



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE
NACIONES UNIDAS EN EL PROCESO DE
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE EL SALVADOR”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

LUIS DAVID GONZÁLEZ DELGADO

DIRECTORA.
DRA. ODETTE COLIN



UNAM

MÉXICO

2007



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.

*A mis padres Luisa y David por su amor incondicional,
por su perpetuo apoyo y por enseñarme a caminar.*

*A mis hermanos Julián y Paulina por ser mis eternos cómplices y amigos.
A Sofía González por su amor y por su calida sonrisa.
A mi familia, a Luis y a Guadalupe por todo su apoyo.
Un agradecimiento especial a Socorro.*

*A mis amigos, de quienes también he aprendido.
A los que están, a los que se fueron y a los que vienen.
A Enrique, Javier, Ximena, Guillermo, Orlando, Carlos y Gus
A Rico, Ettiene, Aiko, Claus, Mariana, Guillermo, Arturo y Lulú.*

*A mis profesores, de los que nunca dejaré de aprender.
Al prof. Edmundo Hernández Vela, Luis González Souza
Ileana Cid, Teresa Pérez y Dámaso Morales.*

*A mi asesora Dra. Odette Colin,
por todas las tardes detrás de esta tesis.*

*A mis sinodales:
Mtro. Roberto Peña, Dra. Emma Rodríguez,
Mtra. Consuelo Dávila y Emb. Pablo Mariñez.*

*Al Dr. Alejandro Chanona.
A la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas.
A Yadira, Elisa, Dafne, Marco y Martín.*

*Al Centro de Relaciones Internacionales
A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
A la Universidad Nacional Autónoma de México*

A mi país

Con cariño para Danielle LeBlanc

*“here’s to staying up too late and writing poems for strangers,
here’s to life”*

Índice

Introducción	6
1. Los procesos de transición democrática en las Relaciones Internacionales	
1.1. El regreso del liberalismo a las Relaciones Internacionales.....	13
1.2. Transición democrática, liberalización y democratización en el siglo XX....	22
1.3. Trazos para una definición contemporánea de democracia integral.....	31
1.3.1. La poliarquía de Robert Dahl.....	37
1.3.2. Una Agenda para la Paz.....	40
2. Virando hacia El Salvador: La larga noche del autoritarismo y el anhelo democrático	
2.1. ¿Una democracia cafetalera?.....	43
2.1.1. La política de las botas: 1932-1982.....	45
2.1.2. El nuevo abanico político salvadoreño.....	53
2.1.3. Maquillaje democrático para una guerra.....	60
2.2. Antecediendo a la ONU en El Salvador.....	65
2.2.1. La agenda internacional en los años 90.....	66
2.2.2. El esfuerzo latinoamericano: Contadora por la paz.....	69
2.2.3. Primeros esfuerzos coordinados: ONUCA y OEA en la región.....	72
3. De azul en El Salvador: El papel de la ONU en el proceso de transición democrática	
3.1. Trabajando por la paz: La ONUSAL en El Salvador.....	76
3.1.1. Un complejo proceso de negociación.....	78
3.1.2. El establecimiento de ONUSAL y el camino hacia la paz.....	84

3.2. Más allá de la pacificación: De reformas y reformados.....	87
3.2.1. La verificación de los Derechos Humanos.....	90
3.2.2. La desmovilización del FMLN y la reforma a las fuerzas de seguridad.....	95
3.2.2.1 Reformando la seguridad pública: la Policía Nacional Civil.....	98
3.2.2.2 Poniendo fin al autoritarismo militar: La reforma a las FAES.....	99
3.3. De las botas a los votos: las elecciones de 1994.....	101
3.3.1. Los demonios de la elección: irregularidades y deficiencias.....	107
3.3.2. 1995: Concluyendo el mandato.....	110
Conclusiones:	
<i>Apuntes sobre una transición democrática no anunciada.....</i>	<i>113</i>
Anexos	
➤ Lista de siglas.....	123
➤ Cronología de El Salvador.....	125
➤ La crisis salvadoreña y el mundo.....	131
➤ Estructura de ONUSAL.....	142
➤ Resolución 693 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.....	144
Bibliografía	146

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría se hicieron presentes nuevos temas de estudio en las Relaciones Internacionales; no solo esto, sino que la forma de entenderlos y analizarlos se ajustó a un contexto diferente al de la época bipolar. Aunque los Estados continuaban siendo los actores principales en el escenario internacional, nuevos fenómenos se hicieron presentes; nuevos actores comenzaron a tener mayor impacto en el escenario internacional, y temas como el narcotráfico, el medio ambiente, la migración, el aumento de la pobreza y la existencia de grupos armados de liberación nacional en varios países en desarrollo generaron nuevos desafíos para los actores internacionales y para sus estudiosos.

Por su parte, los organismos internacionales también cambiaron el enfoque bajo el cual entendían el acontecer mundial, desarrollando nuevas políticas y prácticas en torno a esta nueva realidad. Por ejemplo, los organismos financieros internacionales vieron en la aplicación de políticas económicas neoliberales tales como la promoción del libre mercado, la eliminación de barreras arancelarias y la privatización de sectores estatales estratégicos por parte de los gobiernos, una salida a las crisis económicas por las que atravesaban la mayoría de los países pobres (especialmente en América Latina). Por otro lado, el discurso político internacional adoptó temas como la protección a los derechos humanos y la implementación de regímenes democráticos en aquellos Estados con estructuras claramente autoritarias; este discurso, se convirtió en el binomio ideológico por excelencia del pensamiento liberal de occidente.

En el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ésta adoptó en cierta forma este discurso y lo llevó al terreno de la práctica en varias de sus áreas de acción; el fin del conflicto bipolar significó para la ONU el aumento de sus actividades en la resolución de los conflictos internacionales y en la consolidación de la paz. La forma en la que Naciones Unidas entendió el mantenimiento de la paz cambió y se adaptó en torno a la victoria del pensamiento liberal. Con un nuevo discurso ideológico reflejado en su praxis, la ONU reformó también su modo de entender los temas de seguridad, proponiendo nuevos mecanismos de solución a los ya existentes.

Los conflictos en esta nueva etapa ya no se darían solamente entre Estados, sino que éstos mismos experimentarían dentro de sus fronteras situaciones de violencia y agresión que pondrían en riesgo la seguridad regional (algunas veces remanentes de la época bipolar). Estos conflictos aumentaron considerablemente en la década de los

noventa, llamando la atención de diferentes actores internacionales. En 1988 el Instituto para la Investigación de la Paz Internacional de Estocolmo (*Stokholm International Peace Research Institute*) identificó 33 conflictos internos mayores, para 1990 este número había incrementado a más de 70, llegando en 1995 a 150 conflictos¹. Esta situación ponía en grave riesgo la era de paz promovida por los liberales.

Una de las regiones que permaneció *caliente* tras el *conflicto frío* fue Centroamérica; países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala experimentaron serios conflictos internos que no parecían resolverse simplemente con mediación interna; ante esta situación organismos internacionales como la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) diseñaron y desplegaron misiones para establecer la paz dentro de sus fronteras. Especialmente en el caso de la ONU, cabe mencionar que dichas misiones se caracterizaron por incluir en sus actividades nuevos elementos de acción para la erradicación de la guerra; es decir, ya no utilizaron solamente estrategias militares, sino que además desarrollaron programas civiles enfocados en la transformación institucional de dichos Estados, dándole un carácter multifacético e integral a los objetivos de dichas Misiones y a la paz misma.

Naciones Unidas adoptó el discurso democrático y lo incorporó a sus misiones de paz. La participación de personal civil en áreas electorales, de derechos humanos y de diseño institucional hizo de éstas una nueva forma de re-entender los temas de paz y seguridad. Por mencionar un ejemplo, mientras que en 1964 la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM) desplegó 25 observadores militares y 164 militares para sus actividades; en 1989, el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), además del personal militar desplegado, utilizó 266 elementos civiles nacionales e internacionales para las tareas de pacificación²; lo cual demuestra la intención de incorporar actores civiles en las misiones de paz de dicho organismo.

Con el fin del conflicto bipolar y el triunfo del liberalismo en las relaciones internacionales, se percibe una relación fundamental entre paz y democracia; relación a la que se le da una posición preponderante en el discurso internacional. En este sentido, mi objetivo principal en esta tesis es analizar cuál fue el papel de la ONU en el proceso de transición democrática de El Salvador, enmarcado en el contexto histórico

¹ Estos datos se encuentran publicados en los reportes anuales del *Stokholm International Peace Research Institute Yearbook* en su sitio oficial <http://www.sipri.org/>

² Datos obtenidos de la página oficial de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>

antes mencionado. Mi hipótesis central para esta investigación es que la ONU, como actor externo en el proceso de pacificación de El Salvador, facilitó a través de los Acuerdos de Paz, la terminación del conflicto militar, influyendo de esta manera en los actores internos para iniciar un proceso político de transición hacia la democracia.

Para probar esta hipótesis, es necesario revisar y analizar el vínculo que se creó entre la ONU y El Salvador a inicios de la década de los noventa. El 20 de mayo de 1991 el Consejo de Seguridad desplegó una Misión de Observación en territorio salvadoreño conocida como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con el objetivo de verificar la aplicación de todos los acuerdos firmados entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Para 1991 este país centroamericano se encontraba viviendo todavía los efectos de una cruenta guerra civil que terminaría en 1992 y que había durado ya una década; varios actores, tanto internos como externos, se involucraron en el conflicto salvadoreño adoptando distintas posturas, aunque no todos con el ánimo de resolverlo de forma plena. Naciones Unidas como un actor externo, se comprometió de manera imparcial en la resolución del mismo.

Para entender la transición democrática de El Salvador y analizar la forma en la que la ONU influyó en este proceso, debemos estudiar a fondo la situación político-militar del país, las raíces históricas del autoritarismo y el régimen antidemocrático que cerró las opciones políticas a los opositores del gobierno durante varios años, creando las condiciones necesarias para una guerra civil (1980-1992) que concluiría con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Aunque el objetivo inicial de Naciones Unidas no era llevar al Estado salvadoreño por los caminos de la transición democrática, la presencia del elemento democratizador en esta Misión que vería su conclusión hasta abril de 1995, puede ser observado desde 1992 en los Acuerdos de Chapultepec.

Los temas de democratización son importantes para las relaciones internacionales, ya que en éstos participan una serie de actores, tanto internos como externos, que mediante la fuerza o la cooperación impactan en el desarrollo político interno de un país. Esta gama de actores suele ser muy amplia, ya que va desde los Estados, pasando por grupos nacionales y llegando hasta los organismos internacionales. En el caso de El Salvador dichos actores tuvieron un papel bien definido por varios años, influyendo en las dinámicas internas y externas del país en dos etapas importantes de la historia mundial (la Guerra Fría y la posguerra Fría) ¿Existió o no una transición democrática en El Salvador? De acuerdo con diversos autores

contemporáneos de la teoría democrática como Guillermo O'Donnell, Juan Linz y Larry Diamond sí la hubo, y en esta tesis analizaré sus teorías, las cuales son respaldadas por diversos académicos de las Relaciones Internacionales.

En el contexto de la Guerra Fría, este país centroamericano se vio afectado por actores tradicionales como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a través de Cuba y Nicaragua. Con el fin del conflicto bipolar un nuevo actor hizo su aparición en la región: la ONU, respaldada por el éxito que representó ONUCA en Nicaragua, desplegó acciones en un país que así lo solicitaba, con el objetivo de transformar la guerra en paz y el autoritarismo en democracia.

El papel que jugó ONUSAL es importante, ya que por primera vez una Misión de Mantenimiento de la Paz se convirtió en una especie de misión multifacética enfocada en diferentes áreas cívico-militares encaminadas a la transformación institucional de un Estado miembro, en la cual las habilidades de los negociadores se pusieron a prueba para alcanzar lo que otras organizaciones y países no habían logrado: la pacificación de El Salvador. Así, con la culminación de una década de guerra se abrió la puerta hacia una paz entendida bajo un discurso democrático que se mantendría vigente en misiones futuras.

No sólo El Salvador, sino Centroamérica completa en 1989 (ONUCA) y Guatemala en 1994 (MINUGUA)³, experimentaron la influencia de la ONU en sus procesos de paz con una visión claramente democratizadora. Este tema se mantiene vigente en la agenda internacional, por ejemplo, en el 2006 la ONU desplazó una nueva Misión en Haití tras la crisis político-social que sufrió este país durante el 2004. Con la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en acción y tras haber desplazado ya cuatro misiones con anterioridad, la ONU se postula como uno de los actores externos más activos dentro de los procesos de pacificación y democratización a nivel mundial.

Esta tesis se divide en tres capítulos: El primero establece un marco teórico-conceptual basado en el pensamiento liberal, en el cual reviso el triunfo del liberalismo político que se forja tras el colapso de la URSS y la relación existente entre liberalismo y democracia. En el marco teórico también hago una revisión de conceptos como *liberalización política*, *transición democrática*, *democratización* y *democracia*, cerrando con la *poliarquía* de Robert Dahl (el tema de la consolidación democrática es

³ Misión de Observación de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) y Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA).

mencionado en este capítulo, aunque no lo examino a detalle). Al final hago una breve revisión de la visión democratizadora de la ONU, planteada en el documento del ex Secretario General de dicho organismo, Boutros Boutros Ghali: *Una Agenda para la Paz* de 1992.

La historia política de El Salvador (de 1930 a 1989), el inicio de la guerra, así como la llegada de este país a la década de los noventa es analizado en el segundo capítulo; además de los primeros esfuerzos internacionales anteriores a la ONU para pacificar la región; como el de Contadora, la OEA y los países Amigos de El Salvador son mencionados en este capítulo, llegando hasta ONUCA, referente directo de la Misión desplegada en El Salvador.

Tras su independencia, El Salvador fue gobernado por regímenes encabezados por militares que hicieron y rehicieron la política con base en los objetivos de un grupo muy pequeño, reformando las leyes conforme a los intereses de la élite agro-exportadora y sometiendo las demandas de justicia social y desarrollo del pueblo salvadoreño bajo el yugo de los rifles. Ningún civil ocupó la presidencia del país en más de 50 años y las formas para acceder al poder durante todo este tiempo fueron definidas a través de golpes de Estado, imposiciones y prácticas visiblemente antidemocráticas. La oposición política intentó enfrentarse al régimen dentro del marco institucional en este lúgubre panorama hasta llegar a una franca situación de fractura política, iniciándose la etapa de la guerra civil de los años ochenta.

Mi objeto de estudio se desarrolla en un contexto geográfico y temporal muy bien delimitado, aunque esto no significa que al analizarlo omita los antecedentes histórico-regionales que le dieron forma. En este sentido, se vuelve necesario un amplio repaso por la etapa del autoritarismo militar salvadoreño y la lucha contra el comunismo en los “años fríos”. Temas como el juego político-electoral a mediados del siglo XX, la represión estatal que vivían los campesinos, el golpe militar de 1979, la creación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en 1981, el escalamiento del conflicto, y la toma de San Salvador en 1989, así como el empate militar entre el gobierno y la guerrilla, son elementos primordiales para el análisis del proceso de pacificación salvadoreño.

Finalmente, el tercer capítulo estudia de forma amplia el proceso de paz, la participación de ONUSAL y sus objetivos en torno a las reformas planteadas tras la firma de los Acuerdos de Paz; esto es, la protección y vigilancia de los derechos humanos, la desmovilización de los excombatientes pertenecientes al FMLN, la

transformación de las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y la reforma electoral que permitió la incorporación de la guerrilla a la vida política-institucional como partido político. El tercer capítulo revisa también la elección de 1994, conocida como la “elección del siglo”⁴, en la cual el FMLN participó, posicionándose como segunda fuerza política del país. Este capítulo pretende analizar a detalle el proceso electoral y revisar, de acuerdo a la teoría democrática, si realmente se experimentó una transición hacia la democracia en este país.

Los Acuerdos de Paz comprendieron una serie de reformas en lo electoral, lo económico y lo político que rediseñaron el esquema institucional salvadoreño y establecieron nuevas reglas del juego para la lucha por el poder. El proceso de negociación para llegar a las reformas, se vio amenazado en diversas ocasiones por el resurgimiento de la violencia armada y la regresión política; además, las posturas radicalizadas de ambas partes (gobierno y guerrilla) hicieron de la negociación un camino escabroso donde el actor externo implementó sus mejores técnicas de mediación y diplomacia para no perder los objetivos centrales.

Las elecciones de 1994 se llevaron a cabo sin la presencia de violencia política y registraron realmente muy pocos incidentes; mientras que la izquierda logró ganancias políticas en la Asamblea General, posicionándose como la segunda fuerza política del país. Al mismo tiempo, estas elecciones se caracterizaron por una participación muy baja del electorado y una falta de ánimo general hacia el proceso mismo, lo cual también es analizado en este capítulo. Finalmente y a manera de conclusiones, presento mis apreciaciones finales sobre la transición democrática salvadoreña en la sección intitulada: *Apuntes sobre una transición democrática no anunciada*.

En relación a las fuentes disponibles, me gustaría agregar que la bibliografía generada en México respecto a El Salvador disminuyó radicalmente tras la pacificación de la región. No obstante, si analizamos estos temas con mayor cautela, podemos encontrar elementos importantes en torno a los estudios sobre democracia y democratización, los cuáles no han perdido su vigencia y son desarrollados con mayor fuerza en pleno siglo XXI. José Luis León⁵ dice que Centroamérica perdió su importancia para las Relaciones Internacionales tras la Guerra Fría. Pareciera que así

⁴ Diversos observadores políticos y periodistas nombraron a esta elección como la *elección del siglo* debido a que era considerada como el proceso electoral más democrático en toda la historia de El Salvador.

⁵ Profesor e investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco, escribió el artículo *Centroamérica y el mundo en los albores del siglo XXI* en la revista **Política y Cultura**, número 15, primavera del 2001, UAM-Xochimilco.

fue, el *boom* de los temas centroamericanos experimentó su crepúsculo con el fin de sus conflictos civiles. Esta tesis busca abrir de alguna forma nuevas líneas de investigación en torno a la teoría democrática, los temas de la paz y la guerra; y de cómo un organismo tan importante como la ONU los entiende. Para lograrlo, considero importante aprender de experiencias previas que nos pueden ayudar a entender conflictos posteriores, y es en esta ocasión que el caso salvadoreño puede servirnos para obtener nuevos conocimientos al respecto.

Luis González

Marzo de 2007

1. Los procesos de transición democrática en las Relaciones Internacionales

"The peace negotiations in El Salvador turned out to be about the building of democracy"¹

(Las negociaciones de paz en El Salvador resultaron ser sobre la construcción de la democracia)

1.1. El regreso del liberalismo en las Relaciones Internacionales

Con el fin de la Guerra Fría en 1989 el paradigma tradicional de la bipolaridad se vino abajo, los Estados occidentales ganadores del conflicto entendieron que aunque los temas de seguridad seguían siendo importantes en la agenda, nuevos elementos de análisis se hacían presentes en el escenario internacional. Para los teóricos del realismo, la derrota de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) representó la pérdida de la estabilidad internacional, ya que en su visión de un sistema internacional anárquico, solamente a través de la bipolaridad se podía mantener el balance del poder mundial para lograr así, la seguridad internacional.

Cuando hacia fines de la década de los 80, [la URSS] entró en una crisis que sería terminal, desapareció uno de los polos que sustentaba el modelo internacional imperante, terminó la Guerra Fría y finalizó también la vigencia de una manera de conducir el análisis intelectual y científico de los asuntos internacionales²

La caída de la URSS como segundo actor obligó a los estudiosos de las relaciones internacionales a replantearse una explicación distinta sobre el orden internacional imperante, en el cual se daban pie nuevos actores y fenómenos que tenían un fuerte impacto a nivel mundial. Los medios para mantener la seguridad internacional y el equilibrio de poder ya no podían ser sustentados sólo con acciones bélicas, la guerra como parte de la política, sino a través de la cooperación internacional, caracterizada por el mantenimiento de la paz, la implementación de la democracia como forma de gobierno, el respeto a los derechos humanos, el libre mercado y la globalización de la

¹ Álvaro de Soto, representante del Secretario General Pérez de Cuellar en El Salvador durante el proceso de paz, utilizó esta expresión en la publicación *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*. United States Institute of Peace Press, Estados Unidos, 2000.

² Eduardo Ortiz. *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000., pág. 155

economía y la información³. La caída del bloque soviético era real y la configuración del escenario internacional cambiaba en consecuencia.

El 27 de enero de 1987, Erich Honecker, líder comunista de Alemania Oriental, se dirigía en Schwerin a un grupo de fieles del partido, ante los que creyó oportuno formular un aviso de navegantes: *La reunificación de Alemania es tan imposible como la unión del agua y el fuego*. En 1989, Honecker estaba dimitido, el muro no existía, Europa oriental se pasaba presurosa al otro lado; en octubre de 1990 sólo había una Alemania, y apenas un año después se autodisolvió la propia URSS⁴.

El mundo bipolar se caracterizó por la confrontación de dos ideologías: el capitalismo contra el comunismo; éstas eran implementadas y promovidas por dos centros de poder (Estados Unidos y la URSS), que a su vez se encontraban rodeados en sus periferias por otros Estados más pequeños, los cuales eran influidos por los centros en una u otra dirección (ante esta situación algunos Estados se declararon como no alineados). El análisis teórico en la Guerra Fría tomaba como punto de partida la situación bipolar y el conflicto permanente entre ambos actores. Los distintos escenarios de guerra en la periferia se podían enmarcar en la lucha del capitalismo contra el comunismo, y todos los temas de seguridad internacional estaban supeditados a esta confrontación.

Para los realistas la situación de permanente conflicto era la forma natural de las relaciones internacionales, en la cual los Estados tenían pocas posibilidades de cooperar entre ellos sin la posibilidad de obtener ganancias absolutas; la lucha constante por el poder en un escenario anárquico les impedía diseñar políticas basadas en la cooperación internacional y en la obtención de ganancias relativas. La guerra es el mecanismo más importante para luchar por el poder y en este sentido, el Estado se mantiene en continua batalla. De acuerdo con Celestino del Arenal:

El realismo (...) asocia normalmente la imagen del Estado con la de un gladiador enzarzado en un combate perpetuo. Para los realistas, el nombre del juego es política de poder [y] no existe una armonía natural de intereses entre los Estados, los realistas ven al Estado en una situación de competencia constante, ya que son incapaces de generar una mínima confianza entre sí, que les permita escapar de esta situación⁵.

³ Eduardo Ortiz entiende a la globalización como una situación en la que ningún rincón de la tierra, por alejado que se encuentre, deja de verse afectado por lo que ocurre en el resto del mundo, lo cual es una característica del universo de la post Guerra Fría.

⁴ Miguel Ángel Bastenier. *El año que se descosió Europa*, en *El País Semanal*, 5 de mayo de 1996, p. 152.

⁵ Celestino del Arenal. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3^o edición, Tecnos, España, 1990., pág. 110

Al contrario del pensamiento realista, para los liberales la guerra es vista como una forma anormal de las relaciones internacionales; es decir, como una descomposición de la dinámica internacional y como un fenómeno irracional evitable a través de la acción y la implementación de las instituciones y de la cooperación internacional. Según Scott Burchill: “para los liberales, la paz es el estado normal de las relaciones internacionales: en palabras de Kant, - *la paz puede ser perpetua* - Las leyes de la naturaleza dictan armonía y cooperación entre los individuos; la guerra es por ende ambas cosas, irracional y antinatural, una invención artificial y no un producto peculiar de la naturaleza humana”⁶. Con esta premisa, los liberales coincidieron en que la guerra podía ser evitada a través de la razón y el perfeccionamiento del ser humano.

En 1987, el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan ofreció un discurso en la Puerta de Brademburgo en Berlín Occidental, aunque el muro no había sido derribado aún, la derrota del sistema político-económico de Europa Central comenzaba a hacerse evidente. En este discurso Reagan enfatizó la democracia y el libre mercado como parte fundamental de la ideología occidental y como el remedio a los problemas del otro bloque y del mundo entero. Hay que destacar que a pesar del discurso liberal de Reagan, la política exterior de su gobierno se caracterizó por la aplicación de acciones agresivas que pueden ser mejor enmarcadas dentro de un pensamiento realista, que de uno liberal. Aún así, es importante enfatizar su discurso, ya que en éste, se hacen presentes los elementos del liberalismo en torno a la definición de un nuevo orden mundial. En esta ocasión, Reagan exigió a Gorbachov hacer caer el muro con las siguientes palabras:

Secretario General Gorbachov, si usted busca la paz, si usted busca la prosperidad para la Unión Soviética y Europa Oriental, si usted busca la liberalización: ¡Venga a este muro! ¡Señor Gorbachov, abra esta puerta! ¡Señor Gorbachov, haga caer este muro! (...) En las Filipinas, en Sudamérica y en Centroamérica la democracia ha renacido. A lo ancho del Pacífico, los mercados libres están obrando un milagro tras otro de crecimiento económico. En las naciones industrializadas, está teniendo lugar una revolución industrial, una revolución marcada por avances rápidos y dramáticos en computación y telecomunicaciones (...) En Europa, sólo una nación y aquellos que la controlan se niegan a unirse a la comunidad de la libertad. Sin embargo, en esta era de redoblado crecimiento económico, de información e

⁶ Scott Burchill (et.al). *Theories of International Relations*. 2º edición, Palgrave, Londres, 1996., pág. 33 (Traducción del inglés por el autor de esta tesis)

innovación, la Unión Soviética se enfrenta a un dilema: o hace cambios fundamentales o se hará obsoleta⁷

El muro cayó como también cayó la Unión Soviética, y en este proceso de reacomodo del escenario internacional caracterizado por el rompimiento del paradigma tradicional, los liberales hicieron su reaparición en el debate teórico-conceptual de las Relaciones Internacionales, esta vez con la seguridad que les daba el triunfo de su visión de la realidad internacional por encima de los realistas y de los comunistas. Para los liberales, el fin de la Guerra Fría representó algo más que la desaparición del *otro* en un mundo bipolar; representó también el triunfo del sistema capitalista de libre mercado sobre el proyecto soviético comunista; postulando a la vez una serie de propuestas políticas enmarcadas por la democracia liberal, los derechos humanos y la globalización como únicos valores universales capaces de generar paz y desarrollo mundial.

A esta victoria se sumaba la producción académica internacional, que llevó a diversos intelectuales a apoyar la victoria del liberalismo en el mundo dándole nuevos elementos conceptuales para reafirmar su triunfo. A través del texto *El fin de la historia*⁸, Francis Fukuyama postulaba la victoria total del capitalismo sobre el comunismo y hacía alusión a la responsabilidad histórica de los Estados Unidos para dirigir al mundo libre (al estilo de una locomotora) hacia la paz y el desarrollo económico mundiales. Fukuyama expresaba además, que el fin de la Guerra Fría era una prueba fehaciente de la efectividad del Estado liberal poseedor de una economía capitalista, el cual ya no tenía un competidor ideológico serio; nombrando a los Estados Unidos como único modelo a seguir por el resto del mundo. Este argumento fue reforzado posteriormente por la victoria que representaba la implementación de gobiernos democráticos liberales en África, Asia Oriental y Latinoamérica; al respecto un viejo corolario estadounidense dice:

Permítannos ayudar a aquellos gobiernos que son democráticos a convertirlos en nuestros aliados, y permítannos oponernos a los otros – de hecho- si es necesario, tomar acciones para reprimirlos⁹

Estos factores le dieron al liberalismo nuevos bríos para posicionar su visión a lo largo y ancho del planeta. A inicios de los años 90, diversos sucesos internacionales

⁷ Discurso pronunciado por Ronald Reagan el 12 de junio de 1987 en Berlín Occidental, Alemania. Obtenido en el sitio oficial de la Fundación Reagan en www.reaganfoundation.org el 28 de octubre de 2006.

⁸ Francis Fukuyama escribió éste artículo publicado en el verano de 1989 por la revista estadounidense *The National Interest* (El Interés Nacional).

⁹ Joel Rossenthal (Ed). *Ethics and International Affaires: A reader*. Georgetown University Press, 2ª edición, Estados Unidos, 1999., pág. 50 (Traducción del inglés por el autor de esta tesis)

como la disolución de las ex Repúblicas Soviéticas, la adopción de políticas económicas liberales en Europa Oriental, la reunificación alemana, la independencia de las repúblicas Bálticas, la adopción del Consenso de Washington en Latinoamérica para resolver las crisis económicas, la intervención estadounidense en Panamá y el arresto de Manuel Noriega, la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua, la liberación de Nelson Mandela en Sudáfrica y la independencia de Namibia, así como el establecimiento del primer *McDonald's* en Moscú; son algunos de los elementos que dieron a los liberales el sustento práctico-ideológico necesario para imponer su visión del mundo en las relaciones internacionales.

Aunque personalmente considero la visión de Fukuyama un tanto radical y simplista - ya que en su análisis ignora completamente todo aquel movimiento ideológico contrario o diferente al liberalismo - no podemos negar que sus postulados en este contexto histórico, dieron a las políticas liberales de los años noventa un fuerte sustento teórico¹⁰. Un elemento importante a destacar de la propuesta de Fukuyama que promueve los procesos de democratización es la siguiente;

Fukuyama reestablece una visión tradicional característica del liberalismo, la cual ve que en la extensión de las políticas domésticas de gobiernos legítimos, se puede lograr, eventualmente, un fin a los conflictos internacionales. Esta visión neokantiana asume que estos Estados con credenciales democráticas constituyen un ideal que será imitado por el resto del mundo¹¹.

Esta visión nos permite entender las razones por las cuales dentro de esta *fiesta liberal*, tanto los Estados como los organismos internacionales observaron en el *liberalismo a ultranza*¹², una respuesta al vacío paradigmático al que se enfrentaba la comunidad internacional durante este periodo histórico. Los procesos de democratización como explicaré más adelante, pueden ser entendidos de forma general a través de esta teoría, especialmente aquellos impulsados por la comunidad internacional, los cuáles implementaron acciones que tuvieron un gran impacto en África y Centroamérica durante la década de los noventa.

¹⁰ Fukuyama recibió diversas críticas, entre ellas destaca la de Immanuel Wallerstein quien lo refuta en una serie de artículos sosteniendo que el capitalismo liberal no era el mejor destino final para la humanidad, ya que la propuesta de Fukuyama se basaba solamente en una “visión americana del mundo”, que plantea el “American way” (la manera americana) como la única forma de lograr un desarrollo económico y social a nivel internacional.

¹¹ Scott Burchill. *Op.cit.*, pág. 31

¹² Con este término me refiero a la aplicación de políticas liberales sin analizar su impacto en los distintos países y sin observar qué tan positivos serían los resultados en niveles más locales.

Es importante destacar que en los años 80, mientras Estados Unidos promulgaba la teoría liberal en el discurso, en la práctica sus acciones en regiones como Centroamérica y Medio Oriente se habían mantenido bajo una línea más realista. Siguiendo la Doctrina Reagan, la Casa Blanca destinó millones de dólares y asistencia técnico-militar a gobiernos represivos en El Salvador y Guatemala; sin importar que con este financiamiento, se violaran derechos humanos, se aplicaran políticas antidemocráticas y se reprimieran grupos políticos opositores a los regímenes autoritarios.

Por otro lado, en 1991 Estados Unidos se embarcó en una guerra en el Golfo Pérsico (avalada por Naciones Unidas) para liberar a Kuwait de la invasión Iraquí, caracterizando su discurso por elementos importantes del pensamiento liberal. Aunque, contrario a su discurso liberal, los Estados Unidos han demostrado que son capaces de traicionar sus valores democráticos en otros países al promover sus intereses nacionales; apoyando si es necesario la implementación de gobiernos autoritarios y antidemocráticos.

En el verano de 1993, Samuel P. Huntington escribía en la revista *Foreign Affairs* un artículo intitulado ¿El choque de las civilizaciones? (*The Clash of Civilizations?*), lo que para Huntington representaba una hipótesis, se tornaba en una realidad internacional del periodo de Posguerra Fría. Retomando el clásico discurso de Fukuyama, pero sustituyendo a los Estados Unidos por Occidente en el papel de la “locomotora mundial”, el catedrático de Harvard nos presenta una visión que oscila entre el ideario liberal y el pensamiento pragmático del neo-realismo; esta propuesta se enmarca en un escenario caracterizado por la ausencia de la bipolaridad y la disminución de la importancia de las ideologías mundiales.

En lo que después sería una de sus obras más importantes, Huntington pone al descubierto nuevos actores nacionales y transnacionales en un escenario internacional complejo, determinado por el rompimiento del Estado-Nación como único elemento de análisis y la presencia del concepto *civilización* en las Relaciones Internacionales.

La fuente fundamental del conflicto en este nuevo mundo, no será primordialmente ideológica ni económica. La gran división entre la humanidad y la fuente dominante del conflicto será cultural. Los Estados-Nación permanecerán como los actores más poderosos en las relaciones internacionales, pero los principales conflictos de la política internacional ocurrirán entre naciones y grupos de distintas civilizaciones

(...) los conflictos entre las civilizaciones serán la fase última de la evolución del mismo en el mundo moderno¹³.

En una visión de poder suave (soft power), estos valores son promovidos, no sólo a través de los centros de producción intelectual occidentales, sino también a través de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); por los organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) ó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico(OCDE) y a través de las agendas de política exterior de los países de occidente. Joseph Nye lo explica de la siguiente manera: “El poder suave descansa en la habilidad para atraer a otros hacia una idea particular con el objetivo de establecer la agenda política conveniente. Este aspecto del poder – que es hacer que otras quieran lo que tú quieres – es conocido como poder suave”¹⁴.

Por otro lado, en una línea más realista, estos valores han sido promovidos a través de acciones militares colectivas, siempre y cuando la paz sea el objetivo final, en este sentido, podemos mencionar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y a la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este punto queda establecido en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas sobre la “Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”; el cual en su artículo 42 establece:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por las fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas¹⁵

Por otro lado, una herramienta fundamental del liberalismo ha sido el libre comercio, el cual se ha enlazado con el discurso político de la democracia, la protección a los derechos humanos y la búsqueda de la seguridad colectiva; éstos a su vez al implementarlos, han sido acompañados por fuertes propuestas de liberalización comercial y la implementación de economías abiertas. La única forma de aplicar este

¹³ Samuel P. Huntington. *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs, volumen 72, no. 3, verano de 1993 en <http://www.foreignaffairs.org/19930601faessay5188/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations.html> consultado el 31/10/2006. (Traducción al español por el autor de esta tesis)

¹⁴ Joseph Nye. *Understanding International Conflicts*. Longman, 4º edición, Estados Unidos, 2002., pág. 60

¹⁵ Organización de Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. ONU-Departamento de Información Pública, Estados Unidos, capítulo VII, artículo 42., pág. 29

paquete liberal es con la ausencia de la guerra, es por eso que para los liberales mantener la paz es fundamental. En una situación de paz internacional, las relaciones comerciales pueden florecer con mayor facilidad que en un estado de guerra constante; en un estado de paz, los sistemas de producción, los grandes capitales financieros y las inversiones se mantienen crecientes; por lo tanto, para asegurar esta paz se deben de crear las condiciones internas óptimas en los Estados, de tal forma que permitan salvaguardar los derechos individuales y la propiedad privada; lográndolo, con la implementación de gobiernos democráticos.

