



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

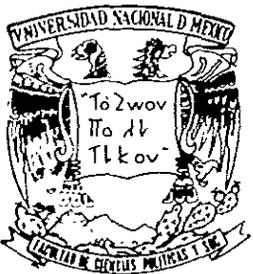
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ELECCIONES EN EL SALVADOR ¿TRANSITO A LA DEMOCRACIA?

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE: LICENCIADO EN SOCIOLOGIA PRESENTA: MAGDALENA CERVANTES ALCAYDE

ASESOR DE TESIS: DRA. RAQUEL SOSA ELIZAGA



MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

18/12/99



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

INDICE..	III
INDICE DE CUADROS Y FIGURAS.	V
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. Marco teórico.	9
1.1 El marco teórico de la transición	9
1.1.1. El proceso de cambio	9
1.1.2. El concepto de transición.	11
1.1.3. Las fases de la transición.	13
1.1.4. Las vías de la transición	19
1.1.5. Las <i>formas de la transición</i>	22
1.2. ¿De qué democracia estamos hablando?	30
CAPITULO 2. El Salvador, algunos antecedentes.	45
2.1. Estructura económica de dominación	46
2.2. Régimen político	60
2.3. Algunas reflexiones finales	69
CAPITULO 3. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1981-1984)	73
3.1 El conflicto armado salvadoreño	74
3.1.1. Factores endógenos del conflicto: crisis económica, inequidad social y crisis política	74
3.1.2. El conflicto armado en el marco del a contrainsurgencia 1ª. etapa (1981-1984): "tierra arrasada o de guerra total"	79
3.1.3. Las elecciones en el contexto de la guerra	85
3.1.4. El intervencionismo norteamericano.	87
3.2 Elecciones en un escenario de guerra.	92
3.2.1. Las elecciones de 1982.	93
3.2.2. Las elecciones de 1984.	98
CAPITULO 4. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1985-1991)	103
4.1. El conflicto armado en el marco de la contrainsurgencia 2ª. etapa (1985-1989) "guerra de baja intensidad"	103
4.2. Elecciones en un escenario de guerra.	107
4.2.1. Las elecciones de 1985	108
4.2.2. Las elecciones de 1988	111

4.2.3. Las elecciones de 1989.....	115
4.2.4. Las elecciones de 1991.....	124
4.3. Procesos electorales y construcción de un sistema de partidos.....	129
4.4. Procesos electorales y recomposición del bloque dominante.....	132
4.5. Procesos electorales y liberalización.....	135
4.6. El proceso de diálogo-negociación: la difícil búsqueda de un acuerdo....	139
CAPITULO 5. Las elecciones de 1994: la difícil transición a la democracia.....	149
5.1. Un antecedente fundamental: los Acuerdos de Paz.....	149
5.1.1. El contenido de los Acuerdos de Paz.....	150
5.1.2. Los Acuerdos de Paz a dos años de su firma.....	155
5.2. Las elecciones de 1994: "las elecciones del siglo".....	161
5.2.1. Sistema Electoral.....	163
5.2.2. Crónica de las "elecciones del siglo".....	169
5.2.3. Las elecciones de 1994: "el fiasco del siglo".....	172
5.2.4. Análisis de las principales fuerzas políticas.....	177
5.2.5. Una reflexión final sobre las elecciones de 1994.....	178
CAPITULO 6. Los escenarios del nuevo gobierno: régimen autoritario con formalidades democráticas.....	184
6.1. El tramo pendiente de la transición.....	185
6.2. La situación del país: dos antecedentes fundamentales.....	186
6.2.1. Las fisuras en el FMLN a propósito de la elección de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.....	187
6.2.2. La difícil elección de la Corte Suprema de Justicia.....	188
6.3. El primer año del gobierno de Armando Calderón Sol.....	190
6.3.1. Crisis de partidos y descomposición en el sistema político.....	191
6.3.2. Los Acuerdos de Paz: recalendarizaciones e incumplimiento.....	198
6.3.3. Escuadrones de la muerte y violencia política.....	200
6.3.4. Política económica y movimientos sociales.....	202
6.4. Los escenarios del nuevo gobierno ¿avance democrático o vigencia de formas autoritarias?.....	208
6.5. Reflexiones finales ¿y la transición a la democracia?.....	213
CONCLUSIONES.....	220
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	230

INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CAPITULO 3

Cuadro 1	Centroamérica y El Salvador Tasas reales de crecimiento del Producto Interno Bruto	75
Cuadro 2	Centroamérica y El Salvador Estimaciones de la incidencia de la pobreza	76
Cuadro 3	Distribución de recursos económicos de Estados Unidos a El Salvador 1981-1985.	91
Cuadro 4	Distribución de recursos económicos de Estados Unidos a El Salvador 1985-1987.	91
Cuadro 5	El Salvador. Resultados de las elecciones del 28 de marzo de 1982 (porcentaje de votos por partido, según posición político-ideológica).	96
Cuadro 6	El Salvador. Composición de la Asamblea Constituyente	96
Cuadro 7	El Salvador. Resultados de las elecciones presidenciales de 1984 (votos y porcentajes obtenidos por partido).	99

