo sin democracia propio de los socialismos reales, pero le deja ante un modelo de gestión social, económica y política que, si bien como elaboración programática constituye un intento absolutamente necesario de integrar la democracia al socialismo, en la práctica, no ha sido capaz ni de evitar las crisis económicas ni de demostrar que -una vez consolidada la democracia parlamentaria- el socialismo esté a la vuelta de la esquina. Cuando algunas organizaciones de izquierda proclaman su viraje hacia la socialdemocracia es inevitable pensar en los modelos históricos de gestión socialdemócrata; éstos constituyen el referente principal ante el cual aquellas organizaciones tienen que definirse. Y, si su constitución es absolutamente novedosa respecto a la socialdemocracia histórica, igualmente tienen que hacer ver esos puntos de ruptura y novedad. Si no se hace este trabajo en serio, la opción socialdemócrata de izquierda no será sino una opción vacía y carente de sentido". L.A. González, "Izquierda y social democracia", **ECA**, 1994, 549, pp. 702-707.

¹³ J.M. Mardones, **Fé y política**, ob. cit. p. 116.

formuladas por sus ex compañeros de armas si poseen, en honor a la verdad, convincentes argumentos y asideros en la realidad." El problema aquí no consiste, ciertamente, en que por si mismo sea equivocada la política del Partido Demócrata de establecer acuerdos de colaboración con ARENA. Esa colaboración podría ser realmente necesaria y constructiva -como de hecho lo es en cierto sentido. Quizás el problema más bien estribe en que su programa político no esté alcanzando ese propósito de conquistar una nueva identidad de izquierda y una verdadera potenciación de un nuevo modo de hacer política en el país. En efecto, el programa político del Partido Demócrata hace menos énfasis en la profundización de la democracia, el logro de la justicia social y la distribución equitativa de la riqueza económica que en la defensa de la propiedad privada y el respeto a las leyes y dinámicas del mercado.⁶³

⁶² A. Sermeño, "El malogrado pacto ... *ob. cit.* pp. 519-522. "Continúa siendo democrática la transición", ECA, 1995, 559-560, pp. 445-459. R. Guido Béjar, "Las sorpresas políticas. El pacto de San Andrés", *Tendencias*, 1995, número 42, pp. 22-24.

⁶³ Como defiende, en este sentido, Ana Guadalupe Martínez: "Para los demócratas, la propiedad privada y el mercado son expresión de libertad política, y de la libertad individual de las personas. Consideramos que sin propiedad privada en sus distintas manifestaciones hay concentración de poder económico y político, y eso niega la libertad". A.G. Martínez, discurso pronunciado en el acto de constitución del Partido Demócrata, San Salvador, 28 de marzo de 1995.

3.3. Factores sistémicos de la crisis

Ya hemos adelantado cómo los cambios fundamentales en el formato del sistema de partidos han sido mínimos y, en el apartado anterior, hemos mostrado cómo la crisis ha tenido sus repercusiones principales, más bien, al interior de los partidos y, en concreto, ha afectado con particular intensidad a los partidos estudiados. Siendo esto así, no obstante, también es cada vez más evidente que la polaridad entre ARENA y el FMLN ha perdido intensidad y fuerza. Esto es, la izquierda se ha debilitado y deteriorado aceleradamente, a pesar de tener en sus manos un relativo control de una parte de la nueva institucionalidad surgida al calor del proceso de transición democrática.⁴⁴ La derecha, en cambio, claramente hegemoniza, con un notable empuje y vigor, la conducción del proceso sociohistórico salvadoreño. Tampoco desde el centro, como ampliamente hemos argumentado y documentado, se vislumbra, ni siquiera potencial y/o tendencialmente, un ejercicio opositor

⁴⁴ Véase: R. Turcios, "El cambio pendiente de la izquierda", *Tendencias*, 1995, No. 46, p. 4.

⁴⁵ "Las rudas pugnas entre los maximalistas oscurecieron el proceso de recomposición de la derecha y no tomó en cuenta su hábito pactista desarrollado en la pasada década y media. La derecha avanzó en la integración política de sus bloques socioeconómicos de apoyo, evitando la desunión y la división. Ha dado un paso más en su fortalecimiento interno para expandir el nivel de hegemonía y de conducción social y política hasta hoy alcanzado". R. Guido Béjar, "Los ajustes de ARENA", *Tendencias*, 1995, No. 46, pp. 35-36. A. Sermeño, "Recambios cupulares en ARENA", *ECA*, 1995, No. 564, pp. 1001-1004.

crítico y constructivo. No se vislumbra desde el centroderecha (PDC-MRSC) y tampoco desde el centroizquierda (PD).

El sistema de partidos presenta desde la perspectiva sistémica, entonces, el panorama siguiente, tal y como lo describe el cientista social, Rafael Guido Béjar:

"El cuadro presenta una escena desigual e inquietante: una derecha fuerte, abocada a la reconstrucción de su unidad y a continuar en el poder hasta el nuevo siglo como objetivo inmediato; una izquierda fragmentada y debilitada; un centro saturado, segmentado y sin antecedentes que permitan pensar en un fortalecimiento a corto plazo".

Y, más adelante, el mismo autor saca las consecuencias proyectivas lógicas de tal correlación intrapartidaria:

"En el proceso de formación del sistema de partidos de post-guerra, ARENA se mantiene como el partido con mejores condiciones para avanzar en el predominio y hasta ha derrotado a la oposición política en su propio juego y con sus propias reglas... Así, hasta el momento, ARENA ha avanzado en la formación de un sistema de partido dominante que se fundamenta en el predominio sobre el y/o con base en el electorado, sobre los partidos políticos y, cada vez más, en las agendas de políticas públicas que soportan sus estrategias y propuestas de desarrollo económico y social".

Por supuesto, las consecuencias de lo anteriormente expuesto para el desarrollo institucional de la democracia no son positivas. Es decir, la pregunta que salta al primer plano inquiera sobre

⁶⁶ R. Guido Béjar, "Los ajustes de la... ob. cit. pp. 35-36.