En el discurso liberal, el libre comercio elimina las fronteras geográficas y abre oportunidades de crecimiento económico y desarrollo para todos los Estados: "(...) las barreras artificiales al comercio distorsionan las percepciones entre los Estados, causando de esta forma tensiones internacionales. El libre comercio expande los niveles de comunicación y entendimiento entre las naciones del mundo, promoviendo la cooperación internacional"¹⁶, basado en libre comercio, la eliminación de las barreras al mismo y a través de la participación del Estado en los organismos internacionales, es como se crea la apertura comercial.

En este sentido, los liberales institucionalistas han propuesto que a mayor grado de cooperación e integración comercial entre los Estados de una misma región, la resolución de los conflictos se dará a través de métodos institucionales pacíficos; por otro lado, a menor grado de cooperación entre éstos, la posibilidad de resolverlos por medios violentos incrementará, provocando daños severos a sus economías. "Los liberales institucionalistas buscan demostrar que la cooperación entre los Estados puede llevarse a cabo aún y sin la presencia de actores hegemónicos, lo cual puede impulsar acuerdos entre las partes. Para ellos, la anarquía puede ser mitigada a través de regímenes e instituciones de cooperación, logrando altos niveles de formalidad y predictibilidad de las Relaciones Internacionales"¹⁷.

En el liberalismo, el ideal democrático ha sido entendido como una necesidad imperante en la etapa de posguerra Fría; para los liberales "la proyección internacional de los principios democráticos provee la mejor oportunidad para la paz internacional, un mundo formado por democracias liberales (...) debería tener menos razones para ir a la guerra, ya que todas las naciones reconocerían entre sí -de manera recíproca- la

¹⁶ Scott Burchill. *Op.cit.*, pág. 37

¹⁷ *Ibid.*, pág. 41

existencia de sus derechos legítimos”¹⁸. La idea de que las democracias no hacen guerras entre ellas ha sido postulada por diversos estudiosos de la teoría democrática liberal, proponiendo que el fin último de la *internacionalización de la democracia* es la de llevar, a través de ésta, la paz mundial¹⁹.

El pensamiento liberal plantea a diferencia del realismo, que las zonas de paz pueden ir creciendo y que los Estados democráticos están más comprometidos a negociar entre ellos, antes de ir a la guerra. El gran debate actual entre neo-realistas y liberales se centra en cómo enfocar la seguridad internacional; ya que mientras unos siguen hablando de un sistema anárquico en el que las acciones militares y el uso de la fuerza son los medios más efectivos para mantener la paz; los otros, confían en la capacidad del Estado-nación para erradicarla a través de prácticas más institucionales fundamentadas en la seguridad colectiva, lo cual se consolida con el papel de organismos internacionales comprometidos con la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos.

En una visión *kantiana* de la democracia, el establecimiento de formas republicanas de gobierno, caracterizadas por la gobernabilidad y el respeto de los derechos civiles y políticos, permitirá la generación de relaciones pacíficas entre los Estados. El gran logro de los liberales ha sido el de extrapolar los valores democráticos del Estado-Nación a un plano internacional, lo cual podemos constatar en el discurso internacional de la democracia, basado en el reconocimiento de los derechos individuales²⁰.

Estos derechos se han vuelto la base fundamental del Estado liberal, haciendo que la democracia que había sido entendida en un plano más local, se elevara finalmente, a una dimensión global. Para terminar este apartado, cabe mencionar que los liberales vinculan la generación de paz con los principios democráticos, especialmente con el de establecer gobiernos legítimamente electos, con instituciones representativas que protejan el régimen democrático, respeten los derechos del individuo tanto civiles como políticos. En este sentido, la implementación de democracias funcionará como un elemento fundamental para la promoción de la paz.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 31

¹⁹ Al respecto, algunos neorrealistas han calificado esta visión de utópica y simplista, pero el discurso liberal que relaciona a la paz con la democracia, se mantiene presente en los foros y organismos internacionales.

²⁰ Entendidos como igualdad ante la ley, libertad de expresión, libertades civiles, respeto a la propiedad privada y a los gobiernos representativos.

1.2. Transición democrática, liberalización y democratización en el siglo XX.

Este apartado pretende analizar y recoger una parte del debate teórico que se ha generado en torno a la teoría democrática, es importante analizar en este recorrido los conceptos de transición hacia la democracia, liberalización, democratización y democracia. Al momento de llegar al tema de la democracia, me enfocaré específicamente en la *democracia representativa* y en el debate que se ha generado en torno a ésta sobre todo en su formalidad y su sustancia. Al finalizar, revisaré la propuesta de Robert Dahl en torno a la democracia poliárquica ó *poliarquía*, la cual ha sido desde su punto de vista, la concepción más terminada para definir un sistema democrático.

En esta trabajo no pretendo analizar a detalle el tema de la consolidación (segunda parte en un proceso de transición democrática), ya que uno de los objetivos de esta tesis es estudiar el proceso de transición hacia la democracia de El Salvador; además de que los terrenos de la consolidación suelen ser amorfos y un tanto ambiguos. Lo que podemos mencionar sobre la consolidación democrática es que implica la incorporación de elementos nuevos en el debate teórico y en el sistema de gobierno, tales como “la sociedad civil, la sociedad política, el Estado de derecho efectivo, la burocracia estatal y la sociedad económica”²¹, dejando los temas electorales en un nivel muy básico²².

La consolidación se logra a través del acuerdo político entre los ciudadanos y la elite gobernante con el objetivo de obtener un marco jurídico de instituciones y leyes que promuevan la creación de un verdadero Estado democrático, el cual debe encargarse de regular las relaciones jurídico-sociales entre los individuos a partir de la protección y promoción plena de todos sus derechos.

A lo largo de los últimos años, el ideal democrático ha tomado una gran relevancia en las relaciones internacionales, convirtiéndose en uno de los objetivos primordiales a seguir por parte de los actores internacionales más fuertes. Tras la Guerra Fría, diversos países occidentales y varios organismos internacionales adoptaron el discurso democrático enmarcado en una ideología liberal-capitalista, difundiéndolo a lo

²¹ Conocidos como las cinco arenas de Lynz, en Juan Lynz (et.al) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Estados Unidos, The Hopkins University Press, 1996.

²² La experiencia de un proceso electoral transparente, justo y democrático no es más que la inauguración de una nueva etapa en un sistema político, una segunda transición (la consolidación), busca la aplicación y desarrollo de elementos institucionales más complejos que lleven a un país a experimentar un sistema democrático pleno; de acuerdo a este debate, ningún Estado ha sido capaz de alcanzar una etapa plena de consolidación.

largo del mundo y cristalizándolo en políticas claras y bien definidas. En este sentido, han surgido diversas interrogantes sobre el tipo de democracia que postulan los actores internacionales y la forma en que la entienden. Al respecto, considero que podemos seguir varias líneas de investigación que nos llevarían a más de una respuesta, todas aceptables.

La actual política internacional de Occidente tiene entre sus objetivos el de implementar el discurso democrático e *internacionalizar la democracia*²³ en aquellos países que cuentan todavía con estructuras políticas autoritarias; este fenómeno se ha dado de formas específicas y en circunstancias distintas en cada país. Es decir, los Estados que ha experimentado un proceso de democratización lo han hecho en circunstancias diferentes y bajo dinámicas históricas, políticas y sociales propias; ¿cómo determinar entonces que un Estado es más democrático que otro? En este sentido, el objetivo no puede ser evaluar la democracia de un país, sino encontrar los elementos comunes que forman parte de una transición política. Además, mientras que existen casos en los que los procesos de democratización se han dado a partir de dinámicas y movimientos nacionales principalmente internos; otros lo han experimentado como consecuencia de una influencia exterior, es decir, con la participación de organismos internacionales y otros actores estatales.

Si bien no se puede decir que los procesos democráticos internacionales se han dado de forma homogénea; todos han impactado en los sistemas políticos de los Estados, haciendo que éstos adopten, tanto en sus políticas como en sus instituciones, acciones características de un sistema democrático. Con base en datos obtenidos de *Freedom House*²⁴ podemos apreciar la importancia que ha tomado el tema en los últimos veinte años, ya que en el año de 1989 existían solamente 69 países viviendo bajo un régimen democrático; mientras que para 2003 dicha cifra aumentó a 121.

En su obra conocida como *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Samuel Huntington nos explica los procesos de democratización mundiales a manera de olas y contra olas; de acuerdo con el catedrático de Harvard, el mundo presencié el inicio de la tercera ola en 1974 con la caída del dictador portugués Antonio

²³ Hazel Smith utiliza el término *Internationalization of the Democracy* en su libro *Democracy and International Relations* para referirse a los procesos de democratización en el mundo.

²⁴ Freedom House en <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>, marzo, 2004, consultado el 19 de octubre de 2006. *Freedom House* es una organización no gubernamental sin fines de lucro, que se dedica al estudio y reporte del estado de la democracia y la libertad en el mundo.

Oliveira Salazar, pasando después por España (1975) y llegando finalmente a Latinoamérica, mojando su *dulce cintura*: Centroamérica²⁵.

Huntington establece que una ola de democratización es “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en un periodo determinado de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta a ese periodo”²⁶. Estas olas se han dado en tres ocasiones a lo largo de la historia, cada una acompañada por sus contra olas. La primera se dio entre 1828 y 1926, la segunda de 1943 a 1962; y con respecto a la tercera, Huntington establece que de 1974 a 1990 cerca de 30 países experimentaron procesos de transición democrática, lo cual coincide de cierta forma, con las cifras de *Freedom House* (en su obra, Huntington incluyen a los procesos de transición más recientes como parte de la *Tercera Ola*). Al respecto y desde una postura latinoamericana, Jorge Rovira Mas establece que:

Desde el sur europeo deseoso de la modernización política, la tercera ola se extendió por gran parte de América Latina a finales de los años setenta y los siguientes dos lustros: calificada como *década perdida* para el desarrollo de la región desde el punto de vista económico; no podría sostenerse lo mismo en el ámbito de la política en la medida en la que la democracia fue retornada a numerosos países, algunos de los cuales dejaron atrás los denominados por O'Donnell, como regímenes *burocrático-autoritarios*²⁷.

El concepto de las *olas* propuesto por Huntington es en cierto aspecto limitado y tiende a generalizar de forma temporal y geográfica casos muy específicos que merecerían un análisis más a fondo. En este sentido, Huntington nos puede ayudar a entender solamente una parte de estos procesos; aun así, la idea de las *olas* no pierde su vigencia, ya que son varios los investigadores y autores los que han recurrido a éstas para explicar la internacionalización de la democracia en etapas históricas.

Desde mi perspectiva, veo en las *olas huntingtonianas* una explicación reduccionista del fenómeno; ya que si bien establece cómo se van dando estos procesos políticos a través del tiempo, no toma en cuenta los factores internos - propios de cada país - que llevan a éste hacia una transición democrática. Huntington revisa solamente el

²⁵ Haciendo referencia al poema de Pablo Neruda *La United Fruit Company*, en donde dice: *Cuando sonó la trompeta, estuvo / Todo preparado en la tierra / Y Jehová repartió el mundo / A Coca-Cola Inc., Anaconda, / Ford Motors y otras entidades: / La United Fruit Company / Se reservó lo más jugoso, / La costa central de mi tierra, / La dulce cintura de América. / Bautizó de nuevo sus tierras / Como "Repúblicas Bananas*

²⁶ Samuel Huntington. *La tercera ola: la democracia a finales del siglo XX*. Paidós, México, 1994. pág., 26.

²⁷ Jorge Rovira Mas. *Elecciones y democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio*, en Rodolfo Cerdas-Cruz (et.al), *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*. IIDH-CAPEL, San José, 1992., pág. 2

número de transiciones experimentadas en un cierto periodo de tiempo y los aglutina en *olas*, pero no se detiene a explorar de manera más profunda las causas y consecuencias de las mismas; lo cual nos regresa al debate anterior - ¿hay experiencias más democráticas que otras?

Considero los procesos de transición democrática como fenómenos socio-políticos propios de las dinámicas histórico-sociales de los países, que a partir de situaciones regionales ó globales específicas, generan en los actores internos una necesidad de cambio político en su régimen de gobierno, activándose así (algunas veces con influencia externa²⁸) un proceso de transición hacia un régimen democrático.

El colapso de los regímenes autoritarios en Europa del Sur [Portugal, España y Grecia] en los años setenta, en América Latina en los años ochenta, y posteriormente en Asia, África y Europa Oriental, motivó un interés especial en el estudio de los procesos de transición²⁹.

La definición del término *transición a la democracia* ha sido una tarea difícil de completar, al respecto se han hecho varios estudios y se han emitidos diversas conclusiones, el significado del concepto *transición* puede ser tan complejo como el significado mismo de la democracia, pero al igual que con ésta, se ha logrado llegar a un acuerdo mínimo sobre su significado y sobre los elementos que la forman. Algunos de los autores que han trabajado este tema son Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter en su obra *Transiciones desde un gobierno autoritario*³⁰, Samuel Valenzuela en *Las nuevas democracias de Sudamérica en perspectivas comparadas*³¹, Juan Linz y Alfred Stepan en los *Problemas de la transición y la consolidación democrática*³²; de igual forma, el mexicano José Woldenberg ha tratado el tema en su obra titulada *La construcción de la democracia*³³.

A diferencia de las *olas* de Huntington que no analizan todos los factores en torno a una transición a la democracia, O'Donnell, Schmitter y Laurence Whitehead (quienes

²⁸ Sobre todo en casos como los de Centroamérica y África.

²⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. IIDH-CAPEL, 3º edición, tomo II, México, 2003,, pág. 1218.

³⁰ Guillermo O'Donnell (et.al) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones inciertas sobre las democracias inciertas*. Volumen 4, Editorial Paidós, Argentina, 1991.

³¹ Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela. *Issues in democratic consolidation the new south American democracies in comparative perspective*. Universidad de Notre Dame, Press cop, 1992.

³² Juan Linz y Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

³³ José Woldenberg. "La transición a la democracia", en *Nexos*, México, no. 261, septiembre de 1999, p. 66.

han trabajado el tema con mayor dedicación) presentan un estudio más acabado de la transición democrática. En la colección de libros publicados bajo el nombre en inglés *Transitions from Authoritarian Rule*, estos autores hacen un primer análisis del tema para los casos de América Latina y Europa del Este. Sus trabajos presentan casos de estudio que buscan analizar factores específicos que han influido en los Estados para lograr una transición hacia la democracia.

Entre las causas más comunes destacan; “los conflictos en la clase dirigente, la modernización del empresariado, las crisis económicas, los movimientos sociales, los cambios en la cultura política a favor de la democracia, y las transformaciones a nivel internacional que favorecieron el colapso de las dictaduras”³⁴. Es en este último punto, en donde encuentro un mayor impacto el inicio de la transición de los países centroamericanos, especialmente de El Salvador, donde el fin de la Guerra Fría y el cambio de las estrategias de Washington en torno a la región, permitieron el inicio de una liberalización política que desembocó en la transición.

Por su parte, José Woldenberg nos dice que una transición puede ser entendida como “un trayecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas, distintas unas de las otras [...] es un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado”³⁵. Este trayecto al que se refiere Woldenberg ya había sido planteado por O’Donnell, estableciendo que el proceso de transición está dividido por dos etapas, una primera que va de la eliminación del gobierno autoritario a la instauración de otro democráticamente electo; y una segunda que parte de la instauración de éste (régimen democrático) dirigiéndose hacia su consolidación (lo cual implica un proceso más largo y complejo).

Hay que destacar que una transición a la democracia no asegura una consolidación democrática; ésta requiere de cierto tiempo para solidificarse; tiempo en el cual tanto las instituciones de gobierno como las políticas públicas son diseñadas para cumplir con las características propias de un sistema democrático pleno como fue mencionado anteriormente. En una transición se hacen presentes dos escenarios, un primero donde la situación que antecedió no puede ser definida como democracia; y un segundo, en donde el cambio está dirigido a implementar políticas y prácticas democráticas.

³⁴ IIDH. *Ibidem*.

³⁵ José Woldenberg. *Op.Cit.*, pág. 66

César Cansino nos dice que la transición es el “intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político 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 en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso (a éste)”³⁶; aunque el cambio de régimen puede tomar diversos caminos, el camino hacia la democracia es el que nos interesa estudiar, ya que como lo ha mencionado Samuel Huntington, existen riesgos de experimentar una regresión política hacia estructuras autoritarias. Al respecto de la transición y sus caminos, Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter mencionan que:

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el proceso de desilusión del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objetos de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos, (...) sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores³⁷.

Bajo el entendido anterior, cuando hablamos de un proceso de transición democrática podemos decir que éste es el paso de un régimen antidemocrático a uno que si lo es; y en este transcurso, podemos identificar tres elementos característicos del régimen:

Primero, que el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas de juego, en tanto proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales [en El Salvador, el partido gobernante se mantuvo presente en todo momento y formó parte importante del acuerdo político final]. Segundo, que durante el proceso de transición las reglas del juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez [fue a partir de la aplicación de las reformas constitucionales de 1991 y del Acuerdo de Paz que las reglas del juego se definieron en El Salvador]. Tercero, que se da una lucha ardua entre los actores políticos por definir las reglas del juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro [como veremos más adelante, la guerrilla y la oposición presionaron por una plena inserción política en el nuevo Estado salvadoreño]³⁸.

³⁶ César Cansino. *Democratización y liberalización*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no.14, 2º edición, 2001, México, pág.13

³⁷ Guillermo O’Donnell. *Op.Cit.*, págs. 19-20

³⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Op.cit.* pág.1218

Estos tres puntos son importantes ya que marcan las características internas que se dan en cada intervalo del proceso mismo, en éstos, las élites gobernantes buscan la manera de obtener algún beneficio político al momento de compartir el poder y de liberalizar el sistema, en algunos casos con éxito y en otros partiendo de una renovación institucional total del Estado. La transición es un fenómeno un tanto ambiguo (políticamente hablando), ya que parte de una crisis estructural del régimen en el cual las prácticas que permiten el juego de poder se encuentran desgastadas, provocando en sus actores políticos y en su población una demanda general en torno a la supresión y reforma del mismo. La confluencia entre elementos viejos del régimen autoritario en crisis y elementos nuevos de un régimen democrático, son parte fundamental de la transición; entre cada intervalo, podemos apreciar acciones de liberalización política, las cuales pueden ser leídas como señales del inicio de una transición, aunque también como simples acciones encaminadas a liberar la presión política de un régimen autoritario.

Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimización y desestabilización³⁹.

No debemos confundir transición con liberalización, esta última forma parte del proceso como tal; comúnmente cuando un régimen autoritario ésta cerca de presenciar una transición hacia la democracia, éste muestra características propias de un proceso de liberalización, definidas por la reimplementación de los derechos civiles, como la libertad de expresión, de asociación, de participación y de organización política. La liberalización funciona entonces, como una válvula de escape orquestada por el mismo gobierno autoritario, para lograr etapas de *respiro político* y evitar así, la democratización del régimen. Cuando se logra la liberalización sin riesgos de regresión política, se puede hablar entonces del inicio de la democratización, siendo ésta el objetivo final de la transición.

Puede existir liberalización política sin la implementación de una forma democrática de gobierno; aunque no siempre se da por razones de emergencia como establece Cansino, en el caso de El Salvador, sí se da por el agotamiento de la guerra como recurso político y por la imperante necesidad de cambio. Hay que destacar que la

³⁹ César Cansino. *Op.cit.*, pág. 14

liberalización y la transición son mecanismos de redefinición y cambio político; en el caso de El Salvador, el régimen autoritario presentó en diversas ocasiones acciones propias de una liberalización política, las cuales coincidieron precisamente con los momentos más álgidos de la crisis político-social que vivió este país.

La liberalización política es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder, como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad ó la propia continuidad del régimen⁴⁰

Sí la liberalización es positiva y genera un impacto transicional en la estructura del régimen, podremos encontrar elementos que nos lleven a una democratización; sí no es así, veremos un proceso de regresión política o de estancamiento del proceso. De presenciar una democratización, podremos observar un cambio estructural profundo en el régimen, el cual pasará definitivamente a la democracia como sistema de gobierno, implementado instituciones y acciones democráticas, reconociendo los derechos civiles y políticos de toda su población y abriendo el camino hacia la participación y representación política plena de sus ciudadanos.

La democratización se entiende entonces como un proceso complejo de cambio radical del régimen autoritario. La democratización a diferencia de la liberalización incorpora un elemento de suma importancia al sistema político: la *inclusión política*. Así, en un sistema democrático, todos aquellos grupos que no habían sido incluidos en la toma de decisiones, en la participación política y en los procesos electorales, son integrados al esquema político del nuevo régimen.

La participación ciudadana en la toma de decisiones es uno de los elementos fundamentales del proceso de transición, y en este sentido los procesos electorales abiertos e incluyentes, así como limpios, justos y transparentes, se convierten en la herramienta principal del nuevo régimen democrático para implementar un gobierno representativo en todos sus niveles; aunque las elecciones no son el único elemento característico de una democracia, son una de las características más importantes de un régimen democrático.

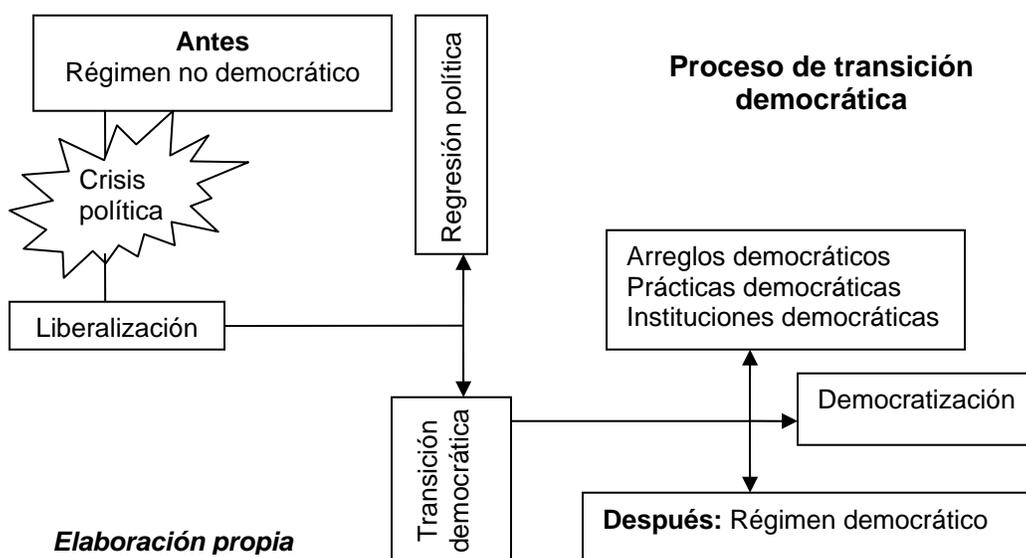
Posteriormente podremos observar cómo el régimen salvadoreño impidió por muchos años la participación de actores políticos contrarios al sistema de represión estatal; durante varias décadas El Salvador experimentó elecciones con candidatos

⁴⁰ *Ibidem.*

impuestos y partidos políticos de duración efímera, que funcionaban como parte de la fachada democrática del Estado. A inicios de los ochenta el gobierno liberalizó el sistema político permitiendo la participación de nuevos partidos políticos en los procesos electorales (solamente en aquellos que representaban la obtención de ganancias políticas mínimas). La participación de estos nuevos actores era delimitada por la anuencia del régimen, el cuál decidía que partido podía participar en éstos.

La institución clave en una democracia es la elección de representantes y autoridades por medio de elecciones competitivas. Desde esta perspectiva, la democratización adquiere el significado no solamente de ampliación del segmento de la sociedad que no toma parte en las elecciones, sino que las instituciones básicas involucradas: partidos políticos, congresos, poder ejecutivo y judicial, funcionan de acuerdo al Estado de Derecho⁴¹

En el siguiente diagrama se puede observar el proceso mediante el cual se transita de un régimen no democrático a uno democrático; como se puede apreciar, las prácticas de liberalización política funcionan como herramientas básicas para lograr una democratización, aunque no implican necesariamente el aseguramiento de un proceso transicional. Al ser implementada por el mismo régimen, la liberalización política puede funcionar como impulsor del proceso democrático o como método de consolidación del régimen autoritario. Finalmente, quisiera agregar que los procesos electorales no son elementos definitorios de un régimen democrático, y que éstos pueden formar parte del mecanismo de liberalización al establecer fachadas electorales semiabiertas.



⁴¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Op.cit.*, pág. 372

1.3. Trazos para una definición contemporánea de democracia integral.

Cuando llegamos al tema de la democratización se vuelve necesario definir el concepto de democracia, el cual ha sido discutido una y otra vez por casi 2500 años, tiempo suficiente para llegar a una definición básica y consensuada al menos en algunos de sus elementos más esenciales. En este sentido, el concepto original *demokratia* (gobierno del pueblo), aunque no pierde su vigencia y continua siendo parte fundamental de la teoría democrática contemporánea, debe ser completado y reforzado para eliminar el halo de ambigüedad que se cierne sobre el mismo. El ideal *gobierno del pueblo* debe ser esquematizado, estructurado y conceptualizado a mayor detalle para determinar si un régimen es o no democrático.

Partiendo de la definición clásica de democracia y con el afán de proporcionarle un cuerpo conceptual más sólido, habría que dar respuesta a algunas preguntas como las que a continuación se presentan; primero, ¿cuáles son los mecanismos por los cuales el pueblo puede acceder al poder?; segundo, ¿quiénes pueden llegar al poder?; tercero, ¿cómo se debe dar la relación gobierno-pueblo para renovar el poder?; y cuarto, ¿cómo equilibrar ese poder? Así, la definición original de *gobierno del pueblo* queda rebasado al no establecer las formas y medios para implementarlo dentro de un régimen político.

Uno de los grandes debates que se ha dado en torno a la definición de la democracia representativa, se refiere a la diferencia entre la concepción minimalista y la maximalista del término. Por un lado los minimalistas, que identifican a la democracia en un plano meramente formal o procedimental, es decir, por las formas y procedimientos establecidos para lograrla; proponen que:

La democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder – directo o través de sus representantes – de tomar decisiones⁴².

Esta definición, además de hacer referencia al concepto clásico de democracia, ha sido punto de coincidencia de la mayoría de los teóricos de la democracia representativa moderna, desde Kelsen a Bobbio y desde Schumpeter a Dahl.

⁴² Luigi Ferrajoli, *Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero* en Instituto Federal Electoral. Teoría de la democracia: Dos perspectivas comparadas. IFE, Colección temas de la democracia, serie conferencias magisteriales 13, México, 2001, pág. 11

La democracia formal es capaz de contestar a preguntas cómo ¿quién decide? (el pueblo a través de sus representantes) y ¿cómo deciden? (mediante la regla de la mayoría); gracias al establecimiento de formas y procedimientos mediante los cuales puede garantizarse la voluntad del pueblo. El problema de la democracia formal, es que no contempla los contenidos de estas decisiones, es decir, sólo son importantes los medios democráticos y la representación del mandato popular al momento de llevar a cabo estas decisiones. Ante esta situación, los mecanismos electorales se vuelven primordiales, ya que es a través de éstos, que la decisión de la mayoría puede tener impacto en el gobierno. El evitar darle importancia a los contenidos de las decisiones emitidas genera un gran riesgo, ya que en esta lógica, la supresión de los derechos de la minoría por una decisión mayoritaria sería de cierta forma una acción *democrática*.

En una visión meramente formal, Joseph Schumpeter escribió en 1942 que un sistema político es democrático siempre y cuando “la mayoría de los que toman las decisiones colectivas de poder sean seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos compitan libremente por los votos y en la que, virtualmente, toda la población adulta tenga derecho a votar”⁴³. La visión *Schumpeteriana* era integral y válida hace cincuenta años, pero como ya lo he mencionado, reducir la democracia al simple juego electoral, implica que los ciudadanos tengan la oportunidad solamente de incidir en sus gobiernos cada seis o cada cuatro años a través del sufragio, renunciando al derecho de incidir en su gobierno y en la toma de decisiones entre periodos electorales.

Las elecciones son importantes y son parte nodal de un sistema democrático; pero debemos recordar que ha sido mediante procesos electorales que gobiernos autoritarios han llegado al poder para implementar políticas antidemocráticas, suprimiendo los derechos y libertades de sus ciudadanos, en este sentido, la democracia formal ha recibido varias críticas, obteniendo el carácter de minimalista. Es importante definir el significado del término *elección*, y entender cuáles deben ser las características de una verdadera *elección democrática*, así la elección es:

Una técnica de designación de representantes (...) el significado ontológico de elecciones se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos. En este sentido se da una confluencia entre los

⁴³ Samuel Huntington. *Op.Cit.*, pág. 20

conceptos *técnico* y *ontológico* de *elección*, al definírsela como *método* democrático para designar a los representantes del pueblo⁴⁴

En un sistema democrático las elecciones deben ser competitivas y abiertas, en las cuales todos los actores políticos que reúnan los requisitos establecidos por la ley tengan el derecho de participar y de ser electos para ostentar cargos de representación popular; además, las elecciones deben ser periódicas, reguladas y limpias. En el caso de El Salvador, hasta antes de 1993 las elecciones eran semiabiertas, lo cual es considerado una característica básica de los sistemas autoritarios, en los cuales el acceso al proceso electoral está restringido y dominado por la élite gubernamental, distorsionando el proceso democrático y suprimiendo los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. En los sistemas autoritarios las elecciones representan un medio para regular el poder político, las elecciones semicompetitivas funcionan como un mecanismo para decorar la fachada democrática de un sistema autoritario hacia el interior y hacia el exterior.

En general, las elecciones deben de coincidir en elementos comunes como la existencia de fuerzas políticas organizadas en partidos políticos, un electorado (con mayoría de edad) registrado en un padrón electoral con derecho al voto universal, libre y secreto; y una autoridad electoral imparcial que regule la elección y determine los resultados de acuerdo al número de votos emitidos. De manera más reciente se han agregado a los procesos electorales, la participación de observadores nacionales e internacionales que dan certeza de eficacia y legitimidad en el proceso electoral.

Las elecciones competitivas se caracterizan por: 1) sufragio universal, 2) confianza al elector (voto libre y secreto sin violencia ni represión política), 3) derecho a la organización política (opciones políticas para el electorado). En un régimen democrático pleno se debe de buscar no sólo la realización de elecciones, sino también, ofrecer garantías plenas (mediante reglas y normas), que garanticen la participación y la igualdad política. En un sistema democrático, las elecciones son fundamentales porque:

Constituyen la base del concepto de democracia (...) las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, cómo de sus líderes o dirigentes, [también] las elecciones son el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías⁴⁵.

⁴⁴ IIDH. *Op.Cit.*, pág. 448

⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 450

Para que el voto del ciudadano impacte en el futuro del gobierno, aunque esta decisión debe estar caracterizada por el conocimiento de los programas y propuestas reales de cada partido político. En este sentido, es importante tener la garantía de poder elegir, pero también es importante saber lo que se está eligiendo; votar por votar puede llevar a las sociedades a tomar decisiones contrarias a la democracia, tales como la eliminación de los derechos de las minorías y peor aún, la implementación de gobiernos autoritarios a través de una elección competitiva y democrática.

Ante esta situación, se hace presente la definición sustancial de la democracia, es decir, aquella que le da importancia no sólo a las formas y procedimientos, sino al contenido de las decisiones legítimas tomadas por el pueblo. Los *sustancialistas*, temen que sin una adecuada agenda política y un Estado de Derecho incluyente y justo se caiga en el riesgo de elegir políticas antidemocráticas a través de procedimientos democráticos, al respecto de esta dicotomía Luigi Ferrajoli menciona que:

En ausencia de límites de carácter sustancial, o sea, de límites a los contenidos de las decisiones legítimas, una democracia no puede – o, al menos, puede no – sobrevivir: siempre es posible, en principio, que con métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos, o sea, por mayoría, suprimir los mismos derechos políticos, el pluralismo político, la división de los poderes, la representación; en síntesis, el entero sistema de reglas en el cual consiste la democracia política⁴⁶.

Como una crítica a la democracia formal, los *sustancialistas* mencionan que ésta es solamente una *falacia electoralista*⁴⁷, en donde sólo se privilegia la superficie electoral de la democracia por encima de otras dimensiones más profundas, ignorando la situación de la sociedad fuera de los tiempos electorales. Al respecto, Larry Diamond nos dice que la intención de encontrar solamente en los procesos electorales la base fundamental de una democracia, nos puede llevar a una situación grave ya que a través de este criterio, “muchos países calificarían como democráticos por la forma en la que

⁴⁶ Luigi Ferrajoli, *Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero*. Op.Cit., p. 15. Al respecto el autor menciona que las aseveraciones hechas no son meras hipótesis, se trata de casos ya vistos como lo fueron el surgimiento del nazismo y el fascismo en el siglo pasado, los cuales conquistaron el poder a través de medios democráticos y luego lo entregaron “democráticamente” a un jefe que suprimió la democracia.

⁴⁷ Término establecido por Terry Lynn Karl en el texto *The Hybrid Regimes of Central America*, en *Journal of Democracy*, 6, numero 13, 1995., págs. 72-86.

llevan a cabo sus elecciones, pero difícilmente lo harían por la forma como garantizan las libertades o las modalidades de expresión de la sociedad civil”⁴⁸.

Frente a esta situación es importante añadir una serie de elementos sustanciales al concepto formal de la democracia, que deben sumarse al proceso electoral y para llegar a una definición más integral de la misma; considero que no es el objetivo de los teóricos el de eliminar una definición por la otra, mas bien, el objetivo final es conjugar, en un esquema formal-sustantivo, un concepto más amplio y sólido de la democracia en sí. Larry Diamond nos lleva en su definición a contemplar la aplicación de una democracia liberal que rebasa las características electorales, estableciendo nuevos elementos como el de los militares, quienes no deben mantener el poder frente a los electores; el de establecer controles verticales y horizontales en la relación sociedad-gobierno y gobierno-gobierno y finalmente el de promover la participación política de la sociedad, la expresión del pluralismo, las libertades individuales y de grupo, así como la igualdad política para asegurar un verdadero juego democrático; de esta forma, se asegura el Estado de Derecho (*Rule of Law*) y se limita el poder del Estado frente a los derechos y libertades de los ciudadanos.

En una democracia liberal, el poder del Estado debe ser controlado mediante diversos canales democráticos; los cuales logran, entre otros objetivos, la subordinación de las fuerzas militares a la autoridad civil, el balance y control de los poderes federales entre ellos mismos (*check and balance*), la alternancia partidista en el gobierno a través de elecciones libres, abiertas y competitivas, el establecimiento de canales de participación distintos a los partidos políticos, la libertad de prensa y de expresión, así como la libertad de credo, el respeto y protección a las libertades individuales, la eliminación de las detenciones arbitrarias, la tortura y el exilio político, entre otras características.

El discurso liberal de Larry Diamond incluye un elemento final al concepto de democracia: *la Constitución*; estableciendo que “si la autoridad política está acotada y balanceada, los derechos individuales y de las minorías protegidos y el Estado de derecho asegurado, la democracia requiere una Constitución que sea suprema. Las democracias liberales son y deben ser [por ende] democracias constitucionales”⁴⁹. Por Estado constitucional podemos entender “aquel en el que los actos públicos sean

⁴⁸ Larry Diamond. *Developing Democracy Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 1999, pág. 9.