CAPITULO 4

Cuadro 8	El Salvador. Resultados de las elecciones de 1984 y 1985 (votos y porcentajes obtenidos por partido).	109
Cuadro 9	El Salvador. Resultados de las elecciones legislativas de 1985 y 1988 (votos y porcentajes de los tres principales partidos).	113
Cuadro 10	El Salvador. Resultados de las elecciones del 20 de marzo de 1988 (número de diputados y municipios por partido)	114
Cuadro 11	El Salvador. Resultados de las elecciones presidenciales de 1989 (porcentaje de votación por partido).	121
Cuadro 12	El Salvador. Resultados de las elecciones de 1988 y 1989 (número de votos y porcentajes obtenidos por los principales partidos)	121
Cuadro 13	El Salvador. Resultados de las elecciones para la Asamblea Legislativa de 1991	126
Cuadro 14	El Salvador. Resultados de las elecciones para Consejos Municipales de 1991.	127
Cuadro 15	El Salvador. Número de votos válidos en los procesos electorales (1982-1991).	127
Cuadro 16	El Salvador. Resultados electorales de los principales partidos de 1982 a 1991 (número de votos y porcentajes).	128
Figura 1	Partidos contendientes en el proceso electoral de 1989, distribuidos por tendencia político-ideológica.	119
Figura 2	Partidos contendientes en los procesos electorales realizados entre 1982 y 1991, distribuidos por tendencia político-ideológica	130

CAPITULO 5

Cuadro 17	El Salvador. Resultados de las elecciones presidenciales de 1994 (número de votos y porcentajes de los principales partidos).	175
-----------	--	-----

VI

Cuadro 18. El Salvador. Resultados de las elecciones legislativas de 1994 (número de diputados según partido político).....	175
Cuadro 19. El Salvador. Resultados de las elecciones municipales de 1994 (número de alcaldías por partido político).....	176
Figura 3. Partidos contendientes en el proceso electoral de 1994, distribuidos por tendencia político-ideológica	163

INTRODUCCION

A lo largo de la carrera de Sociología, las materias hacia las cuales sentí una particular inclinación, fueron las relacionadas con América Latina. De esta forma, durante varios semestres cursé materias vinculadas con esta temática, y en este tiempo uno de los temas que seguí con especial interés fue el del caso salvadoreño. ¿De dónde surgió esta inclinación por El Salvador? Mi primer acercamiento nació al cursar una materia con el Maestro Mario Salazar Valiente quien, de nacionalidad salvadoreña y exiliado por razones políticas, en sus clases supo transmitir, con todo el sentimiento y emoción que ello implica, la historia de su país y la tragedia del momento que se vivía entonces. Este hecho dejó huella en mí. Posteriormente, seguí lo más de cerca posible lo que sucedía en este país y al presentarse la opción de qué país trabajar de América Latina, no dudé que fuese El Salvador. Después de año y medio trabajando al respecto, supe que el material con que contaba representaba un buen comienzo para un trabajo de tesis. Asimismo, un momento excepcional en el estudio del caso salvadoreño se presentaba. Luego de casi 50 años de dictaduras militares, y de diez años de guerra, la salida negociada al conflicto armado y con ella la firma de los Acuerdos de Paz, significó la entrada a un nuevo escenario político en el cual se planteaba la transición a la democracia en El Salvador, y era en ese contexto que se planteaba la realización de las elecciones de 1994.

Antes del proceso electoral de 1994, pero también después de que se llevara a cabo, de la revisión de prensa y de revistas especializadas, parecía una opinión generalizada entre un sector de la academia y, fundamentalmente entre grupos políticos de derecha de El Salvador, el afirmar que las elecciones de 1994 representaban un avance seguro hacia la consolidación democrática en el país.

Esto, como estudiosa de la realidad salvadoreña no me convencía a plenitud. Si bien es cierto que dichas elecciones representaban un parteaguas, un evento que marcaba un antes y un después en la historia de El Salvador, el estudio de la historia de este país y de la realidad salvadoreña, me llevó a pensar que debían concretizarse otros muchos aspectos para poder hablar de una transición a la democracia exitosa y, con mayor razón, de consolidación democrática¹

¹ Viendo la situación retrospectivamente, ni siquiera las elecciones de 1995 que, desde un punto de vista exclusivamente político, abrieron nuevos escenarios y representaron un gran avance en la transición democrática salvadoreña, pues con la llegada al gobierno de la izquierda -tradicional e históricamente excluida y perseguida por las sucesivas dictaduras militares a lo largo de 60 años- se inauguró la etapa de alternancia política (elemento que muchos autores consideran esencial para hablar de una vida plenamente democrática), me convencía del hecho de

Cómo podía plantearse la existencia de un proceso de transición a la democracia acabado, en un país en el cual la aguda desigualdad social y la pobreza extrema forman parte de la vida cotidiana.

El problema, entonces, era establecer si estos elementos podían coexistir con un proceso de transición democrática. ¿Podía hablarse de consolidación democrática cuando existe una situación de injusticia social tan pronunciada? ¿basta la realización de procesos electorales tendencialmente libres, competidos, limpios y con un sistema de partidos funcionante para que un país sea plenamente democrático? ¿o bien existen determinados aspectos sociales y económicos que, si bien no forman parte directamente de la vida política democrática, si la determinan, la influyen y además le son fundamento?

El plantearnos estas interrogantes abría las puertas a una discusión que no es nueva: la que confronta la llamada democracia formal con la democracia sustancial y las ve, tradicionalmente, como dos procesos contrapuestos.