¿cómo repercute la crisis de los partidos en la institucionalización del régimen? Y aquí lo que hay que decir es que debido a que los partidos tienen un peso determinante para el funcionamiento del ordenamiento democrático y para el desarrollo de la vida social del país, la tendencia hacia la afirmación de un sistema de partido dominante limitan y estrechan los niveles de pluralismo, representación y competencia alcanzados. Es cierto que, de acuerdo a Sartori, cuando nos encontramos un partido que deja atrás a todos los demás, ello, en principio, no supone el establecimiento de un sistema de partidos forzosamente incompatible con el ordenamiento democrático.⁶⁷ Pero que duda cabe que el avance hacia la democracia es mucho más complejo y difícil bajo tales condiciones.

4. A modo de conclusión

Quizás una de las cosas más duras de asimilar y más desconcertantes para el ciudadano promedio que afincó sus esperanzas en la marcha

⁶⁷ De acuerdo con Sartori: "un sistema de partido predominante lo es en la medida en que, y mientras, su principal partido se ve constantemente apoyado por una mayoría ganadora de los votantes. De ello se sigue que un partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante". En otro lugar asegura: "lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partido predominante es que, sin duda, pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos al principal, sino que éstos existen como legales y legítimos - aunque no forzosamente eficaces- competidores del partido predominante. Es decir, que los partidos menores son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante". G. Sartori, *op. cit.* p. 209.

del proceso de cambio político vivido tras la firma del acuerdo de Chapultepec, ha sido que la democracia facilita los procedimientos para la toma de decisiones públicas y puede ampliar los espacios para expresar la participación y la oposición política, pero no conduce mecánicamente hacia una sociedad más igualitaria y justa. Desconcierta admitir, por tanto, el que el ordenamiento democrático -del tipo que se ha logrado instaurar en El Salvador hasta la fecha- conviva abiertamente con el abismo de la desigualdad que atraviesa a nuestra sociedad y que se expresa en fenómenos actuales tales como la violencia, la criminalidad y la corrupción.

Una de las causas de este resultado inesperado y desconcertante radica en la incapacidad de los partidos políticos, tanto de los ya establecidos como de los recién admitidos al sistema, para hacer florecer las mejores virtudes de la democracia y no sólo sus debilidades intrínsecas. Como en reiteradas ocasiones nos han recordado los principales analistas políticos locales, en el terreno de la redefinición partidaria es donde mayores trabajos hay que realizar para hacer compatibles el nuevo ideal de sociedad con las prácticas y condiciones que la hacen viable. Por tanto, los magros resultados alcanzados en este punto son, pues, preocupantes ya que la actividad política no puede prescindir de los partidos como mecanismos indispensables de representación.

En definitiva, salta a la vista que la crisis de los partidos políticos todavía no ha conducido a una renovación de los mismos y a un reforzamiento de los esquemas de convivencia democrática. En

ese sentido, la incertidumbre que el porvenir depara todavía nos desubica y cuestiona. En concreto, hemos constatado cómo la lucha por el centro político ha perdido vitalidad y, con ello, mejores condiciones para regular y conducir la marcha de la sociedad. Es verdad que las posiciones extremistas se han debilitado pero el centro político, paradójicamente, no se ha consolidado ni fortalecido. Cerramos, entonces, este capítulo indicando, de acuerdo con Seligson y Cordova, los desafíos abiertos por el periodo de la instauración democrática en el ámbito de los partidos políticos. Como nos dicen estos autores:

"Uno de los retos para la reproducción del consenso básico y para la futura gobernabilidad de El Salvador, tiene que ver con la necesidad de redefinir la relación entre los partidos y la sociedad civil. El debate contemporáneo coloca en el centro de la discusión cuáles son las funciones de los partidos, o dicho de otra manera, para qué son necesarios los partidos en El Salvador. Hay por lo menos tres retos que tienen los partidos. Primero, el reto de una reforma de los partidos, tanto en sus métodos de organización y acceso a los miembros y electores como en sus esquemas de participación en la política nacional, así como en la forma de elegir a sus autoridades y candidatos. Segundo, el desafío de poner a los candidatos frente a la sociedad civil, para que en los procesos electorales quede claro a quién se elige y con qué mandato, pues en la actualidad se vota por los partidos, sin conocer a los candidatos ni presentar programas, no se discuten propuestas. Tercero, hay que reconocer que la crisis de los partidos ha afectado también su capacidad de ser portadores de reclamos o intermediarios de las demandas ciudadanas, lo cual plantea la necesidad de encontrar un nuevo estilo de articulación de la política de partido con las organizaciones e intereses de la sociedad civil. Hasta cierto punto debe reconocerse como legítima la reacción

de la sociedad civil frente al monopolio de la representación ejercido hasta ahora por parte de los partidos".⁴⁷

⁴⁷M. Seligson y R. Córdova, *política en transición*, Pittsburgh/Fundaungo.

De la guerra a la paz. Una cultura
1995, IDELA/University of

CONCLUSIÓN

HACIA UN TERCER MODELO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: LA TRANSICIÓN DE BAJA INTENSIDAD

1. Introducción

El objetivo de estas reflexiones finales consiste en caracterizar en su rasgos generales y de forma sintética el modelo de transición democrática que mejor describe el desarrollo y evolución del caso salvadoreño. Para dicho fin, como ya hemos anticipado desde el capítulo 1, utilizaremos criterios analíticos tomados de la política comparada, que es, por lo demás, una rama de importante desarrollo conceptual de la ciencia política empírica.

En efecto, el proceso de transición democrática en El Salvador a pesar de sus inevitables particularidades, comparte algunos elementos comunes con otros procesos de transición democrática en el mundo a partir de los cuales podemos intentar elaborar una interpretación más rigurosa del desarrollo y dinámica de dicho proceso de cambio político.

Ciertamente, en los cuatro últimos años el país vivió un proceso global de cambio político destinado a transformar el antiguo régimen autoritario en uno democrático. Ello significó la

puesta en marcha, de forma simultanea aunque en cierta medida autónoma, de un doble proceso. Por una parte, un proceso propiamente de desintegración del régimen autoritario y, por otra, un proceso de instauración de las nuevas instituciones democráticas. Al primer caso correspondió un conjunto de esfuerzos por desmilitarizar a la sociedad salvadoreña y dismantelar o rectificar las instituciones ilegítimamente coercitivas, mientras que al segundo proceso, en cambio, correspondió la creación de nuevas y flamantes instituciones y/o procedimientos destinados a garantizar la vigencia del nuevo ordenamiento democrático.