⁴⁹ Larry Diamond. *Op. Cit.*, pág. 12

predecibles conforme a las leyes, y los tribunales lleven a cabo restricciones a los gobiernos popularmente electos cuando estos violen lo dispuesto en la Constitución o en las leyes⁵⁰. Agregaría a esta definición, que aquella Constitución debe generar y proteger los elementos e instituciones democráticas del Estado, promoviendo así los valores de igualdad política y libertad del individuo.

Tipos de democracia

Minimalista Procedimental o formal Medios	Maximalista Sustantiva Fines
<p>La democracia depende de las elecciones del gobierno como medios y procedimientos para representar al pueblo en el gobierno.</p>	<p>Importancia en los contenidos de las decisiones.</p>
<p>Cierto número de medios o reglas de procedimientos independiente de la consideración de los fines.</p>	<p>Conjunto de fines (igualdad jurídica, social, económica independiente), es independiente de la consideración de los medios adoptados para lograrlos.</p>
<p>Características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de representación fuera de los periodos electorales. 2. Bajo el criterio electoral varios países calificarían como democráticos. 3. No hay mecanismos para garantizar las libertades de expresión de la sociedad civil. 	<p>Características</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta normativa sobre la democracia. 2. Libertad limitada por el <i>rule of law</i> 3. La soberanía popular es regulada y moldeada por las instituciones estatales. 4. Se genera una democracia liberal con las siguientes características: <ol style="list-style-type: none"> a) Que los militares u otros actores no se reserven poder frente al electorado. b) Mantenimiento de controles verticales y horizontales del gobierno (<i>check and balance</i>). c) Facilitar la expresión del pluralismo político así como las libertades de los individuos y los grupos.

Elaboración propia.

⁵⁰ José Ramón Cossío. *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 22, México, 2002., pág. 23

1.3.1. La poliarquía de Robert Dahl

En 1998 Robert Dahl escribió *On Democracy*, texto que fue traducido al español bajo el título de *La democracia. Una guía para los ciudadanos*; al leer la obra en inglés podemos apreciar que la intención de Dahl no es ofrecer una guía sobre cómo debe ser una democracia, ni la de ofrecer los pasos a seguir para lograrla. Pero al leer la edición colombiana observamos en la traducción de Dahl una especie de cátedra con el objetivo de promover su visión sobre una democracia integral; el texto en inglés en cambio, pretende más bien proponer una concepción nueva de lo que para Dahl es una democracia, presentando así a *la poliarquía* como la etapa más terminada de un sistema democrático que no equivale precisamente a un sistema consolidado.

La poliarquía representa para Dahl la definición más acabada de democracia representativa, según el catedrático de Yale, ningún país es capaz de lograr un régimen completamente democrático, más bien algunos han logrado cumplir con ciertas características e instituciones propuestas en su formulario, por lo cual en vez de democracia, les ha conferido el término de *poliarquías*; es decir, “es un sistema sustancialmente liberalizado y popularizado, (...) muy representativo a la vez y francamente abierto al debate público”⁵¹. Una definición más acabada es presentada en el capítulo que se refiere a las instituciones necesarias para la implementación de una democracia a gran escala. Dahl refiere que la poliarquía es el resultado del gobierno de los muchos, es decir del gobierno de la mayoría, contrario a las monarquías, a las aristocracias y a las oligarquías.

Más específicamente, una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las seis instituciones democráticas [cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva]. La democracia poliárquica es, pues, distinta de la democracia representativa con sufragio restringido, como los del siglo XIX. Es también diferente a las democracias y repúblicas más antiguas, que no sólo tenían sufragio restringido, sino que carecían de muchas de las otras características cruciales de la democracia poliárquica, tales como los partidos políticos, el derecho a formar organizaciones políticas para influir u oponerse a los gobiernos existentes, grupos de poder organizados, etc.⁵²

Para Dahl dos elementos primordiales aseguran la existencia de un régimen democrático, el primero es la igualdad política, que se basa en el derecho de todo

⁵¹ Robert Dahl. *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Taurus, Colombia, 1998., pág. 18

⁵² *Ibid.*, pág. 105

ciudadano protegido por la ley y respetuoso del Estado de derecho para participar en el proceso democrático de gobernar y administrar el Estado; y el segundo es la inclusión, la cual se refiere a la responsabilidad del Estado de proteger e incluir a todos los individuos sujetos a las leyes del Estado, quienes tienen el derecho de ser escuchados y representados ante el gobierno, sin importar si son parte de una mayoría de la población o de una minoría. Finalmente, para que la democracia poliárquica sea una realidad, Dahl promueve la existencia de seis principios básicos que forman la estructura de un sistema democrático pleno, incluyente y promotor de la igualdad política entre sus ciudadanos. Estas instituciones han sido consideradas como el credo de la democracia liberal y son las siguientes⁵³:

1. **Gobernantes electos:** los individuos encargados de tomar las decisiones de gobierno deben cumplir con el requisito de haber sido elegidos constitucionalmente por la ciudadanía.
2. **Elecciones libres, justas y frecuentes:** el proceso electoral en el que los ciudadanos votan por una fórmula de gobierno debe garantizar la libertad del voto, la equidad entre las partes que compiten y una frecuencia lógica que permita renovar de manera regular la legitimidad del gobierno y del régimen.
3. **Libertad de expresión:** los ciudadanos deben contar con el derecho de expresar su opinión sobre cualquier tema sin que exista el peligro de la censura o el castigo.
4. **Fuentes alternativas de información:** los ciudadanos deben tener a su alcance la posibilidad de poder consultar fuentes de información al margen del control gubernamental o partidista.
5. **Libertad de asociación:** los ciudadanos deben tener el derecho de libre asociación y reunión que permita a los distintos grupos de interés formar agrupaciones y organizaciones de carácter político, económico, social y/o cultural.
6. **Ciudadanía inclusiva:** cualquier individuo de edad adulta deberá gozar de los derechos que otorgan las cinco instituciones previas como votar y ser votado, asociarse y expresar su opinión libremente, y consultar fuentes de información alternativas.

⁵³ *Ibíd.*, pág. 85-86.

Con estas instituciones se puede asegurar la igualdad política, pieza clave en el desarrollo de un régimen democrático. Del buen funcionamiento de estas instituciones se logran obtener las características principales del procedimiento mínimo de la democracia: “participación efectiva, igualdad del voto, comprensión ilustrada de la agenda política, control de la agenda e inclusión de la población adulta”⁵⁴. Como se puede apreciar en la obra de Dahl, todas las instituciones de la poliarquía están directamente vinculadas a los criterios mínimos de la democracia, de ahí la necesidad de cumplir con todas ellas para la correcta aplicación de un régimen democrático pleno.

Desde la perspectiva de Dahl no puede haber democracia sin una competencia justa por la búsqueda del poder político; esto en un espacio jurídico-institucional respetuoso que garantice las libertades y los derechos políticos esenciales de todos los ciudadanos bajo el criterio de la igualdad política. Es decir, dentro del esquema formal de la democracia se debe buscar la sustancia, de tal forma que permita a los ciudadanos ejercer plenamente su derecho al voto. En este sentido, cada individuo o sector social puede estar seguro de que su participación tendrá como consecuencia la representación de sus intereses. La conjugación de los elementos formales de la democracia con los principios *dahlianos* nos ofrecen una serie de combinaciones capaces de fortalecer el sistema democrático de un Estado.

Relación institución-criterio democrático	
1.- Gobernantes electos	Participación efectiva y control de la agenda
2.- Elecciones, libres, equitativas y frecuentes	Igualdad del voto y control de la agenda
3.- Libertad de expresión	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
4.- Fuentes alternativas de información	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
5.- Libertad de asociación	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
6.- Ciudadanía inclusiva	Inclusión de la población adulta ⁵⁵

Fuente: Dahl. La Democracia., pág. 107

⁵⁴ *Ibid.*, pág. 38

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 107

Como se ha visto anteriormente⁵⁶, la *democracia poliárquica* es la que mejor me explica el juego político-democrático que un régimen de gobierno debe seguir para lograr plenamente una consolidación democrática. La transición democrática puede ser enmarcada definitivamente en el momento en el que un régimen se liberaliza y abre el juego político-electoral a todas las fuerzas políticas del país, regulándolas a través de un marco constitucional para acceder al poder y a los cargos de representación popular y sin reprimir la participación de alguna de estas fuerzas. El pleno cumplimiento con estas instituciones llevaría al régimen hacia un proceso de consolidación democrática.

1.3.2. Una Agenda para la Paz.

Como observaremos en el siguiente capítulo, El Salvador desarrolló un sistema de gobierno autoritario por varios años. Durante los *años fríos* la participación política era regulada por la élite agro-exportadora y por los militares, y la oposición era severamente reprimida. Parte de la problemática que llevó a este país a enfrentar una guerra civil por más de diez años, surgió de la necesidad de una reestructuración institucional enmarcada por elementos democráticos, los cuales debían evitar en un futuro experimentar una regresión hacia la guerra y el autoritarismo.

Antes de 1984, El Salvador no experimentó ninguno de los procesos antes mencionados (liberalización y transición) y ninguno de sus procesos electorales puede ser considerado abierto y competitivo. La falta de igualdad política y el uso de los comicios para pintar de democrático al autoritarismo salvadoreño generaron la necesidad de sumar al objetivo de terminar la guerra, un elemento de carácter democratizador. En este sentido, el papel que desarrolló la ONU (como observaremos en los siguientes capítulos) no sólo fue el de pacificar al país, sino el de reconstruir las estructuras institucionales salvadoreñas para formar un Estado de derecho democrático pleno y garante de los derechos civiles y políticos de todos sus ciudadanos.

La participación de las Naciones Unidas se caracterizó por la intención de transformar las relaciones cívico-militares, político-sociales y político-económicas del país, a través de una misión de mantenimiento de la paz integral, que no sólo desarrolló actividades puramente militares, sino que impulsó por primera vez la democratización de un Estado miembro, como objetivo nodal para consolidar la paz. Así, uno de los mayores

⁵⁶ En la página 39 de esta tesis se ofrece la definición que Dahl ha hecho de la *democracia poliárquica*.

objetivos de la ONU en dicho país (y en general en la región) fue el de colaborar en la transición de los regímenes militares que habían dominado en los últimos años, hacia un régimen democrático no excluyente que velara por el respeto cabal de los derechos humanos. Un documento que retoma esta fórmula de paz y democracia es la *Agenda para la Paz* propuesta por el Secretario General de la ONU Boutros Ghali el 31 de enero de 1992.

Dicha *Agenda* establece una serie de recomendaciones que buscan fortalecer y desarrollar el papel de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz mundial después de la Guerra Fría y se divide en cuatro fases a implementar para prevenir y controlar los conflictos. Éstas son: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz (capítulo VI de la Carta), las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; y la Construcción de la Paz después del conflicto (*peacbuilding*), ésta última se refiere a la acción de identificar y apoyar estructuras nacionales que permitirán fortalecer la consolidación de la paz con el objetivo de evitar la regresión a un estado de conflicto (en el capítulo 2 revisaremos algunas de estas fases).

Durante la Guerra Fría las OMP's se caracterizaron por el despliegue de elementos militares en las fronteras entre dos Estados con el objetivo de prevenir agresiones entre las partes, dando un papel puramente militar a los miembros de estas misiones. En este documento se expone que con el fin del conflicto bipolar, la función de las OMP's cambió substancialmente, haciéndolas más integrales y multifacéticas. En este sentido, es entendible el papel de la ONU en conflictos internos de Estados miembros, en los que nuevas tareas como el desarme, la reintegración de excombatientes y la supervisión electoral se hacen visibles y necesarias en sus OMP's.

La intención de apoyar el establecimiento de regímenes democráticos en el mundo queda clara en esta *Agenda*, especialmente en el párrafo 59 del capítulo VI, el cual dice que:

Existe un nuevo requerimiento de asistencia técnica por parte de Naciones Unidas: el apoyo para la transformación de estructuras nacionales deficientes y el fortalecimiento de instituciones democráticas nuevas. La autoridad del sistema de Naciones Unidas para actuar en este terreno descansa en el consenso de que la paz social es tan importante y estratégica como la paz política. Existe una conexión evidente entre prácticas democráticas – tales como el Estado de derecho y la transparencia en la toma de decisiones – y el logro de una verdadera paz y seguridad en un orden político nuevo y estable. Estos elementos de una buena

governabilidad necesitan ser promovidos en todos los niveles de las comunidades políticas nacionales e internacionales⁵⁷.

El párrafo antes mencionado, puede ser entendido como la espina dorsal en la cual se sostiene la nueva forma de entender los temas de paz y guerra por parte de Naciones Unidas en la posguerra fría; la presencia de los conflictos no será solamente entre Estados, sino dentro de éstos, lo cual implica la aplicación de nuevos mecanismos y programas para el mantenimiento de la paz internacional.

Finalmente, hay que agregar que la *Agenda para la Paz* está compuesta por varios elementos importantes del pensamiento liberal, entre los que destacan la protección y promoción de los derechos humanos y la implementación de gobiernos democráticos. Para terminar este tema, quisiera mencionar la frase con la que finaliza el párrafo 82 del capítulo X: “la democracia en todos sus niveles es esencial para lograr la paz en una nueva era de prosperidad y justicia”⁵⁸.

En el siguiente capítulo observaremos cómo se dio el largo proceso de transición hacia la democracia en El Salvador, revisaremos también la historia de autoritarismo que vivió el pueblo salvadoreño y cómo llegó este *eslabón centroamericano* a la década de los noventa en un estado total de guerra. Además, analizaremos los primeros esfuerzos internacionales en busca de la pacificación de la región y de este país en específico y revisaremos el inicio de la mediación internacional coordinada por la ONU.

⁵⁷ A/47/277/ - S /24111 An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking, and peace keeping. 17 de junio de 1992, pág. 16.

⁵⁸ Ibid, pág. 22.

2. Virando hacia El Salvador: La larga noche del autoritarismo y el anhelo democrático

*Los muertos están cada día más indóciles.
 Antes era fácil con ellos:
 les dábamos un cuello duro, una flor
 loábamos sus nombres en una larga lista:
 que los recintos de la patria
 que las sombras notables
 que el mármol monstruoso.
 El cadáver firmaba en pos de la memoria
 iba de nuevo a filas
 y marchaba al compás de nuestra vieja música.
 Pero qué va
 los muertos
 son otros desde entonces.
 Hoy se ponen irónicos
 preguntan.
 ¡Me parece que caen en la cuenta
 de ser cada vez más la mayoría!⁵⁹*

2.1. ¿Una democracia cafetalera?

La vida política independiente de El Salvador se caracterizó por la constante lucha entre liberales y conservadores, quienes diferían principalmente en la forma de mantener su “flamante soberanía” frente a la gran Guatemala. Este sistema bipartidista echó raíces por un largo tiempo, hasta que finalmente los liberales impusieron su proyecto político y económico sobre los conservadores gobernando sin oposición por muchos años. Durante este periodo independiente, el “eslabón centroamericano”⁶⁰ no contaba con una estructura institucional y democrática fuerte, más bien durante el primer cuarto del siglo XX, la política quedó en manos de unas cuantas familias (conocidas como las 14 familias) y actores locales interesados solamente en consolidar la independencia económica de El Salvador.

En el gobierno de los liberales se introdujeron ideas como *la propiedad privada, el libre mercado y la producción agrícola comercial*, haciendo de la producción cafetalera el elemento primordial de la economía salvadoreña. El café, producto que vivió un *boom* económico de 1915 a 1928 se convirtió en un elemento fundamental, cuyo manejo influyó considerablemente en la vida política y económica de la sociedad salvadoreña, produciendo la formación de una élite que gobernaría por muchos años.

⁵⁹ *El descanso del guerrero* por Roque Dalton (poeta salvadoreño 1935-1975)

⁶⁰ Haciendo referencia a la obra de Rafael Menjívar. *El Salvador: El eslabón más pequeño*.

Entre 1915 y 1928 se triplica el valor de las exportaciones [de café]. En el mismo lapso las tierras dedicadas al cultivo de éste se extienden en un 50%, a la vez que se acrecienta la concentración de la propiedad. Porque esta propiedad del café tiene un costo social en un país donde las tierras disponibles son escasas y cuya población se duplica entre 1882 y 1920 (...) los gobernantes hacen un cálculo sencillo e irrefutable: conviene importar granos baratos [maíz, frijoles] para la alimentación del pueblo y exportar la mayor cantidad posible de granos caros, el café⁶¹

Como varios países de la región, El Salvador se caracterizó por contar con una población heterogénea que durante varios años vivió y trabajó de la producción agrícola de autoconsumo. Acostumbrados a la idea tradicional de la organización comunitaria de la tierra, los campesinos indígenas se enfrentaron con el proyecto agrícola liberal implementado por la naciente élite agro-exportadora; la cual en 1912 promovió una legislación que eliminaba por completo la propiedad comunal, despojando a varias comunidades indígenas de sus tierras y estableciendo mecanismos de control y reclutamiento con la finalidad de convertir a los campesinos desposeídos en peones de las nacientes fincas cafetaleras.

“El café, si bien impone una modernización capitalista del espacio social (al precio de una verdadera destrucción de los marcos preexistentes), se adapta muy mal a las coyunturas críticas. Cultivo tropical permanente, que sólo es productivo después de varios años, el café se caracteriza por la inelasticidad de la oferta y por requerir una gran mano de obra estacional⁶².”

Poseedores de grandes extensiones de tierra, la élite agro-exportadora pronto logró una influencia político-económica notable en el país, definiendo por casi un siglo el rumbo de los procesos políticos de esta nación centroamericana (ver anexo I). Así, los salvadoreños tenían que votar por candidatos impuestos de manera antidemocrática en elecciones caracterizadas por la represión y la violencia estatal, donde se hacía evidente la ausencia de organizaciones políticas ordenadas y representativas que promovieran un juego electoral abierto, justo y limpio⁶³

⁶¹ Alain Rouquié. *Guerras y paz en América Central*. Fondo de Cultura Económica, 1° edición en español, México, 1994., pág. 57

⁶² *Ibid.*, pág. 58

⁶³ Uno de los factores históricos que dio pie al conflicto armado que vivió El Salvador a finales del siglo XX, tiene sus raíces en este proceso histórico de privatización agrícola; el cual evolucionó con el tiempo de una ausencia de protección jurídica a un sector determinado de la sociedad (los campesinos indígenas); hacia una falta de representación política y de acceso al poder de las izquierdas salvadoreñas en los procesos electorales.

“El verdadero poder lo detenta la Asociación Cafetalera, que agrupa a los dueños de las plantaciones, propietarios de beneficios y exportadores. Ella impone las políticas más favorables al rey de los productos, así como los bajos salarios indispensables para una actividad que emplea una gran cantidad de mano de obra y esta habituada a una rentabilidad importante (superior al 20%). La nueva clase de los potentados del café es enteramente salvadoreña.”⁶⁴

Durante casi todo el siglo XX la producción de monocultivo del café dio a unos pocos grandes riquezas, dejando en situaciones de pobreza extrema a la mayor parte de la población. La producción cafetalera generó en El Salvador una oligarquía que buscó en todo momento la protección de sus intereses y la preservación de sus beneficios; ésta encontró en la mano dura del autoritarismo militar la respuesta a sus demandas, se creó así el binomio oligárquico-militar que por años reprimió a la oposición con las armas y dejó a la población hundida en la pobreza y en el subdesarrollo.

2.1.1. La política de las botas: 1932-1982.

Como consecuencia de la privatización de la tierra, diversos conflictos armados aparecieron en el escenario social; estos levantamientos, encarnados la mayor parte del tiempo por campesinos agraviados y despojados, eran aplastados con toda represión y violencia por parte del Estado oligárquico-militar. La reforma agraria para la recuperación de las tierras perdidas se convirtió en el estandarte de lucha social de diversos grupos sociales y en el discurso *panfletero* electoral de los candidatos impuestos por la élite, quienes mediante el fraude conquistaron, elección tras elección, el poder. El discurso por la reforma agraria era más bien una herramienta popular para ganar votos, ya que los cambios estructurales necesarios para llevarla a cabo sólo podían lograrse si la élite agro-exportadora lo permitía.

Dependiente de una producción de monocultivo como es el café (el cual representaba el 92.17% del comercio nacional), El Salvador llegó a los años treinta enfrentando graves problemas políticos, sociales y económicos. Por un lado, la crisis del 29 dejó a los productores fuera de la dinámica comercial, colocando los precios del café en una situación crítica (el valor del quintal que en 1926 era de 42.45 colones cayó para 1930 a 18.27 y en 1932 a 14.92).

⁶⁴ Aláin Rouquié. *Ibidem*.

La crisis en los precios del café trajo repercusiones fuertes para la población campesina e indígena de las zonas rurales, ya que una gran cantidad de productores se vio en la necesidad de vender sus tierras (creyendo que el negocio ya no era rentable), mientras que otros despidieron masivamente a sus peones, disparando el desempleo rural a niveles inimaginados. Frente a la crítica situación económica y la coyuntura social por la que atravesaba el país, los grupos políticos utilizaron este capital para animar al pueblo a levantarse en armas contra el gobierno; la oligarquía, que venía gobernando el país por varios años; primero con mano dura de 1913 a 1927 a través de dos familias conocidas como los Meléndez y los Quiñones y posteriormente, con mano mas blanda de 1927 a 1931 a través del presidente Romero del Bosque, vio en esta situación la necesidad de regresar a la represión, aunque Romero no era la mejor opción para lograrlo⁶⁵.

En 1931 llegó al poder a través de una votación fraudulenta otro hombre de la élite -Arturo Araujo- pero ante la creciente crisis política fue depuesto por un golpe militar, quedando como presidente un candidato que para la oligarquía era lo que El Salvador necesitaba, un hombre que cerraba el puño para acallar a sus adversarios: el general Maximiliano Hernández Martínez. A esta situación se suma un elemento más, la forma en la que el gobierno ha estado manejando los procesos electorales, imponiendo candidatos y fabricando resultados. La sociedad salvadoreña se convulsiona y los elementos de un levantamiento social se van conjugando uno a uno hasta hacerse cada vez más claros en el panorama social (ver *los primeros gobiernos militares Anexo I*).

El Partido Comunista salvadoreño (PC) ya existía desde 1930, pero tuvo su mayor auge en 1932, ganando diversas alcaldías municipales y organizando a los trabajadores agrícolas en sindicatos; ante la creciente crisis de los treinta, el PC intentó capitalizar victorias electorales logrando afiliaciones al partido en todos los sectores de la población, así mismo el Comité Central veía en la situación salvadoreña la necesidad de pasar del discurso a la acción, es decir, a la revolución. Agustín Farabundo Martí⁶⁶

⁶⁵ Alaín Rouquié identifica en Romero del Bosque al primer presidente salvadoreño con una verdadera vocación democrática, ya que al término de su periodo intentó realizar elecciones limpias, abiertas y parciales, aunque este fugaz intento es aplastado por los intereses oligárquicos.

⁶⁶ El personaje de Agustín Farabundo Martí debe ser analizado con atención, ya que en vida y muerte fue un icono para El Salvador, por lo que considero importante mencionar parte de su biografía. Hijo de terratenientes salvadoreños que pierden 1280 hectáreas a manos de la élite agro-exportadora, enemigo de la dinastía Meléndez-Quiñones y del régimen salvadoreño en general desde los veinte años, universitario graduado en leyes, miembro del Partido Comunista en Guatemala y El Salvador, conocido como “el negro” por la clase intelectual y ex-secretario de César Sandino, vivió varias veces refugiado en México, Nicaragua y Florida.

participó en el llamado a la sublevación contra el gobierno que terminó en un baño de sangre y represión; el famoso día de la *matanza* de 1932 donde murieron alrededor de 300,000 personas. Martí murió fusilado antes de estos sucesos el 1° de febrero de 1931 y su figura se convirtió inmediatamente en estandarte de lucha social. Roque Dalton pinta con sus palabras a detalle las barbaries acontecidas en 1932:

Todos nacimos medio muertos en 1932
sobrevivimos pero medio vivos
cada uno con una cuenta de treinta mil muertos enteros
que se puso a engordar sus intereses
sus réditos
y que hoy alcanza para untar de muerte a los que siguen naciendo
medio muertos
medio vivos.
Todos nacimos medio muertos en 1932.
Ser salvadoreño es ser medio muerto
eso que se mueve
es la mitad de la vida que nos dejaron.
Y como todos somos medio muertos
los asesinos presumen no solamente de estar totalmente vivos
sino también de ser inmortales⁶⁷

El general Hernández Martínez demostró su capacidad para controlar al pueblo, para apretar cuando tenía que hacerlo y para dejar claro que ante su visión de un país en orden no debía anteponerse nada. Su gobierno se volvió dictadura y por trece años se mantuvo en el poder, hasta que en 1944 fue depuesto por un levantamiento militar y una huelga conocida como la “huelga de brazos caídos”. En su lugar se estableció un gobierno provisional encabezado por el general Andrés Ignacio Menéndez. De 1944 a 1948 el fraude electoral y la imposición de candidatos en El Salvador muestran que las elecciones por sí solas, pueden estar al servicio de aquellos a favor de las dictaduras, “las elecciones en El Salvador, tal como se han realizado, se han convertido más bien en un elemento en contra de la democracia y el diálogo nacional (...) Las elecciones servían entonces para legitimar el gobierno militar al servicio de la dictadura”⁶⁸.

Aunque en El Salvador ya existían algunas fuerzas políticas organizadas, no fue sino hasta 1949 que se construyó un partido político oficial para aglutinar a las fuerzas militares y oligárquicas en un solo proyecto nacional, un partido que buscaba defender los intereses del café y de sus productores, poniendo al país en los caminos de la

⁶⁷ Roque Dalton. “Todos” en *La historia prohibida de pulgarcito*. Siglo XXI, México, 1974, pág. 128

⁶⁸ Ignacio Medina. *El Salvador: entre la Guerra y la esperanza*. Colección de estudios latinoamericanos I, Universidad de Guadalajara, México, 1990, pág. 42.

modernidad. Haciendo una copia del hermano mexicano “Partido Revolucionario Institucional (PRI)”, los generales salvadoreños crearon el 1° de diciembre de 1949, con el propósito de institucionalizar el dominio militar en el poder, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD). Así en la elección de 1950, que fue cualquier cosa menos democrática, el Mayor Oscar Osorio llegó a la presidencia (ver *el modelo cívico-militar* Anexo I).

Para tratar de legitimar al gobierno, se promulgó la constitución de 1950 que, de hecho, es considerada como el documento más progresista en la historia de El Salvador. Pero, a pesar de las reformas, toda la maquinaria estatal permaneció estructuralmente al servicio de la oligarquía salvadoreña, (...) ejerciendo la represión contra los movimientos populares, especialmente contra los estudiantes y los dirigentes de la naciente clase obrera⁶⁹

Junto con el PRUD se creó también la Ley de la Defensa del Orden Democrático y Constitucional, de tal forma que quedaba institucionalizada la actividad terrorista del Estado contra los movimientos sociales. El PRUD no acogió seriamente el problema agrario aunque intentó hacer una reforma amplia, pero ante el disgusto de la clase oligárquica el proceso se detuvo a seis meses de su inicio. En esta necesidad de legitimarse, Osorio retoma actividades sociales y económicas que buscan disminuir los altos índices de pobreza, aunque sin la reforma agraria cualquier intento de modernizar al país era vano. Pero el PRUD si es muy determinante en un renglón, eliminar el derecho de asociación de los campesinos y de los trabajadores del Estado mediante una legislación autoritaria.

En las elecciones de 1956, el PRUD impuso de nuevo a su candidato el coronel José María Lemus mediante la misma fórmula del fraude electoral, censurando al candidato de la oposición y manteniendo los 54 escaños de la Asamblea Legislativa. Aunque esta vez el oficialismo se enfrentó a nuevos enemigos que afectarían a El Salvador desde el exterior impactando en el corazón de la nación: *la caída de los precios del café y la revolución cubana*. Estos acontecimientos riegan en el país más combustible con el cual arderán nuevos conflictos sociales. La represión se hace presente, esta vez contra sectores muy vulnerables de la sociedad como los estudiantes universitarios y algunos sindicatos obreros. Frente a la inestabilidad y a la falta de capacidad para controlar la situación, en 1960 el gobierno de Lemus es derrocado por una junta cívico-militar compuesta por una burguesía modernizante y militares

⁶⁹ Ignacio Medina. *Op.Cit.*, pág. 43

progresistas, uno de sus miembros el doctor Fabio Castillo veía con buenos ojos el acercamiento de El Salvador a la Cuba de Fidel.

La oligarquía rechaza esta nueva junta militar y junto con el clero conservador hacen un llamado a luchar contra la amenaza comunista en el país, en esta etapa (1960: *Poder militar y reformismo anticomunista - Anexo I*), José Napoleón Duarte funda el Partido Demócrata Cristiano, PDC. Para 1961 una nueva junta militar de derecha y anticomunista derroca a los progresistas, a partir de este momento y con la victoria cubana en pleno auge, los intereses locales de El Salvador pasan a un segundo plano, abriendo paso a la reaparición de un actor en la escena salvadoreña, un actor que permanecería presente hasta 1991 y que influiría determinadamente en la vida política, económica y social de aquel eslabón centroamericano, un actor que jugaría el juego del anticomunismo traicionando sus principios democráticos: *Washington*.

A partir de 1961 el fantasma del comunismo se vuelve más real en El Salvador, aunque ya había existido en 1932 un Partido Comunista, no es sino hasta la Revolución Cubana y la política de Kennedy contra las isla, que la Casa Blanca señala los riesgos de una *cubanización* en Centroamérica. Estados Unidos no era sólo un actor que se había mantenido externo al conflicto salvadoreño, sino que además nunca entendió bien el origen del mismo y para poder hacerlo tuvo que archivarlo en la carpeta de la guerra contra el comunismo internacional y de la lucha entre el este y el oeste.

Estados Unidos y los sectores patronales no ocultan su profunda hostilidad hacia el nuevo régimen [junta militar progresista] Así es como el 25 de enero de 1961, otros oficiales jóvenes derrocan la junta e instauran un directorio civil militar, con personalidades conservadoras muy representativas de los intereses de la oligarquía (...) anticomunista⁷⁰.

El PRUD había desaparecido con Osorio, pero la clase militar no se quedó cruzada de brazos y ante la necesidad de disfrazar al régimen autoritario de democracia, se creó el Partido de la Coalición Nacional (PCN), con el objetivo de llevar en 1962, al coronel Julio A. Rivera al poder como único candidato en todo el proceso. Las elecciones serían, a partir de ahora, no sólo un instrumento para maquillar el autoritarismo salvadoreño, sino también la carta de presentación con la que Washington

⁷⁰ Rouquié, Alain. *Las fuerzas políticas en América Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991., pág.64

pedía a sus políticos incrementar la ayuda económica⁷¹ y posteriormente militar para rescatar a las democracias hermanas de las “garras del comunismo internacional”.

Las elecciones, que en sí mismas pueden ser un arma de lucha del pueblo para avanzar hacia la democracia, en realidad, en El Salvador se han convertido en un instrumento de mayor opresión interna y en una fachada para intentar justificar toda la ayuda económica y militar de los Estados Unidos y, con ello, tratar de ganar militarmente la guerra⁷²

Con numerosos fraudes electorales orquestados por el gobierno y la represión social ejercida por órdenes presidenciales, la situación política necesitaba de un nuevo estímulo, de no ser así el riesgo de mayores levantamientos armados se haría presente. Es por esto que en 1962 se incluyó en la ley electoral la figura de la *representación proporcional*⁷³, lo cual permitió a la oposición en las elecciones legislativas de 1964 obtener un número considerable de lugares. Es así como el PDC se fue convirtiendo en una verdadera fuerza de oposición al régimen autoritario, que a pesar del juego electoral semi-controlado logró posicionarse en el escenario político en 1968, amenazando con ganar la mayoría de las diputaciones para las elecciones de la Asamblea Legislativa⁷⁴. José Napoleón Duarte consideraba al régimen como:

Un poder derivado de las armas de aquellos ricos que tenían el suficiente dinero para pagar la defensa del sistema existente (...) Por 50 años, la oligarquía ha tenido al gobierno con el sangriento negocio de dominar a través de regímenes militares para salvaguardar los privilegios económicos de menos del 1% de la población⁷⁵.

Con el apoyo del electorado y con bríos de ser una opción diferente, el PDC se presentó para competir en las elecciones presidenciales de 1967 contra el PCN, en las

⁷¹ Como ejemplo, podemos mencionar el programa **Alianza para el Progreso**, el cual destinó ayuda económica y social de Estados Unidos entre 1961 y 1970, impactando seriamente en las políticas públicas y de seguridad de Latinoamérica.

⁷² Ignacio Medina. *Op.Cit.*, p. 41

⁷³ La representación proporcional tiene como objetivo convertir de manera deliberada el porcentaje de votos obtenido por un partido político en la elección en un porcentaje equivalente de escaños en la legislatura, con la finalidad de proporcionar espacios a casi todos los partidos que participen en el proceso electoral.

⁷⁴ En las elecciones del 64 el PDC ganó 37 municipalidades y 14 escaños en la Asamblea Legislativa, y en las elecciones del 68 el PDC ganó 78 municipalidades y 19 diputados. San Salvador, Santa Ana y San Miguel (las tres ciudades más grandes de El Salvador fueron para los demócrata-cristianos), el PDC sumado a la oposición contaba con 25 escaños de la Asamblea Legislativa, mientras que el PCN mantenía 27.

⁷⁵ *Ibíd.*, pág. 45

cuales se volvió a aplicar la misma regla, se impuso al candidato oficial el general Fidel Sánchez Hernández.

Las elecciones locales comenzaban a ser un problema para el régimen, ya que daban cuenta de la falta de legitimidad del PCN y de la clase oligárquico-militar que gobernaba a El Salvador. Aunado a esta crisis de representatividad, se sumaban nuevos elementos que hacían que gobernar el país fuera una tarea en exceso difícil. Por un lado la famosa *Guerra de las 100 horas (ó Guerra del Fútbol)* con Honduras (1969) puso en crisis al Mercado Común Centroamericano y generó el regreso a su tierra de más de 100,000 salvadoreños que se encontraban viviendo y trabajando en aquel país. Honduras era un país receptor de migrantes salvadoreños y ante el regreso de éstos, la economía salvadoreña se tambaleó, agregando más leña a la delicada crisis político-social por la que atravesaba.

De acuerdo a lo establecido en el capítulo anterior, frente al aumento de la presión político-social, el Estado debe liberalizarse (políticamente hablando), es decir, utilizar mecanismos que permitan la apertura del régimen para dejar escapar la presión social, esto se logra solamente permitiendo que la oposición acceda a puestos de elección popular, se fomente la libre expresión, se toleren las manifestaciones y hasta se adopte un discurso de concordia y diálogo por parte del gobierno. Al contrario de esto, Sánchez Hernández decidió oprimir a la población, estrangularla y sofocarla mediante la creación de una nueva fuerza de seguridad que actuaría en zonas rurales aniquilando cualquier intento de levantamiento y desapareciendo a los opositores; el gobierno les da una dosis de ORDEN⁷⁶.