En este trabajo, proponemos una interpretación distinta del problema que considera a ambas "democracias" no sólo como complementarias y parte de un mismo proceso, sino incluso una -la sustancial- como fundamento de la otra -la formal-

Con ello no se pretende afirmar que la democracia formal sea inexistente o bien carente de significado si no encuentra respaldo en la llamada democracia sustancial. Aquella tiene sentido por sí misma, pudiendo existir y funcionar aun sin la presencia de la otra. Lo que no es posible, y es precisamente lo que pretendemos demostrar a lo largo de este trabajo, es que la democracia formal pueda funcionar óptimamente y cumplir efectivamente con los principios que la rigen (libertad e igualdad políticas) sin la satisfacción de los intereses y necesidades vitales de todos, que está en la base de la concepción de democracia sustancial. Es decir, para que la democracia formal realmente cumpla con sus principios fundamentales, debe antes garantizar eficazmente ciertas condiciones económicas y sociales mínimas, que si bien no son estrictamente de carácter político, si determinan la libertad e igualdad políticas de los miembros del cuerpo social. Así, el cumplimiento de esas condiciones mínimas que representan la esencia de la democracia sustancial, se convierte en requisito para que la democracia formal realmente tenga sentido.

que en El Salvador se había concluido su etapa de transición y podía hablarse de consolidación democrática.

Este hecho que en una realidad política como la europea, en donde las diferencias sociales y económicas son menores, puede parecer obvio o descontado, en sociedades como la salvadoreña en la que todavía existe una profunda injusticia y desigualdad social, pensamos se vuelve fundamental e indispensable para poder hablar de consolidación democrática.

Sin desconocer que el ejercicio de la *democracia formal* es un aspecto fundamental para poder hablar de un sistema democrático, nos parece que no es válido afirmar que basta con la existencia de las reglas e instituciones que forman parte de aquella, para dar lugar a una democratización plena. En países como los de América Latina, donde las necesidades y demandas de la sociedad rebasan por mucho el ámbito de lo político, la democracia se perfila como un concepto que engloba también otros aspectos que, en mayor o menor medida, nos aproximan, sin duda, al estadio social indispensable para hablar de una democracia real.

La transición a la democracia se ha convertido en, en los últimos años, en uno de los grandes temas de análisis de la ciencia política. América Latina no escapa a este tema *recurrente*, aunque con sus propias características. En efecto, los ochenta y, particularmente los noventa, han sido años en los que, luego de severas transformaciones en los sistemas políticos de la región, la transición a la democracia ha cobrado fuerza como elemento central del debate político.

Después de un largo periodo caracterizado por el control estrecho del poder por las fuerzas armadas, y por el *surgimiento y consolidación de regímenes militares* (particularmente en el Cono Sur y en Centroamérica), así como por el desenvolvimiento de un ciclo revolucionario en varios países, los ochenta y noventa fueron años en los que se evidenció un corte respecto a la situación política que vivió la región durante las décadas anteriores. Los regímenes civiles y los gobiernos surgidos de elecciones son, respectivamente, las etapas resultantes de este cambio político.

En este nuevo escenario, la realización de procesos electorales, y en general, la verificación de aquellas reglas e instituciones que forman parte del concepto formal de democracia, se ha manejado como la característica central para hablar de un proceso de transición a la democracia.

En El Salvador, después de un largo periodo de dictaduras militares y de una guerra de más de diez años, el fin al conflicto armado vino luego de un complejo proceso de diálogo y negociación entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, que sentó las bases de un nuevo proyecto político que habría de instaurarse en el país. De esta forma, la firma de los Acuerdos de Paz no

sólo planteó la conclusión negociada del conflicto, sino también las líneas fundamentales que darían forma al régimen político salvadoreño, entre las cuales, las elecciones y la conquista del gobierno por esta vía, se plantearon como requisito indispensable para hablar de una transición a la democracia. Como parte de este proceso, las elecciones de 1994 se manejaron como el evento central para hablar de la democratización del sistema político, y si bien para muchos sectores representaron únicamente la etapa inicial o el fundamento primero de un proceso de transición a la democracia, para otros fueron vistas como mecanismos de consolidación de dicha transición.

Siendo el objetivo central de este trabajo, determinar en su justa dimensión lo que representó el proceso electoral de 1994 en el escenario político salvadoreño y, en particular, en el proceso de transición, nos planteamos esclarecer aspectos tales como ¿qué significado tienen las elecciones de 1994 en el proceso de transición a la democracia salvadoreña? ¿representan efectivamente una vía hacia el tránsito a la democracia? o ¿suponen, como mucho se ha dicho, un primer paso hacia la consolidación de un régimen democrático? Teniendo frente a sí tales interrogantes y, partiendo del análisis de lo que han sido los procesos electorales en El Salvador, de lo que representaron las elecciones de 1994 y del escenario político que se presenta durante el primer año del gobierno de Armando Calderón Fournier, el trabajo que a continuación se presenta está organizado de la siguiente forma.