Estas dos transformaciones fueron plasmadas desde las características particulares del antiguo régimen lo cual, cabe recalcar, significó el origen de las principales dificultades registradas por el proceso de paz. Como señalamos en su oportunidad, en El Salvador no se trató de un proceso de redemocratización dado que el país no disponía previamente de ninguna tradición democrática exitosa. Y, por tanto, la construcción del nuevo ordenamiento democrático se fue desarrollando a lo largo de las sucesivas subetapas de la instauración, como explicaremos con un poco más de detalle, de manera discontinua, lenta, débil y registrando elevados índices de conflictividad y violencia. Es decir, los cambios pactados en el Acuerdo de Paz significaron una necesaria ruptura respecto de las reglas y estructuras de autoridad del régimen anterior. Tal ruptura, sin embargo, no pudo lograrse con la velocidad y

profundidad que exige un cambio democrático verdaderamente sólido y convincente. Reseñemos brevemente algunas de las causas más claras de tal desenlace.

En primer lugar, nos encontramos frente a una transición que no logro escapar a la presencia de fuertes niveles de incertidumbre. Es decir, a pesar de que durante el proceso de negociación las partes crearon un conjunto de mecanismos que darían al proceso estabilidad, credibilidad y agilidad por su dimensión ejecutiva y verificadora -tales como COPAZ y ONUSAL- en la práctica su funcionamiento no estuvo exento de obstáculos y complicaciones. Ello provocó que, al final, lo conseguido en materia de instauración democrática fuese mucho menor de lo razonablemente esperado inicialmente.

En segundo lugar, el proceso salvadoreño a pesar de haber sido negociado por dos oponentes con similar poder o, al menos, capacidad de neutralizarse mutuamente, terminó a la postre bajo el control de uno sólo de ellos. En efecto, el sector gubernamental -subordinado como se encuentra a los intereses de los sectores de derecha- se quedó con el control del proceso de democratización, imponiéndole estrechos límites y cooptando en el camino tanto a la oposición interna como a la misma presencia verificadora internacional. De hecho, el caso salvadoreño ilustra ejemplarmente la máxima sostenida por O'Donnell y Schmitter según la cual: "durante la transición, en la medida que existen reglas y

procedimientos efectivos estos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios".¹

Con relación al FMLN, es totalmente claro que fracasó con el desafío emanado de la misma naturaleza de la transición de modificar los términos del enfrentamiento político imperante en el país. Esa incapacidad lo llevó a adaptarse a los términos de una lucha política excesivamente pragmática y desigual que, como nos indicó el desarrollo global del proceso, fue completamente favorable a los intereses particulares de la derecha. Ciertamente, del FMLN se esperaba una mayor capacidad de liderazgo para conducir el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz por buen rumbo: es decir, por un rumbo de efectiva y consistente democratización. Sin embargo, en el camino cometió errores estratégicos como el aceptar negociar el grado y profundizar de ejecución de los Acuerdos en materia tanto de la depuración de la Fuerza Armada como del contenido y las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad. Al hacerlo, el FMLN pagó un alto precio al virtualmente dejar la conducción del proceso de transición en manos de la derecha.

Con todos los elementos reseñados anteriormente se impone responder a la siguiente pregunta: ¿Puede calificarse de ejemplar el proceso de paz en El Salvador? Lo ejemplar, obviamente, vendría del importante grado de cumplimiento formal de los Acuerdos de Paz

¹G. O'Donnell y P. Schmitter (comp.), **Transiciones desde un gobierno ... Vol. 4.** ob. cit. p. 46.

en todas sus áreas: militar, policial, judicial, política y económica. Asimismo, en la sólida instauración de esas reformas, condición imprescindible para continuar con la etapa de la consolidación democrática -que, dicho sea de paso, se encuentra ya en pleno despliegue y desarrollo. Entre los protagonistas y políticos salvadoreños, sin embargo, se manejó otro criterio de ejemplaridad que, curiosamente, se redujó a considerar que el proceso dió paso a una imposibilidad de retorno a la situación de guerra anterior.

En realidad, durante los cuatro últimos años, El Salvador cambió notablemente. Sin embargo, el proceso de democratización no puede calificarse de plenamente ejemplar. La reconciliación nacional junto con el proceso de desmilitarización quedaron lamentablemente incompletos; mientras que las renovadas estructuras

"Recordamos como al cumplirse dos años de ejecución del proceso de paz importante figuras vinculadas con su desarrollo comentaron el curso seguido por los acontecimientos de forma positiva. "El proceso de paz salvadoreño, a pesar de sus dificultades, continúa siendo el más ejemplar del mundo", afirmo, en efecto, el entonces jefe de ONUSAL Augusto Ramírez Ocampo. "El proceso de paz salvadoreño aún es ejemplar: Onusal", **La Jornada**, 13 de enero de 1993. Por su parte, el entonces presidente salvadoreño, Alfredo Cristiani, al hacer un balance de esos dos años de paz, insistió en que "el proceso, a pesar de los tropiezos, ha avanzado y continúa avanzando hasta que se cumpla el último compromiso". Al mismo tiempo que advirtió: "Obviamente es difícil, no es sencillo, pero la voluntad de llevarlo adelante está presente en el gobierno y eso es lo principal, por lo que todos deben contribuir para lograr la democracia". En tanto, el entonces coordinador del FMLN, Shafick Handal señaló: "sigo siendo muy optimista, y creo que el proceso que hemos puesto en marcha es muy positivo y que el país ha cambiado muchísimo". "Celebran en El Salvador el segundo aniversario de los Acuerdos de Paz", **La Jornada**, 17 de enero de 1993.

judiciales -base del ordenamiento democrático aún en construcción- continúan siendo a pesar de todo débiles e ineficientes.

En definitiva, el proceso de instauración de la incipiente democracia en El Salvador puede ser leído desde dos perspectivas complementarias y no contradictorias. En primer lugar, ese proceso puede ser visto desde de su particular dinámica de desarrollo, tal y como lo hemos hecho en los capítulos anteriores. Esto es, como una transición regida por un acuerdo explícito y destallado alcanzado por consenso entre los actores fundamentales del cambio político; además, implementando ese acuerdo en un contexto relativamente favorable de apoyo internacional; pero, no obstante, sin una participación activa y decidida de la sociedad civil en tal proceso; y, finalmente, sin un suficiente acotamiento del tamaño y función de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, puede ser visto también desde sus objetivos resultados empíricos cosechados al final de ese proceso de instauración, tal y como lo haremos a continuación. Es decir, resultados que cabalmente pueden ser calificados de parciales, débiles, sectoriales y conflictivos. Desde ambos puntos de vista puede calificarse a la transición salvadoreña como una "transición democrática de baja intensidad". A continuación, entonces, ofrecemos para concluir un ejercicio de caracterización de la transición salvadoreña a partir de su logros alcanzados, los cuales presuponen como insistimos su particular dinámica de desarrollo.