El gobierno no sólo aprieta en cuestiones de seguridad, también lo hace en el terreno político-electoral, ante la abrumadora victoria del PDC en elecciones anteriores, la maquinaria estatal se pone a disposición de la clase gobernante en las elecciones legislativas de 1970, dándole un revés a la oposición y quitándole mediante el fraude todo aquello que habían ganado.

El resultado de estas elecciones en el mes de marzo otorgó un 60% de la votación para el PCN, el cual ganó 34 de los 52 escaños legislativos y además 252 de las 261 municipalidades. El PDC, que anteriormente tenía 78 presidencias municipales, en 1970 obtuvo solamente ocho⁷⁷

⁷⁶ La Organización Demócrata Nacionalista, mejor conocida como ORDEN, fue creada por el gobierno con el propósito de funcionar como una fuerza paramilitar generadora de información, intimidación, tortura y secuestro de opositores al régimen.

⁷⁷ Ignacio Medina. *Op.Cit.*, pág. 46.

El régimen reacciona agresivamente y los grupos opositores recienten la violencia orquestada por el Estado, que con el propósito de mantener el orden y la estabilidad en la sociedad, deja a un lado la paz y la liberalización como una opción de gobierno. Ante esta coyuntura la oposición también se vigoriza; en el aspecto militar, se crean las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí -FPL, como un movimiento guerrillero político-militar; mientras que en el plano político-institucional, los partidos opositores compiten en las elecciones presidenciales de 1972 con una coalición política (la primera en su género), conocida como la Unión Nacional Opositora (UNO); dirigida por la Democracia Cristiana y apoyada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la Unión Demócrata Nacional (UDN), su candidato de unidad era José Napoleón Duarte (*Los movimientos populares y la reforma contrainsurgente-Anexo I*).

El gobierno ya había hecho evidente en 1970 su intención de detener al PDC en la carrera política quitándole los espacios ganados en elecciones pasadas; en este sentido, las Fuerzas Armadas no escatimaron recursos para robarle el triunfo a Duarte en las elecciones de 1972, imponiendo al coronel Molina en la presidencia: “Duarte claramente ganó la votación, pero el fraude y la intervención militar lo despojaron de la victoria”⁷⁸. Los datos oficiales publicados declaraban al PCN como ganador con cerca de 335,000 votos contra 325,000 de UNO; las protestas fueron acalladas con las armas, se sofocó un intento de golpe de Estado y se mandó al exilio por siete años al candidato demócrata cristiano.

Los años setenta representaron para El Salvador *el inicio del fin del autoritarismo militar* y la apertura del régimen hacia un proceso de liberalización política que llevaría más de una década implementar; los setenta son también el período crítico en el que la estructura oligárquico-militar comienza a perder poder frente a un pueblo destrozado por la pobreza y la injusticia social histórica, así como la falta de representación política y la aparición de nuevos actores (internos y externos) en el escenario salvadoreño. Las enormes movilizaciones sociales carecían todavía de nombre y de estructura pero faltaba poco para que se convirtieran en un poder fáctico en el país. Con estos elementos presentes, en 1977 la historia se repite y la oligarquía militar impone de nuevo al candidato en la elección presidencial; finalmente, el general Carlos Humberto Romero entierra al partido oficial con su victoria en los comicios.

De 1979 a 1982 una serie de juntas cívico-militares gobernaron El Salvador bajo los designios de Estados Unidos; José Napoleón Duarte regresó del exilio político para

⁷⁸Ignacio Medina. *Op.Cit.*, pág. 47

integrarse a la tercera junta militar y presidir la cuarta apuntándose como el candidato predilecto de Washington para gobernar al país en las elecciones de 1982. Con su llegada al poder, se rompe la línea militar que había gobernado durante más de cuarenta años dando fin a la política de las botas; aunque la historia de represión y violencia seguirían presentes, caracterizada esta vez por la lucha contra el comunismo y una cruenta guerra civil que duraría doce años.

Tabla 1. Militares y política en El Salvador: el régimen de las botas.

Periodo	Nombre	Forma en la que llega al poder
1931-1934	Gral. Maximiliano Hernández Martínez	Golpe de Estado
1934-35	Gral. Andrés Ignacio Menéndez	Designado por Hernández
1935-1944	Gral. Maximiliano Hernández Martínez	Elección con fraude
1944	Gral. Andrés Ignacio Menéndez	Designado por Hernández
1944-1945	Col. Osmín Aguirre y Salinas	Golpe de Estado
1945-1948	Gral. Salvador Castaneda Castro	Elecciones no-competitivas
1948-1950	Junta civil-militar	Golpe de Estado
1950-1956	Mayor Oscar Osorio	Elecciones semi-competitivas
1956-1960	Ten. Col. José María Lemus	Elecciones no-competitivas
1960-61	Junta civil-militar	Golpe de Estado
1961-62	Junta civil-militar	Golpe de Estado
1962	Eusebio Rodolfo Cerdón	Designado por asamblea constituyente
1962-1967	Col. Julio Adalberto Rivera	Elecciones no-competitivas
1967-1972	Col. Fidel Sánchez Hernández	Elecciones semi-competitivas
1972-1977	Col. Arturo Armando Molina	Elección fraudulenta
1977-1979	Gral. Carlos Humberto Romero	Elección fraudulenta
1979-1982	Serie de juntas civiles-militares	Golpe de Estado
1982-1984	Álvaro Magaña	Designado por asamblea constituyente

Elaboración propia en base a la obra de Thomas W. Walker "Repression, Resistance and Democratic Transition in Central America"

2.1.2. El nuevo abanico político salvadoreño.

La situación política de la nación salvadoreña había cambiado visiblemente, 1979 se convirtió en el punto clave en el que la élite oligárquico-exportadora pasó de ser el actor principal que definía la vida política, a convertirse en uno secundario. El escenario de la lucha por la tierra mutó y se nutrió con ideales que algunos analistas estadounidenses llamaron de *exportación*; el comunismo se hizo presente nuevamente en Centroamérica y frente a esto, Estados Unidos tomó las riendas de la *seguridad* del país y de la región. A partir de este año y hasta la caída de la Unión Soviética, el

binomio Washington-gobierno se enrolaría en una cruenta batalla contra la guerrilla opositora: el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Ahora los dólares serían utilizados para bombardear poblaciones, crear nuevos organismos de seguridad (como los escuadrones de la muerte) y reclutar por la fuerza a miles de civiles que se encontraban en medio de un fuego cruzado; a partir de ahora el conflicto salvadoreño se convertiría en uno de los últimos escenarios del conflicto bipolar, suprimiendo la necesidad de un cambio democrático por la de ganar una guerra.

Para varios autores 1979 es el año que marca el inicio del tortuoso proceso de cambio político en Centroamérica; por un lado los Sandinistas en Nicaragua tomaron el poder por las armas y depusieron al dictador Anastasio Somoza García, mientras que en El Salvador el gobierno del Gral. Carlos Humberto Romero era derrocado a dos años de su inicio por un grupo de jóvenes militares reformistas, que en un inicio promovían una reforma política y económica para el país. El gran temor de Washington era que se extendiera la experiencia cubana y nicaragüense en el istmo centroamericano.

Este golpe de Estado fue significativo, ya que contó con el apoyo de un grupo amplio de opositores políticos al gobierno de Romero y de la élite; tanto las izquierdas moderadas como las más radicales buscaban la manera de transformar el régimen y abrirlo a la oposición. Los nuevos militares en el poder promovieron una reforma agraria que nunca fue concluida debido a que la clase oligárquica contaba todavía con cierta influencia en la Asamblea Legislativa (a menos de diez semanas en el poder, permitieron que los militares conservadores tomaran las riendas del gobierno enfocando toda su energía en derrotar y detener el surgimiento de las guerrillas salvadoreñas). En tres años (1979-1982) El Salvador fue gobernado por cuatro Juntas Militares, en las cuales Napoleón Duarte encontró una forma de acceder al poder; es por esto que el fundador del PDC participó en la dirección de la tercera y cuarta junta, recibiendo en todo momento el apoyo de los Estados Unidos.

Por su parte, el PCN (partido de la oligarquía y de las fuerzas armadas) murió políticamente en la crisis del 1977, a la vez que el PDC se mostraba como el partido favorito de la Casa Blanca, ya que no pertenecía al viejo régimen y se había declarado abiertamente opositor a éste logrando una gran aceptación por parte del electorado. La última junta cívico-militar inició una serie de reformas políticas que permitieron lo que desde 1970 se esperaba: *el inicio de la liberalización política del sistema*. Entre los cambios efectuados con este proceso, Shawn L. Bird y Philip J. Williams destacan los siguientes:

Los cambios políticos incluyeron la realización de elecciones regulares y periódicas comenzando en 1982 [con el nombramiento de Álvaro Magaña por parte de la Asamblea Constituyente] que llevarían a la elección de un presidente civil en 1984; el diseño de una nueva constitución en 1983; y la apertura del espacio político para acomodar al Partido Cristiano Demócrata y a sus organizaciones afiliadas en el juego electoral [La llegada de Duarte al poder internacionaliza el conflicto salvadoreño].⁷⁹

Ante la influencia ejercida por los Estados Unidos en la reorganización del juego político-electoral (resultado de la doctrina Reagan de guerra de baja intensidad), la derecha radical tuvo que aprender a jugar con las reglas impuestas por Washington, ésta debía de luchar contra el PDC en las urnas para mantener el poder. Debido al descrédito que habían adquirido con tantos fraudes electorales, los antiguos generales de ORDEN y los miembros de la élite oligárquica decidieron organizar en 1981 un nuevo partido político conocido como la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el cual contendió contra el PDC en las elecciones legislativas de 1982, las presidenciales de 1984 (en las que postuló al mayor Roberto D'Aubuisson⁸⁰ contra el candidato demócrata cristiano Napoleón Duarte), las elecciones legislativas de 1985, 1988 y 1991, así como las elecciones presidenciales de 1989.

Para Washington ARENA representaba el regreso a las viejas prácticas fraudulentas, a las violaciones de los derechos humanos, a la violencia estatal (como medio para erradicar a la izquierda opositora), y el incremento del conflicto armado. Para la élite, ARENA representaba el ajuste de la ultraderecha a los cambios coyunturales por lo que atravesaba el país, logrando con éxito adaptarse a la nueva realidad política y sobrevivir así a ésta (utilizando al moribundo PCN como sostén político para sus objetivos electorales). No sólo los militares participaban en ARENA, destacó también la presencia de grupos financieros como la Cámara de Comercio que por muchos años apoyó a los dueños del café. En su ideología ARENA se declaró abiertamente anticomunista y tradicionalmente nacionalista, enarbolando principios propios del antiguo gobierno autoritario, tales como “Primero El Salvador, segundo El

⁷⁹ Bird, Shawn L, “El Salvador: Revolt and Negotiated Transition” en Walker Thomas W. *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. SR Books, Estados Unidos, 2000., pág. 30. (Traducción del inglés por el autor de esta tesis)

⁸⁰ Conocido como el “Mussolini tropical”, ex jefe de los servicios de información del ejército, conspirador permanente de la extrema derecha militar, acusado de diversas desapariciones de opositores y flagrante violador de los derechos humanos en El Salvador.

Salvador, tercero El Salvador/ Sí a la patria, no al comunismo/ Hoy la lucha, mañana la paz, el progreso y la libertad⁸¹”.

Por su parte, el flamante PDC se había convertido, tras dos décadas de lucha, en la nueva opción electoral de El Salvador, ya que desde su fundación (25 de noviembre de 1960) y a lo largo de los procesos electorales se mantuvo en una lucha constante y abierta contra el régimen. Para la Casa Blanca, el PDC era el mecanismo mediante el cual podía postular sus políticas anticomunistas en el país, viendo en Duarte al candidato idóneo para ganar las elecciones presidenciales de 1984; convirtiéndolo así, en el primer presidente civil en la historia de El Salvador. Para el gobierno de Washington Napoleón Duarte personificaba la imagen de un demócrata comprometido que buscaba eliminar el autoritarismo logrando la paz para su país. La historia y la ironía suelen ir de la mano, y el gran opositor de los represores militares, encarnó durante su gobierno un castigo similar o peor contra la izquierda salvadoreña y sus simpatizantes, dañando letalmente su imagen y credibilidad frente al electorado y frente a la comunidad internacional.

Aunque elegido legalmente, para muchos salvadoreños el presidente Napoleón Duarte llevará los estigmas indelebles de su participación en esos años de plomo, por haber cubierto con el manto de su autoridad moral un baño de sangre que por su magnitud y horror repercutió en el mundo entero; por haber llegado al poder en los furgones del ejército y haber sido el patético prisionero de éste⁸²

Así, mientras Duarte jugaba el papel de presidente de los salvadoreños, eran las fuerzas armadas quienes detentaban realmente el poder y lo utilizaban para aplastar y masacrar a los opositores. Desde 1981 la ONU señalaba las constantes violaciones de derechos humanos en El Salvador y hacía llamados reiterativos al diálogo y a la negociación con la guerrilla. De esta forma, el proceso de liberalización política de El Salvador se enmarcó en una guerra que duraría doce años.

“El proceso de liberalización política se volvió más complicado por el contexto de la guerra. Tanto los líderes militares salvadoreños, como sus asesores norteamericanos vieron la liberalización como parte de un todo del programa de contrainsurgencia. Así, la apertura y cierre de espacios políticos respondían en gran medida a las dinámicas de la guerra”⁸³.

⁸¹ Alain Rouquié. *Las Fuerzas políticas en América Central.*, pág. 80

⁸² *Ibid.*, pág. 75

⁸³ Bird, Shawn L. *Op.Cit.*, pág. 31.

Ante la situación de una liberalización condicionada y el cierre de espacios político-institucionales, la izquierda salvadoreña se agrupó en un solo movimiento creando así en 1980, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), el cual estaba conformado por cinco guerrillas pequeñas⁸⁴ que buscaban traer al país (desde los años sesenta) la justicia social tan anhelada, a través de la eliminación de la oligarquía y la implementación de un sistema político de corte socialista. La democracia para el FMLN debía de surgir desde las bases sociales y no del juego electoral fraudulento impuesto por la élite en el gobierno y por Washington; en este sentido, la salida de Estados Unidos de la región era una condición necesaria para lograr una verdadera democracia.

La conformación del FMLN se logró con la participación de varios grupos (unos más radicales que otros); por un lado vemos la actuación de cinco guerrillas coordinadas con objetivos y tácticas de tipo militar; mientras que por el otro, observamos actores intermitentes que oscilaban entre la vida político-institucional y la acción armada, es en estos grupos que encontramos a los sindicatos, los líderes de partidos políticos, los estudiantes universitarios y los representantes religiosos. Tan popular se volvió la opción armada que entre 1980 y 1989 el FMLN incrementó su presencia en las zonas rurales y marginadas del país controlando los departamentos limítrofes a la capital.

Las elecciones legislativas de 1982 fueron opacadas por la guerra abierta desatada por los Estados Unidos y el gobierno salvadoreño contra la guerrilla. Para los ojos del mundo los procesos electorales posteriores a 1982 y hasta 1991 no representaban la tan aspirada democratización del régimen, eran más bien la fachada democrática de un país en guerra; aunque para Washington era razón suficiente para destinar millones de dólares y asistencia militar a la lucha anticomunista de una democracia hermana; “las elecciones de 1982 estaban cumpliendo su objetivo: la ayuda militar directa de los Estados Unidos se elevó más del 100% entre 1981 y 1982: de 35 a 82 millones de dólares⁸⁵”.

Napoleón Duarte ganó las elecciones de 1984 en segunda vuelta con un 53% de la votación contra 46.4% de ARENA y un abstencionismo del 44%. En su toma de protesta Duarte blandió temas como el desarrollo social, la pacificación, la

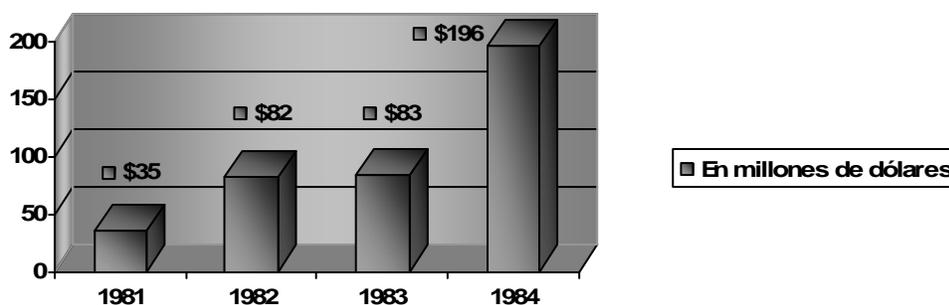
⁸⁴ Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN), Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

⁸⁵ Ignacio Medina. *Op.Cit.*,pág. 57

democratización y la reactivación económica del país. En el mismo año, desde la Asamblea General de Naciones Unidas Duarte ofreció la primera ronda de negociación y diálogo con el FMLN, al mismo tiempo que el ejército masacraba poblados considerados como *insurgentes o mal pensantes*.

El gobierno de Duarte osciló entre la concordia y la mano dura, aunque era evidente que el PDC no detentaba realmente el poder militar, eran más bien los generales los que llevaban a cabo toda la lucha armada contrainsurgente manchando de sangre las intenciones del Ejecutivo. En 1983 la ayuda militar directa de los Estados Unidos fue de 83 millones de dólares ascendiendo a 196.5 millones en 1984, además de que las agresiones militares contra la población civil se incrementaron utilizando tácticas como el bombardeo de poblaciones y el reclutamiento forzoso de civiles ya que las bajas en el ejército ocasionadas por la guerrilla aumentaban considerablemente cada año, destaca en este punto, la situación de los niños que eran reclutados al cumplir los 12 años: “el ejército planteaba su crecimiento hasta llegar a 40000 elementos, para derrotar a los 6000 guerrilleros que se creía integraban el FMLN”⁸⁶

Asistencia financiera destinada a El Salvador por parte de los Estados Unidos (1981-1984)



Fuente: Datos obtenidos de la obra de Thomas W. Walker "Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America"

A partir de 1984 y hasta 1991 el gobierno salvadoreño con financiamiento estadounidense se embarcó en una guerra abierta contra el FMLN, caracterizada por momentos intermitentes de diálogo, dejando temas como la reforma agraria y la transición política en un segundo plano. El aumento de la guerra, la capacidad militar de

⁸⁶ Ignacio Medina. *Op.Cit.*, pág. 61

las dos fuerzas y la presión de los actores internos y externos marcarían con sangre la apertura política de El Salvador.

Los viejos y nuevos actores se hicieron presentes en el país en busca de objetivos distintos, aunque en general la gente anhelaba la paz. Por un lado, El FMLN renunció a la lucha política debido a que el gobierno había cerrado históricamente la salida electoral y el sistema no representaba legítimamente los intereses del pueblo; la oligarquía y las fuerzas armadas se reagruparon en torno a ARENA para no perder el poder; el PDC por su parte, con su primera victoria electoral en las elecciones de 1984 buscaba la paz a través de la violencia, montando a su presidente en los corceles de las Fuerzas Armadas fortalecidas por los dólares y el discurso anticomunista. Duarte buscó la negociación pacífica y el desarrollo del país, pero accedió a ser vocero de la Casa Blanca en diversos momentos en los que debía ser más independiente; para la insurgencia la mano dura del gobierno seguía presente.

Permanecía la violación a los derechos humanos, permanecían los escuadrones de la muerte, permanecía la miseria del pueblo como resultado de la dominación y explotación de la oligarquía, permanecía la abierta e intensa intervención de los Estados Unidos violando la soberanía nacional⁸⁷

A un año de gobierno, Duarte perdió toda legitimidad internacional, la *Resolución XVIII sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en El Salvador*, aprobada el 14 de diciembre de 1984 durante la 39ª Asamblea General de la ONU, establecía que: “continúan existiendo en El Salvador una situación de guerra y violencia generalizada, que persisten graves violaciones a los derechos humanos⁸⁸”. Además, debido a la guerra el país enfrentaba una gran crisis económica que se reflejaba en la disminución del poder adquisitivo del trabajador y en el aumento del desempleo. Por otro lado, las actividades violentas de los escuadrones de la muerte se extendían contra la población civil y las consecuencias de la existencia innegable de dos poderes en el país con capacidades militares equivalentes (FAES y FMLN), ponían a la endeble liberalización política en una situación de pleno retroceso.

Podemos apreciar que a nivel local los elementos necesarios para liberalizar el sistema y encaminarlo hacia una transición eran limitados, el impulso interno promovido por los actores políticos se acotaba con el aumento de la guerra; y los pocos actores

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 61.

⁸⁸ *El Salvador Proceso*, núm. 170, 15-I-1985. Entre los países que votaron en contra de esta resolución encontramos a Chile, Haití, Marruecos, Bangladesh, Indonesia y Estados Unidos.

externos alrededor del conflicto tenían una influencia limitada para finalizar la situación de violencia y abrir los caminos hacia el diálogo y el acuerdo. No fue sino hasta la entrada de la ONU (como veremos más adelante), que con base en la negociación y la internacionalización del conflicto salvadoreño se generaron resultados más positivos.

2.1.3. Maquillaje democrático para una guerra.

La situación en El Salvador era propia de una guerra civil, la cual de acuerdo con Karen Mingst, es considerada como “una conflagración entre facciones dentro de un mismo Estado, las cuales pelean por el control del territorio o por el establecimiento de un nuevo gobierno (...) Las causas para la guerra civil varían, desde la presencia de facciones opuestas en franca lucha por el control de un “Estado fallido” (Somalia o Liberia), hasta movimientos etnonacionalistas que pugnan por mayor autonomía o de plano, por la secesión, etc.”⁸⁹ En El Salvador los grupos en guerra pertenecían al mismo país y peleaban por el control del centro político; en este sentido, uno de los grupos tenía la intención de lograr un mayor cambio político, y el otro (el gobierno) buscaba mantener el poder y el *statu quo*. Un gobierno que experimenta una guerra civil intenta usualmente no darle esta etiqueta al conflicto, refiriéndole más bien a la guerrilla, como *grupo rebelde* o *separatista*, además en una guerra civil tiene que haber por lo menos 1000 muertos.

En esta situación de guerra, varias organizaciones de protección a los derechos humanos coincidían en que el gobierno había masacrado a la población civil en diversas ocasiones, como puede contemplarse con las pruebas y testimonios recolectados por organizaciones como *Americas Watch*, *Tutela Legal*, *La Comisión de Derechos Humanos de El Salvador*, así como la ONU. Algunas de las masacres denunciadas por estas instituciones son aquellas que tuvieron lugar en los poblados de Los Llanitos, Cabañas, Las Vueltas, El Tamarindo, Hacienditas y Leones (todas en 1984), varias de estas ejecutadas por las Fuerzas Aéreas Salvadoreñas.

Las elecciones locales de 1985 sólo se realizaron en los departamentos y poblados donde el gobierno tenía el control político, es decir, en un tercio de El Salvador y aunque ARENA tenía el control de la Asamblea, esta vez el PDC ganó 35 escaños

⁸⁹ Karen Mingst. *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. CIDE, Colección de Estudios Internacionales, México, 2006. pág 357.

obteniendo la mayoría simple, dejando 25 lugares para la coalición ARENA-PCN. El abstencionismo aumentó considerablemente en relación con las elecciones pasadas (60% del electorado), el gobierno demeritó esta situación indicando que se debía a que las elecciones no eran presidenciales. La dualidad de poderes entre el FMLN y el gobierno disminuía la importancia de los magros resultados y de la poca participación electoral. Mientras que la oposición no tuviera acceso real a las elecciones, los ejercicios democráticos de Washington no tendrían ningún sentido en el país. La guerrilla controlaba los departamentos de Chalatenango, Morazán, Cuscatlan, San Vicente, Cabañas y Usulután, la mayoría de éstos limítrofes de San Salvador.

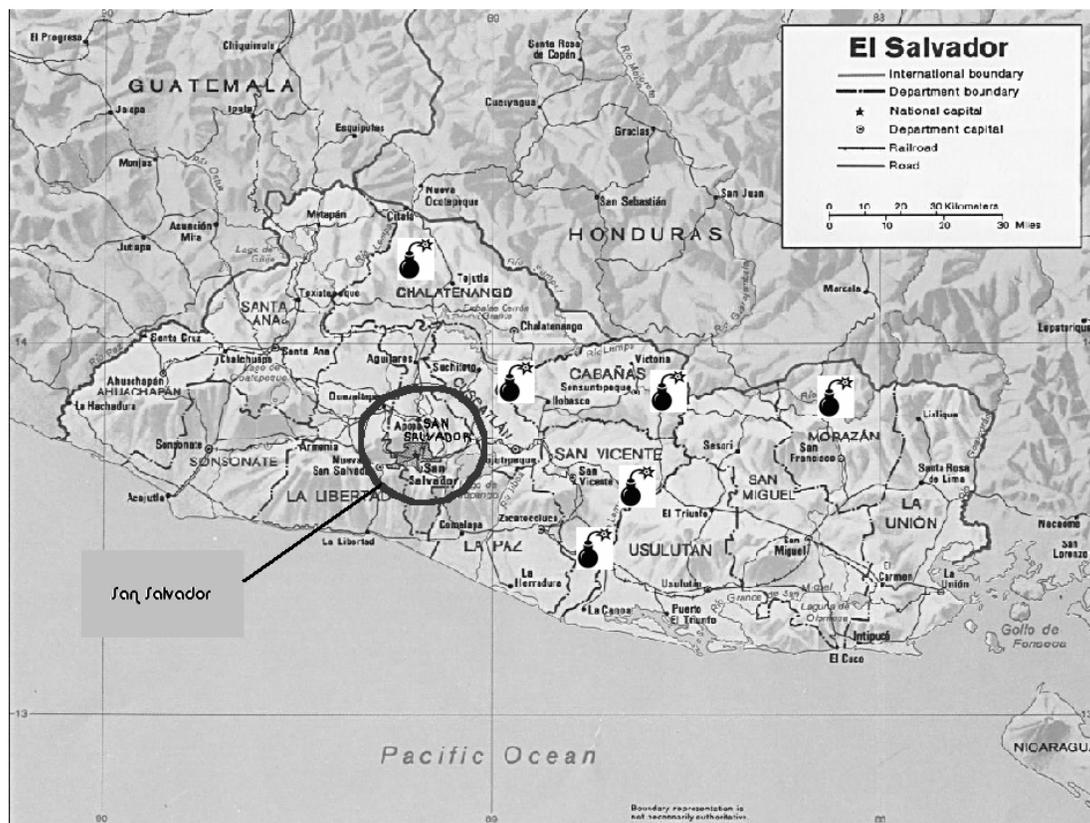
A pesar de los fracasos acumulados en la pacificación del país y en la recuperación económica, el PDC logró con estas elecciones controlar la Asamblea, teniendo la posibilidad de gobernar y aprobar las reformas necesarias sin mayor oposición. Aún así, la población mostró su descontento contra el gobierno mediante manifestaciones públicas de apoyo al FMLN y de rechazo a la guerra. Duarte no podía sino seguir con las políticas de contraataque dictadas por Estados Unidos y ejecutadas por los militares. En 1985 resurgen las movilizaciones sindicales en El Salvador, lo cual es un claro elemento de liberalización política, ya que entre 1980 y 1982 habían sido restringidas mientras que los líderes sindicales eran secuestrados por los escuadrones de la muerte. La reactivación de la lucha política de las organizaciones sociales llevo en 1986 a la creación de un mecanismo unificado de lucha sindical conocido como la Unidad Nacional de Trabajadores Salvadoreños, que entre sus demandas destacaban:

- El diálogo y la terminación de la guerra.
- Más presupuesto a la salud y a la educación.
- Poner alto a las violaciones de derechos humanos por parte de los miembros del ejército (especialmente por parte de los escuadrones de la muerte).
- El aumento salarial y el aumento del empleo.

Estos movimientos eran apoyados por la izquierda y por ARENA, ya que resultaban ser un mecanismo dinámico y directo para aislar y debilitar al gobierno de Duarte de cara a las elecciones presidenciales de 1989. Por otro lado, el aumento del control militar y geográfico por parte de la guerrilla hacía que los demócratacristianos en el gobierno perdieran poder real en el escenario político. Duarte seguía buscando el diálogo, aunque las condiciones y factores ajenos a él, le impedían generar mayores

acercamientos con el FMLN. A pesar de que el escenario internacional bipolar comenzaba a cambiar y la URSS disminuía su influencia en regiones de Europa Central, Medio Oriente y el norte de África; la crisis política en El Salvador iba en aumento alcanzando su auge en 1989.

Zonas controladas por la insurgencia 1985-1986



*Colección de mapas Perry-Castañeda de la Universidad de Texas.⁹⁰
Con cambios realizados por el autor de esta tesis.*

Los movimientos sociales y sindicales no fueron entendidos por el régimen de Duarte como lo que realmente representaban: una demanda legítima de una sociedad que se hundía en la violencia y en la pobreza. Para los democristianos, las distintas manifestaciones realizadas en la capital del país eran promovidas por los comunistas para desestabilizar al gobierno. “En todo este contexto los comicios programados para el 20 de marzo de 1988 no podían desembocar más que en una

⁹⁰ Librería de la Universidad de Texas en http://www.lib.utexas.edu/maps/el_salvador.html

expresión de la pérdida de legitimidad del PDC entre sus antiguos simpatizantes y en un mayor grado de abstencionismo por parte del electorado”⁹¹.

En las elecciones legislativas de 1988, el PDC perdió lo que había ganado anteriormente; con esta derrota, la posibilidad de reformar y gobernar con mayoría se les escapaba de las manos, además de que hacia el interior se había fragmentado debido a las distintas posturas de sus líderes, en torno al papel que los Estados Unidos habían venido desarrollando en la guerra. Por su parte, ARENA ganó la mayoría simple en las elecciones legislativas con 31 diputados frente a 21 del PDC; mientras que en las elecciones presidenciales de marzo de 1989, tomó el poder con su candidato Alfredo Cristiani, haciendo evidente el fracaso del PDC como gobierno y como antigua fuerza de oposición; que entre la presión de Washington, ARENA, el FMLN y la sociedad civil se vio imposibilitado para gobernar de forma independiente.

ARENA llegaba en 1989 como primera fuerza política del país, enfrentando un difícil escenario militar, en el que el FMLN había empatado en capacidades a las fuerzas armadas salvadoreñas. Estas elecciones, como todas las que se habían realizado desde 1982 se caracterizaron por ser semi-competitivas, plagadas de irregularidades el día de la elección y enrarecidas por el halo de violencia y abstencionismo propios de una población fatigada, desilusionada y reprimida.

La ultraderecha llegaba al poder y ante este suceso el FMLN decidió demostrar su capacidad militar en la ofensiva más enérgica que había hecho desde su fundación: La toma de la capital San Salvador en noviembre de 1989 conocida como operación *Hasta el tope*, en la cual destaca la famosa batalla del Hotel Sheraton, donde los militares y la guerrilla se enfrentaron piso por piso durante varias horas. Con este movimiento el FMLN demostró que el gobierno no controlaba la situación política del país y que los Estados Unidos, con los millones de dólares invertidos en las FAES, no lograban restarle fuerza al movimiento armado.

Con la toma de San Salvador, el FMLN exigía al gobierno y a la comunidad internacional una negociación de entre iguales para terminar el conflicto; en este contexto llegaban las elecciones legislativas de 1991. Si comparamos los años en los que los niveles de abstencionismo son mayores podremos observar que coinciden con los momentos más álgidos de la crisis política salvadoreña caracterizada por un clima de miedo y violencia. Aunque más adelante retomaré este punto, considero importante mencionar que fue la reacción en exceso agresiva y represiva de los militares en contra

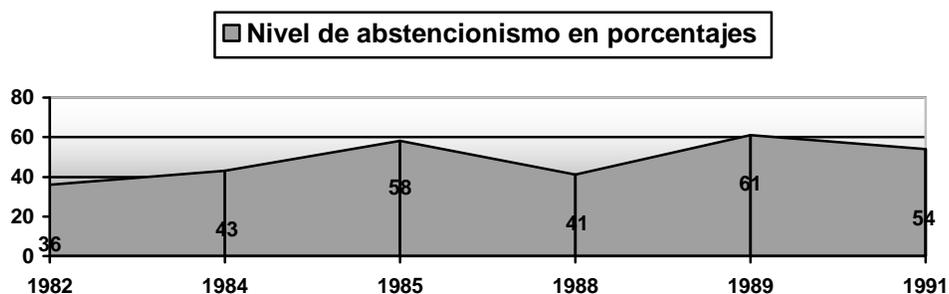
⁹¹ Ignacio Medina. *Op.Cit.*, pág., 69

de la operación *Hasta el tope*, lo que eliminó la posibilidad de que Estados Unidos continuara solventando las operaciones de contrainsurgencia. Como respuesta, las Fuerzas Armadas bombardearon poblaciones controladas por el FMLN de forma indiscriminada durante doce días, logrando un saldo de 4,499 víctimas (entre muertos y heridos); destaca el asesinato de seis sacerdotes jesuitas y del rector de la Universidad Centroamericana, que por varios años habían desempeñado el papel de mediadores internos entre las partes en conflicto para terminar la guerra.

Elecciones en tiempos de guerra: El FMLN no participó en ninguno de estos procesos⁹²

Año	Tipo de elección	Resultados %	Total de votos	Nivel de abstencionismo
1982	Legislativa	PDC 40.1 ARENA 29.5 PCN 19.2	1,551,687	36.4%
1984	Presidencial	PDC 43.4 ARENA 29.8 PCN 19.3	1,419,493	43.7%
1985	Legislativa	PDC 52.4 ARENA 29.7 PCN 8.4	1,101,606	58%
1988	Legislativa	PDC 35.1 ARENA 48.1 PCN 8.5	1,084,132	41%
1989	Presidenciales	PDC 36 ARENA 53.8 PCN 4.1	1,003,153	61%
1991	Legislativas	PDC 28.0 ARENA 44.3 PCN 9.0	1,051,481	54.2%

Fuente: Thomas Walker. *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Pág.32



Fuente: Elaboración propia.

⁹² Para mayor información recomiendo revisar la cronología de El Salvador en el anexo I.

2.2. Antecediendo a la ONU en El Salvador.

Frente a la situación de guerra que se vivía en El Salvador, la Organización de Naciones Unidas (ONU), por mandato del Consejo de Seguridad, envió una Misión de Observación a este país en 1991 para investigar casos de violaciones a derechos humanos y extendió esta misión en diversas ocasiones hasta su fin en 1995 (analizaremos este tema a mayor detalle en el próximo capítulo). Antes de que la ONU pisara territorio salvadoreño, otros países y organizaciones ya habían mostrado interés por colaborar en la resolución del conflicto armado y en el restablecimiento de la normalidad de la vida político-institucional de esta nación centroamericana. Algunos países latinoamericanos como México, Venezuela y Colombia ya habían intentado resolver el conflicto logrando algunos resultados (*Ver en busca de la paz- Anexo 2*).

Con el mensaje enviado hacia el exterior que representaba la toma de San Salvador en 1989, el FMLN dejó claro que continuaría en la lucha armada contra el gobierno sin importar cuanto tiempo le llevara lograr sus objetivos; en este sentido el FMLN buscaba atraer la atención de otros países, no sólo la de Estados Unidos. Al respecto, la comunidad internacional no se había mostrado indiferente. México y Francia habían firmado en 1981 la declaración Franco-Mexicana que daba estatus político de *fuerza beligerante* a la guerrilla salvadoreña, y la ONU en 1984, había aprobado una resolución sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, exhortando al gobierno de Duarte a tomar cartas en el asunto y a castigar a los responsables de las constantes violaciones contra la población civil.