En el primer capítulo, con el objeto de delimitar el marco conceptual y las perspectivas analíticas e interpretativas que serán el eje articulador de este trabajo, se recuperan algunos de los principales planteamientos en torno a la transición tales como qué se entiende por transición, cuáles son sus principales características, qué transformaciones supone un proceso de esta naturaleza, qué fases pueden identificarse en su desarrollo, a través de que vías se han iniciado procesos de transición, así como de qué tipos de transición puede hablarse. Asimismo, partiendo de la idea de que al hablar de transición resulta fundamental precisar el alcance del concepto de democracia, delimitando, de esta forma, la idea de "transición a la democracia", se recupera la noción formal y la sustancial de democracia, estableciendo los contenidos que supone cada una de ellas. Haciendo referencia a los fundamentos teóricos de dicho concepto (libertad e igualdad), se analiza el tipo de relación que existe entre la democracia formal y la democracia sustancial, con el fin de determinar si se trata de procesos independientes, que no tienen nada que ver entre sí o, por el contrario, para el funcionamiento óptimo de una se requiere de la otra y, en ese sentido están interrelacionados, debiendo verlas no como procesos aislados, sino como parte

integral de un mismo proceso

El segundo capítulo está referido a los rasgos fundamentales que delinearon al régimen político salvadoreño. Partiendo del hecho de que fue en torno a la estructura económica del país que se plantearon las modalidades del régimen político, en una primera parte del capítulo se analizan las características principales de la estructura económica, centrada en la producción y exportación del café, para posteriormente plantear los principales aspectos que dieron forma al régimen político. Al respecto se pondrá énfasis en el papel que jugaron los procesos electorales desde 1932, momento en que se planteó un quiebre en el escenario político y a partir del cual se perfilaban las líneas fundamentales que definirían al régimen durante las siguientes décadas.

Quisiera aclarar que el énfasis puesto a lo largo de la primera parte de este capítulo en la estructura económica salvadoreña, particularmente en los aspectos que le fueron dando forma, responde al hecho de que los rasgos generales que definieron al régimen político estuvieron estrechamente relacionados con la formación económica que existía en el país. En efecto, las líneas fundamentales que caracterizaron al régimen político, surgieron de la necesidad de responder a los requerimientos de la estructura económica y, de manera especial, a los intereses de la clase dominante, ubicada en torno a la actividad cafetalera.

En la medida en que en el caso salvadoreño, la transición no se ha planteó como el paso de una etapa sin elecciones a otra con ellas, ya que la realización de este tipo de eventos ha sido una práctica constante en los últimos 60 años, no interrumpida ni durante las dictaduras militares ni en un contexto de guerra, creimos conveniente determinar, en primer término, el papel que venían jugando los procesos electorales en el escenario salvadoreño, para posteriormente analizar el que jugaron las elecciones de 1994 en el proceso de transición a la democracia.

Los capítulos tercero y cuarto están dedicados al análisis de los procesos electorales ocurridos en el país en pleno escenario de guerra. En la medida en que fue éste el escenario en que se desarrollaron, el capítulo tercero inicia con una primera parte dedicada al análisis del conflicto armado, rescatando a grandes rasgos los factores, tanto políticos como económicos y sociales, que intervinieron en su desenvolvimiento, así como sus características fundamentales en una primera etapa de la guerra, teniendo como eje el carácter contrainsurgente que adquirió desde los primeros años del enfrentamiento (1981-1984), dentro del cual las elecciones jugaron un papel clave dentro de dicha estrategia. La segunda parte del capítulo se centra en el análisis de los procesos electorales efectuados durante este periodo.

El capítulo cuarto inicia, igualmente, con un apartado referido a las características del conflicto armado en una segunda etapa del mismo (que va de 1985 a 1991), para posteriormente analizar los procesos electorales que se llevaron a cabo durante este periodo, señalando su significado e impacto en la conformación de un nuevo sistema de partidos y en la recomposición del bloque dominante salvadoreño. El capítulo concluye con un seguimiento, muy a grandes rasgos, del difícil proceso de diálogo-negociación sostenido entre el FMLN y el gobierno salvadoreño.

Quisiera señalar que el haber incluido tanto en el capítulo tercero como en el cuarto, el conflicto armado salvadoreño, no responde a una decisión arbitraria, sino al hecho de que el que fuera éste el escenario en que se desarrollaron procesos electorales, les dio un nuevo carácter, adquiriendo las elecciones en el marco de la guerra, características bien definidas, impactando ésta, de manera determinante, en el desarrollo de este tipo de eventos.

Habría que aclarar, asimismo, que el que a los procesos electorales ocurridos durante los ochenta y principios de los noventa se les haya dedicado un espacio aparte y su análisis no se haya incluido en el referente a los rasgos principales que caracterizaron al régimen político salvadoreño y, en este sentido, al papel que tuvieron las elecciones, responde a dos razones. La primera tiene que ver con el hecho de que se llevaron a cabo en un contexto distinto -ya no de dictaduras militares, sino de guerra- lo que, como ya se señaló, les imprimió un carácter bien definido, y la segunda con el hecho de que precisamente de los procesos electorales ocurridos durante esta etapa se derivaría el sistema de partidos que, salvo la inclusión posterior de la izquierda armada a través del FMLN como partido político, estaría vigente para las elecciones de 1994. En otras palabras, durante el proceso de 1994, estarían funcionando rasgos heredados de las contiendas ocurridas durante la década pasada.

El capítulo quinto está dedicado al proceso electoral de 1994, partiendo de un antecedente fundamental: los Acuerdos de Paz. En la medida en que la firma de éstos, no sólo planteó la conclusión negociada al conflicto armado, sino también las líneas fundamentales que darían forma al régimen político en esta nueva etapa, la primera parte del capítulo está referida al contenido de los Acuerdos en cuanto a desmilitarización, fin de la estructura militar del FMLN, proceso de reinserción de excombatientes y transformaciones en el régimen político, principalmente, así como al estado de su cumplimiento a dos años de su firma. Posteriormente, se hace un análisis detallado de las elecciones, rescatando aspectos como el clima de violencia

política vigente en el país en la etapa preelectoral, las fuerzas políticas contendientes y la participación histórica de la izquierda, el sistema electoral, los resultados, el abstencionismo y el significado del triunfo de ARENA, entre otros

Siendo las elecciones de 1994, el evento central del proceso de transición salvadoreño, en la parte final del mismo se hace una reflexión sobre el significado de éstas en dicho proceso y si, como mucho se dijo, puede considerárseles como una muestra del proceso de consolidación democrática en el país

Finalmente, en el sexto capítulo, teniendo como referencia el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol y los principales acontecimientos socio-políticos ocurridos durante este periodo, se hace un balance de las formas y prácticas vigentes en el país y de si éstas responden a los retos de la transición democrática, o por el contrario, plantean la configuración de un régimen autoritario de nuevo rostro. El capítulo concluye con una reflexión sobre la transición a la democracia en El Salvador.