2. El Salvador: Una transición de baja intensidad

Por transición de baja intensidad entendemos, siguiendo a Cansino y Alarcón, aquella que maneja niveles parciales, debiles, exclusivos y conflictivos de democratización. Por tanto, se trata de una transición democrática con altos niveles de incertidumbre para su consolidación y que, en consecuencia, se encuentra seriamente amenazada por una regresión autoritaria. Debe aclararse que, para el caso salvadoreño, ello no significa en modo alguno un retorno a la confrontación militar pero quizá sí un peligro de fracaso en la instauración de la democracia. Es decir, con una «transición de baja intensidad» es más factible la configuración de un autoritarismo de nuevo tipo que permita mayores márgenes de liberalización en el funcionamiento del régimen político pero en donde las estructuras de autoridad, las normas y los valores continúen obedeciendo a patrones autoritarios. Caracterizaremos, entonces, la transición democrática en El Salvador a la luz de los criterios que nos ofrece la teoría del cambio político.

2.1. Una transición sectorial

Tenemos, por tanto, que una transición democrática es sectorial o parcial cuando sólo alguno o algunos -pero no todos- los componentes del régimen han logrado autonomía y legitimidad. En

¹C. Cansino y V. Alarcón, "América Latina: ¿Renacimiento o ... ob. cit. p. 61.

este sentido, en un proceso de instauración democrática completamente exitoso, tanto los partidos políticos como los diversos grupos de interés, al igual que las diversas instituciones del régimen, deben adquirir sus propios intereses así como crear o activar mecanismos fuertes de autorreforzamiento y reproducción, condiciones que se han logrado sólo parcialmente en el caso salvadoreño.

De hecho, el proceso de ejecución del Acuerdo de Paz no ha dado paso a una afirmación amplia de los distintos componentes de una régimen democrático. Los fallidos intentos por reformar el poder judicial; las dificultades para darle credibilidad al juego de partidos; las limitadas reformas en materia electoral; el lento despliegue de la nueva Policía Nacional Civil; y, ante todo, la incompleta desmilitarización de la sociedad salvadoreña son indicadores objetivos de la parcial construcción de estructuras eficaces de convivencia democrática.

En el capítulo 3 justamente se encuentra una crónica de la lentitud con la que se afirmaron y han ido ganando paulatina legitimidad estas nuevas instituciones y sus procedimientos. En concreto, vimos como los mayores avances en materia institucional se registraron en el campo de la reforma de aquellos procedimientos electorales que de momento garantizan un mínimo nivel de limpieza y equidad en la celebración de comicios para elegir gobernantes. Aunque igualmente vimos como un paquete mayor de reformas no ha logrado abrirse camino para que la oposición política pueda gozar

de un tratamiento adecuadamente imparcial por parte de las autoridades electorales.

En segundo lugar, constatamos en ese mismo lugar cómo la nueva Policía Nacional Civil -una institución central para romper con el militarismo- se ha desarrollado desde su creación en un marco de inaceptable ambigüedad respecto del necesario y sano distanciamiento que debe guardar respecto del todavía poderoso estamento castrense. En efecto, formalmente el ejército guarda una respetuosa distancia con dicha institución. Sin embargo, no es ningún secreto que oficiales de alto rango guardan una fuerte influencia discrecional sobre los encargados del gobierno en el diseño y manejo de las políticas internas de constitución del nuevo órgano policiaco. Asimismo, un importante porcentaje de puestos claves de dirección y control interno de la nueva estructura de seguridad pública aún continuarían bajo la dirección de ex oficiales o de personal directamente vinculado con el alto mando de la Fuerza Armada Salvadoreña.

Finalmente, el ámbito de la nueva institucionalidad democrática menos desarrollado ha sido el ámbito superestructural. Aquí vimos como las limitadas reformas al poder judicial así como la necesaria pero políticamente entrampada reforma constitucional es uno de los más importantes saldos rojos que el proceso de instauración democrática todavía tiene pendiente de afirmar. Cae por su peso, por lo demás, destacar la importancia y decisiva

relación que una adecuada reforma constitucional bien concebida y ejecutada guarda con una exitosa consolidación democrática.

2.2. Una transición débil

La teoría del cambio político asegura, en segundo lugar, que una transición democrática es débil o fuerte dependiendo del grado de legitimidad que muestran los distintos componentes del nuevo ordenamiento institucional. Y, como hemos experimentado en el caso salvadoreño, la instauración es débil, ya que el conjunto de actitudes positivas de apoyo alcanzado por las nuevas instituciones democráticas es débil.

En este sentido, el grado incompleto del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz nuevamente ha dado a la transición salvadoreña un aceptable -pero después de todo bajo- reconocimiento nacional e internacional. Es decir, nos encontramos frente a una transición con un insuficiente nivel de legitimidad. La mejor prueba de lo anterior estriba en la limitada -y casi ficticia diríamos- subordinación del ejército al orden civil y en la incompleta y frágil participación activa de los diferentes grupos de interés en la toma de decisiones de alcance nacional.

El repliegue parcial de las Fuerzas Armadas del papel protagónico desempeñado en la articulación y el funcionamiento del pasado régimen autoritario -rasgo ampliamente reseñado en el capítulo 2- es una buena explicación de este carácter débil de la

transición salvadoreña. En efecto, esa importante cuota de poder y de influencia aún poseida por el estamento castrense se revela no sólo en el hecho de que los responsables de los actos másivos de violencia ilegítima ejercida en contra de la población civil durante el largo periodo de guerra civil sufrieron un castigo excesivamente limitado y simbólico, sino también en el grado de autonomía, desarrollo e importancia -inclusive económica- del Ejército Salvadoreño como una de las más fuertes instituciones del aparato estatal de la nación.'