En 1989 la comunidad internacional entendía las razones de la guerra salvadoreña ya no sólo como fruto de un conflicto social de profundas raíces históricas, sino como una consecuencia más de la Guerra Fría que llegaba a su fin y en ese sentido intentaban resolverla. Es por esto que Estados Unidos dedicaba tantos millones de dólares a las actividades contrainsurgentes con la finalidad de derrotar a los “comunistas”, en lugar de enfocarse con mayor detalle en las raíces de la crisis socio-económica imperante.

Visto con los lentes de la Guerra Fría, el conflicto salvadoreño dejaba de ser substancial al término de ésta. La política hacia Centroamérica por parte de los Estados Unidos cambió radicalmente; a tal grado que después de haber destinado en 1987 la cantidad de \$462 millones de dólares solamente para El Salvador, Washington envió en 1997 la suma de \$41 millones. Este cambio de contexto nos lleva a lo planteado en el

primer capítulo de esta tesis, el liberalismo había ganado la guerra y con éste la democracia liberal. Para Estados Unidos la guerra en Centroamérica dejó de tener la importancia que tuvo durante los *años fríos*, permitiendo la participación de nuevos actores en la resolución de una guerra civil que llevaba diez años encendida y que se encontraba en el cenit de su lucha. El Salvador se subía a la década de los noventa montado en una realidad internacional distinta que haría que la pacificación del país y la transición a la democracia fueran una realidad.

2.2.1. La agenda internacional en los años 90.

Para inicios de los años noventa existían dos temas en los cuales los internacionalistas coincidían: primero, la necesidad de recurrir al “pluralismo teórico” para entender los fenómenos de la posguerra y evitar analizarlos desde visiones ortodoxas que no explicaban integralmente los fenómenos nuevos; y segundo, el fin de una etapa histórica caracterizada por el dominio militar de Estados Unidos y la URSS. El fin de la Guerra Fría se había hecho presente y las relaciones internacionales eran vistas desde otra perspectiva:

Los idealistas, nuevamente esperanzados, creen que *ahora si* estarían dadas las condiciones para erradicar la guerra de la faz de la tierra y que, en todo caso, avanzaríamos hacia una *paz caliente* a librarse en los territorios de Mercurio y no en los de Marte⁹³.

El Occidente había ganado la guerra y su visión de las relaciones internacionales se expandía a lo largo y ancho del planeta; Henry Kissinger lo identificaba como el *widespread feeling* de la política mundial. El enemigo que representaba la URSS había desaparecido y nuevos desafíos se presentaban frente a las grandes potencias, pero en este nuevo orden internacional existían elementos del viejo orden, zonas de conflicto que no habían desaparecido con la caída del Muro de Berlín y que se mantenían incandescentes; ante estos nuevos y viejos fenómenos la comunidad internacional buscó formas novedosas para resolverlos. En este contexto, la resolución de los conflictos, a través del multilateralismo y la participación de los organismos internacionales se convirtieron en una realidad.

⁹³ Roberto Rusell. *La agenda internacional en los años noventa*. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1990., pág. 15

La agenda tradicional de los asuntos internacionales – el equilibrio entre las principales potencias, la seguridad de las naciones – ha dejado de definir nuestros peligros o nuestras posibilidades (...) estamos ingresando a una nueva era. Los viejos modelos internacionales están desmoronándose; los viejos *slogans* carecen de sentido; las viejas soluciones son inútiles. El mundo se ha vuelto interdependiente en economía, en comunicaciones, en el campo de las aspiraciones humanas⁹⁴.

Al analizar la nueva agenda internacional de la década de los noventa debemos identificar los temas que la componían, de esta forma podremos entender las razones por las cuales el tema de la guerra en El Salvador dejó de enfocarse con una visión clásica de lucha contra el comunismo (que le había sido impuesto por Estados Unidos), para convertirse en un tema de conflicto regional en el *Tercer Mundo* a resolverse ahora por las Naciones Unidas. Mientras que algunos temas pasaban a ocupar un lugar preponderante en las agendas internacionales, otros que habían sido parte fundamental del discurso de la época de guerra, pasaron a un segundo plano. A continuación se muestra el cambio.

Nivel de importancia	Temas de la agenda internacional en los años noventa				
AUMENTA 	Drogas y Narcotráfico	Medio Ambiente ----- Nuevas tecnologías	Violencia fragmentada ⁹⁵ ----- Seguridad Colectiva	Migración	Comercio de servicios
 DISMINUYE	Movimientos guerrilleros, luchas de liberación nacional	Pobreza ----- Explosión demográfica		Deuda de los países subdesarrollados	

Fuente: Elaboración propia

En la tabla anterior podemos apreciar que para 1990 la agenda internacional había movido el orden y la importancia de ciertos temas; por ejemplo las relaciones

⁹⁴ Discurso pronunciado por Henry Kissinger en Robert Rusell. *Op.Cit.*, pág. 16.

⁹⁵ Stanley Hoffmann utilizó esta expresión para referirse a la violencia que resulta de los conflictos internos en los países del Tercer Mundo, de los problemas raciales, étnicos y nacionales y de los conflictos interestatales y regionales.

comerciales con los países excomunistas, el intercambio tecnológico entre las potencias y los temas de medio ambiente pasaron a ocupar un lugar primordial en el discurso internacional; mientras que las luchas en los países que atravesaban por una guerra civil con presencia de movimientos de liberación nacional, los temas relacionados con la pobreza y las deudas de los países subdesarrollados pasaron a un segundo plano.

Por otro lado, la manera de enfocar los temas de guerra y paz en la post Guerra cambió radicalmente. Especialmente para los países subdesarrollados esta situación ofreció aspectos positivos y negativos; en lo positivo la intervención militar de las potencias sería menos contundente ya que no existían razones político-ideológicas de peso para continuar presentes en una región o país determinado (por ejemplo, la presencia de Estados Unidos disminuye en Centroamérica tras la Guerra Fría); en lo negativo, a menos que existiesen intereses nacionales, regiones completas del Tercer Mundo quedarían prácticamente abandonadas como resultado de la disminución de los intereses geopolíticos, económicos y geoestratégicos de las grandes potencias.

El reacomodo de prioridades trajo efectos importantes para América Latina, la ayuda económica destinada a la región disminuyó considerablemente, mientras que temas como el narcotráfico y la migración ilegal se apoderaron de la agenda de Estados Unidos con la región. América Latina tenía que reorganizar sus prioridades en torno al nuevo contexto internacional, pero para hacerlo debía resolver los problemas pendientes. La zona se incorporaba a la década de los noventa con dos temas de atraso: uno económico y otro político. Por un lado, la década pérdida de los años 80 logró un impacto fuerte en las sociedades latinoamericanas ya que el crecimiento económico alcanzado fue nulo y en varios casos negativo; mientras que en lo político, los regimenes estaban iniciando su transición y sólo en algunos casos consolidándola.

La región sufre las consecuencias de su creciente marginación internacional; los '80 resultaron una década económicamente perdida, y los '90 no inspiran mucho optimismo. Curiosa situación la de América Latina, cuando el multipolarismo finalmente es una realidad, cuando es necesario pensar en mecanismos globales de inserción, cuando todo esto ocurre, la región se encuentra volcada hacia adentro⁹⁶.

Entre los temas que se presentan como trascendentales en las agendas internacionales de esta década destaca los referentes a la violencia fragmentada y a la seguridad colectiva. Centroamérica además de sufrir en general los mismos

⁹⁶ Carlos Pérez, *El capítulo Este-Oeste de la agenda internacional* en Roberto Rusell. *Op.Cit.*, pág. 54.

padecimientos que sufrió Latinoamérica, enfrentó además un claro y marcado quebrantamiento de las instituciones políticas; de forma más específica, El Salvador llegaba a esta época con una población dividida por una guerra civil que había durado diez años, con dos poderes fácticos capaces de destruirse el uno al otro y con un sistema político fuertemente dañado en el que las instituciones de gobierno tenían una capacidad de acción prácticamente inexistente.

En este esquema, el conflicto salvadoreño era entendido como una situación de profunda violencia, capaz de resolverse mediante la participación de los organismos internacionales y de la seguridad colectiva. Por varios años los actores internos y externos habían demostrado su incapacidad para lograr un acuerdo entre las partes; por su lado Estados Unidos jamás se había preocupado por resolver el conflicto de manera integral y había limitado la participación de otros actores estatales en la resolución del mismo, tales como España, México, Colombia y Venezuela (Grupo de Amigos de El Salvador), algunos de estos países formaron más adelante el Grupo de Contadora (1983), sobre esta tema haré una revisión más detallada a continuación. Por otro lado, la Organización de Estados Americanos (OEA) había realizado algunas acciones en el terreno, pero su participación se opacaba por la clara influencia de Washington en la toma de decisiones.

2.2.2. El esfuerzo latinoamericano: Contadora por la paz.

El 7 y 8 de enero de 1983, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla panameña de Contadora para analizar la situación centroamericana y buscar opciones para restablecer la paz en la región, a partir de este momento se les conoció como el Grupo Contadora. México⁹⁷ ya había hecho en 1981 un esfuerzo bilateral con Francia para pedir al gobierno de El Salvador reconocer al FMLN como una fuerza representativa de la izquierda salvadoreña, dispuesta a asumir responsabilidades políticas en un proceso de negociación. Otros países por su parte, apoyaban de una u otra forma a los actores internos de este país. Por ejemplo,

⁹⁷ El trabajo realizado por nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores y nuestro Servicio Exterior en la década de los ochenta y parte de los noventa debe ser ampliamente reconocido, ya que a través de acciones diplomáticas, la búsqueda de la negociación por encima de la violencia y el reconocimiento del FMLN (en el caso de El Salvador) como actor clave de la solución al conflicto, dieron a nuestra política exterior un matiz de multilateralismo e independencia de las políticas de Washington (ver página 83).

Venezuela y Colombia veían en Napoleón Duarte un candidato idóneo para gobernar a El Salvador, por lo que encontraban compatible la política estadounidense en la región. Lo importante de Contadora es que representaba el primer esfuerzo diplomático conjunto en el que los representantes de cuatro países latinoamericanos reunieron sus esfuerzos para darle una salida política a la situación centroamericana, en la que, evidentemente, la situación de El Salvador quedaba enmarcada. Otro gran éxito de Contadora era presentarse hacia el interior de la región como una opción distinta a la de Estados Unidos e incluso de oposición a los designios de la Casa Blanca, lo cual hizo de este grupo un actor externo fundamental a tomar en cuenta.

Los éxitos de Contadora se pueden medir en función de lo que evitaron más allá de lo que lograron. Es decir, debido a la complejidad de la crisis centroamericana y a los diferentes intereses políticos de por medio, Contadora funcionó más como un mediador entre las naciones de la zona para evitar que la violencia se extendiera entre fronteras; de la misma manera este grupo evitó que países como Honduras y Nicaragua entraran en una dinámica de guerra interestatal. Uno de los principales principios de acción de Contadora fue el exigir el reconocimiento de todos los actores involucrados en el conflicto centroamericano, lo que posteriormente hizo la ONU en Nicaragua y en El Salvador; debemos destacar también la participación del Grupo de Río en los esfuerzos latinoamericanos por pacificar la región.

Otro de los criterios de Contadora fue el reconocimiento y afirmación de los fines democráticos, es decir, la eliminación de los regímenes autoritarios y la promoción de una vida civil democrática plena. Finalmente, Contadora proponía la reactivación económica de la subregión, ya que consideraba que: “existe una estrecha relación entre la fragilidad de los gobiernos democráticos en el istmo y las carencias materiales de todo tipo que impiden la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes⁹⁸”. Entre los objetivos básicos que buscaba Contadora destacan los siguientes: a) la necesidad de un desarme efectivo y controlado por los gobiernos de América Central y, b) la eliminación de todas las bases militares y presencia militar extranjera que existía en la zona, evidentemente este último fin no era grato para Washington.

Contadora no tuvo el impacto deseado en la pacificación de América Central, por un lado Estados Unidos jamás se comprometió con los objetivos del Grupo, ya que para la Casa Blanca el conflicto centroamericano debía ser resuelto militarmente (para Washington el FMLN y FSLN representaban un intento de penetración comunista en la

⁹⁸ Luis Maira, *El Grupo Contadora y la paz en Centroamérica* en Roberto Rusell. *Op.Cit.*, pág. 378

región); Europa tampoco se comprometió plenamente con Contadora debido a las pugnas políticas internas que experimentaban países como Alemania, Francia y España al destinar recursos financieros a la región y darse cuenta de que no eran suficientes para resolver el conflicto, lo cual obligaba a que se involucraran más.

De este modo, el Grupo Contadora pese al apoyo formal que sus planes y propuestas han recogido ha dependido fundamentalmente de la tenacidad y el esfuerzo de sus propios integrantes, sin obtener apoyos efectivos de otras fuerzas gravitantes en el escenario internacional”⁹⁹

El gobierno de Reagan impidió que el proceso iniciado en Contadora lograra sus objetivos imponiendo en los actores políticos centroamericanos la visión de que una victoria militar era factible. Fue hasta la firma del Acuerdo de Esquipulas II entre las naciones centroamericanas el 7 de agosto de 1987 y el fin de la Guerra Fría en 1989, que Estados Unidos, a través del presidente George Bush, comenzaría a entender que el conflicto centroamericano podía tener una salida más suave; así, embarcados en la década de los noventa, los actores que habían vivido años de cruenta violencia veían en la negociación y la cooperación internacional, la paz para América Central.

Finalmente, con respecto a Esquipulas II cabe mencionar que este Acuerdo, conocido también como el Proceso de Guatemala o el Proceso para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera¹⁰⁰, logró a través de los cinco presidentes centroamericanos iniciar la búsqueda de un proceso de democratización en sus países, al tiempo que se promovería el diálogo nacional, declarar una amnistía general, lograr un cese al fuego y realizar elecciones libres, justas y competitivas. En agosto de 1987 se originó el inicio del proceso de paz centroamericano; Esquipulas II también representó el pacto embrionario en la búsqueda de la democratización de América Central.

⁹⁹ Luis Maira, *Op.Cit.*, pág. 380

¹⁰⁰ Esquipulas I, fue firmado por los cinco presidentes centroamericanos en mayo de 1986 con el objetivo de generalizar un compromiso pleno para lograr la paz, la cooperación en la región y el respeto de sus soberanías.

2.2.3. Primeros esfuerzos coordinados: ONUCA y OEA en la región.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica (Esquipulas II) se abrió para El Salvador la posibilidad de terminar la guerra a través de un acuerdo político. Sin embargo esta iniciativa no pudo lograrse durante el gobierno de Duarte, ya que los militares habían boicoteado toda posibilidad de diálogo con el FMLN; por lo que le tocó al empresario y presidente Alfredo Cristiani, militante de ARENA, llevar a cabo las negociaciones. Fue la toma de San Salvador en 1989 y la visible intención de Estados Unidos de detener el financiamiento para las acciones contrainsurgentes (debido al contexto internacional), lo que obligó al gobierno de Cristiani a sentarse a negociar con el FMLN y a pedir la participación de Naciones Unidas.

A partir de la firma de Esquipulas II, se dio inicio a la participación de la ONU y de la OEA en la pacificación de Centroamérica; el rol de ambas organizaciones generó un impacto positivo en la forma en la que eran vistas en el escenario internacional. Las actividades de la OEA y de la ONU en la región cambiaron también la forma en la que las Misiones de Paz eran desarrolladas y entendidas en el espectro internacional, es decir, en lugar de realizar misiones definidas solamente para el mantenimiento de la paz con actividades militares ó la construcción de la paz y pacificación; algunos teóricos encuentran en la participación de ambas organizaciones un modelo nuevo de misión, llamada multifacética ó con visión multidisciplinaria (incluyendo esta vez mas civiles en su desarrollo), lo cual hacía de la pacificación una actividad más integral en todos los aspectos de la vida política, social y económica de las naciones centroamericanas.

La contribución básica de estas dos organizaciones en un inicio, fue la de fungir como tercer actor neutral entre las partes para garantizar la aplicación efectiva de los Acuerdos de Esquipulas. El trabajo coordinado entre los secretarios generales Javier Pérez de Cuellar y Joao Baena Soares, ONU y OEA respectivamente, generó entre las partes en conflicto la visión de que la salida hacia la paz en América Central sería lograda solamente mediante la negociación; aunado a esto, los intereses de la administración Bush habían cambiando en torno a la labor de ambos organismos, dificultando menos su trabajo (situación que no había pasado con Contadora).

Naciones Unidas ya tenía presencia en varias zonas de la subregión, en las cuales se había hecho visible a través de sus agencias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otras. Pero no fue sino hasta el establecimiento de la Misión de Observación de Naciones Unidas en Centroamérica en 1989 (ONUCA), que la ONU se involucró directamente en el proceso de paz centroamericano.

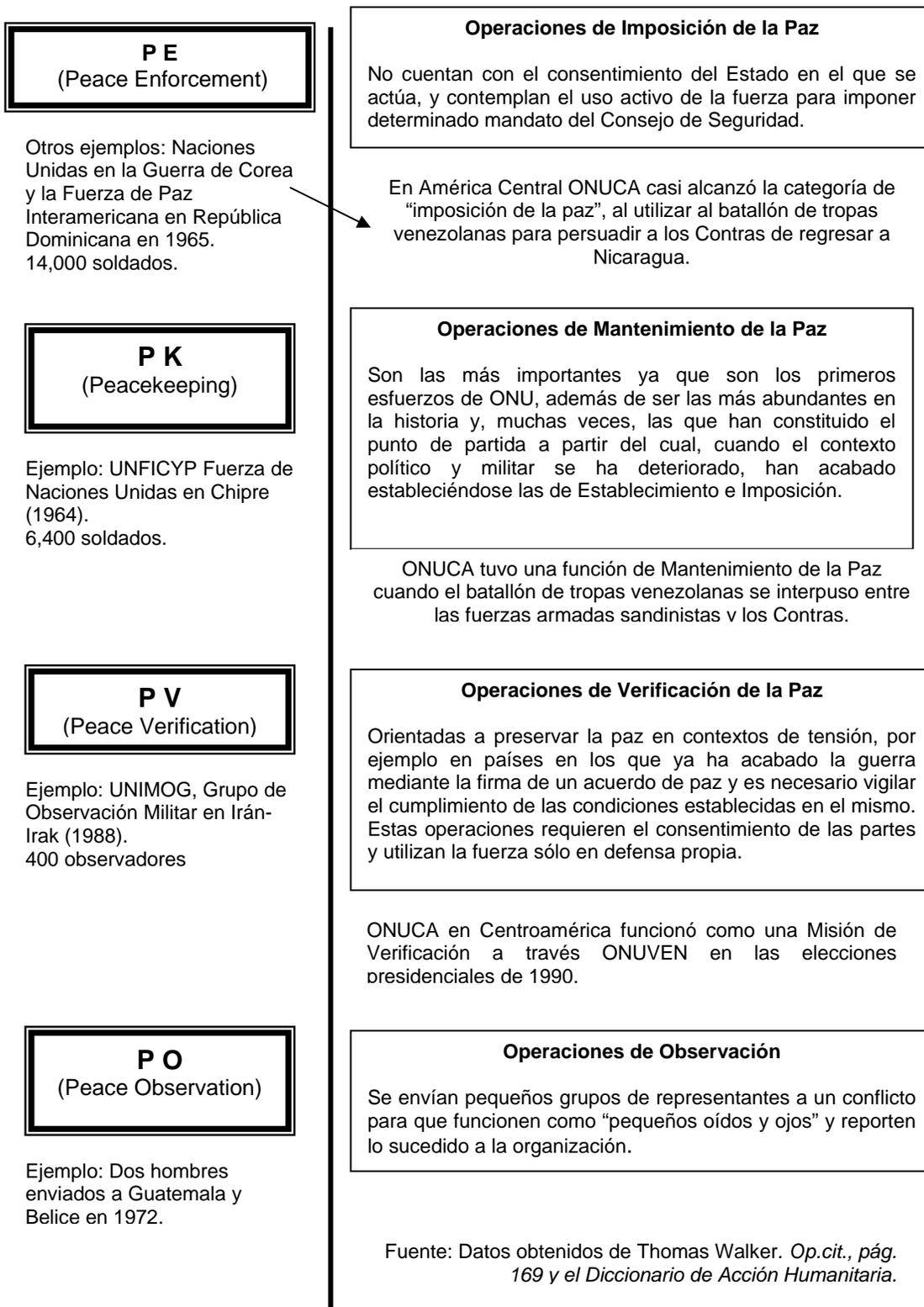
Aunque ONUCA tenía oficinas en la capital de cada uno de los cinco países centroamericanos, la mayor parte de sus actividades se realizaron en Nicaragua. Por un lado, con observadores para las elecciones presidenciales de 1990 a través de la Misión de Observadores de Naciones Unidas de Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVE) y, por otro, en el proceso de desmovilización de los *Contras* que se encontraban en la frontera con Honduras. La participación de ONUCA abrió las puertas a nuevos actores estatales en la misión, tales como Canadá, España, Venezuela y Argentina. ONUCA se instaló originalmente en las oficinas del PNUD en Tegucigalpa y durante su mandato utilizó varias de las modalidades de resolución de conflictos de Naciones Unidas, destacando las de mantenimiento de la paz y las de observación.

ONUCA fue creada a través de la resolución 644 el 7 de noviembre de 1989 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; su mandato original fue el de verificar el cese de la ayuda financiera a fuerzas irregulares y movimientos insurrectos, así como confirmar que no se utilizara ningún territorio de un Estado para ejercer agresiones contra otro Estado¹⁰¹. Aunque ONUCA fue creada como una misión de verificación y de observación de la paz, debido a las necesidades del conflicto, se terminó convirtiendo en una misión de apoyo y de mantenimiento de la paz.

Tras el éxito alcanzado por ONUCA, Naciones Unidas decidió mudar la estructura completa hacia El Salvador para comenzar en 1991 la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la cual analizaremos en el próximo capítulo y que sentará un precedente importante en la forma de realizar las misiones de paz en la posguerra fría. La última misión de este tipo desarrollada en Centroamérica sería la de Guatemala conocida como Misión de Naciones Unidas de Verificación en Guatemala (MINUGUA).

¹⁰¹ Jack Child, *External Actors. The United Nations and the Organization of American States* en Thomas W. Walker. *Op.Cit.*, pág. 168

Espectro de la resolución de un conflicto



Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) trabajó de la mano con la ONU en las misiones desarrolladas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Históricamente los esfuerzos para el mantenimiento de la paz que ha desarrollado la OEA en la región se han caracterizado por reflejarse en misiones pequeñas y controladas por Estados Unidos, país que usualmente provee de recursos físicos y financieros a dichas misiones; aunque en la década de los 80 y 90 la OEA participó en coordinación con Naciones Unidas, la sombra de Estados Unidos se mantuvo presente en todo momento. Entre las acciones que desarrolló la OEA destacan la supervisión de la desmovilización de los Contras dentro del territorio nicaragüense y la observación electoral en las elecciones de 1990 a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).

Ambas organizaciones se mantuvieron presentes en la pacificación de El Salvador, pero es la ONU la organización que será tratada en el próximo capítulo por su amplia participación en la concertación de los Acuerdos de Paz de 1992 y sus esfuerzos para lograr el diálogo entre las partes en el conflicto, para llevar al país a un proceso de transición democrática a través de la reforma electoral y militar.

3. De azul en El Salvador: El papel de la ONU en el proceso de transición democrática.

“Las negociaciones se realizaban sin haber parado la guerra, con profundas heridas y con muertos de por medio. La sociedad salvadoreña estaba envenenada hasta los tuétanos por la intolerancia política y por la crueldad de la guerra. La desconfianza entre las partes era extrema. No se hablaba de adversarios; se hablaba de enemigos”¹⁰²

3.1. Trabajando por la paz: La ONUSAL en El Salvador.

El Salvador vivió por más de una década una cruenta guerra civil (1980-1992) que fue aumentando sus niveles de violencia con el paso de los años; de trasfondo, un régimen autoritario y una élite agro-exportadora que utilizaron el monopolio del poder para evitar a toda costa que grupos opositores accedieran a éste; de trasfondo también, una población vulnerada, despojada de sus tierras y reprimida por las armas ante cualquier señal de inconformidad; como resultado una guerra y una guerrilla, claro signo de descontento social que se regó en el país como única opción de cambio político.

Ante esta crisis los gobiernos salvadoreños actuaron de distintas maneras; por un lado Duarte demostró su incapacidad para negociar con la guerrilla e iniciar así un proceso de paz; en parte debido a que las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) seguían buscando en la confrontación militar la salida al conflicto. Esta situación cambió en 1989; año en que Alfredo Cristiani llegó al poder, y en el que San Salvador fue tomado por el FMLN (operación *Hasta el Tope*). Debido a esta acción armada el gobierno no tuvo más remedio que reconocer a la guerrilla como una segunda fuerza político-militar en el país, abriendo así un nuevo eje de acción: la negociación (Ver la *paz negociada*- Anexo I).

La paz debía incluir un acuerdo básico de transformación en todos los niveles del Estado salvadoreño, un acuerdo en el que ambas partes participaran como iguales y buscaran con la ayuda de un tercero neutral “el respeto a los derechos humanos, la reconstrucción de un Estado de derecho, (...) el reconocimiento de los derechos a la

¹⁰² Salvador Samayoa. *El Salvador: la reforma pactada*. Universidad Centroamericana, El Salvador, 2003. pág. 16.

tierra del campesino indígena”¹⁰³, así como la reforma de las estructuras políticas y la eliminación del control militar sobre las actividades propias de los civiles; en sí, un acuerdo que permitiera restaurar los daños y las divisiones provocadas por la guerra.

Varios son los factores que se conjugaron en tiempo y espacio para poner en manos de Naciones Unidas el compromiso de dirigir el proceso de pacificación salvadoreño; el asesinato en 1989 de los seis jesuitas a manos de las FAES canceló el arbitraje interno, haciendo necesaria la participación de un nuevo mediador. Raúl Benítez Manaut identifica cuatro elementos que permitieron la participación de la ONU en el país: “1) La percepción de los actores militares del conflicto, de que éste había pasado a un nivel superior de enfrentamiento y que la guerra se encontraba empatada militarmente; 2) La presión interna del conjunto de la sociedad civil, en donde el elemento *cansancio de la guerra* se observa en todos los grupos políticos y sociales; 3) La presión internacional (por un lado, el trabajo que había desarrollado Grupo Contadora y los países Amigos de El Salvador; y por otro, el fin del conflicto bipolar) y 4) El fin de la posibilidad de continuar las conversaciones de paz sólo con mediación interna”¹⁰⁴.

Aunque Naciones Unidas ya había hecho clara su postura de rechazo en 1980 contra las constantes violaciones de derechos humanos llevadas a cabo bajo la indiferencia del gobierno salvadoreño; no fue sino un año después, con la llegada del peruano Javier Pérez de Cuellar a la Secretaría General de dicho organismo, que la ONU se involucró plenamente en la pacificación de la región como un objetivo primordial de su administración. Aunque el proceso de negociación fue relativamente corto no fue fácil lograr los acuerdos; los daños en la población eran profundos y los dos actores internos sostenían posturas radicalmente opuestas (*En busca de la paz – Anexo 2*).

El escenario no era muy propicio para buenas relaciones personales entre los negociadores de ambos bandos. En las primeras reuniones, hasta comíamos en lugares separados. La primera vez que la cámara de un periodista captó la imagen del entonces Coronel Vargas conversando informalmente con la guerrillera Nidia Díaz en los jardines de Oaxtepec, la publicación fue motivo de escándalo y de suspicaces comentarios.¹⁰⁵

¹⁰³ Miguel Ángel Reyes propone en su obra *Los complejos senderos de la paz*, que la solución de un conflicto armado debe darse con miras hacia una transformación plena del Estado y su sociedad, de otra forma la simple pacificación se presenta como una respuesta rápida y diplomática de corto plazo.

¹⁰⁴ Raul Benítez Manaut. *La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992*, en Revista Mexicana de Política Exterior, primavera 1992, México. Pág., 36.

¹⁰⁵ Salvador Samayoa. *Op.Cit.*, pág. 16

Este capítulo pretende analizar el trabajo que realizó la ONU en el proceso de pacificación de El Salvador; proporcionando mayor énfasis a las reformas surgidas del Acuerdo de Paz de 1992 y el efecto que tuvieron éstas en el régimen político del país. De igual manera, en este capítulo pretendo analizar la incorporación del FMLN a la vida político-electoral de El Salvador; ya que renunció a la lucha armada para participar en las elecciones generales de 1994 como partido político. Es de gran importancia entender el momento preciso en el cual el régimen (con la presión de Naciones Unidas y otros actores internos y externos) se ha liberalizado tanto, que abre una opción institucional para la guerrilla, que por décadas se había mantenido cerrada.

La serie de reformas legales e institucionales implementadas a partir del Acuerdo de 1992 crearon las condiciones básicas para la democratización¹⁰⁶ del país en una primera etapa, aunque esto (como se ha mencionado antes) no asegura la consolidación democrática y los riesgos de regresión son posibles; es importante subrayar también, que sin la mediación de Naciones Unidas y el alto grado de participación que desarrolló ONUSAL en el proceso (al crear Divisiones para cada tema), dichas reformas habrían sido postergadas u omitidas por los actores gubernamentales.

3.1.1. Un complejo proceso de negociación.

A diferencia de Duarte, Alfredo Cristiani logró posicionar a sus aliados políticos en la cúpula política de ARENA con el objetivo de recibir mayor apoyo al momento de tomar decisiones importantes en el proceso de paz. A pesar de ello, siempre existieron grupos “duros” opuestos al mismo que evitaron en gran medida el avance de la aplicación de los acuerdos como aquellos ligados a las FAES y la ultraderecha salvadoreña. Debido a la fuerte reacción militar ejecutada tras la ofensiva guerrillera de 1989 (*operación Hasta el Tope*), la comunidad internacional emitió un enérgico rechazo a los abusos de poder del gobierno salvadoreño. La Casa Blanca disminuyó su apoyo militar y financiero exigiendo un mayor respeto a los derechos humanos, al mismo

¹⁰⁶ Entiéndase por democratización, el proceso que tiene lugar cuando se instaura en una sociedad la democracia como sistema de gobierno; además la democratización supone que el sistema político incorpore a la política a todos los grupos que se encuentran excluidos.

tiempo que George Bush flexibilizaba su postura hacia la mediación internacional, aunque la Casa Blanca jamás retiró su apoyo hacia el régimen de gobierno.

Los Estados Unidos apoyan plenamente y sin equivocación el proceso de negociación. No vamos a cambiar nuestro compromiso. No queremos ver una solución militar a esta guerra. Pero también estamos plenamente comprometidos con la defensa de la seguridad del gobierno salvadoreño y no vamos a retractarnos de esa responsabilidad tampoco. Esperamos que no haya necesidad de demostrarlo y que el proceso de negociación acelere y comience una nueva era para la historia de El Salvador¹⁰⁷

El 11 de enero de 1990 el FMLN envió una carta a Naciones Unidas solicitando que fuera éste el organismo mediador para buscar un acuerdo de paz entre las partes; esta propuesta fue bien recibida por la comunidad internacional. En el mismo mes (29 de enero) el presidente Cristiani se reunió con el Secretario General Javier Pérez de Cuellar con el mismo objetivo, la respuesta del Secretario fue la de enviar en marzo del mismo año un representante con el objetivo de evaluar la existencia de “buenas condiciones” para iniciar un proceso de tal magnitud, al mismo tiempo que trazaría una agenda de trabajo con el FMLN y con el gobierno.

El representante del Secretario General fue el peruano Álvaro de Soto, quién antes de proponer una agenda general de trabajo con las partes, estableció el mecanismo mediante el cual se podría iniciar un proceso de negociación. En este sentido, el 4 de abril con la firma en Suiza del Acuerdo de Ginebra; se pactaron, entre otros puntos, cuatro objetivos primordiales para lograr la paz: “1) Terminar el conflicto armado a través de medios políticos, 2) promover la democratización del país, 3) garantizar el respecto irrestricto de los derechos humanos y 4) reunificar a la sociedad salvadoreña”¹⁰⁸.

Posteriormente, en Venezuela (16 y 21 de mayo), se estableció la agenda general de trabajo; en el documento conocido como el Acuerdo de Caracas, el cual está dividido en siete temas a realizarse en dos etapas. En la primera se buscaba lograr un acuerdo político respecto a las FAES y a la situación de los derechos humanos; así como la aplicación de una reforma al sistema judicial, electoral y constitucional, dejando los temas socio-económicos al final; mientras que en la segunda etapa se planteó la incorporación del FMLN a la vida político-institucional del país.

¹⁰⁷ Joseph S. Tulchin (Ed). *Is there a transition to democracy in El Salvador?* Woodrow Wilson Center, Estados Unidos, 1992., pág. 72.

¹⁰⁸ United Nations. *The United Nations and El Salvador 1990-1995*. UN Department of Public Information, Estados Unidos, 1995., pág. 12.

Un elemento importante que influyó en el avance de las negociaciones y la aprobación de los objetivos presentados en el Acuerdo de Caracas fue el adelanto de la celebración de elecciones generales en Nicaragua para febrero de 1990, en las que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) perdió la presidencia del país a través de las urnas, dando una clara muestra de compromiso democrático a la comunidad internacional al aceptar los resultados. Para los salvadoreños la negociación del caso nicaragüense era un vivo ejemplo de una salida pactada a un conflicto armado; para Naciones Unidas la exitosa conclusión de la Misión de Mantenimiento de la Paz más grande que este organismo ha desplazado en el continente; ONUCA¹⁰⁹.

A pesar de las posiciones encontradas en la mesa de negociación (la disminución de las FAES y la desmovilización del FMLN), el 26 de julio de 1990 ambos actores lograron pactar en Costa Rica el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, considerado el primer logro político substancial en el proceso hacia la paz. Este acuerdo otorga una amplia participación a la ONU en la vigilancia y protección de los derechos humanos en El Salvador, así mismo establece la creación de una Misión de Observación de Naciones Unidas con el objetivo de monitorear y dar seguimiento a todos los acuerdos firmados entre el gobierno y el FMLN.

Un elemento a destacar sobre el proceso de negociación salvadoreño es que las reuniones y las pláticas encaminadas hacia el acuerdo de paz se dieron en tiempos de guerra, es decir, mientras que los representantes del gobierno de Cristiani y la Comisión Político Diplomática del FMLN se sentaban a negociar, las FAES y la guerrilla continuaban en abierta lucha armada en diferentes zonas del país. En este sentido, mientras un acuerdo de protección a los derechos humanos era firmado, en el campo de batalla los soldados bombardeaban y torturaban a la población civil con el fin de obtener información y ganar la guerra; los casos de secuestro y desapariciones forzadas eran noticias comunes en los encabezados.