La transición a la democracia en El Salvador es un proceso largo y complejo que todavía *está pendiente*. Hablar de un proceso acabado es, a nuestro juicio, ocultar los problemas que actualmente se vienen en este país, mismos que en un escenario verdaderamente democrático, reclaman de una solución. Sin duda, las elecciones de 1994 representaron un avance sustancial de la democracia política en el país, no obstante, no debe perderse de vista que si bien las elecciones son una condición necesaria para hablar de un sistema verdaderamente democrático, están lejos de garantizarlo por sí mismas. En fin, el proceso está en marcha y la moneda me parece está en el aire...

Como siempre sucede, detrás de un trabajo de este tipo, hay muchas personas a quienes agradecer, sin las cuales hubiera sido imposible la culminación del mismo.

Para la Doctora Raquel Sosa Elizaga mi más profundo agradecimiento por las extraordinarias clases de América Latina, punto de arranque para este trabajo de tesis, por revisar y corregir, con el sacrificio de tiempo que ello implica, las distintas etapas de este trabajo, así como por sus sugerencias, consejos y también mucha paciencia que, como asesora de esta tesis me brindó a lo largo del desarrollo de la misma. A ella, muchas gracias por ser, además de mi maestra y asesora, una amiga

Asimismo, quisiera expresar un profundo reconocimiento a la Maestra Irene Sánchez Ramos quien, siendo una especialista en El Salvador, me facilitó material de su biblioteca,

además de que me asesoró y brindó todas las facilidades en una visita efectuada a este país que mucho aportó. De igual forma, no tengo sino palabras de agradecimiento por su tiempo y sus consejos, en esas ricas y estimulantes discusiones.

Al Profesor Jorge Turner Morales y al Doctor Mario Trujillo Bolio quisiera agradecerles por haberse tomado la molestia de leer este trabajo y plantear valiosas sugerencias.

A Félix Ulloa y al Dr. Ricardo Córdova Macías quisiera agradecerles la oportunidad única de haber conversado y dado sus opiniones en torno al significado del proceso electoral de 1994 y el tránsito a la democracia en su país, sin duda puntos de vista invaluable para el desarrollo de esta tesis.

Finalmente, quisiera disculparme con todos los miembros de jurado por los retrasos en la entrega de este trabajo, debidos más que a mi falta de dedicación (esta es la cuarta versión del mismo trabajo!) a la intransigencia de algunas personas y a las injusticias a las que, en ocasiones, se ven sometidos los estudiantes en el proceso de titulación en nuestra facultad.

CAPITULO 1

SUMARIO 1. Marco teórico. 1.1. El marco teórico de la transición 1.1.1 El proceso de cambio. 1.1.2. El concepto de transición 1.1.3 Las fases de la transición 1.1.4 Las vías de la transición 1.1.5 Las formas de la transición 1.2 ¿De qué democracia estamos hablando?

1. Marco teórico

En las dos últimas décadas, los procesos de transición han sido uno de los grandes temas de análisis de la ciencia política. Los cambios ocurridos en los escenarios políticos de un gran número de países, particularmente, el paso de regímenes autoritarios a democráticos, ha obligado a replantear el tema de la transición, tratando de dar respuesta a dichos procesos de cambio. En este lapso, las investigaciones dentro de este campo han proliferado considerablemente, dando lugar a un amplio desarrollo teórico y empírico. A pesar de la abundante bibliografía, no existe un modelo único que de respuesta a las principales interrogantes que surgen de esta temática.

Con el objeto de aclarar los conceptos y referentes teóricos que orientan esta investigación, delimitando el marco conceptual y las perspectivas analíticas e interpretativas que serán el eje articulador del trabajo, en la primera parte del capítulo se recuperarán algunos de los principales planteamientos en torno a la transición, tales como ¿qué se entiende por transición? ¿cuáles son algunas de sus características? ¿qué tipo de transformaciones supone un proceso de esta naturaleza? ¿por qué y cómo se transita de un régimen autoritario a uno democrático? ¿cuál es la dinámica de un proceso de transición? ¿qué fases de desarrollo pueden identificarse dentro del mismo? ¿cuándo empieza y cuándo concluye? ¿a través de qué vías se han iniciado procesos de este tipo? ¿de qué tipos de transición puede hablarse? entre otros aspectos. Asimismo, en la segunda parte del capítulo, partiendo de que al hablar de transición es fundamental precisar el alcance del concepto democracia con el objeto de determinar la extensión de la idea de transición a la democracia, se establecerá cuáles son los contenidos de la democracia, recuperando para ello la noción formal y sustancial de la misma.