2.3. Una transición exclusiva

La transición en El Salvador también puede, en tercer lugar, calificarse de exclusiva. Este criterio se refiere al grado de participación y consolidación de las estructuras de intermediación (partidos políticos) y su relación con los grupos de interés (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) durante la transición.

Como hemos visto el sistema de partidos salvadoreños se caracteriza en la presente coyuntura, tal y como mostramos en el capítulo 4, por su elevado nivel de conflictividad interna, por una

'Cuestión aparte es el hecho de la pérdida de valor de las ideologías que justifican la existencia y la función de los ejércitos, especialmente de aquellos con los rasgos de los ejércitos latinoamericanos, en el escenario mundial de fin de siglo. Por ejemplo, las modificaciones globales surgidas con el fin de la guerra fría y otros hechos característicos de la presente época que han puesto en crisis a esas ideologías justificadoras.

importante erosión de su clientela electoral y por una grave crisis de identificación ideológica. Pero más negativo aún que todo ello, es su incapacidad para representar y canalizar las demandas de los diferentes sectores de la sociedad civil salvadoreña. Es decir, los partidos políticos en El Salvador no estarían cumpliendo con una de sus funciones clásicas y cruciales consistente en desempeñar un rol de protección hacia los grupos de interés. Por ello, en lo que se refiere a los partidos políticos, la transición es exclusiva.

En realidad, paralelamente a la existencia de un sociedad política débil nos encontramos de igual manera con una sociedad civil también débil o, al menos, tímida para manifestarse. Claro que no podemos identificar a priori como idénticas las causas de la debilidad compartida por la sociedad política y por la sociedad civil. Tampoco podemos establecer que la debilidad de una es causa directa de la debilidad de la otra. Aunque, en términos generales y hasta casi tautológicos es obvio que la inexistencia de una experiencia democrática previa suponga de alguna manera sociedades políticas y civiles débiles en su desempeño. Pero explorando someramente la debilidad de la sociedad civil en El Salvador podemos reseñar el hecho siguiente.

Como ya indicamos, el Acuerdo de Paz entre el gobierno de El Salvador y el FMLN es un acuerdo de cambio político en el que no se encontraron directamente representados todos los sectores sociopolíticos fundamentales (empresarios, campesinos, obreros, profesionales, etc.) en el momento de su concepción y formulación.

Por ello dijimos, dicho acuerdo esta más cerca -sin identificarse exactamente, por supuesto- de los pactos elitistas, discrecionales e informales que rigieron los procesos de cambio político en las transiciones a la democracia en las naciones sudamericanas que a los rigurosos acuerdos políticos que normaron los procedimientos institucionales a través de los cuales las naciones de la Europa mediterránea transitaron por su parte hacia la democracia.

Ciertamente, la historia contemporánea de El Salvador registra etapas en donde la sociedad civil desempeñó un papel muy activo. Nos referimos concretamente al periodo de finales de los años setentas con el auge y descomunal desarrollo de las organizaciones populares y sus acciones de protesta y reivindicación que fueron acalladas a sangre y fuego. Posteriormente, ya en plena guerra civil, los canales de expresión de una oposición antisistémica al régimen se radicalizaron tanto que en realidad y por diversas razones no favorecieron a la actividad de las organizaciones integrantes de la sociedad civil.

Ahora bien, sea de ello lo que fuere, lo cierto es que, tanto en la fase de finalización del conflicto bélico, cómo en las subsecuentes fases de instauración democrática, nos encontramos ante el hecho de que la sociedad civil no juega un papel realmente significativo. Y ello, en términos de afirmación democrática, es naturalmente negativo.³

³Paradójicamente, en El Salvador de postguerra esa revitalización de la sociedad civil podría venir de uno de los

2.4. Una transición conflictiva

Finalmente, decimos que tenemos una transición democrática conflictiva por que dicho proceso ha mostrado rasgos característicos que así lo indican. Por ejemplo, las decisiones han sido, de manera general, tomadas por el gobierno sin el apoyo de la oposición, existe todavía una fuerte polarización ideológica entre el gobierno y la oposición y, ante todo, hemos sido testigos de como los conflictos entre los actores políticos y sociales han sido y continúan siendo sumamente intensos. Por otra parte, cabe recordar que si algo ha caracterizado al proceso de transición salvadoreño es su elevado grado de conflictividad. De hecho, cada etapa del proceso mostró severos entrampamientos e impasses producto de las decisiones políticas tomadas unilateralmente por el gobierno que pretendían desnaturalizar la ejecución exacta de los Acuerdos de Paz.

Ahora bien, es cierto que esas crisis se resolvían sobre la base de una vuelta al proceso de negociación. Ciertamente, una y otra vez, cuando el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz se entrampaba, las negociaciones entre las cúpulas del gobierno y el FMLN volvían a abrirse para superar esos impasses. No obstante, el costo real de la salida de esos entrampamientos no sólo

sectores menos esperados. Las conflictivas acciones de protesta de las organizaciones de desmovilizados del ejército y del FMLN, aunque quizá mal encauzadas, revelan un potencial de participación significativa de parte de sectores que pertenecen a la sociedad civil.

significaron desventajosas concesiones por parte del FMLN en términos políticos sino, sobre todo, implicaron una menor profundidad en la creación de las nuevas instituciones y los procedimientos democráticos.

Por tanto, aquí es donde las apariencias confunden. Tal renegociación en lugar de afirmar al proceso de instauración en su conjunto terminó restando en gran medida profundidad a los compromisos originales adoptados en busca de una efectiva democratización. Adicionalmente, dicha renegociación dejó fuera a los organismo de intermediación, es decir a los partidos políticos, volviendo su existencia casi irrelevantes. Finalmente, también el resurgimiento abierto de la violencia política ha indicado claramente el carácter conflictivo de la transición. La sociedad salvadoreña, en consecuencia, continúa siendo altamente polarizada con sus negativas implicaciones que suponen, obviamente, un enorme desgaste de recursos y energías para la nación.

En realidad, no nos faltan argumentos en defensa de esa denominación de «ruptura pactada» con que también hemos propuesto que se conceptualice a la transición en El Salvador. Ciertamente, de esa condición de transición por «ruptura-pactada» y, también, debido a la falta de una cultura política democrática es que, a pesar del significativo hecho de que las clases dominantes o hegemónicas y la Fuerza Armada hayan quedado con una importante representación en la palestra institucional (o precisamente por

ello), el proyecto de construir una democracia política sea visto por parte de éstos actores con mucho recelo. Es decir, una de las razones por las cuales el régimen político en construcción no ha podido configurarse en base al modelo más completo de democracia política es debido a los numerosos obstáculos que ha debido enfrentar producto de ese recelo de las clases hegemónicas con el proyecto democrático.