A pesar de lo que se ha dicho, las Fuerzas Armadas no están asesinando guerrillas comunistas...están asesinando a los civiles que están con ellos...es una técnica hermosa...al espantar a los civiles las FAES están aplastando la rebelión sin la necesidad de confrontar directamente a la guerrilla. Atacar a los civiles es el juego...mata a los simpatizantes y gana la guerra (...) es la estrategia esencial¹¹⁰.

¹⁰⁹ Organización de Naciones Unidas para Centroamérica 1989-1992. Ver United Nations. *The blue helmets. A review of United Nations Peace-keeping*. UN, Estados Unidos, 1990., pág. 389.

¹¹⁰ Testimonio provisto por un mercenario *exmarine* de Estados Unidos en Aldo Lauria Santiago. *The Social-Historical Construction of Repression in El Salvador*. Universidad de Chicago, Estados Unidos, 1991, pág. 1.

El hecho de que el proceso de paz se haya realizado en tiempos de guerra ponía en grave riesgo los avances logrados, mientras las cúpulas negociaban, las bases combatían y esto era una situación a considerar por lo mediadores. Las posturas opuestas del FMLN y el Gobierno generaron en varias ocasiones una parálisis del proceso mismo; para acelerarlo el FMLN lanzó una ofensiva en noviembre de 1990 contra algunas ciudades del país (no tan fuerte como la del 89). Al mismo tiempo, aplicó una nueva estrategia dentro de sus filas, transformándose en ejército en vez de frente de liberación (Ejército Nacional para la Democracia - END), otorgando rangos militares a sus líderes con el fin de presentarse en el mismo nivel que las FAES en la mesa de negociación. Esta situación fue muy mal recibida por la comunidad internacional, especialmente por los países involucrados en el proceso, quienes a través de sus presidentes hicieron una declaración conjunta para exigir al FMLN continuar por el camino político y rechazar la violencia armada.

Otra característica fundamental del proceso de paz salvadoreño fue la continuidad del mismo. Es decir, en el tiempo que duraron las negociaciones, las partes involucradas jamás dejaron de reunirse formal o informalmente en las distintas locaciones previstas para ello (varias veces en México, otras en Venezuela, Costa Rica ó Estados Unidos) con el objetivo de mantener los canales de diálogo abiertos. Gracias a esta práctica constante de diálogo, el FMLN replanteó su demanda original de eliminar a las FAES por la de reducirlas gradualmente, con lo cual se eliminó la parálisis del proceso que había durado cerca de tres meses y se continuó rumbo al acuerdo final.

Es importante destacar la activa política exterior de México durante la década de los ochenta y noventa, la cual estaba encaminada a promover una doctrina internacional regida por principios y valores universales de gran importancia, los que permitieron a nuestro país desempeñarse de forma independiente ante los designios de Washington en Centroamérica; colocando a México como promotor de la cooperación internacional y regional, de la libre autodeterminación de los pueblos, y de la promoción de mecanismos políticos para la resolución de los conflictos internacionales. Así, destaca la participación de los Secretarios de Relaciones Exteriores mexicanos: Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa (1979-1982), coautor del pronunciamiento franco-mexicano para reconocer como fuerzas representativas al FMLN; y Bernardo Sepúlveda Amor (1982-1988), quien instauró Contadora y el llamado Grupo de Apoyo a Contadora como antesala del

Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana¹¹¹.

Del 4 al 27 de abril de 1991 se llevó a cabo una ronda de negociaciones en la ciudad de México con el objetivo de reformar la constitución de 1983, ya que resultaba anticonstitucional aplicar, en el marco legal vigente, los compromisos pactados. Las reformas a la Constitución debían estar listas antes de que terminara el periodo legislativo de 1992, de lo contrario tendrían que aprobarse hasta 1994 (retrasando considerablemente la firma de la paz). Lo importante de esta ronda de negociaciones es que por primera vez se pone en manos de legisladores salvadoreños el rumbo de la pacificación.

Se centró el tema en las reformas a la Constitución, ya que finalizaría en abril el trabajo de la Asamblea Legislativa, debido a que el artículo 248 de la Constitución menciona que cualquier reforma debe ser votada por una Asamblea Legislativa y ratificada por la siguiente¹¹².

El acuerdo firmado en México, además de promover un paquete de reformas constitucionales¹¹³, planteó también la creación de dos instituciones básicas para la transición democrática; El Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y la Comisión de la Verdad (las cuales serán revisadas posteriormente a detalle). Las reformas a la Constitución representaron la intención de algunos sectores políticos del país de poner fin a la estructura autoritaria del régimen salvadoreño, logrando un claro impacto en las FAES y su relación con la sociedad civil, ya que limitaba la capacidad política de las mismas. Los temas sujetos a reforma en la constitución fueron los siguientes¹¹⁴:

- *Las Fuerzas Armadas*: se contempló la subordinación de éstas a la autoridad civil, se crea la Policía Nacional Civil, la Agencia de Seguridad Estatal independiente de las Fuerzas Armadas, la redefinición del sistema de justicia militar, la eliminación de fuerzas paramilitares, así como el reclutamiento obligatorio de los civiles, entre otros puntos.

¹¹¹ Vigente hasta la fecha con la participación de 18 países y con el nombre de Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹¹² Raul Benítez Manaut. *Op.Cit.*, pág. 42

¹¹³ La Asamblea Legislativa ratificó la reforma a los artículos 6, 25, 26, 28, 37 y 41 de la Constitución de 1984.

¹¹⁴ Datos obtenidos del *Acuerdo de México sobre reformas constitucionales* firmado el 27 de abril de 1991 por el gobierno de El Salvador y el FMLN en la ciudad de México, A/46/553-S/23130,9.

- *El sistema judicial y los derechos humanos:* Reorganización de la Suprema Corte de Justicia (incluyendo sus mecanismos internos) y la creación del Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos con el objetivo de promover y proteger el respeto de los mismos.
- *El sistema Electoral:* La creación del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y la eliminación del Buró Central de Elecciones.
- *La Comisión de la Verdad:* Formada por tres representantes designados por el Secretario General de la ONU¹¹⁵, la Comisión de la Verdad tenía la labor de investigar acciones serias de violaciones a derechos humanos realizadas por el gobierno y la guerrilla a partir de 1980, y darlas a conocer a la sociedad a través de un reporte final.

A pesar de que Cristiani controlaba parte de la cúpula política de ARENA, un sector importante de la ultraderecha salvadoreña estaba en contra de las reformas pactadas en la ciudad de México. Especialmente los puntos concernientes a las FAES y a la Comisión de la Verdad generaban en los grupos conservadores militares un rechazo total hacia todo el proceso, ya que el subordinar a una autoridad civil el destino de las mismas (así como su depuración y disminución) ponía en grave riesgo su futuro político en la reconfiguración política del país tras la firma de la paz.

Por cuatro meses las conversaciones se volvieron a estancar, esta vez eran actores del gobierno los que ponían en riesgo el proceso, del 14 de mayo al 15 de septiembre se realizaron cuatro reuniones (tres en México y una en Venezuela) en las cuales las FAES endurecieron su postura. Pero un factor que presionó al gobierno de Cristiani para obligar a la ultraderecha a aceptar los términos del acuerdo fue la disminución de la ayuda militar por parte de los Estados Unidos, lo cual puso a las autoridades militares en una delicada situación, en caso de renunciar a los acuerdos y continuar por la vía armada.

A pesar de la postura de los militares, los éxitos y compromisos logrados con los acuerdos anteriores, especialmente con el de San José (julio de 1990) y el de México (abril de 1991) permitieron al Consejo de Seguridad aumentar la participación de dicho organismo en el país a través de la creación de una misión internacional encargada de observar el cumplimiento y la correcta aplicación de los acuerdos firmados; así como,

¹¹⁵ Sus nombres y cargos son mencionados en el apartado referente a la verificación de los derechos humanos, pág. 92 de este capítulo.

revisar de cerca la situación de los derechos humanos en El Salvador. En este sentido, para llegar a los Acuerdos de Paz de 1992 era necesario integrar nuevos actores al proceso y presionar a las partes para continuar avanzando.

3.1.2. El establecimiento de ONUSAL y el camino hacia la paz.

El 20 de mayo de 1991, a través de la resolución 693, el Consejo de Seguridad organizó el despliegue de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), como un mecanismo para comprobar la aplicación del Acuerdo de San José y la protección irrestricta de los derechos humanos; en particular esta Misión tenía la función de vigilar “todos los acuerdos concertados entre las dos partes, cuyo mandato inicial en su primera fase, en el que tendrá carácter de operación integrada de mantenimiento de la paz, consistirá en verificar el cumplimiento del Acuerdo sobre Derechos Humanos de San José del 26 de julio de 1990 por las partes y decide también que las fases o tareas subsiguientes de la Misión de Observadores estarán subordinadas a la aprobación del Consejo”¹¹⁶.

La ONUSAL fue instalada en julio de 1991 en una pequeña oficina de San Salvador (con un periodo de duración originario de 12 meses), aunque en su inicio, contaba solamente con la División de Derechos Humanos para la ejecución de sus trabajos; con la evolución del proceso de paz, el número de divisiones aumentó con base en las necesidades políticas del país para la íntegra aplicación de los Acuerdos de Paz. La protección a los Derechos Humanos fue el pavimento sobre el cual se logró la estructuración de un acuerdo político más complejo; en este sentido, tras la firma de Chapultepec, a la División de Derechos Humanos se sumaron las divisiones Militares, de Policía y la Electoral respectivamente (*Estructura de ONUSAL – Anexo 3*).

El 26 de julio de 1991 se iniciaron los trabajos de ONUSAL al mando del paquistaní Iqbal Riza, quien había participado también como Jefe de ONUVEN en Nicaragua de 1989 a 1990. Para el desarrollo de sus labores, ONUSAL estableció la oficina central en San Salvador y varias suboficinas en otros departamentos del país (Chalatenango, San Vicente, Santa Ana, San Miguel y Usulutlán). Cabe destacar que con la disolución de ONUCA (resolución 730 de 1992), todo el equipo humano y

¹¹⁶ Sobre el establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), Consejo de Seguridad. Resolución 693 del 20 de mayo de 1991 (ver anexo 4).

material de ésta, paso a formar parte de la estructura de ONUSAL, factor que le dio a la Misión gran experiencia en el tema y en la región, algunos autores consideran este hecho determinante en la velocidad con la que se logró la firma de los Acuerdos de Paz.

El mandato de ONUSAL fue extendido cinco veces desde su despliegue, la primera extensión se dio el 14 de enero de 1992 para aumentar el número de divisiones; la segunda se realizó el 8 de enero de 1993 con el objetivo de observar las elecciones generales de 1994; la tercera se dio el 31 de mayo del mismo año, para verificar los temas pendientes de la elección (despliegue de la PNC y seguimiento al programas sobre transferencia de tierras); la cuarta y la quinta se dieron respectivamente el 30 de noviembre de 1994 y el 30 de abril de 1995.

ONUSAL es considerada una misión de carácter multidimensional ya que incluyó miembros civiles y militares en su estructura, además de que desarrollo actividades en diversas áreas político-civiles de El Salvador con el objetivo de lograr una transformación institucional en el país. Para septiembre de 1991 ONUSAL comprendía 101 miembros divididos de la siguiente manera: 5 coordinadores regionales, 42 civiles (observadores de derechos humanos, asesores legales, educadores y oficiales de relaciones políticas); 15 asesores militares, 16 asesores de policía y 23 encargados de asuntos administrativos, los países que participaron militarmente en la Misión fueron Brasil, Canadá, Ecuador, España y Venezuela.

La pacificación de El Salvador quedó definida por tres ejes característicos del pensamiento liberal; la protección a los Derechos Humanos (razón originaria para el despliegue de ONUSAL), la reforma jurídica y electoral, la reforma a las FAES y la situación de la economía. En el primer eje la Misión “abarcaba la supervisión activa de la situación de los derechos humanos, la investigación de casos concretos de violaciones a los mismos, la promoción de los derechos humanos en el país; la elaboración de recomendaciones encaminadas a acabar con las violaciones y el envío de información sobre estos asuntos al Secretario General”¹¹⁷.

Con mayor presencia en el país, la ONU avanzaba hacia el camino de la paz y de la conciliación nacional; pero también a nivel regional se veían avances, los presidentes centroamericanos reafirmaban su compromiso con el proceso de paz celebrando la Cumbre de Jefes de Estado en San Salvador los días 15 y 17 de julio de

¹¹⁷ Sitio Oficial de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Misiones finalizadas en América en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mision/onusal.htm consultado el lunes 29 de enero de 2007.

1991 con la presencia de Carlos Andrés Pérez (presidente de Venezuela) y Patricio Aylwin (Presidente de Chile), lo importante de esta reunión es que por dos días el FMLN suspendió toda acción militar para no poner en riesgo el clima positivo del evento. A nivel nacional, la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobaba el 26 de agosto de 1991 los cambios a la Constitución (pactados en el Acuerdo de México); con estas acciones se preparó el camino hacia los acuerdos de Nueva York y posteriormente hacia Chapultepec.

Del 16 al 25 de agosto del 91 las dos partes en el conflicto se reunieron en la sede de Naciones Unidas para firmar el Acuerdo de Nueva York, considerado por muchos como el verdadero tratado de paz, aunque al momento de firmarlo quedaban pendientes todavía los temas relativos a la reforma de las FAES y al cese al fuego. El Acuerdo de Nueva York plantea la creación de la Comisión Nacional para la Paz (COPAZ) integrada por tres expertos, representantes de todos los partidos políticos, el gobierno y el FMLN, así como por un delegado de la iglesia y de ONUSAL; la purificación, reducción y reideologización de las FAES con base en los reportes de la Comisión Ad Hoc (aunque no se establecen fechas definitivas); el comienzo de los trabajos para la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), y la limitación de las propiedades agrícolas a 245 hectáreas por persona.

Por dos semanas se discutieron los puntos finales de la agenda comprimida, los cuales quedarían cristalizados en el Acta de Nueva York I y II; pincelaron las posturas de los dos actores los temas del cese al fuego, las FAES y la conformación de la PNC (la cual debía incluir excombatientes de la guerrilla y ex militares sin registros de violaciones a derechos humanos), así como los temas socioeconómicos. Al no observar avances en la negociación, la delegación de Estados Unidos propuso unilateralmente al gobierno salvadoreño un paquete de condiciones difícil de rechazar: “la reducción en 2/3 partes de los efectivos de las fuerzas armadas y 17% de la oficialidad del ejército, ofreciendo, en cambio, apoyo político y financiero para la reconstrucción del país e incluso al partido ARENA, para la neutralización del FMLN en la escena política”¹¹⁸.

El Acta de Nueva York se firmó el 31 de diciembre de 1991, con las disposiciones establecidas en ésta se dan por finalizadas las negociaciones de todos los temas trascendentales para el logro de la paz. Ante la eminente presión del Secretario General para llegar a un Acuerdo final (ya que terminaba su administración el

¹¹⁸ “Entra en escena el patrocinador central de la guerra salvadoreña: EU”. *La Jornada*. México, 30 de diciembre de 1991 en Raul Benítez Manaut. *Op.Cit.*, pág. 47

31 de diciembre de 1991) y la postura oficial de Washington para terminar el conflicto armado; El Salvador se encaminó hacia la firma del Acuerdo final en enero de 1992 en la ciudad de México.

3.2. Más allá de la pacificación: De reformas y reformados.

Con la presencia de todos los actores políticos que formaron parte del proceso de paz salvadoreño¹¹⁹; en una ceremonia solemne en la ciudad de México, el 16 de enero de 1992, el Gobierno de Cristiani y el FMLN firmaron los Acuerdos de Chapultepec. Éstos cerraron el capítulo de la guerra y abrieron el capítulo de la reforma pactada¹²⁰ y la reconstrucción institucional hacia una paz sólida, justa y duradera. El Secretario General Javier Pérez de Cuellar había logrado su cometido, su intención de pacificar la región se cristalizó en las Misiones desplegadas en Nicaragua y El Salvador; los Acuerdos de Chapultepec caracterizaban a su administración de exitosa (en lo que a este tema se refiere); aunque fue su sucesor Boutros Boutros Ghali quien firmó los Acuerdos y preparó el terreno político para su aplicación.

Con la firma del Acuerdo de Paz se dio inicio a dos transiciones en El Salvador, la transición hacia la paz y la transición hacia la democracia. Chapultepec significó el acuerdo político mediante el cual las partes reestructuraron una serie de relaciones que durante años de régimen autoritario se habían deformado: esto es, la relación cívico-militar, sociedad-gobierno y sociedad-política. Para lograr normalizarlas y hacerlas más democráticas, el Acuerdo presentaba una serie de temas trascendentales divididos en nueve capítulos; los puntos más relevantes son, el cese al fuego, la depuración de las FAES, la protección irrestricta de los Derechos Humanos, la desmovilización del FMLN, su reincorporación a la vida político-civil, la creación de la Policía Nacional Civil, la reforma judicial y la reforma agraria, entre otros.

Si dividimos los Acuerdos en tres secciones generales, observamos que tanto el gobierno como la guerrilla se enfocaron en la seguridad, la reforma judicial y los temas socio-económicos como elementos trascendentales para la consolidación de la paz (hay que recordar que la firma del pacto no representó el cese inmediato al fuego);

¹¹⁹ Representantes del gobierno de Cristiani, del FMLN, de las FAES, de la sociedad civil y de la comunidad internacional envuelta en este proceso.

¹²⁰ Haciendo alusión a la obra de Salvador Samayoa. *Op.Cit.*

aunque fueron los dos primeros temas los que más captaron la atención de los actores nacionales e internacionales. Al respecto de las cuestiones de seguridad (enmarcadas en el capítulo I y II), el Acuerdo establecía la redefinición, depuración y disminución de las FAES, ubicándolas bajo el mando civil. Además, elimina sus brazos operativos como la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda sustituyéndolos con la Policía Nacional Civil (PNC) y dejando en manos de los civiles la seguridad pública. Con respecto al FMLN, el Acuerdo estipula su desmovilización e integración política, después de haber reincorporado paulatinamente a sus tropas a la vida civil y tras la destrucción de su armamento.

En lo judicial, el Acuerdo engloba al sistema de impartición de justicia en general, haciendo especial mención a los Derechos Humanos y al sistema electoral (capítulo II y III), de esta forma, propone la creación del Consejo Nacional de la Judicatura y la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. En el terreno electoral, establece la creación de un órgano máximo representado por el Tribunal Supremo Electoral y transforma el código electoral con el objetivo de “promover un proyecto general de reformas (...), encaminado a producir procesos electorales incluyentes, transparentes y respetuosos de la voluntad soberana del pueblo”¹²¹.

Los temas socioeconómicos son previstos en el capítulo V, el cual propone resolver el problema agrario, determinar el futuro de las tierras y poblaciones dentro de las ex zonas de conflicto, entregar créditos para el sector agropecuario y para la micro y pequeña empresa, diseñar modalidades de financiamiento nacional e internacional para la aplicación de los Acuerdos, y promover el Plan de Reconstrucción Social por parte del gobierno. Finalmente, el capítulo IX plantea un calendario para la aplicación de dichos objetivos (el cual fue rebasado y renegociado dos veces, debido a la incapacidad de las partes para cumplir en tiempo y forma con lo pactado).

Para lograr que el proceso de consolidación avanzara plenamente era necesario que tanto el gobierno como el FMLN siguieran formalmente la agenda establecida, ya que los temas estaban relacionados entre sí; la desmovilización de las tropas del FMLN no era posible sin la correcta aplicación del programa de redistribución de tierras o de la reforma agraria; mientras que la depuración de las FAES y su disminución no serían posible, si el FMLN no completaba su desmovilización. Esta situación provocó una serie de reuniones y conversaciones lideradas por ONUSAL, a pesar de que el Acuerdo de Paz establecía, que tras la firma, las partes no renegociarían ninguno de los puntos

¹²¹ Acuerdos de Chapultepec. Capítulo III *sobre el Sistema Judicial*.

convenidos. Para acelerar el proceso era necesario aumentar las atribuciones de la Misión en varias áreas sustantivas al Acuerdo.

Respecto al capítulo VIII, correspondiente al acuerdo de verificación por parte de las Naciones Unidas, hay que decir que tanto las autoridades del Gobierno salvadoreño como los responsables políticos del FMLN otorgan amplias facultades para la verificación del cumplimiento de los compromisos y de todos los anteriores, extendiéndose por tanto sus competencias de control no sólo sobre los Acuerdos de San José, tal como venía concibiéndose hasta ahora, sino también a los Acuerdos de México y los tres Acuerdos de Nueva York (...). Con todo ello ONUSAL recibe el mayor grado de competencias que, hasta la fecha del 16 de enero de 1992, haya recibido nunca una Misión de Paz de la ONU¹²².

Así, ONUSAL adquirió nuevas responsabilidades y capacidades entre las que destacan la de verificar el cese al fuego, seguir de cerca la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), y velar por la protección de los derechos humanos en el país. El 14 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad introdujo dos nuevas divisiones a la Misión, la División Militar y la de Policía. Con esta decisión se reestructuró y reforzó el papel de la Misión; agregándose 373 observadores militares y 300 observadores de policías. Posteriormente en 1993, ONUSAL desplegó la División Electoral con el objetivo de supervisar las elecciones de 1994; ésta trabajó estrechamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el recién creado Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la creación del registro y el padrón electoral, el monitoreó a las campañas electorales y el conteo de los votos emitidos el día de la elección.

En los siguientes párrafos analizaré la labor que desarrolló Naciones Unidas en dos áreas estratégicas de los Acuerdos, la situación de los Derechos Humanos y los temas de seguridad (la reforma a las FAES, la creación de la PNC y el cese al fuego). En el último apartado de este capítulo estudiaré la reincorporación del FMLN a la vida político-institucional de El Salvador y su participación en las elecciones presidenciales de 1994. He dejado fuera de éste capítulo los temas socioeconómicos, ya que considero que debido a la falta de voluntad política del gobierno salvadoreño al respecto, el impacto de los Acuerdos fue mínimo en el rumbo de la economía salvadoreña, aunque haré algunas apreciaciones al respecto en mis conclusiones.

¹²² Pablo Fernández. *Op.Cit.*, pág. 417.

3.2.1. La verificación de los Derechos Humanos.

La espina dorsal de ONUSAL fue sin lugar a duda la División de Derechos Humanos, la cual contó con oficinas regionales en San Salvador, San Vicente, San Miguel y Santa Ana, así como con dos suboficinas en Chalatenango y Usulután (todas zonas de conflicto en los tiempos de guerra); más allá de analizar la estructura organizativa de la División, considero importante entender su función¹²³. Su principal tarea fue la de “monitorear la situación de los derechos humanos, investigar casos específicos de violaciones (a los mismos), hacer recomendaciones y reportar al Secretario General, y a través de él, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad la situación de éstos”¹²⁴. Cabe destacar que en el Acuerdo de San José, las partes accedieron a dotar a la División de amplios poderes para acceder a cualquier lugar del país en cualquier momento y sin aviso, para investigar casos de violaciones a derechos humanos notificados por cualquier ciudadano u organización civil.

La División realizó en total nueve reportes desde su instalación, en los cuales se solicitaba a las autoridades salvadoreñas castigar a los responsables de violaciones cometidas durante su mandato; pero ya que era el gobierno el único capaz de establecer juicios y penas contra los agresores, la División quedaba limitada en su actuar. En diversas ocasiones las autoridades salvadoreñas mostraron falta de interés político para iniciar procesos contra aquellos señalados por ONUSAL, y recaía en ésta la actividad de investigar y atender a las denuncias realizadas por los ciudadanos. Si analizamos los reportes emitidos por la División podemos apreciar que de junio a octubre de 1993, el país vivió una clara regresión en lo que a protección de los derechos humanos se refiere, ya que en 1993 se dio un auge de asesinatos políticos contra líderes del FMLN con un sello característico al de los escuadrones de la muerte (regresaré a este punto más adelante).

Cabe destacar que aunque la División de Derechos Humanos no contaba con las herramientas jurídicas para castigar a aquellos responsables de actos contrarios al espíritu del Acuerdo de San José; sí contaba con el apoyo de dos Comisiones independientes de investigación sobre abusos cometidos en el pasado, éstas fueron la Comisión AdHoc y la Comisión de la Verdad (de la cual en 1993 surgió el Grupo

¹²³ La estructura de la División fue mencionada en el apartado referente a ONUSAL y se detalla en el Anexo 3.

¹²⁴ Asamblea General. Resolución A/45/1055 y S/23037 (septiembre 16 de 1991).

Conjunto para la Investigación de los Grupos Armados Ilegales con motivación política). Ambas comisiones estaban estrechamente ligadas al tema de la seguridad, ya que su tarea no era la de analizar la situación de los derechos humanos al tiempo que ONUSAL era desplegada, sino la de revisar las violaciones hechas en los años de guerra tanto por parte del gobierno como del FMLN.

La Comisión AdHoc surgió a partir del Acuerdo de Nueva York de 1991 con el objetivo de “purificar” a las FAES, pero no fue sino hasta Chapultepec que se definió claramente su mandato y estructura, la evaluación que realizaría la Comisión AdHoc,

[tendría] en cuenta la trayectoria de cada oficial, lo que incluiría de modo especial: 1) sus antecedentes en cuanto a la observancia del orden jurídico, con particular énfasis en el respeto a los derechos humanos, tanto en su conducta personal como en el rigor que haya dispuesto la corrección y sanción de hechos irregulares, excesos ó violaciones de derechos humanos que se hayan cumplido bajo su mando, sobre todo si se observan omisiones graves o sistemáticas a este último respecto; 2) su competencia profesional; y 3) su aptitud para desenvolverse en la nueva realidad de la paz, dentro del contexto de la sociedad democrática y para impulsar la democratización del país (...) La existencia de deficiencias graves en uno cualquiera de los aspectos mencionados podrá ser suficiente fundamento para las decisiones que debe adoptar la Comisión ad hoc de conformidad al literal “G” de este parágrafo¹²⁵.

Las penas establecidas en literal “G”, hablan del cambio del destino del oficial ó si fuera el caso y dependiendo de la violación, la baja permanente de las FAES. La Comisión ad hoc es considerada como una de las victorias políticas más importantes del FMLN a rescatar en el proceso de negociación, ya que obligaba a aquellos oficiales que en tiempos de guerra habían cometido atrocidades contra la población, a recibir un castigo por sus actos (aunque éste fuera su dimisión y baja total). La Comisión ad hoc estaba conformada por tres salvadoreños electos por acuerdo de los partes, Abraham Rodríguez (fundador del PDC), Reynaldo Galindo (representante de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Irán); y Eduardo Molina (miembro del PDC), éstos contaron con tres meses para terminar el reporte sobre las FAES y presentarlo al gobierno de Cristiani en calidad de confidencial.

La labor de evaluar a 2293 miembros de las FAES en tan poco tiempo era irrealizable, así que la Comisión centró sus esfuerzos solamente en 232 oficiales de alto rango. Los resultados del reporte final fueron presentados el 22 de septiembre de 1992, el gobierno debía aplicar las recomendaciones a más tardar en un mes. El observar los

¹²⁵ Acuerdo de Chapultepec, *de la depuración*, pág. 49-50.

resultados finales y aplicarlos a las FAES era una tarea complicada en todos los sentidos; por un lado, el gobierno no tenía el control total sobre los militares y el hecho de que éste hubiese aceptado la aplicación de dicha Comisión, no implicaba que estuviera de acuerdo completamente con los resultados arrojados; por otro lado, si no se hacía buen uso de los buenos oficios que ONUSAL había desarrollado, podría ponerse en riesgo la endeble paz al presionar a las FAES para que iniciaran su depuración a partir de dicho reporte.

El presidente Cristiani anunció a ONUSAL que removería a los oficiales el 7 de enero de 1993, pero no fue sino hasta marzo que el presidente reportó a Naciones Unidas que los oficiales nombrados en la lista dejarían su puesto en junio del mismo año. Para marzo de 1993, tanto la Comisión ad hoc como la Comisión de la Verdad presentaban su informe final a la sociedad sobre la verdad de las violaciones de derechos humanos realizadas en El Salvador a partir de 1980; con una táctica contraria a la intención de las Comisiones, el gobierno de Cristiani decidió remover solamente a aquellos oficiales cuyos nombres aparecían en ambos reportes, de esta forma y aplicando las reformas constitucionales hechas en 1991, el gobierno de Cristiani cumplía, en cierta medida, con una parte de los ejes rectores del Acuerdo para la disminución y depuración de las FAES.

En las circunstancias [en las que se encontraba] El Salvador, la decisión de mantener la confidencialidad del reporte y el retraso de su aplicación eran situaciones entendibles debido al riesgo de una reacción de los militares que podía poner en riesgo el proceso entero de paz. Pero como resultado a estas acciones un mensaje mixto fue enviado a la población. Los oficiales militares nombrados eran removidos del poder – con todos los honores – dejando a todos en duda sobre sí el proceso de paz había realmente solidificado el control civil sobre los militares [o si éstos todavía controlaban las decisiones políticas del país]¹²⁶.

La Comisión ad hoc se enfocó solamente en las violaciones realizadas por miembros de las FAES y su objetivo fue muy claro, utilizar su reporte final para depurarlas, su función se adhirió así al objetivo de disminuir el poder militar y ponerlo al servicio de los civiles. No sucedió lo mismo con la Comisión de la Verdad; ésta fue diseñada en los Acuerdos de México sobre reformas constitucionales con la finalidad de investigar actos graves de violencia contra la población a partir de 1980, los cuales tuvieran un enérgico impacto en la misma. El objetivo de la Comisión era un tanto

¹²⁶ Ian Johnstone. *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*. International Peace Academy, Lynne Rienner Publishers, Inc. Estados Unidos, 1995., pág. 33.

ambiguo, “descubrir la verdad sobre los peores abusos cometidos por ambos, los militares y el FMLN”¹²⁷ con el objetivo de eliminar la impunidad y traer justicia social al país.

La Comisión de la Verdad podía extraer información de cualquier fuente, así como visitar sin aviso cualquier dependencia de gobierno y requerir información confidencial (cabe destacar que un factor que permitió acelerar el trabajo de ambas Comisiones fue la desclasificación de varios documentos confidenciales relacionados con las FAES, puestos a disposición de ONUSAL por parte del Congreso de Los Estados Unidos), de esta forma la Comisión era capaz de estructurar un informe fidedigno y completo. Algo que le estaba completamente prohibido a la Comisión era desarrollar funciones judiciales, es decir, ésta pondría a disposición del sistema judicial salvadoreño la lista de los culpables de violaciones a los derechos humanos, esperando que las autoridades salvadoreñas en un acto contra la injusticia y la impunidad establecieran penas considerables contra los culpables.

Aunque la Comisión comenzó sus trabajos en julio de 1992, sus representantes (nombrados por el Secretario General) ya habían sido designados en diciembre de 1990. Éstos eran Belisario Betancur (ex presidente de Colombia), Reinaldo Figueredo (ex secretario de Relaciones Exteriores de Venezuela) y Thomas Buergenthal (ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). La Comisión contó con un staff de 36 asesores y 14 médicos forenses; frente a las adversidades presentadas y ante la falta de interés político, tanto del gobierno de Cristiani como de los magistrados, la Comisión presentó su reporte final en marzo de 1993.

Éste incluía descubrimientos específicos en 32 casos particulares e implicaba virtualmente a todo los altos mandos de las FAES en el asesinato en 1989 de los seis jesuitas, su cocinera y su hija. El reporte atribuyó la mayor parte de las violaciones de derechos humanos a las FAES, aunque establecía que el FMLN también había cometido serios abusos (...) La Comisión también presentaba recomendaciones relativas al sistema de justicia salvadoreño. La Comisión recomendaba el inmediato y total reemplazo de la Suprema Corte, y llamaba a la remoción de cargos públicos a los civiles encontrados responsables de abusos¹²⁸

La reacción del gobierno ante los resultados de la Comisión fue negativa, aludió a que ésta había excedido sus funciones y lo objetivos originales establecidos en su mandato. Para evitar persecuciones políticas contra aquellos nombrados en el reporte

¹²⁷ *Ibidem.*, pág. 34

¹²⁸ Margarita S. Studemeister. *El Salvador: Implementation of the Peace Accords*. United States Institute of Peace (Instituto de la Paz de los Estados Unidos), Estados Unidos., pág. 11

final, Cristiani (a través de la mayoría de ARENA en la Asamblea Legislativa) propuso una amnistía (Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz) para proteger a los oficiales de cualquier acción legal, haciendo un llamado a la reconciliación y a la paz social. Ni el FMLN ni el Secretario General vieron en la amnistía un buen final para los trabajos de la Comisión, ya que ésta iba en contra de la intención de eliminar la impunidad en el país y traer así la justicia a aquellas personas que habían sufrido los abusos de la guerra.

A finales de 1993, como antesala de las elecciones de 1994, un sector de la Comisión de la Verdad fue utilizado para crear el Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Armados Ilegales con motivación política, éste tenía la responsabilidad de investigar la existencia de estructuras cívico-militares conocidas como escuadrones de la muerte, los cuales continuaban aterrorizando a la población y asesinando a líderes políticos y sindicales, especialmente a aquellos que apoyaban al FMLN en la carrera política. En marzo de 1994 la Organización No Gubernamental *Human Rights Watch* (HRW) publicó un reporte sobre la situación de los derechos humanos de cara a las elecciones generales:

Mientras que El Salvador finaliza sus campañas electorales para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales agendadas para el 20 de marzo de 1994; ningún otro tema representa mayor riesgo para el proceso de paz como el aumento de asesinatos políticos de líderes y activistas sociales pertenecientes al [FMLN]. Estos asesinatos, que se han vuelto más frecuentes y selectivos en el otoño de 1993, han continuado a lo largo de este año. [Además] han levantado sospechas de que importantes escuadrones de la muerte, que aterrorizaron a la sociedad en 1980, han sido reactivados, sino es que jamás fueron desactivados. Varios de estos grupos han admitidos públicamente responsabilidad por amenazas de muerte, seguidas de secuestros, ataques y asesinatos¹²⁹.

Los éxitos alcanzados por la División de Derechos Humanos y por las Comisiones desplegadas en esta materia fueron positivos, aunque el Secretario General esperaba un mayor compromiso político del gobierno de Cristiani y del FMLN. Al hacer el recuento final sobre las violaciones a los derechos humanos, podemos observar tanto en los reportes de HRW como en la bibliografía al respecto, que fueron las FAES las que cometieron un mayor número de agresiones contra la población civil y contra la guerrilla; el objetivo de disminuirlas con base en el reporte de la Comisión ad hoc, inicio el camino hacia un proceso de reconciliación nacional, cambiando substancialmente la

¹²⁹ Cynthia Arnson. *El Salvador. Darkening Horizons: Human Rights on the Eve of the March 1994 Elections*. Human Rights Watch, Volumen VI, número 4, 1994., pág. 1.

influencia de las FAES en la vida política salvadoreña, aunque la comunidad internacional esperaba una respuesta más contundente del gobierno en torno a los castigos y penas contra los militares señalados.