1.1 El marco teórico de la transición

1.1.1 El proceso de cambio político

A partir de la década de los setenta, la palabra transición comenzó a ser usada con mayor frecuencia para designar los procesos de cambio de regímenes no democráticos a otros que

pretendían transformarse en democráticos. Varios países de Europa como Portugal, Grecia y España llevaron a cabo transiciones. De igual manera, en algunos países de América Latina, los ochenta fueron años en los que tuvieron lugar transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos.

Las razones de este cambio a la democracia sin duda tienen más de una explicación pero, sin desconocer las particularidades de cada caso, lo que parece ser una constante en todos ellos es la crisis del régimen político que precedió a estos procesos de transición.

Si partimos de la idea de que el funcionamiento de un régimen político consiste, ante todo, en la búsqueda de un equilibrio difícil de alcanzar y de sostener, la crisis del régimen es aquella situación producto de la aparición de disfunciones e inestabilidades al interior del mismo.²

De acuerdo con César Cansino, cuando se está ante una situación como esta, las estructuras políticas deben tener la capacidad de conciliar la multiplicidad de intereses y demandas de la sociedad civil expresados en demandas elevadas. Si la conciliación fracasa y se acentúan las fracturas existentes o se abren nuevas, se rompe el equilibrio del régimen. Es de esta forma como las crisis del régimen surgen de la inexistencia de equilibrio entre demandas políticas, apoyos y respuestas a nivel de la relación estructuras de autoridad y comunidad política, poniéndose en peligro la estabilidad y persistencia del régimen.

La pérdida de equilibrio del régimen se expresa, particularmente, en la fractura o debilitamiento de la coalición dominante. Es precisamente al interior de este grupo donde las crisis políticas se manifiestan con especial agudeza, lo cual resulta de gran relevancia si se piensa en las crisis políticas que se presentan al interior de los regímenes autoritarios, ya que la fuerza de los mismos se encuentra afirmada, precisamente, en la solidez de la coalición dominante.

De igual forma que la aparición de fisuras significativas al interior de la coalición dominante, el fortalecimiento y consolidación de diversas fuerzas de oposición conduce a procesos de cambio político. En efecto, cuando éstas alcanzan una mayor penetración, reconocimiento social y unidad organizativa interna, se encuentran en condiciones de modificar la correlación de fuerzas que mantiene unificado y estable al régimen. Ello puede traducirse en un avance electoral de la oposición así como en la pérdida de arrastre electoral del partido

² Cansino, César. *México. una transición inconclusa 1977-1994*. México, FCE/CIDE. 1995, pp. 16-31.

gobernante.

Es la confluencia de ambos factores -división de la coalición dominante y la emergencia de una oposición con clara opción de gobierno- lo que da paso a un proceso de transformación de un determinado régimen político

Las crisis políticas fundamentalmente pueden tener dos tipos de desenlace: un cambio de régimen o una reconsolidación o reafirmación del régimen sometido a una presión transformadora. Mientras en este último caso se está frente a una crisis de pequeñas proporciones, en el primero el régimen sufre transformaciones esenciales y se está ante un proceso de transición política.

1.1.2 El concepto de transición

En las dos últimas décadas, la transición política ha sido uno de los grandes temas de análisis de la ciencia política. Hasta ahora, una de las conceptualizaciones más aceptadas en relación con el significado del término es la de O'Donnell y Schmitter, que entienden por transición:

“ el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. (.) Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución 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 alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores”.³

De acuerdo con esta definición, una transición política es, en términos generales, el paso de un régimen político a otro, y puede definirse como aquel proceso a través del cual actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior sin definirse del todo en una lógica distinta. En palabras de Morlino, “el paso de un régimen a otro comporta siempre un cambio fundamental: el nuevo régimen se presenta en

³ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19 y 20.

algunos o en todos sus aspectos como diverso del anterior”.⁴ Dicho de otro modo, la transición supone un cambio fundamental que comporta siempre el paso de un régimen a otro cuyas características esenciales son distintas.

¿Qué supone a grandes rasgos un proceso de transición política? La transición consiste en redefinir las reglas del juego político; normalmente gira en torno a cuestiones de procedimiento político y las discusiones se centran en el diseño constitucional y legal del nuevo régimen. Estas reglas pueden ser impuestas de manera unilateral por un actor dominante, o pueden ser elaboradas de modo multilateral mediante convenios explícitos. Los aspectos políticos que por lo general se consideran son el tipo de régimen, el sistema electoral y los derechos de la oposición. Las reglas pueden desembocar en una nueva Constitución o convertirse en acuerdos o normas dictadas que la suplementen.

Una de las características centrales de este tipo de procesos es el alto grado de incertidumbre que implican, tanto respecto a sus interacciones inmediatas como, más aun, respecto de las consecuencias de mediano y largo plazo. En efecto, estos son momentos donde la acción social y política goza de un alto grado de indeterminación, lo que no permite determinar cuál será el comportamiento que sobresalga y oriente el proceso, así como el desenlace, pudiendo un proceso de transición política desencadenar o concluir en una gran diversidad de escenarios posibles que van desde el desmoronamiento del régimen autoritario y la instauración de uno democrático, hasta la restauración de una nueva forma, quizás más severa, de régimen autoritario. Se trata pues, de procesos con un alto grado de incertidumbre y ambigüedad en las posibilidades que abre a lo largo del mismo y en a lo que conducen se refiere.

Es importante mencionar que los procesos de transición política no son lineales, planteando la posibilidad de que existan “tropiezos en el camino” que replanten el curso del mismo, así como la existencia de más de un camino que seguir. Asimismo, debe tenerse presente que no existe un modelo único de transición que pueda sobreponerse y ajustarse a todos los casos; se trata, más bien, de procesos no repetibles de un escenario a otro, y aunque existen puntos de coincidencia, adquieren en cada caso características particulares.