Cuadro No. 1
América Central: Transiciones conflictivo-consensuadas

Transición conflictivo -consensuada (América Central)	Acuerdo Político	* Cuidadosamente pactada * No hay colapso institucional
	Fuerzas Armadas	* Rol protagónico * Responsabilidad directa en actos de violencia oficial
	Sociedad Civil	* Débil * Presión antistémica sobre el régimen autoritario
	Contexto Internacional	* Relativamente favorable
	Tipo de Régimen	* Autoritarismos y Sultanistas

* * *

En definitiva, la instauración de la democracia en El Salvador ha sido un proceso gradual que aún debe recorrer un trecho significativo. Es éste el principal desafío abierto por el inicio

de la fase de la consolidación. Sin la presencia verificadora ejercida por ONUSAL, ciertamente, el proceso de transición democrática pondrá a prueba el grado de madurez alcanzado y ello en la doble vertiente de los actores como de las instituciones. Esto es, las nuevas instituciones establecidas por los Acuerdos de Paz enfrentan ahora el desafío de mantenerse y afirmarse en el tiempo de forma viable y persistente. Tal dinámica es la que posibilitará a los actores políticos las condiciones para su participación; dará paso, asimismo, a un régimen en donde existirá una real tolerancia a la oposición política; y, finalmente, reglamentará adecuada y eficazmente la competencia y el ejercicio de los correspondientes derechos políticos de todos los ciudadanos.

⁶Vease: "¿A las puertas de la consolidación democrática?", **El Salvador/Proceso**, 1995, 15 de marzo, p. 4-5.

APENDICE

El curso de la transición de baja intensidad en los primeros momentos del periodo de consolidación

La salida de El Salvador de la Misión de Observadores de Naciones Unidas, a mediados de abril de 1995, marcó oficialmente la conclusión del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz aunque todavía quedaban algunos puntos y/o compromisos contemplados dentro de los mismos pendientes de cumplimiento. Con ello dió inicio formalmente, más que con la celebración de las elecciones generales de marzo de 1994, el periodo de consolidación del proceso de paz.

Cuatro años después de la suscripción de los acuerdos de paz, periodo en el cual el régimen político salvadoreño sufrió modificaciones estructurales de innegable importancia, la sociedad salvadoreña en su conjunto se caracteriza por su frágil instauración democrática y por los descomunales desafíos que se le presentan en su etapa de consolidación. En efecto, a lo largo de 1995 preocupantes tendencias han configurado el escenario sociopolítico del país mostrando como se articula cada vez más claramente un sistema político más cercano al autoritarismo que a la democracia. De esta suerte, la sociedad salvadoreña ha presentado, en el periodo considerado, niveles extremos de polarización política, de inestabilidad sociolaboral, de violencia

²Vease: "Los desafíos abiertos por la salida de ONUSAL", **El Salvador/Proceso**, 1995, No. 657-658, 18 de abril y 25 de abril.

en sus más diversas manifestaciones (criminalidad común, policial, paramilitar, etc.) y, todo ello se encuentra sobredeterminado negativamente por un contexto de grave ineficacia gubernamental, así como también de ausencia de una oposición responsable -crítica y constructiva.

Desde la perspectiva de los actores políticos cabe destacar cómo los sectores que controlan los principales órganos de decisión corresponden a representantes de la derecha, quienes han estado manejando el aparato estatal a su entero arbitrio y discrecionalidad. Quizás la mejor muestra de ello sea el hecho de que, a pesar de encontrarnos dentro de un innegable proceso de transformación de las estructuras y las dinámicas económicas y políticas, las agresivas y controvertidas políticas públicas impulsadas a lo largo de 1995 por la segunda administración arenera, no obedecieron a un plan de desarrollo nacional mínimamente coherente y públicamente discutido y divulgado. Más bien obedecieron a una suerte de equilibrio inestable de intereses gestado al interior de estas élites conservadoras que serían las que, en definitiva, orientarían a la reforma económica en marcha y cuyos puntos estratégicos serían la reprivatización de la banca, la reorganización del comercio exterior y la modernización del Estado.

Lo que ello significa es que durante 1995, los dinamismos políticos hacen muy plausible la razonable hipótesis que sostiene que avanzamos en la configuración de un sistema político hegemónico por los sectores de derecha. Un sistema político,

pues, caracterizado por construirse sobre la base de un sistema de partidos, todavía competitivo, pero en donde ARENA se alza como el partido predominante y donde todo el espectro de la oposición ocupa una posición subordinada y débil, en virtud de la profundización de sus divisiones y escisiones internas. Y, en suma, un sistema político construido sobre esquemas que privilegian un comportamiento político donde predominan valores tales como la exclusión, la coerción y el orden por encima de otros valores positivos como la participación, la persuasión y la representación.

A modo de conclusión, podemos decir que a lo largo de 1995 la realidad política nacional se encuentra configurada por el acelerado desgaste gubernamental, fruto de su pobre desempeño, y por la severa polarización sociopolítica que atraviesa a la sociedad salvadoreña. Existe, junto a lo anterior, una notable falta de claridad en la dirección que se debe seguir y la meta que busca alcanzar la marcha de la nación. A lo largo de 1995 fuimos, pues, testigos de como la violencia volvió a manifestarse y, con ello, a socavar el proceso de instauración y consolidación de las instituciones y los procedimientos democráticos en El Salvador. Esto significa que, a pesar de los avances alcanzados en materia de democratización, las últimas orientaciones mostradas por el proceso de cambio político van más bien en la dirección de configurar un régimen autoritario de nuevo cuño. Es decir, un régimen autoritario "blando" a partir de la articulación de un nuevo conjunto de inclusiones y exclusiones sociopolíticas que tenga como objetivo