3.2.2. La desmovilización del FMLN y la reforma a las fuerzas de seguridad.

En doce años de guerra, ninguna de las partes (Gobierno-FMLN) fue capaz de derrotar a la otra en el campo de batalla, más bien llegaron a una situación de empate militar que impidió terminar el conflicto con la victoria total de alguno; en la mesa de negociación era visible que sucedería lo mismo. Es decir, las ganancias serían relativas para ambos actores, nadie lo ganaría todo y nadie lo perdería todo. Los Acuerdos de Chapultepec son el resultado de los éxitos y fracasos alcanzados por las partes en el terreno de la negociación. Al analizar el documento podemos apreciar que el FMLN logró poco en lo que a la situación socioeconómica del país se refiere, dejando al gobierno el diseño de la economía a través del Plan de Nacional de Reconstrucción; a su vez, el gobierno de Cristiani tuvo que ceder en los temas relacionados con la seguridad.

Los Acuerdos de Paz establecen como fecha límite para finalizar el cese al conflicto armado el 31 de octubre de 1992; para este día el FMLN debía ser desmovilizado completamente (eliminadas todas sus armas); al tiempo que el gobierno haría todos los cambios institucionales previstos en Chapultepec. Debido al constante estado de desconfianza entre las partes y a la mala interpretación y reinterpretación de los Acuerdos, el proceso sufrió retrasos y esta fecha “ideal” se reajustó dos veces (el 17 de junio y el 19 de agosto). Los límites temporales propuestos en Chapultepec no habían contemplado la intención política de las partes para su ejecución; lo cual ponía en peligro la endeble situación de paz alcanzada.

Los Acuerdos de Paz pueden ser entendidos como el pilar sobre el cual se instauró el nuevo régimen político salvadoreño, entendiendo por régimen político: “el conjunto de patrones que determinan las formas y los canales de acceso al poder, los márgenes de acción ya estando en el poder, y las características de los actores que son admitidos y excluidos de [éste]”¹³⁰. En el diseño de este nuevo régimen quedó claro que la seguridad pública no podía estar en manos de los militares nuevamente, es más, que

¹³⁰ Guillermo O'Donnell. *Op.Cit.*, pág. 34

los mismos militares debían estar supeditados al control civil. De esta forma se aseguraba que las fuerzas de seguridad perdieran su calidad de actor decisivo de la vida política del país; convirtiéndolos en elementos apolíticos al servicio de la nación; lograrlo era una tarea en exceso complicada, ya que las FAES habían fijado el rumbo nacional en los últimos cien años.

El 15 de diciembre de 1992 el Secretario General certificó que el FMLN había destruido todas sus armas. Así, se reconoció al fin del conflicto, y se inició el camino hacia el registro del FMLN como partido político. A pesar de esto, el 23 de mayo de 1993, con la explosión de un taller de automóviles en el barrio de Santa Rosa (Managua), quedó al descubierto un almacén de armas pertenecientes al FPL, lo que demostró a la comunidad nacional e internacional que el FMLN no había destruido todo su armamento, como lo había asegurado. Después de haber admitido la responsabilidad del acto, el FMLN entregó a ONUSAL la lista de 114 depósitos de armamento ubicados en El Salvador, Honduras y Nicaragua; con la destrucción de éstos quedaba oficialmente desarticulada la capacidad militar del FMLN, permitiendo que a finales de agosto, el Secretario General reportara al Consejo de Seguridad que la guerrilla quedaba plenamente incorporada a la vida civil y política.

Esta acción generó un impacto negativo contra el FMLN, provocando que varios actores políticos del gobierno solicitaran a Naciones Unidas que la guerrilla perdiera la oportunidad de integrarse como partido político. A pesar de que el Consejo de Seguridad confirmó que esta acción había sido una de las violaciones más serias a los Acuerdos firmados en 1992, la Organización decidió que el FMLN debía tener la posibilidad de continuar su lucha por la vía electoral. Al respecto, el Secretario General Boutros Ghali en una carta dirigida al presidente Cristiani mencionaba que: “la transformación del FMLN en partido político y la plena reintegración de sus miembros [a la vida civil] son la semilla fundamental de los Acuerdos de Paz. En este sentido, es imperativo evitar la interrupción del proceso electoral, en el cual es esencial que el FMLN tenga la oportunidad de participar en las urnas”¹³¹.

Aunque el FMLN violó categóricamente lo pactado en los Acuerdos de Chapultepec, debemos buscar una explicación. La política en El Salvador se realizó por doce años en un contexto de guerra, la guerrilla aprendió a negociar y a presionar al gobierno a través de las armas (el poder duro); en este sentido, para el FMLN el abandonar completamente este eje de acción implicaba perder la posibilidad de

¹³¹ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 42

asegurar su sobrevivencia política, en una situación en la que el gobierno tampoco estaba cumpliendo al pie de la letra todos los puntos establecidos en el Acuerdo. El 30 de noviembre de 1992, con la desmovilización de más del 60% de sus elementos, el FMLN se convierte en partido político.

La situación de los líderes del FMLN a finales de 1993 no era la más deseable, la reaparición de los “escuadrones de la muerte” (como el Ejército Secreto Anticomunista ó el Escuadrón Ángeles de la Muerte) y con ellos los asesinatos con motivos políticos se volvieron una realidad a unos meses de las “elecciones del milenio”¹³². A finales de 1993 se registró la muerte de casi 36 líderes políticos del FMLN y la intimidación y amenazas de muerte de una gran parte de activistas sociales que promovían el respeto a los derechos humanos y la plena participación del FMLN en las elecciones. No quiero decir con esto que el FMLN tenía el derecho de mantener el armamento escondido; al contrario, éste debió cumplir totalmente con la destrucción del mismo, sólo quiero hacer clara la situación que prevalecía en la apertura de las campañas políticas. La situación de la inseguridad en el país había aumentado considerablemente; la delincuencia organizada, el robo a mano armada y las acciones claramente ejecutadas por escuadrones de la muerte contra líderes políticos, ponían en riesgo los avances alcanzados con el proceso de paz y con esto, el futuro de las elecciones de 1994.

Con respecto a la reincorporación del FMLN a la vida político-institucional y a la integración de sus miembros a la vida civil, la División Militar de ONUSAL trabajó de cerca el tema de la desmovilización de la guerrilla y la eliminación de sus armas; ésta se dio en la medida en la que se realizó la transferencia de tierras para excombatientes a través del Plan Nacional de Reconstrucción, pero este programa enfrentó serios problemas desde un inicio, tales como altos niveles de burocracia, la falta de recursos financieros y diversos conflictos sociales. El Plan Nacional de Reconstrucción pretendía que el 10% de las tierras agrícolas del país fuera repartido entre 47,500 beneficiarios (incluyendo a combatientes de ambos lados); establecía también créditos para desarrollar la actividad agrícola, capacitación e insumos materiales (para 1992 la transferencia de tierras cubría solamente un 8% de la población registrada en el programa).

¹³² Con este nombre, Naciones Unidas se refería a las elecciones generales de 1994.

3.2.2.1 Reformando la seguridad pública: la Policía Nacional Civil (PNC)

Una acción que eliminaba las atribuciones de los militares en torno a la seguridad pública era la creación de la PNC, para la cual había que sustituir a las fuerzas de seguridad tradicionales y crear un esquema institucional que promoviera la preparación adecuada de nuevos elementos policíacos. Al respecto, la participación de la División de Policía de ONUSAL fue de suma importancia porque además de colaborar con la formación de la PNC y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), asumió la protección de los salvadoreños en antiguas zonas de conflicto durante la creación de dichas instituciones. Los efectivos autorizados para el despliegue de la División fueron de 631 elementos dirigidos por 16 funcionarios españoles; la División de Policía trabajó en coordinación con el gobierno para formar la Policía Auxiliar Transitoria (PAT), la cual funcionó de manera temporal entre octubre de 1992 y julio de 1993.

Al principio, el compromiso político mostrado por el gobierno para fortalecer la ANSP fue mínimo, esto explica la razón de su debilidad institucional y su incapacidad para cubrir todas las regiones del país con efectivos bien capacitados. Otro de los problemas a los que se enfrentó las ANSP, fue la falta de financiamiento por parte del gobierno, el cual a pesar de haber accedido a promover su creación, destinaba mayores recursos financieros a otras áreas de la seguridad como el Órgano de Inteligencia del Estado (el cual sustituyó a la Dirección Nacional de Inteligencia).

El gran problema para consolidar la PNC fue que ésta debía incluir en sus filas, después de un curso de preparación sobre derechos humanos, a militares y ex guerrilleros; y en este sentido, pocos eran los que accedían a trabajar juntos. Finalmente, en abril de 1992 se creó la ANSP, comenzando la impartición de sus cursos en septiembre del mismo año, “la creación de la PNC es una parte fundamental de los acuerdos de paz. Para finales de 1993 alrededor de 3000 policías habían egresado de la ANSP, y se ha calculado que para finales de 1994 deberían de haberse graduado unos 5,700 agentes”¹³³.

Otro punto álgido sobre la seguridad fue la desaparición de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda; que si bien fueron eliminadas por el gobierno, en su lugar fueron creadas la Guardia de Fronteras y la Policía Militar, manteniendo en activo a los

¹³³ Ricardo Córdova Macías. *El Salvador en transición: el proceso de paz* en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, volumen 10, España, 1995., pág. 66

mismos efectivos que habían participado en los cuerpos de seguridad desaparecidos. Cabe destacar que estos actos no contradecían del todo lo estipulado por los Acuerdos, pero iban en contra del espíritu de la reestructuración de la fuerza de seguridad nacional. La creación de estos dos organismos colocó en una crítica situación el proceso de consolidación de la paz; ya que el objetivo primordial de fortalecer a la PNC pasaba a un segundo plano, provocando que al tiempo, el FMLN pausara la desmovilización de sus elementos.

A inicios de la década de los noventa, nuevos fenómenos como el narcotráfico y el crimen organizado hicieron su aparición en el país, elevando los índices de violencia a niveles críticos. A pesar de los programas empleados para la eliminación de armamento en la sociedad civil, mucho de éste fue a dar a manos de grupos criminales; a pesar de la situación, el gobierno de Cristiani y posteriormente el de Calderón Sol mostraron un interés medio por profesionalizar y desarrollar los nuevos cuerpos de seguridad pública. Podemos explicarnos la reacción gubernamental de la siguiente manera, el quitar el control de la seguridad pública a los militares afectaba también los intereses de grupos muy poderosos (políticos y económicos) pertenecientes del antiguo régimen salvadoreño, los cuales apostaban por mantener (a pesar de la situación social) el status quo que por años había prevalecido en el país.

3.2.2.2 Poniendo fin al autoritarismo militar: La reforma a las FAES

La reforma de las FAES dependió de tres factores fundamentales; las recomendaciones finales emitidas por la Comisión ad hoc, el compromiso político del gobierno para aplicar dichas recomendaciones (aunque de forma relativa y eventual) y la presión que ejerció ONUSAL a través de la División Militar para llevarlas a cabo. La División Militar contaba con la participación de 380 observadores militares y 15 oficiales pertenecientes a varios países (quienes también habían participado en ONUCA); esta División supervisó la depuración de las FAES, la desmovilización del FMLN y el cese total de las hostilidades.

El tema de las FAES representó uno de los puntos de negociación más álgidos para el régimen, ya que ante la imposibilidad de eliminarlas completamente o fusionarlas con los miembros de la guerrilla, el gobierno aceptó iniciar un proceso de reestructuración, depuración y reducción, utilizando las reformas legislativas adoptadas

en 1991 que establecen los nuevos valores y objetivos bajo los cuales debían actuar. Por su parte, el Acuerdo de Chapultepec también rescata en el capítulo I estos principios;

Conforme a lo establecido por la Constitución, la Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la Nación: es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. Su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona y el respeto a sus derechos; del respeto y defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño; de la noción de la [FAES] como una institución ajena a toda consideración política, ideología ó de posición social o a cualquier otra discriminación; y de la subordinación de la institución armada a las autoridades constitucionales¹³⁴.

Con respecto a la disminución de las FAES, “la reducción directa hasta el primero de mayo de 1992, fue de 14,356 efectivos, a los que deberían de sumarse 6,092 efectivos que fueron separados de la función de seguridad pública, lo que totaliza 20,448 elementos de tropa”¹³⁵. Entre enero de 1992 y febrero de 1993 las FAES fueron reducidas a casi un 50% de su número original; terminando formalmente su disminución el 31 de marzo de 1993. Con estas actividades el Secretario General de Naciones Unidas reconoció que el gobierno de Cristiani había tomado los pasos necesarios para el cese del conflicto, aunque aún quedaban los casos relacionados con los militares acusados en los reportes finales de las comisiones Ad Hoc y de la Verdad.

La transformación militar abrió la posibilidad de redefinir las relaciones cívico-militares en El Salvador [a pesar de ello] la intervención civil en asuntos militares es percibida por algunos actores estatales como violación a la autonomía militar, esto debido a la profunda convicción de que políticos y civiles no pueden intervenir en asuntos internos militares. Esta forma de pensar refleja una cultura que no entiende la subordinación de los militares al poder civil en una democracia¹³⁶.

La reforma a las fuerzas de seguridad planteada en 1991 y consolidada posteriormente en el Acuerdo de Chapultepec, no sólo representa el éxito obtenido por el FMLN frente al gobierno en la mesa de negociación; también fue un éxito para la élite gubernamental, ya que colocar a las FAES al servicio de la nación y bajo el control del Ejecutivo abrió el camino de la nueva dinámica de las relaciones de poder. Con los Acuerdos de paz los militares fueron excluidos del juego político nacional y sometidos al

¹³⁴ Acuerdo de Chapultepec (1992), capítulo I *sobre la Fuerza Armada*.

¹³⁵ Gobierno de El Salvador. *Balace de Ejecución de los Acuerdos de Paz al 31 de mayo de 1992*. El Salvador, 1992, pág. 36.

¹³⁶ Margarita S. Studemeister. *Op.Cit.*, pág. 28.

poder civil, algo que hubiera sido impensable en 1984 durante el gobierno de Duarte; con la reforma cívico-militar, el Estado salvadoreño ordenó la estructura de poder en el país, preparando el terreno para el establecimiento de un régimen civil pleno y más democrático.

Finalmente la reforma a las FAES enmarcada por un halo protector de los derechos humanos es resultado de la influencia del triunfo del pensamiento liberal en las Relaciones Internacionales durante la década de los noventa y su impacto en el modo de operar de los organismos internacionales. Dentro de este pensamiento liberal, como lo hemos visto anteriormente, destaca el establecimiento de democracias formales en aquellos países con estructuras autoritarias; en este sentido, es posible entender la experiencia electoral salvadoreña de 1994 impulsada con tanta fuerza por las Naciones Unidas y el impacto que generó en el rumbo de ONUSAL.

3.3. De las botas a los votos: las elecciones de 1994.

Con el cese al fuego alcanzado en diciembre de 1992 la ONUSAL da por finalizada la transición salvadoreña que va de la guerra a la paz; el FMLN había sido desmovilizado e integrado a la vida político-civil y las FAES habían hecho la purificación de sus tropas con base en los reportes emitidos por las Comisiones sobre derechos humanos desplegadas por la Misión. Los actores involucrados en la pacificación del país se encaminaron hacia las elecciones del 20 de marzo de 1994, en las que se elegirían presidente de la República, todos los miembros de la Asamblea Legislativa (mediante el sistema de representación proporcional), 262 presidentes municipales y veinte representantes del Parlamento Centroamericano; en palabras del Secretario General Boutros Ghali “dada la importancia de las elecciones, éstas serían la culminación lógica del proceso de paz”¹³⁷.

En 1993 la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo código electoral que generó algunos cambios en el sistema electoral salvadoreño. Por un lado, se creó el Tribunal Superior Electoral (TSE) en sustitución del Consejo Central de Elecciones; una característica de éste, radicó en que sus miembros (Magistrados) eran electos por los partidos políticos en la Asamblea; siendo ARENA (por ser el partido de mayoría) el responsable de designar al presidente de dicho órgano. Con respecto al FMLN, debido

¹³⁷ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 36

a que la Constitución prohibía la participación de los “partidos políticos armados”, éste obtuvo el estatus de “partido político en formación” hasta su desarme y desmovilización total en 1993. A pesar de estos avances, el código electoral requería de serias reformas para hacerlo más democrático.

Para monitorear las elecciones, ONUSAL desplegó una División Electoral compuesta de 900 observadores electorales de 56 países distintos¹³⁸, “con el mandato de observar el proceso electoral, preelectoral, y postelectoral”¹³⁹ en cinco etapas:

- Del 1º al 30 de julio de 1993: Organización en los ámbitos centrales y regionales.
- De julio a diciembre de 1993: Verificación de la inscripción de los ciudadanos al registro de electores.
- De diciembre de 1993 a marzo de 1994: Inicio de las campañas electorales y observación de las mismas.
- 20 de marzo de 1994: Observación de las elecciones y despliegue de observadores en todos los puntos de votación.
- Del 1º al 30 de abril: Conteo de los votos y preparación de la segunda vuelta para elecciones presidenciales.

Entre las funciones que desarrolló la División Electoral destacan: observar la imparcialidad de las decisiones realizadas por la autoridad electoral, promover la incorporación de todos los ciudadanos con derecho a voto al padrón electoral, evitar el fraude electoral, proteger la libertad de expresión de todos los ciudadanos en todo momento, recibir las denuncias sobre el proceso electoral hechas por los partidos políticos antes y después de la elección, y comunicárselas a la autoridad electoral, y desplazar observadores electorales a lo largo del país el día de los escrutinios. La División Electoral también supervisó el rumbo de las campañas, las cuales iniciaron de la siguiente manera: para la elección presidencial comenzó el 20 de noviembre de 1993, para la Asamblea Legislativa el 20 de enero de 1994 y para las municipales un mes antes de la elección. Durante las campañas la División Electoral recibió alrededor de 300 denuncias de los partidos divididas de la siguiente manera:

¹³⁸ Además de la División Electoral, de acuerdo al reporte final del Secretario General, al menos 3000 observadores internacionales se sumaron al esfuerzo de ONUSAL para monitorear la elección.

¹³⁹ Sitio Oficial de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Misiones finalizadas en América en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm consultado el sábado 24 de febrero de 2007.

Medidas arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas.	23%
Actos de intimidación	21%
Destrucción de material de publicidad	18%
Agresión	9%
Asesinatos	7%
Otras denuncias	22%

Fuente: Sitio Oficial de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Misiones finalizadas en América.

Seis partidos políticos y una coalición fueron registradas para participar en las elecciones: el partido gobernante Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Partido Demócrata Cristiano (PDC); la coalición compuesta por Convergencia Democrática (CD), el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN); el Movimiento Solidario Nacional (MSN), el Movimiento Unido (MU), el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) y el Partido de la Conciliación Nacional (PCN). Un día antes de la elección se estimaba que en el país existían 2.3 millones de electores potenciales, de los cuales 85% se encontraba en condiciones de ejercer su voto, tanto el ACNUR como el PNUD colaboraron con los programas destinados a la actualización de los registros de electores.

Para febrero de 1994 se habían restaurado los registros públicos de 3,479 municipios en 14 departamentos, el reemplazo de 164,166 actas de nacimiento nuevas, 234,332 documentos de identidad personal (...) Como resultado, ciudadanos que anteriormente se les había negado completamente la posibilidad de ejercer sus derechos civiles por falta de documentos legales no enfrentarían más éste obstáculo¹⁴⁰

El día de la elección la División Electoral y el TSE montaron 6,984 juntas receptoras de votos a lo largo del país y 355 centros de votación; de acuerdo a ONUSAL, observadores de todos los partidos políticos estuvieron presentes en la mayoría de los centros de votación y no se registraron irregularidades graves que pusieran en duda los resultados del conteo final, aunque la División Electoral admitió en sus reportes que ciertas fallas técnicas fueron visibles. Un punto interesante a destacar es que a pesar de los altos índices de violencia registrados antes de la elección (aquellos con motivaciones políticas en 1993), el 20 de marzo de 1994 el proceso se llevó a cabo en paz.

¹⁴⁰ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 48

Partido político o coalición		Resultado
Presidenciales 1ª vuelta 20 de marzo de 1994		
Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)		49.03%
Coalición Convergencia Democrática (CD-FMLN-MNR)		24.9%
Partido Demócrata Cristiano (PDC)		17.87%
Partido de Coalición Nacional (PCN)		5.39%
Partido Movimiento de Unidad (PMU)		2.41%
Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN)		1.06%
Movimiento Auténtico Cristiano (MAC)		0.83%
Presidenciales 2ª vuelta 24 de abril de 1994		
Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)		68.35%
Coalición Convergencia Democrática (CD-FMLN-MNR)		31.65%
Asamblea Legislativa Asientos	Municipios (262)	Diputados al Parlamento Centroamericano
ARENA 39 FMLN 21 PDC 18 PCN 4 CD 1 PMU 1	ARENA 206 PDC 29 FMLN 16 PCN 10 MAC 1	ARENA 9 PDC 4 FMLN 4 CD 1 PCN 1 PMU 1
<i>Fuente: United Nations. The United Nations and El Salvador., pág. 55</i>		

Como se observa en el cuadro anterior, en la elección para presidente el candidato de ARENA obtuvo el 49.3% de la votación, mientras que el candidato de la coalición CD logró el 24.9%, repartándose los demás puntos porcentuales entre los otros candidatos. Debido a que ninguno de los partidos obtuvo más del 50% (mayoría simple) en la elección para presidente, se agendó una segunda vuelta entre los dos contendientes con mayor puntuación, a realizarse el 24 de abril de 1994. En la segunda vuelta, Armando Calderón Sol del gobernante partido ARENA ganó 68.5% de la votación, dejando el 31.6% restante a su contrincante Rubén Zamora de la coalición opositora (de la cual formaba parte el FMLN). Así, ARENA, por segunda ocasión se postuló como el partido gobernante de El Salvador¹⁴¹.

¹⁴¹ Recordemos que el primer éxito de ARENA se dio en las elecciones presidenciales semicompetitivas de 1989 y después en las elecciones legislativas de 1991.

En los resultados de la elección para la Asamblea, ARENA ganó 39 asientos, mientras que el FMLN obtuvo 21, convirtiéndose así en la segunda fuerza política dentro del Legislativo. En el área municipal, ARENA demostró su control político ganando 206 de las 262 alcaldías; en este terreno el PDC obtuvo más ganancias que el FMLN al lograr el control de 29 municipios frente a 16 del antiguo grupo guerrillero, los demás espacios fueron ganados por los partidos pequeños. Al observar los resultados en los municipios y de acuerdo a la historia de la guerra, podríamos pensar que el FMLN obtendría mejores resultados en la elección; éste impugnó la mayoría de los resultados municipales ante el TSE, pero los magistrados coincidieron en que la acción era inválida dejando los resultados intactos.

Estas elecciones marcaron la pauta para el inicio de la transición democrática de El Salvador, más allá de las irregularidades presentadas en el proceso (las cuáles serán expuestas en el siguiente apartado), la diferencia trascendental de esta elección, es que por primera vez en la historia del país, la oposición al régimen encontró abierta la vía política para participar en el juego electoral, opción que por muchos años había permanecido cancelada y severamente castigada. A partir de éste momento la correlación de fuerzas políticas en el país cambió, apoyada por la reconstrucción institucional que representó la aplicación de los Acuerdos en áreas tan fundamentales del régimen salvadoreño de posguerra como lo eran los derechos humanos y la seguridad pública.

A pesar de esto, es importante subrayar que la transición hacia la democracia no se dio como un hecho aislado o dependiente de un solo factor; de ser así, caeríamos en el error de sustentar la existencia de un régimen democrático basado solamente en la realización de elecciones. Es en sí, el resultado de la conjugación de una serie de elementos democráticos (como las reformas institucionales implementadas con base en los Acuerdos) que crearon las condiciones necesarias para que se iniciara el proceso de transición en el país.

Como hemos observado anteriormente, la transición democrática no garantiza el pleno desarrollo de una democracia (proceso de consolidación), incluso se pueden presentar riesgos de regresión política hacia estructuras autoritarias que no han sido plenamente reformadas. El Salvador dio el primer paso hacia la transición, pero tras las elecciones nada aseguraba que este camino se continuara. Existían todavía temas pendientes de la reforma pactada, además de que para evitar las irregularidades que se

observaron en el preludio de la elección de 1994 y en el desarrollo de la misma, era necesario lograr una reforma electoral más integral.

Aunque las elecciones de 1994 fueron consideradas por la ONU como aceptables, ya que se desarrollaron adecuadamente en condiciones de libertad, igualdad política y transparencia, esto no significó que el ejercicio electoral salvadoreño estuviera exento de irregularidades y actos de desorganización capaces de poner en riesgo la transición alcanzada. Antes de enfrentar a los *demonios de la elección* me gustaría presentar los aspectos positivos del proceso, ya que finalmente son éstos los que permitieron reconocer en El Salvador el paso hacia la transición democrática.

A pesar de la guerra que afligió al país por doce años, en cooperación con otras agencias de la ONU, la División Electoral fue capaz de ampliar el registro electoral a casi dos millones de electores (aunque no todos lograron votar). La actualización del padrón electoral permitió a los observadores ubicar las localidades donde habría mayor actividad el día de la elección y dotó al país de un padrón moderno y confiable. En lo que se refiere a los partidos políticos, podemos reconocer su compromiso por participar plenamente en un proceso electoral en todos los niveles del gobierno sin rechazar los resultados finales presentados por el TSE. Por su parte, las elecciones para la Asamblea Legislativa y los municipios presentaron pocos conflictos.

Otros elementos positivos de la elección fueron el derecho de organización y expresión que tuvieron los ciudadanos en todo momento; la posibilidad de que todas las fuerzas políticas contaran con publicidad en los medios de comunicación (unos con más tiempos que otros); y la participación de las fuerzas de seguridad para resguardar la integridad de los electores. Con estos resultados y a pesar de las deficiencias presentadas en la primera vuelta para la elección presidencial, Naciones Unidas palomeó la casilla democrática del país y externó su satisfacción con el proceso: “el 7 de abril (...) El Consejo de Seguridad felicitó al pueblo salvadoreño por las históricas y pacíficas elecciones e hizo un llamamiento a todos los interesados para que adoptaran las medidas necesarias, de acuerdo con las recomendaciones del Secretario General, para corregir las deficiencias que habían surgido en la primera vuelta”¹⁴². Pero en verdad hubo faltas moderadamente graves en la elección, que no fueron del todo

¹⁴² Sitio Oficial de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Misiones finalizadas en América en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm consultado el sábado 24 de febrero de 2007

corregidas en la segunda vuelta, y que han formado parte del debate sobre la transición democrática del país en los últimos años.

3.3.1. Los demonios de la elección: irregularidades y deficiencias.

Siendo la primera elección democrática de El Salvador, no fue fácil eliminar las remanencias del pasado autoritario bajo el cual vivía el país. Los Acuerdos de Paz buscaron una transformación institucional del Estado salvadoreño con el objetivo de poder garantizar un gobierno responsable y protector de los derechos humanos, comprometido con el ideal democrático, en el que las relaciones cívico-militares estuvieran definidas en un marco jurídico que colocara a las FAES bajo el dominio del Ejecutivo.

La elección de 1994 mostró claros ejemplos de que esta transformación no había sido lograda plenamente aunque el propósito por consolidar lo establecido en los Acuerdos era evidente. Varios fueron los elementos negativos (yo les llamo *demonios*) que rodearon al proceso electoral conocido como las *elecciones del siglo*. Uno de los más importantes fue el clima de violencia a mediados de 1993 (al cual ya nos hemos referido), caracterizado por los asesinatos al estilo de escuadrones de la muerte de diversos líderes políticos del FMLN; este fenómeno fue considerado por *Human Rights Watch* como el problema más serio al que se enfrentaba la consolidación de la paz en El Salvador y la transición democrática. A pesar de los esfuerzos por resolver estos casos, y como lo vimos anteriormente, la impunidad se hizo presente en la antesala de la elección impactando negativamente en las intenciones del electorado.

De la mano de los asesinatos políticos (a los cuales se sumaron amenazas de muerte, secuestros y acosos a líderes sociales de izquierda), iban también en aumento los niveles de inseguridad: “de enero a septiembre de 1993 el crimen común aumentó un 300% y la tasa de homicidios se duplicó”¹⁴³. Así mismo, la tentación del gobierno por utilizar de nuevo a las FAES con el objetivo de detener la ola de violencia (ya que la PNC no lograba contener la delincuencia) era visible. En este escenario de violencia, la lógica apuntaba a que las elecciones no serían pacíficas; a pesar de ello sí lo fueron. Los asesinatos y desapariciones pararon a finales de febrero de 1994, pero considero que el clima de miedo y la incertidumbre social generada por estos fueron factores

¹⁴³ Human Rights Watch / Americas. *Op.Cit.*, pág. 4

determinantes para generar los niveles de abstencionismo observados (como se observará más adelante).

Por su parte, las campañas electorales fueron en muchas ocasiones espacios para la difamación y la agresión entre los contendientes. El FMLN sufrió de una clara propaganda hostil contra sus candidatos, financiada por grupos privados de derecha, así como la eliminación de propaganda política desplegada en las zonas urbanas: “la División Electoral recibió un cierto número de quejas alusivas a la utilización de recursos públicos para promover indirectamente al partido del gobierno”¹⁴⁴. Por otro lado, aunque todos los partidos contaron con acceso a los medios de comunicación, ARENA obtuvo más tiempo aire en éstos, ya que sus recursos económicos eran por mucho mayores a los de los demás partidos¹⁴⁵.

El debate político se centró en el futuro de la PNC y la reforma al poder judicial, ya que ninguno de los actores políticos logró enfocar su discurso en las necesidades reales del elector. Mientras que ARENA y la Coalición de izquierda discutían el futuro de los puntos pactados en el Acuerdo de Paz y la forma en la que los implementarían, éstos dejaban fuera de la agenda los temas socioeconómicos, como la reactivación de la economía del país para darle a los salvadoreños lo que necesitaban: empleo bien remunerado y seguridad social. El debate político en las campañas parecía estar despegado de la realidad social, en general los electores desconocían las especificidades de los Acuerdos de Paz, por lo que al escuchar a los candidatos refiriéndose a éstos, perdían cierto interés en las propuestas.

En lo concerniente al registro nacional, a pesar de que la División Electoral hizo una gran labor en la actualización del padrón; de los 2,700,000 electores registrados en la lista nominal, solamente el 87% contaba con credencial para votar, dejando fuera de la elección a 350,000 electores con pleno derecho a voto. El TSE mostró una clara incompetencia al momento de hacer los registros e ingresar los datos de los ciudadanos en el padrón, además de haber rechazado arbitrariamente las solicitudes de 74,000 salvadoreños (por razones técnicas) radicados en su mayoría en zonas en las que el FMLN tenía clara ventaja de ganar.

Más de 74,000 personas que habían solicitado su ingreso a la lista nominal no fueron incluidas, ya que sus aplicaciones no podían ser validadas mediante un

¹⁴⁴ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 50

¹⁴⁵ ARENA contó con la cantidad de 12 millones de dólares frente a \$270,000 dólares del FMLN para gastos de campaña. Thomas W. Walker, *Op.Cit.*, pág. 35

acta de nacimiento. Este número representó el 2.8% del total del electorado, pero en varias ex zonas de conflicto – zonas que representaban bastiones políticos del FMLN para la elección - el porcentaje de solicitudes no válidas fue del 10.4%¹⁴⁶

El día de la elección, en clara violación al código electoral, el TSE reubicó cuatro juntas receptoras de votos de sus municipios originales hacia la capital de Chalatenango, provocando la disminución de la votación en éstas, ya que no era fácil para los electores trasladarse a la capital a emitir su voto. Por otro lado, la posibilidad de votos múltiples (una persona votando varias veces), así como el voto de los muertos eran factibles. Existían casos de personas que habían tramitado la credencial de elector más de una vez, mientras que por “razones técnicas”, los nombres de los electores fallecidos no habían sido eliminados de la lista nominal.

El día de la elección hubo varias irregularidades técnicas en torno a las juntas receptoras de votos, ya que algunas abrieron después de medio día, otras sobrepasaron su capacidad para atender a los electores y su falta de organización volvió lento el proceso de emisión del sufragio. La situación del transporte fue otro de los problemas que caracterizó la elección y que fue corregido en la segunda vuelta. De acuerdo al reporte de ONUSAL sobre las elecciones, “las irregularidades no han tenido ningún impacto en las elecciones presidenciales, pero podrían haber influido en algunos de los resultados de la elección para la Asamblea y de los consejos municipales, debido al tamaño tan pequeño del distrito electoral”¹⁴⁷.

Finalmente, a pesar de ser consideradas por Naciones Unidas como las “elecciones del siglo” y “la culminación lógica del proceso de paz”, para el salvadoreño promedio la elección no representó un cambio substancial en su forma de vida, ya que aunque en esta ocasión no hubo un apagón del sistema o un fraude electoral impositivo, el proceso no representó una solución tangible a sus problemas más cercanos, esto (aunado a la violencia política y a las altas tasas de inseguridad) se vio reflejado en los niveles de participación, los cuales fueron de 55% en la primera vuelta y 46% en la segunda. Aún así, 1,300,000 personas votaron el 20 de marzo de 1994, 400,000 votos más que en la elección de 1991.

Aunque las elecciones de 1994 fueron vistas como el punto de culminación del proceso de paz, Naciones Unidas no cayó en la tentación de retirar inmediatamente a sus elementos del país, era evidente que el nivel de institucionalización alcanzado con

¹⁴⁶ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 51

¹⁴⁷ United Nations. *Op.Cit.*, pág. 53

base en las reformas logradas por los Acuerdos de Paz era amplio, pero estas instituciones no estaban del todo consolidadas y corrían el riesgo de debilitarse. Después de los comicios, ONUSAL replanteó sus objetivos en el país y preparó el terreno para la disminución de sus fuerzas y la concentración de sus esfuerzos en los temas pendientes de Chapultepec, para ello era necesario trabajar de la mano con un cuerpo consultivo que asegurara la continuidad del proceso desde adentro; en este sentido, COPAZ era el mecanismo idóneo para responder a estas necesidades.

3.3.2. 1995: Concluyendo el mandato.

COPAZ se componía de dos representantes del gobierno, dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea; el objetivo de su creación era vincular a la sociedad civil¹⁴⁸ y a las fuerzas políticas con los compromisos pactados en los Acuerdos de Paz. En este sentido, COPAZ funcionó como un cuerpo consultivo que, aunque no tenía poderes legislativos ni ejecutivos, buscaba la creación de consensos antes y después de las elecciones. La importancia de COPAZ radicó en que gracias a ésta, Naciones Unidas logró compartir sus criterios al respecto del proceso de paz con los actores nacionales, ya que este Consejo funcionó también como mediador interno a un nivel más social. Tras la elección de 1994 COPAZ continuó sus labores, cada vez con mayores dificultades, ya que su incapacidad de acción le impedía disuadir uno u otro comportamiento de los partidos políticos en torno a las reformas institucionales. Aún así, a través de la negociación interna COPAZ logró poner a negociación entre los partidos políticos cualquier tema relacionado con Chapultepec antes de realizar algún cambio.