Hay autores que distinguen entre procesos de transición en donde hay un cambio de un régimen no democrático a otro que sí lo sea, y otros que son de estabilización o

⁴ Leonardo Morlino, “La transición de régimen”, en César Cansino (comp.), *Las teorías del cambio político*. México, Universidad Iberoamericana, 1993, vol. 1, p. 175.

institucionalización de las prácticas democráticas en países donde esas prácticas e instituciones no están afianzadas. Al respecto son esclarecedoras las precisiones de Juan Linz cuando señala que los estudios acerca de las transiciones se dirigen a aquellos países que pasan de regímenes no democráticos a otro tipo de régimen, debiendo diferenciar entre las sociedades que han tenido algunos lapsos de gobiernos democráticos -como en varios países europeos- y aquellos países que pasan por primera vez de un régimen no democrático a uno democrático, ya que en el primer caso se está en presencia de procesos de redemocratización, mientras que en el segundo no existe memoria histórica del funcionamiento de prácticas e instituciones democráticas.

Unos de los subtemas de la transición que ha sido abordado por diversos autores es el que se refiere a cuándo es cuando inicia un proceso de transición y cuándo es que concluye, aspectos que están relacionados con las fases de la transición.

1.1.3 Las fases de la transición

Los estudios sobre la transición coinciden en señalar la existencia de dos etapas en la misma, la liberalización y la democratización. Generalmente, se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas; no obstante, cada una tiene características peculiares y responde a una dinámica distinta. Veamos cada una de estas fases.

O'Donnell y Schmitter han apuntado que "una señal típica de que se ha iniciado un proceso de transición es que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y los grupos"⁵, momento que correspondería a lo estos mismos autores han denominado como liberalización.

En efecto, la liberalización es la primera etapa de la transición y corresponde al proceso de redefinición y ampliación de los derechos, en la que se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a los individuos y a los grupos sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado. En el plano individual incluyen el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho a defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, movimiento y de petición ante las autoridades, fundamentalmente. En el plano de los grupos, abarca la libertad de

⁵ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, op. cit., p. 20.

expresar colectivamente su discrepancia con respecto a la política oficial sin sufrir represalia alguna, la falta de censura en los medios de comunicación y la voluntad de asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.⁶

Aun cuando se admita que esta serie de garantías nunca es respetada de manera total e incondicional por las autoridades de ningún país, y que su contenido es modificado con el paso del tiempo, el desplazamiento en este sentido, por esporádico e irregular que sea, sin duda constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

En síntesis, la liberalización constituye una fase de cierta apertura y tolerancia del régimen autoritario, expresada en la extensión de las libertades civiles y en la ampliación de ciertos derechos, tanto individuales como colectivos. Estaríamos hablando, de esta forma, de aquellos procesos de apertura gradual y controlada, producidos al interior del régimen autoritario por la propia élite en el poder.

De acuerdo con O'Donnell y Schmitter la liberalización puede ser una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede medírsela de acuerdo con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda y según el grado en que las personas y los grupos pueden obtener una rápida y eficaz protección contra eventuales transgresiones.

¿Cuáles son las causas que llevan a un gobierno autoritario a impulsar un proceso de liberalización? Adam Przeworski sintetiza de alguna forma la discusión abierta en este sentido y apunta cuatro razones principales por las que puede producirse un proceso de esta naturaleza: 1) el régimen autoritario ha cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen; 2) el régimen pierde su legitimidad; 3) los conflictos internos no pueden conciliarse dentro de la coalición dominante, y 4) por presiones externas que obligan al régimen a revertirse de una apariencia democrática.⁷ Es importante subrayar que estas razones para el cambio no son excluyentes unas de las otras, pudiendo haber casos concretos en los que se presentan más de una de ellas.

⁶ *Ibidem*

⁷ Adam Przeworski, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C y Whitehead, Laurence (comps). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3. *Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 84

En cuanto al primer aspecto, la percepción de que el régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, puede llevar a importantes sectores de la élite gobernante a percibir como innecesaria su existencia y a plantear, en ese sentido, la necesidad de un cambio al interior del régimen, cuya una de las primeras medidas podría ser la de impulsar un proceso de liberalización.

La pérdida de legitimidad igualmente ha sido considerada como una de las causas que motivan un proceso de liberalización. En estas circunstancias, elementos del régimen autoritario se sienten obligados o interesados en liberalizarlo, siempre y cuando existan las condiciones que hagan posible la protección de sus intereses y de las clases o sectores que soportan al régimen. En este contexto, la tolerancia encuentra sentido en el establecimiento de una situación de semicompetencia política en donde la existencia de la oposición confiere legitimidad al grupo gobernante, sin poner en tela de juicio su dominio y control del ejercicio del poder.

Sin duda, detrás de un proceso de liberalización, se encuentra también la existencia de conflictos tanto al interior del bloque gobernante, como fuera del mismo. En cuanto a los primeros, por diferentes razones éstos no logran conciliarse internamente, ante lo cual ciertas fracciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos o a un cambio en la naturaleza del régimen. En relación con los segundos, el contener o neutralizar las presiones abiertas por diversos sectores de la sociedad civil por democratizar el régimen, conduce en algunos casos al impulso de un proceso de liberalización. En este sentido, un proceso de este tipo no es otra cosa que la manifestación de una respuesta institucional que tiene como fin el prevenir el desencadenamiento de una crisis del régimen producto de la formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición y de su probable confrontación con el régimen autoritario.