convertir los intereses de los sectores hegemónicos de la sociedad salvadoreña en los de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Paz** (suscrito entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, México, 16 de enero de 1992), reproducido en la sección de documentación de la revista **Estudios Centroamericanos, ECA**, 1992, 519-520, pp. 103-151.
- Acevedo, C. "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", **ECA**, San Salvador, N° 519-520, enero-febrero 1992, pags. 15-54.
- _____, "Las elecciones generales de 1994: Consolidación de la hegemonía de ARENA", **ECA**, San Salvador, N° 545-546, marzo-abril 1994, pags. 195-212.
- Apter, D. **Política de la modernización**, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Almond, G y Powell, G., **Política comparada. Una concepción evolutiva**, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Artiga, A., "El sistema de partidos en El Salvador", **Realidad**, (1994), No. 39, mayo-junio, pp. 443-458.
- Badie, B., y Hermet, G., **Política comparada**, México, FCE, 1993.
- Balcyra, E., Catterberg, E., et. al. **Lecciones para democratas en transición**, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1987.
- _____, E., **El Salvador en transición**, San Salvador, UCA/Editores, 1984.
- Bobbio, N. **El futuro de la democracia**, México, FCE, 1992.
- y Matucci, N., (eds.), **Diccionario de política**, México, Siglo XXI, 1985, pp. 626-634.
- Blondel, J, Duverger, M, Finer, S.E, et. al., **El gobierno: Estudios comparados**, Madrid, Alianza Universidad, 1981.
- "Balance Político", **El Salvador\Proceso**, CUDI, N° 544, 30 de diciembre de 1992, pags. 4-12.
- Cavarozzi, M y Garretón, M.A (coords). **Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur**, Santiago, FLACSO, 1989.

Cansino, C., "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, (1994) No. 156, pp. 47-70.

_____. **México: Una transición inconclusa 1977-1994**, México, FCE/CIDE, 1995.

_____. "El liderazgo de los partidos. Un esquema de análisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, (1994) No. 156, pp. 225-229.

_____. "La teoría de la institucionalización política de Huntington (a veinte años de Political Order in Changing Societies)", en *Estudios Políticos*, México, N. 6, abril-junio de 1991.

_____. (comp.), **Las teorías del cambio político**, México, Universidad Iberoamericana, 1993, 2. Vol.

_____. y Alarcón, V. **América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?**, México, 1995, FLACSO/CIDE.

Cardenal, R. "Las crisis del proceso de pacificación", *ECA*, San Salvador, N° 529-530, noviembre-diciembre 1992, pags. 963-982.

_____. "El fracaso del Estado salvadoreño", *ECA*, San Salvador, # 534-535, abril-mayo, 1993, pags 351-376.

Castellanos Moya, H., "Cultura y transición", *Tendencias*, San Salvador, No. 18, marzo de 1993, pp. 17-21.

Cerroni, U. **Reglas y valores en la democracia**, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, 1991.

Crespo, J.A., "La transición entrampada", *Enfoque*, México, No. 38, 28 de agosto de 1994, p. 12.

CIDAI, "La transición salvadoreña a un año del gobierno de Armando Calderón Sol", *ECA*, (1995): 559-560, pp. 461-486.

Córdova Macías, R., **Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)**, San Salvador, Fundaungo, 1992.

_____. "El Salvador: Representación, partidos y gobernabilidad", **Espacios**, 1995, No. 3, Friedrich Ebert/FLACSO/CEDAL, pp. 47-53.

Dahl, R. **La Poliarquía. Participación y Oposición**, México, REI, 1993.

_____. **La democracia y sus críticos**, Buenos Aires, Paidós, 1992.

_____. **Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control**, México, Alianza Editorial, 1991.

Dada, H., "La transición salvadoreña y los partidos políticos", **IDI-Realidad**, No. IV. octubre-diciembre, 1994, pp.15-25.

_____. "Los acuerdos de paz y la democratización", **ECA**, 1995, 558, pp. 367-376.

Duverger, M., **Los partidos políticos**, México, FCE, 1957.

Easton, D., **Enfoques para el análisis sistémico de la política**, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

Ellacuría, I. **Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)**, San Salvador, UCA\Editores, 1991, tres volúmenes.

_____. **Filosofía de la realidad histórica**, San Salvador, UCA\Editores, 1990.

Estudios Centroamericanos., "La sociedad civil y el reto de la democratización", **ECA**, San Salvador, N° 536, junio de 1993, pags. 507-526.

_____. "¿Son históricas las elecciones de 1994?", **ECA**, San Salvador, N° 537-538, julio-agosto de 1993, pags. 641-656.

González Casanova, P. **Los militares y la política en América Latina**, México, 1988, p. 17.

Goodman, L.W., Mendelson, J.R., y Rial, J. (comp.), **Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones civico-militares en América Latina**, Montevideo, PEITHO, 1990.

Guido Béjar, R. "El imaginario político de la nueva izquierda", **Tendencias**, San Salvador, N° 15, noviembre 1992, pags. 8-11.

_____. **El ascenso del militarismo en El Salvador**, San Salvador, UCA\Editores, 1980.

-, "El centro político y la reproducción del consenso", **Tendencias**, 1993, No. 23, pp. 20-24.
-, "¿Hacia dónde nos lleva el desorden partidario?", **Tendencias**, (1994), No. 34, pp. 18-19.
-, "Parlamento y partidos políticos", **Tendencias...**, pp. 22-24.
-, "1994: Transición y elecciones en El Salvador", **Realidad**, (1994), No. 38, marzo-abril, pp. 183-192.
- Hernández-Pico, J. "Significado ético-político del informe de la verdad", **ECA**, San Salvador, N° 534-535 abril-mayo 1993, pags 377-388.
- Huntington, S.M., **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Paidós, 1990.
-, **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Hirschman, A., **La estrategia del desarrollo económico**, México, FCE, 1961.
- Informe de la Comisión de la Verdad 1992-1993. **De la Locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador**, San Salvador, Ed. Arcoiris, 1993.
- Informe del Grupo Conjunto** (28 de julio de 1994), reproducido en la sección de documentación de ECA, 1994, 550-551, pp. 857-877 y 973-998.
- Lazo, J.F., "Elecciones y lecciones... ¿Qué paso en marzo de 1994?", **Realidad**, (1995), No. 23, enero-febrero, pp. 109-190.
- Lipset, S.M., **El hombre político. Las bases sociales de la política**, Madrid, Tecnos, 1987.
-, "Sistemas partidarios y representación de grupos sociales", **Los partidos políticos en la democracia pluralista**, Buenos Aires, CIEDLA, 1990, pp.51-68.
- Linz, J., **La quiebra de las democracias**, México, Alianza Ed.\CONACIT, 1990.