Tras las elecciones de 1994, ONUSAL hizo un fuerte llamado al gobierno del presidente Armando Calderón Sol para continuar con los temas pendientes de la agenda de paz. El objetivo democrático de la Misión se había completado; no obstante algunos temas considerados como básicos que habían originado el conflicto en un inicio seguían pendientes, por ejemplo, la transferencia de tierras a excombatientes y la reforma agraria habían avanzado solamente en un 24% y la reintegración total de ex miembros del FMLN a la vida civil presentaba serio retrasos. Por otro lado, el apoyo

¹⁴⁸ COPAZ abrió espacios de representación a grupos sindicales, de derechos humanos, estudiantiles y religiosos para vincularlos con los Acuerdos de Paz, se creó con el Acta de Nueva York.

financiero internacional para la implementación de proyectos surgidos de los Acuerdos había disminuido. En palabras de Boutros Boutros Ghali: “los donadores continuaban mostrando cierta reticencia para proveer de financiamiento adecuado a sectores vitales [ANSP y PNC], pero mantenían su apoyo generoso para promover proyectos de infraestructura y medio ambiente”¹⁴⁹.

Otro problema que resurgió tras las elecciones fueron los escuadrones de la muerte, quienes hicieron su reaparición en el país mostrando sus claras intenciones de debilitar los logros alcanzados por los Acuerdos y revertir el proceso de paz que ahora culminaba. Al respecto, el sistema de justicia mostró fallas y falta de interés por resolver los casos de asesinatos políticos ejecutados en 1994, dejando esta tarea a la División de Derechos Humanos de la Misión y aumentando así, la situación de impunidad todavía imperante en el país. Por su parte, la PNC creó una División de Investigación Criminal con el objetivo de localizar y desarticular todos los grupos ilegales armados que operaban en el país bajo la protección de algunos miembros de las FAES.

Varios temas quedaron pendientes en la agenda política de ONUSAL, especialmente aquellos relacionados con el sistema de impartición de justicia y con el rumbo y dirección de la economía. El gobierno de Calderón Sol tenía la obligación de concluir los compromisos adquiridos por su antecesor y en este sentido, reincorporar plenamente a la vida civil a todos los excombatientes del FMLN; por otro lado, era evidente la necesaria aplicación de una reforma integral al sistema judicial, ya que a pesar de las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad en su reporte final (1993), el sistema judicial salvadoreño sufrió pocas transformaciones y los magistrados nunca fueron removidos de su cargo.

Los Acuerdos tuvieron un mínimo impacto en lo relativo a la economía, dejando al gobierno el diseño y dirección de ésta; para ello Cristiani creó el Plan de Nacional de Reconstrucción, que a pesar de sus objetivos, poco cambió las relaciones económicas de los salvadoreños. Este programa pretendía dirigir los programas socioeconómicos nacidos de los Acuerdos y aplicarlos a los 115 municipios de las regiones donde se extendió el conflicto armado, así como en las localidades consideradas bastiones políticos del FMLN. A nivel civil, se creó en 1992 el Foro de Concertación Económico-Social, entendido como el mecanismo de generación de acuerdos entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores; algunos de los temas que se trabajaron en este Foro fueron: la reactivación económica, las políticas laborales y la agenda para la aplicación

¹⁴⁹ United Nations. *Op. Cit.*, pág. 59

de los fondos de financiamiento internacionales, ninguno de estos programas generó un impacto considerable en la vida económica del país.

Finalmente, a pesar del éxito logrado por la Misión en la pacificación de El Salvador, podemos apreciar que nuevos desafíos se hicieron presentes en la etapa de posguerra, haciendo todavía necesaria la presencia de la Organización en el país. A través de la resolución 961 de 1994, el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de ONUSAL hasta el 30 de abril de 1995 (con una reducción total de su personal a 100 funcionarios internacionales), esto con el objetivo de continuar con la observación de la aplicación cabal de los Acuerdos.

A pesar de los esfuerzos encaminados a reformar el sistema de justicia, el sistema electoral y la situación de la seguridad, ONUSAL no logró la consolidación de éstos. En su reporte del 31 de octubre de 1994, el Secretario General pidió que la participación de Naciones Unidas en El Salvador no terminara con la conclusión del mandato, proponiendo que una pequeña Misión se mantuviera presente en el país como muestra del compromiso adoptado por esta organización en torno a la transformación institucional del Estado salvadoreño y la consolidación del proceso de paz. Así, la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) comenzó sus labores el 1º de mayo de 1995.

Apuntes sobre una transición democrática no anunciada.

A pesar de que a continuación expondré mis conclusiones, decidí nombrar este apartado como *los apuntes sobre una transición democrática no anunciada*, debido a que el andamiaje liberal ha llevado a diferentes teóricos y académicos a relacionar los temas de *democracia* y *democratización* con los temas de paz. Además parece que los estudios sobre la democracia se mantienen presentes y vigentes en la agenda internacional a pesar de la evolución de los conflictos internacionales; teniendo su mayor impacto en el discurso internacional, en los diferentes centros de producción académica occidentales y orientales, en las agendas de política interior y exterior de los países, y en los objetivos internacionales principales en torno a la promoción de la paz, como se vio en el documento *Una Agenda para la paz*, del entonces Secretario General de Naciones Unidas Boutros Ghali en 1992.

Esta tesis abordó tres temas substanciales: los estudios sobre transición democrática, El Salvador y Naciones Unidas. Cada uno de estos arrojó por sí solo conclusiones propias, las cuales intentaré entrelazar en esta última sección; a reserva por supuesto, de que también se puedan abrir nuevas líneas de investigación dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales en proyectos académicos a futuro.

Me gustaría comenzar con algunas ideas sobre el pensamiento liberal en las relaciones internacionales y su impacto en los estudios sobre *transitología*. Aunque utilicé en el marco teórico una serie de autores promotores del liberalismo político para explicar las dinámicas internacionales democratizadoras de la década de los noventa, debo decir que la “receta liberal” de libre mercado y democracia, no ha tenido del todo resultados positivos para la mayoría de los países en desarrollo o en subdesarrollo (y con esto me refiero al desarrollo de sus economías y de su calidad de vida). Hoy en día podemos apreciar que aunque Latinoamérica en general, vivió un desarrollo político en la década de los ochenta y noventa, al derribar a los gobiernos autoritarios y transitar hacia las democracias representativas, los modelos económicos aplicados no han llevado a la región a lograr los niveles de desarrollo social y económico deseados; se ha calificado incluso a los años ochenta, como una “década perdida” para las economías latinoamericanas.

Al respecto, mi segunda conclusión es que la visión liberal, con todas sus características, no puede ser plenamente aplicada a las relaciones internacionales; incluso podría decir que existen una serie de “falacias” propias del pensamiento liberal

que han puesto en riesgo las políticas y programas implementados por los organismos internacionales, sobre todo después de la Guerra Fría. Además del liberalismo existen otras teorías capaces de explicar y en esta medida, proponer soluciones a los nuevos temas de la agenda internacional[▲], pero tal parece, que el enfoque teórico-conceptual de los organismos internacionales de mayor impacto, es determinado por una visión occidental que en palabras de Fukuyama, funciona como una “locomotora mundial”. Esta limitada flexibilidad del discurso pone en riesgo el verdadero entendimiento de los temas internacionales de mayor trascendencia, especialmente aquellos generados en una etapa multipolar de las relaciones internacionales, en donde la hegemonía de un actor ha sido disminuida por la presencia de viejos y nuevos actores; es en este punto donde la visión liberal de organismos políticos y financieros debería adaptarse a la realidad internacional y flexibilizar la forma de analizar diversos fenómenos.

No todo es negativo dentro del pensamiento liberal (de ser así no lo hubiera utilizado en mi marco teórico), el mayor éxito del liberalismo ha sido promover y elevar la importancia del individuo en el escenario internacional. Es decir, proponer y observar por que todos los países respeten los derechos inherentes al ser humano. La promoción de los derechos humanos, los derechos civiles y políticos, así como su relación con la implementación de gobiernos representativos electos democráticamente, no hubieran sido posibles sin el papel que ha jugado el liberalismo en las relaciones internacionales. La adopción de estos ideales por parte de los organismos internacionales ha sido visible y trascendental en la búsqueda continua de la paz entre los Estados, sustituyendo la guerra por la cooperación internacional y las armas por el diálogo, es en este punto que Naciones Unidas ha logrado varios éxitos.

Más allá de conferirle milagros políticos e ideales sobrevaluados a la democracia como forma de gobierno, considero que es en la actualidad *the only game in town*. En este sentido, es el mejor mecanismo para regular el acceso al poder en un marco constitucional de igualdad política, de tolerancia y de respeto a los derechos de los individuos. El problema surge al querer imputar a la democracia más cualidades de las que en realidad tiene, y esperar que por sí sola lleve a los países por los caminos del desarrollo social y económico, uno de los principales errores en los que han caído los impulsores del pensamiento liberal. Más bien en un sistema democrático, los ciudadanos deben tener el poder de decidir a través de sus representantes el rumbo de su país, y las

[▲] Por ejemplo, el constructivismo o el neomarxismo son capaces de explicar temas como los procesos de democratización ó movimientos nacionales, etc.

decisiones tomadas en los centros de poder serán las que cumplan con los objetivos de desarrollo antes mencionados.

Antes de la llegada de Naciones Unidas a El Salvador, sus líderes políticos decían vivir en una democracia, incluso algunos autores hablan del inicio de la transición democrática con la llegada de Duarte al poder. Considero que el uso indebido e imprudente del concepto “democracia y transición” por parte de los estadistas y líderes políticos pone en riesgo el fin último de la democracia misma, perdiendo su significado dentro de un conjunto de ideales y valores vagos aplicables o no a un determinado gobierno. Por esta razón es importante tener claro el significado de los conceptos, de tal forma que se puedan erigir políticas y programas de acción con objetivos bien definidos. Otro éxito del pensamiento liberal ha sido el de *internacionalizar la democracia*, es decir, extraerla de los límites propios del Estado y elevarla al discurso internacional.

Este binomio democrático-liberal se hizo presente en El Salvador de los años noventa; Naciones Unidas a través de ONUSAL vivió esta experiencia en donde el logro de la paz culminó con la celebración de una elección democrática. No todas las elecciones pueden ser consideradas como referentes básicos de un sistema democrático; como vimos en el capítulo 2, las elecciones pueden funcionar como el mecanismo para la implementación de gobiernos autoritarios o incluso para el mantenimiento de los mismos en el poder. En este sentido, El Salvador no transitó solamente a partir de sus elecciones, y aunque fueron una herramienta fundamental del proceso, la presencia de una serie de elementos característicos del pensamiento liberal permitió a este país centroamericano dar ese paso hacia la transición.

Es importante resaltar en estos *apuntes* lo que una *transición hacia la democracia* significa para un Estado y para su sociedad, ésta es el resultado del proceso de dilución y desilusión del régimen autoritario y su sustitución por el establecimiento de alguna forma de democracia. Así, encuentro en El Salvador, especialmente en el periodo de la participación de Naciones Unidas (1990-1995), el elemento más importante que permitió el paso hacia la transición: los *Acuerdos de Paz de 1992*.

La intención de establecer un gobierno democrático se cubrió por el halo pacificador de Naciones en este país y para que esto sucediera era necesario implementar una serie de unidades democráticas que embonaron una a una dentro del acuerdo de paz, estas fueron: la reforma militar que puso a las FAES al mando de los civiles, la acción de poner la seguridad de los salvadoreños en manos de una policía civil (PCN); la protección de los derechos humanos (incluidos los derechos políticos y civiles)

como objetivos del gobierno y la más importante, la apertura del régimen hacia la igualdad política, permitiendo que aquellos actores vetados de la vida político-electoral salvadoreña participaran en el juego democrático por el acceso al poder, elemento nodal de una poliarquía.

Aunque la transición democrática no fue anunciada como un objetivo principal de ONUSAL, puesto que originalmente esta Misión fue desplegada con el objetivo de vigilar la aplicación de los Acuerdos firmados y observar la situación de los derechos humanos en el país, las elecciones de 1994 fueron para Naciones Unidas la culminación lógica del proceso de paz. En palabras de Álvaro de Soto[^], *las negociaciones de paz en El Salvador, resultaron ser sobre la construcción de la democracia*. Visto desde la teoría democrática, la elección de 1994 cumplió con los requerimientos básicos de una democracia: 1) se respetó el sufragio universal, 2) el voto fue libre y secreto y 3) las fuerzas políticas contaron con el derecho a organizarse para participar en éstas, dándole un carácter competitivo y abierto al proceso electoral (el FMLN se convirtió en partido político y se posicionó como segunda fuerza en la Asamblea Nacional).

Los Acuerdos de Paz de 1992 crearon en El Salvador la estructura jurídico-institucional básica necesaria para establecer una democracia constitucional, cuyas bases ya se habían comenzado a sentar a través de las reformas realizadas a la constitución nacional en abril de 1991. Con las reformas constitucionales y los Acuerdos de Paz se crearon también algunas de las instituciones características de una poliarquía, esto es: a) gobernantes electos, b) elecciones libres, justas y frecuentes, c) libertad de expresión, d) fuentes alternativas de información e) libertad de asociación y f) ciudadanía inclusiva. Aún así, es importante mencionar que las estructuras autoritarias enraizadas en el régimen tras doce años de guerra no fueron eliminadas completamente en esta primera transición, más bien es tarea que sigue pendiente, en la etapa de la consolidación de la democracia, para llegar a un Estado democrático constitucional pleno en El Salvador.

Con respecto a la participación de Naciones Unidas, es importante mencionar el terreno político en el cual fue desplegada la Misión de ONUSAL. El Salvador fue por muchos años un campo de batalla de los principales actores de la Guerra Fría; Estados Unidos en su afán por salvaguardar su seguridad regional, traicionó sus ideales y principios democráticos en su lucha contra el comunismo, apoyando así a gobiernos militares claramente autoritarios y sin ninguna vocación por la democracia ni por la

[^] Representante del Secretario General Pérez de Cuellar en El Salvador durante el proceso de paz.

protección de los derechos humanos. El binomio oligárquico-militar salvadoreño y su alianza con Washington, fue una de las causas del gran retraso político que sufrió este país, por ende no podemos decir que Estados Unidos estaba plenamente comprometido con la democratización de El Salvador, más bien su discurso se moldeaba a la situación internacional.

Por otro lado, el régimen salvadoreño tuvo en varias ocasiones momentos de liberalización política, un ejemplo claro de esto, son los éxitos electorales alcanzados por el PDC a finales de los años sesenta; aunque como todo proceso de liberalización, éstos pueden presentar una regresión, y en la medida en la que la situación político-social se tranquiliza o se agudiza, el régimen presiona o cede. El estudiar el caso salvadoreño nos mostró que cuando los espacios político-institucionales son clausurados, la oposición se radicaliza, buscando otros caminos para influir en los gobiernos, la salida más radical es la violencia, y en El Salvador la única salida disponible para la izquierda política, fue la vía armada como voz a sus demandas.

La participación de Naciones Unidas no hubiera sido posible sin la presencia de ciertos factores, tanto nacionales como internacionales, entre los cuales destacan: el fin de la Guerra Fría, la pérdida de interés de Washington en la región, la nueva política exterior de la administración Bush, la cancelación de la mediación interna por parte de las FAES y el empate militar entre las dos partes beligerantes. Así, Naciones Unidas se enfrentó a este escenario en el cual las diferentes causas de la guerra se interrelacionaron como un todo muy complejo, por lo que no era posible resolverlo con una sola acción ni en una sola pista, era necesario atender el conflicto a partir de sus causas más importantes, una de ellas: *la falta de un gobierno democrático*.

Los Acuerdos de Paz crearon las condiciones político-institucionales necesarias para hacer que El Salvador transitara hacia la democracia, por un lado se elimina el poder de las FAES y se subordinan al poder civil, se crean organismos del Estado encargados de promover y proteger los derechos humanos, se reforma la ley electoral y se crea el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, se abre el juego político-electoral a todas las fuerzas políticas, incluida la exguerrilla y finalmente, se realizan elecciones presidenciales, legislativas y locales en 1994. Bajo este nuevo andamiaje liberal, las elecciones son supervisadas por Naciones Unidas a través de ONUSAL y por diversos observadores electorales nacionales e internacionales, facilitando la elección del primer gobierno democrático de El Salvador. En este sentido, la hipótesis central de esta tesis queda comprobada, *la ONU como actor externo en el proceso de pacificación de El*

Salvador facilitó, a través de los Acuerdos de Paz, la terminación del conflicto militar, influyendo de esta forma en los actores internos para iniciar un proceso político de transición hacia la democracia.

Naciones Unidas no solo condujo hacia la transición democrática de El Salvador, sino que a través de la operación de mantenimiento de la paz desplegada en éste país, logró un fuerte impacto en otras áreas de la vida política y social de El Salvador, al tiempo que cosechaba algunos fracasos en áreas socio-económicas. Para finalizar estos *apuntes* quisiera presentar una serie de conclusiones sobre del papel que desarrolló la Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador:

- El Salvador funcionó como una especie de Laboratorio de experimentación para Naciones Unidas, ya que por primera vez se realizaron acciones características de una *Misión de construcción de la paz en una etapa de post-conflicto (Post-conflict peace-building)*, definida en *Una Agenda para la Paz* de 1992 como las acciones para identificar y apoyar aquellas estructuras que pueden fortalecer la paz con el objetivo de evitar una regresión hacia el conflicto; así pues, ONUSAL se caracterizó por ser una operación de establecimiento, mantenimiento y construcción de la paz.
- Fue importante para la pacificación de El Salvador y en general de Centroamérica, la imagen del Secretario General Pérez de Cuellar y su equipo de latinoamericanos así como de otros funcionarios internacionales, conocedores de la temática y persuadidos por el ideal de abordar de forma multilateral el conflicto. Ellos entendieron de mejor manera las raíces histórico-políticas de la guerra y pudieron proporcionar la negociación entre las partes involucradas.
- Con la firma del Acuerdo de Paz de 1992, se dio inicio a dos transiciones en El Salvador, la transición hacia la paz y la transición hacia la democracia. Chapultepec significó el acuerdo político mediante el cual las partes reestructuraron una serie de relaciones que durante años de régimen autoritario se habían deformado; esto es, la relación cívico-militar, sociedad-gobierno y sociedad-política.
- El discurso de la protección a los Derechos Humanos como razón inicial para el despliegue de una Misión internacional de ONU en El Salvador fue de particular importancia para involucrarse plenamente en la vida política salvadoreña, y a

partir de esto, expandir las facultades de ONUSAL en áreas militares, de seguridad, económicas y electorales.

- La intención de Naciones Unidas por transformar al Estado salvadoreño fue evidente, es decir, no sólo se buscaba la pacificación de un país en guerra, sino que además se estableció como objetivo crear la estructura institucional básica para evitar una regresión al conflicto. En este sentido, la Comisión adhoc y la Comisión de la Verdad jugaron un papel preponderante para destruir el fantasma de la impunidad en el país y traer paz social entre salvadoreños.
- Las elecciones de 1994 en las que participó por primera vez el FMLN integrándose a la vida político-institucional del país, fue un logro clave del proceso de paz, aunque la presencia del abstencionismo por parte del electorado opacó un poco estos esfuerzos. El abstencionismo y la falta de interés en los procesos electorales pueden ser entendidos como consecuencia de los años de guerra o como una realidad social por la que atravesaba la sociedad salvadoreña ante la incapacidad del Estado para incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos y ofrecer condiciones básicas de seguridad pública y desarrollo económico y social. Además, tras doce años de guerra y varias décadas de elecciones controladas y semiabiertas, es lógico que la población viera con escepticismo estos mecanismos.
- La estrategia de Naciones Unidas en El Salvador abrió paso a un mayor incremento del papel de la comunidad internacional en la promoción de reformas democráticas, a pesar de esto, serios problemas técnicos se hicieron presentes en la elección de 1994, tales como la incapacidad de registrar a todos los ciudadanos en el registro nacional, el desarrollo de campañas electorales sucias, el uso de recursos públicos para la campaña de ARENA y la movilización de centros de votación hacia zonas alejadas y de difícil acceso el día de los escrutinios; a pesar de esto, no se presentaron fraudes electorales y todos los partidos políticos aceptaron los resultados que fueron monitoreados y contados por la División Electoral de ONUSAL.
- ONUSAL jugó un papel innovador y multidimensional en El Salvador, enfatizando su rol en dos áreas: el mantenimiento y la construcción de la paz. Entre sus éxitos destacan además de la desmovilización del FMLN, la reducción de las fuerzas del gobierno en tamaño y capacidad, el establecimiento de una nueva doctrina de defensa y respeto de los derechos humanos en las filas de las FAES,

la reforma del sistema judicial y electoral (en las que quedaron algunos temas pendientes).

- Aunque ONUSAL es vista como uno de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP's) más exitosa de Naciones Unidas, ya que incluyó en su visión una serie de elementos pacificadores que ninguna otra Operación había incluido, existieron varios aspectos negativos o temas que quedaron pendientes tras la firma de los Acuerdos de Paz y de la conclusión de su mandato. Estos fueron: los temas socioeconómicos no fueron realmente impulsados y fueron dejados en manos del gobierno; el proceso de reparto de tierras a excombatientes fue lento y burocrático, obteniendo pocos resultados; la aparición de *escuadrones de la muerte* antes y después de las elecciones de 1994; el asesinato de líderes del FMLN fue un duro golpe al proceso de paz; y la incapacidad de Naciones Unidas de implementar plenamente las recomendaciones realizadas en los reportes finales de las Comisiones Ad Hoc y de la Verdad fue seriamente criticada. En este sentido surge una interrogante ¿Qué tanto puede obligar y presionar Naciones Unidas a través de una OMP a los actores internos para que ejecuten y sigan lo establecido por los Acuerdos de Paz?
- Con respecto al programa de transferencia de tierras, a pesar de que éste fue lento y concluyó cinco años después de la firma de los Acuerdos de Paz, varios beneficiarios enfrentaron problemas tales como falta de créditos agrícolas, la insuficiente asistencia técnica por parte del gobierno, así como la exclusión del programa de varios miembros ex pertenecientes a grupos paramilitares, que hacían de la guerra su forma de vida, es decir, sus ingresos económicos provenían de esta actividad.
- Finalmente, entre 1980 y 1990 Centroamérica, a pesar de los problemas todavía presentes en la zona, se convirtió en un lugar más pacífico; al tiempo que la ONU y en menor medida la OEA, lograron tener un efecto positivo en la pacificación y en la transición democrática de países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La constante participación de los actores externos en la promoción de la democracia puede lograr que los conflictos internos e internacionales sean eliminados a través de la transformación institucional de los Estados.
- A pesar de que ONUSAL jugó un papel preponderante en la transición democrática de El Salvador, el promover el fin del proceso de paz a través del elemento democratizador pone en riesgo la consolidación democrática. Es decir,

en la actualidad Naciones Unidas juega un papel importante en la democratización de ciertos Estados, pero asume que el proceso de consolidación democrática será un fin inherente a la transición misma, disminuyendo su participación tras la celebración de elecciones, como lo fue el caso de El Salvador.

Con estos apuntes cierro esta tesis haciendo referencia a una última apreciación personal, Naciones Unidas como actor promotor de la paz debe reconsiderar los postulados liberales en sus políticas y programas, sobre todo aquellos que ligan democracia y libre mercado como una panacea del desarrollo económico y social. La democracia es el sistema de gobierno que permite regular el juego de acceso al poder entre iguales en un marco constitucional que promueve la igualdad política y respeta los derechos civiles y políticos de los individuos, para que ellos puedan incidir en sus gobiernos a través de mecanismos institucionalizados y regulados, no solo mediante el voto y el juego electoral.

Los temas socioeconómicos deben ser analizados y promovidos de manera paralela a esta visión, es interesante como ONUSAL desarrolló tres Divisiones importantes (de Derechos Humanos, Militar y de Policía, y la Electoral), pero no hubo una División Socio-económica. Los fracasos apuntados a Naciones Unidas en esta área, responden de esta forma a la necesidad de entender las raíces socio-económicas estructurales de los conflictos y a partir de estas, implementar un programa de acción pleno y cabal.

Finalmente, y para terminar, en la actualidad las teorías totalizadoras como el neorrealismo y el liberalismo no son capaces de entender y explicar con mayor cuidado temas tan novedosos como los conflictos civiles y las raíces de estos, la llegada de gobiernos autoritarios al poder, la consolidación de estructuras político-económicas de tipo regional, e incluso temas tan importantes como la crisis energética o el calentamiento global; ante esta situación el surgimiento de teorías específicas o mini-teorías para cada tema se ha vuelto una realidad en el estudio de las relaciones internacionales.

Bibliografía

- Arnson, Cynthia. *Comparative peace processes in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press y Stanford University Press, Estados Unidos, 1999. 493 pp.
- Bastenier, Miguel Ángel. *El año que se descosió Europa* en El País Semanal, 5 de mayo de 1996.
- Benítez Manaut, Raúl. *La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992* en Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, no. 34, primavera 1992.
- Benítez, Manaut Raul. *Guerra civil en El Salvador y esfuerzos para alcanzar la paz* en Revista Mexicana de Política Exterior. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, no. 28, otoño de 1990.
- Buchanan, James. *Building Peace and Democracy in El Salvador: An Ongoing Challenge*. Canadian Foundation for the Americas, 2000, Canadá. 8 pp.
- Burchill, Scott (et.al) *Theories of International Relations*. Palgrave, 2º edición, Gran Bretaña, 1996. 322 pp.
- Cansino, César. *Democratización y liberalización*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática 14, 2ª edición, México, 2001. 70 pp.
- Cerdas-Cruz, Rodolfo. *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, Costa Rica, 1992. 173 pp.
- Córdova, Macías Ricardo. *El Salvador en transición: El proceso de paz*. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, vol. 10. España, 1995. 98 pp.
- Cossío, José Ramón. *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática 22, México, 2002. 70 pp.
- Crocker, Chester A. *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*. United States Institute of Peace Press, Estados Unidos, 2000. 768 pp.
- Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Taurus, Colombia, 1989. 242 pp.
- Dalton Roque. *Todos en La historia prohibida de pulgarcito*. Siglo XXI, México, 1974. 110 pp.

- Darby, John. *Contemporary Peacekeeping: Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave, 2003, Estados Unidos. 280 pp.
- Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3^o edición, Tecnos, España, 1990. 493 pp.
- Diamint, Rut. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1999. 584 pp.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy toward Consolidation*. The John Hopkins University Press, Estados Unidos, 1999. 384 pp.
- Dodson, Michael. *Assessing Judicial Reform in Latin America*, en *Latin American Research Review*, Austin TX, University of Texas Press, volumen 37, número 2, 2002. pp. 200-220.
- Dowding, Keith (Comp.) *Challenges to Democracy. Ideas, Involvement and Institutions*. Palgrave, 2001, Gran Bretaña. 267 pp.
- Fernández Sánchez, Pablo. *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. La presencia de la ONU en los conflictos internacionales e internacionalizados Vol. I y II*. Universidad de Huelva Publicaciones, España, 1998. 439 pp.
- Ferrajoli, Luigi. *Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero* en Instituto Federal Electoral, *Dos perspectivas comparadas*. IFE, Colección temas de la democracia, serie conferencias magistrales, no. 13, México, 2001. 80 pp.
- González Casanova, Pablo. *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*. 3^a edición, Editorial Siglo XXI y Universidad de las Naciones Unidas, 2003. 603 pp.
- Gordon, Sara. *Crisis Política y Guerra en El Salvador*. Editorial siglo XXI, México, 1989. 336 pp.
- Guido Bejar, Rafael. *Partidos y actores políticos en transición. La derecha, la izquierda y el centro en El Salvador*. Honrad Adenauer Stiftung, 1996, El Salvador. 123 pp.
- Human Rights Watch. *El Salvador. Darkening Horizons: Human Rights on the Eve of the March 1994 Elections*. HRW, vol VI, Número 4, Estados Unidos, 1994. 21 pp.
- Huntington, Samuel P. *La tercera ola: La democracia a finales del siglo XX*. Paidós, México, 1994. 336 pp.

- Instituto Federal Electoral. *Concepciones de la democracia y justicia electoral en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE, 2002, México. 67 pp.
- Instituto Federal Electoral. *Teoría de la democracia: dos perspectivas comparadas* en Colección Temas de la Democracia. IFE, 2001, México. 80 pp.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral* Tomo I y II. IIDH, 3° edición, México, 2003. 1271 pp.
- James, Alan. *Peacekeeping in International Politics*. Saint Martin, Estados Unidos, 1990. 378 pp.
- Johnstone, Ian. *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*. Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1995. 101 pp.
- Lauria, Aldo Santiago. *The social-historical construction of repression in El Salvador*. Universidad de Chicago, Estados Unidos, 1991. 29 pp.
- Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica, 2° edición, 1990, Chile. 182 pp.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. John Hopkins University Press, Estados Unidos, 1996. 504 pp.
- Lynn Karl, Terry. *The Hybrid Regimes of Central America*, en *Journal of Democracy*, vol. 6, número 13, 1995. 156 pp.
- Medina Nuñez, Ignacio. *El Salvador: entre la guerra y la esperanza*. Universidad de Guadalajara, 1990, México. 191 pp.
- Mingst, Karen. *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. CIDE, Colección de Estudios Internacionales, México, 2006. 600 pp.
- Montobbio, Manuel. *Transición política y proceso de paz en El Salvador*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 1998, España. 585 pp.
- Moxon-Browne, Edward. *A future for Peacekeeping?* St. Martin, Estados Unidos, 1998. 214 pp.
- Muñoz, Herald. *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. Grupo editorial latinoamericano, PROSPEL-CERC, Argentina, 1985. 452 pp.
- Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. 3ª edición, Nueva Sociedad, Venezuela, 1995. 165 pp.
- North, Liisa. *Between war and peace in Central America*. Editorial Between the lines, Canadá, 1990. 287 pp.

- Nye, Joseph Jr. *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. Longman, Estados Unidos, 4º edición, 2002. 275 pp.
- O'Donnell Guillermo (et.al). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*. Paidós, volumen III, España, 1986. 297 pp.
- O'Donnell, Guillermo (Et.al) *Issues in democratic consolidation the new South American democracies in comparative perspective*. Universidad de Notre Dame, Press cop, 1992.
- Orozco, José Luis. *Sobre el orden liberal del mundo*. Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, México, 1995. 222 pp.
- Ortiz, Eduardo. *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000. 197 pp.
- Popkin, Margaret. *Peace without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*. The Pennsylvania State University Press, Estados Unidos, 2000. 287 pp.
- Reyes, Miguel Ángel. *Los complejos senderos de la paz*. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Guatemala, 1997. 184 pp.
- Rossenthal, Joe (ed). *Ethics and International Affairs: A reader*. Georgetown University Press, 2ª edición, Estados Unidos, 1999. 484 pp.
- Rouquié, Alain. *Guerras y paz en América Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. 337 pp.
- Rouquié, Alain. *Las fuerzas políticas en América Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. 275 pp.
- Rusell, Roberto. *La agenda internacional en los años 90*. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1990. 229 pp.
- Salazar Ugarte, Pedro. *Democracia y cultura de la legalidad*. IFE, Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática 25, México, 2006. 56 pp.
- Samayoa, Salvador. *El Salvador: la reforma pactada*. UCA, El Salvador, 2003. 671 pp.
- Sartori, Giovanni. *Aspectos de la Democracia*. Limusa, México, 1965. 466 pp.
- Seligson, Mitchell A. *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. The University of North Carolina Press, Estados Unidos, 1995. 201 pp.
- Smith, Hazel. *Democracy and International Relations*. Mc Millan Press, 1º edición, Gran Bretaña, 2000. 278 pp.

- Studemeister, Margarita. *El Salvador: Implementation of the Peace Accords*. United States Institute of Peace, Estados Unidos, 2001. 62pp.
- Thakur y Schnabel (ed). *United Nations Peacekeeping Operations. Adhoc Missions, Permanent Engagement*. United Nations University Press, Estados Unidos, 2001. 267 pp.
- Tulchin, Joseph. *Is there a Transition to Democracy in El Salvador?* Woodrow Wilson Center, Estados Unidos, 1992. 213 pp.
- United Nations. *The blue helmets: a review of United Nations Peacekeeping*. ONU, 3° edición, Estados Unidos, 1996. 808 pp.
- United Nations. *The United Nations and El Salvador 1990-1995*. Department of Public Information – UN, Estados Unidos, 1995. 611 pp.
- Walker, Thomas W. *Repression, Resistance and Democratic Transition in Central America*. SR Books, Estados Unidos, 2000. 280 pp.
- Woldenberg, José. *La transición a la democracia* en Nexos, México, no. 261, septiembre de 1999, p. 66.
- Wong, Edward. *A matter of definition: What makes a Civil War and who declares it so?* En New York Times, New Analysis, 26 de noviembre de 2006.
- Wood, Elizabeth J. *Forging democracy from below*. Cambridge University, Estados Unidos, 2000. 247 pp.

Documentos

- ONU. *Acuerdo de Ginebra entre el gobierno de El Salvador y el FMLN*, 4 de abril de 1990. A/45/706-S/21931
- ONU. *Acuerdo de Caracas*, 21 de mayo de 1990. A/45/706-S/21931
- ONU. *Acuerdo de Derechos Humanos de San José, Costa Rica*, 26 de julio de 1990. A/44/971-S/21541
- ONU. *Acuerdo de México sobre reformas constitucionales*, 27 de abril de 1991. A/46/553-S/23130,9.
- ONU. Resolución 693, 20 de mayo de 1991. S/RES/693 (1991).
- ONU. *Acuerdo de Nueva York*, 25 de septiembre de 1991. A/46/502-S23082
- ONU. *Acta de Nueva York I*, 31 de diciembre de 1991. A/46/863-S/23504

- ONU. *Acta de Nueva York II*, 13 de enero de 1992. A/46/863-S/23504
- ONU. *Acuerdos de Chapultepec*, 30 de enero de 1992. A/46/863-S/23504
- Gobierno de El Salvador. *Balance de Ejecución de los Acuerdos de Paz al 31 de mayo de 1992*. El Salvador, 1992. 189 pp.
- ONU. *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking, and peace keeping*. 17 de junio de 1992. 23 pp.
- ONU. Asamblea General. Resolución A/45/1055 y S/23037
- ONU. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. ONU-Departamento de Información Pública, Estados Unidos, capítulo VII, artículo 42., 108 pp.

Ciberografía

- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas – Documentos históricos en http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/landmark_sc/peacekeeping_americas.htm
- Dalton, Roque. El descanso del guerrero en http://www.palabravirtual.com/index.php?ir=ver_poema2.php&pid=4504
- Diccionario de Acción Humanitaria en <http://dicc.hegoa.efaber.net/>
- Freedom House en <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>
- Fukuyama, Francis. The End of History? En <http://www.wesjones.com/eoh.htm>
- Fundación Canadiense para las Américas en http://www.focal.ca/home_s.asp
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs, volumen 72, no. 3, verano de 1993 en <http://www.foreignaffairs.org/19930601faessay5188/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations.html> consultado el 31/10/2006.
- Instituto para la Investigación de la Paz Internacional de Estocolmo en <http://www.sipri.org/>
- Librería de la Universidad de Texas en http://www.lib.utexas.edu/maps/el_salvador.html
- Neruda, Pablo *La United Fruit Co.*, en http://www.ashevillereview.com/v10n1/United_Fruit_Co.php

- Organización de Estados Americanos en <http://www.oas.org>
- Organización de Naciones Unidas en <http://www.un.org>
- Sitio Oficial de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Misiones finalizadas en América en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm
- Una guía para recursos electrónicos de Naciones Unidas en <http://www.fride.org/eng/Publications/Publication.aspx?Item=679>