Lungo, M., **El Salvador 1961-1984. La dimensión política de la guerra**, San Salvador, UCA\Editores, 1986.

_____, "Explorando el lado oculto de los resultados electorales de 1994 en El Salvador", **Realidad**, (1994), No. 40, julio-agosto, pp. 607-616.

Medrano, J R. "Revolución democrática, Tesis para la estrategia del FMLN", **ECA**, San Salvador, N° 527, septiembre 1992, pags. 723-740.

Michels, R., **Los partidos políticos**, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

Morlino, L., **Cómo cambian los regimenes políticos**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

_____, "Las instauraciones democráticas en Europa Mediterránea", en Huneus, C., (comp.), **Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación**, Santiago, Avante, 1987.

_____, "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa", en Benedicto, J y Reinares, F. (eds.), **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

Nohlen, D. "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", **Síntesis**, Madrid, N° 6, 1989, pags. 37-63.

_____, "El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regimenes autoritarios", **Estudios Internacionales**, N° 68, 1984, pags. 548-575.

----- y Solari, A (eds). **Reforma política y consolidación democrática en Europa y América Latina**, Caracas, Nueva Sociedad, 1985.

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas., **Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995**, 1995, Nueva York.

O'Donnell, G, Schmitter, P y L. Whitehead., **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Buenos Aires, Paidós, 1988.

Oberreuter, H., "Origen y desarrollo del sistema de partidos: herencias históricas", **Los partidos políticos en la democracia pluralista**, Buenos Aires, CIEDLA, 1990, pp. 41-50.

Pasquino, G, Bartolini, S, Cotta, M, et. al., **Manual de ciencia política**, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991.

Panebianco, A., **Modelos de partido**, Madrid, Alianza, 1990.

_____, "Poder y organización en los partidos políticos I", **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, UNAM, (1994), No. 156, pp. 13-29.

Pinto, J. **El grito del mas pequeño**, México, Ed. Cometa, 1986.

Przeworski, A., **Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y America Latina**, Cambridge Universite Press, 1995.

_____, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en G.O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), **Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3. Perspectivas comparadas**, Puenos Aires, Paidós, 1988, cap. 2., pp. 79-104.

Reyna, J.L. (comp.), **América Latina a fines de siglo**, México, FCE/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995.

Roggenbuck, S (ed.).., **Instituciones y democracia en El Salvador**, Fundación Konrad Adenauer.

_____, **Cultura política en El Salvador**, 1995, Fundación Konrad Adenauer.

_____, y Guido Béjar, R., (eds.).., **El Salvador a fin de siglo**, 1995, Fundación Konrad Adenauer.

_____, **Sociedad participativa en El Salvador**, 1995, Fundación Konrad Adenauer/Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

_____, **Partidos y actores políticos en transición. La derecha, la izquierda y el centro en El Salvador**, 1996, Fundación Konrad Adenauer/Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

_____, y Díaz, F., (comps). **Reformas constitucionales. Un elemento indispensable para la democratización en El Salvador**, 1995, Fundación Konrad Adenauer/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.

Sartori, G., **Partidos y sistemas de partidos**, Madrid, Alianza, 1980.

- Saldívar, A. "La transición hacia el año dos mil", *ECA*, San Salvador, N° 523-524, mayo-junio 1992, págs. 481-490.
- Sermeño, A. "Six months of peace in El Salvador", *El Salvador on line*, Center for democracy in the Americas, Washington DC, N° 2, august 1992, págs. 5-7.
- _____, "Los tiempos de la transición política", *Realidad*, 1995, 48, noviembre-diciembre, pp. 971-990.
- _____, "Militarismo, ineficiencia gubernamental y crimen organizado", *ECA*, 1995, 557, pp. 248-251.
- _____, "El Salvador: democracia de baja intensidad", *ECA*, 1995, 558, pp. 377-380.
- _____, "Los dilemas de la democracia: democracia política versus democracia social", *ECA*, 1995, 559-560, pp. 528-530.
- _____, "Cambios en el gabinete: ¿Afirmación del liderazgo presidencial o búsqueda de la legitimidad perdida?", *ECA*, 1995, 559-560, pp. 523-526.
- _____, "El malogrado pacto de San Andrés: Improvización gubernamental y oportunismo de izquierda", *ECA*, 1995, 559-560, pp. 519-522.
- _____, "Alcances y límites de la propuesta de reforma electoral", *ECA*, 1991, 561-562, pp. 708-711.
- _____, "Agitación sociolaboral: ¿sobrecalentamiento del sistema político?", *ECA*, 1995, 561-562, pp. 712-715.
- _____, "Premodernidad política y frágil democratización", *ECA*, 1995, 563, pp. 886-890.
- _____, "Recambios cupulares en ARENA", *ECA*, 1995, 564, pp. 1001-1004.
- Samayoa, S., "Ejes de transformación en los partidos durante la postguerra", *Tendencias*, (1994), No. 34, pp.15-16.
- Selingson, M., y Córdova, M., *De la guerra a la paz. Una cultura política en transición*, 1995, IDELA/University of Pittsburgh/Fundaungo.
- San Miguel, L.J. *Teoría de la transición. Un análisis del modelo*

español 1973-1978, Madrid, Ed. Nacional.

Tezanos, J.F., Cotarelo, R., De Blas, A., (eds). La transición democrática española, Madrid, Ed. Sistema, 1989.

Tona, C. "El problema agrario y los Acuerdos de Paz", **Tendencias**, San Salvador, N° 16, diciembre 1992-enero 1993, pags. 10-12

Villalobos, J. **Una revolución en la izquierda para una revolución democrática**, Ediciones Arcoiris, San Salvador, 1992.

.. "Socialismo democrático. Nuestro referente ideológico", **El Salvador en construcción**, Región, San Salvador, N° 9, mayo 1992, pags. 21-26.

Zamora, R., "La izquierda en la encrucijada", **Tendencias**, San Salvador, N° 15, noviembre 1992, pags. 21-25.

.. "El camino de la revolución democrática", **Diario Latino**, miércoles 1 y jueves 2 de julio de 1992.

.. "¿Crisis de partidos, del sistema de partidos o de la sociedad en El Salvador?", **IDI-Realidad**, No. IV. octubre-diciembre, 1994, pp. 8-14.