Como sostiene César Cansino en relación a estos dos últimos aspectos.

“Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad hacia un régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización conflictiva muestra una tendencia creciente”⁸

Si asumimos como válida la existencia de conflictos internos irreconciliables dentro del régimen autoritario como motivos para su liberalización, puede señalarse que detrás de un

⁸ Cansino, César. *México. una transición inconclusa 1977-1994*, op. cit. p. 93

proceso de esta naturaleza está, justamente, el encauzar las demandas y protestas de la oposición cuando estas adquieran dimensiones amenazantes contra la estabilidad del régimen, mediante la concesión de espacios de expresión y participación políticas.

Lógicamente, tales espacios se encuentran limitados a la misma supervivencia del régimen, pues es precisamente por ella que se impulsa tal apertura, con el objeto de afirmar y fortalecer la continuidad del mismo.

La liberalización constituye, de esta forma, una respuesta institucional hacia la aparición de conflictos potenciales, conflictos deslegitimadores o desestabilizadores del régimen, puestos en evidencia a partir de un sensible aumento de la movilización social.

No puede dejar de señalarse, por otra parte, la existencia de presiones externas como un aspecto más que obliga al régimen a revertirse de una apariencia democrática. En efecto, el papel que jugó Estados Unidos en América Latina durante los ochenta, con sus pronunciamientos a favor de la democracia referida exclusivamente al plano político, es un ejemplo de un tipo de presión que obligó a regímenes autoritarios a impulsar procesos de liberalización.

Finalmente habría que señalar que una característica de esta primera etapa de la transición es que depende en forma precaria de las facultades del gobierno; no obstante, mientras estas prácticas liberalizadoras no constituyan una amenaza inmediata y evidente para el régimen, sino por el contrario, su legitimación, suelen acrecentarse, se institucionalizan e incrementan los costos de su eventual anulación.

El desarrollo de un proceso de liberalización es insuficiente para hablar de democratización de un sistema político; debe ir acompañado, como paso simultáneo o posterior, de la democratización, segunda etapa de la transición.

La democratización constituye la segunda fase, y para la mayor parte de los autores también la última, de la transición. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter está referida a aquellos procesos en que las normas de decisión y procedimientos de participación tienen como eje el principio de ciudadanía.⁹

⁹ Ello involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. Asimismo, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes el derecho de actuar con autoridad a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración" *Cfr* en O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, *op. cit.*, p. 21.

No hay un conjunto único de instituciones o normas específicas que por sí mismo defina a la democratización, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario o la elección del poder ejecutivo por medio del voto popular; sin embargo, existe coincidencia en torno a ciertos procedimientos mínimos como elementos necesarios para hablar de democracia política: el voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre e igualitaria de todos los partidos, el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición, la vigencia de una *legislación electoral imparcial que garantice la realización de elecciones libres y competitivas*, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, la rendición de cuentas del poder ejecutivo, entre otros aspectos. *Por otro lado, existen otras instituciones consideradas menos esenciales, pero propias de democracias más avanzadas o "completas", como la responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso irrestricto a la información, la limitación de los mandatos sucesivos, las medidas adoptadas para mantener padrones permanentes o para emitir el sufragio por correspondencia, la obligatoriedad del voto, entre otras cuestiones*

También la democratización admite graduaciones. En la creación de una democracia política hay dos dimensiones que importan particularmente. La primera de ellas está referida a las condiciones que restringen la competencia partidaria y las opciones electorales. La segunda dimensión tiene que ver con la creación de una "segunda franja" de mecanismos o instancias de consulta, decisión y participación amplia de la sociedad.

Es así como la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, abarcando problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana.

La democratización estaría relacionada, fundamentalmente, con aquellas prácticas y procedimientos relacionados con lo que comúnmente se ha denominado como *democracia formal*.

Es importante señalar que si bien para muchos la vigencia de alguno de estos procedimientos ya es síntoma de consolidación democrática, a nuestro juicio ninguno de ellos es suficiente para hablar de un proceso de transición a la democracia acabado y, mucho menos, de

consolidación democrática. Con ello no pretendemos desconocer el significado de cada uno de estos aspectos, así como su importancia en la democratización de la vida política, sin embargo, creemos que para referirse a consolidación democrática habría que ir más allá, partiendo de una idea de democracia más amplia, no referida exclusivamente a la noción formal de la misma, idea que desarrollaremos en la segunda parte de este capítulo

Con esta etapa quedaría cerrado el proceso de transición. Al respecto, O'Donnell y Schmitter han señalado que éste concluye.

“(…) cuando la anormalidad ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen a una serie de reglas más o menos explícitas que definen los canales a los que se pueden recurrir para acceder a los roles del gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a los otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo a las reglas fijadas, y el conjunto de esas reglas es lo que llamamos régimen”.¹⁰

Como se ha visto, la liberalización y la democratización son etapas distintas de la transición y si bien se presentan en algunas ocasiones como etapas interconectadas y eventualmente sucesivas, son procesos con características propias que corresponden a lógicas y condiciones diversas, de ahí la necesidad de distinguir claramente entre uno y otro proceso.

Antes de señalar un par de diferencias entre ambos procesos, habría que hacer énfasis en la relación que existe entre la liberalización y la democratización. En efecto, sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de convertirse en un mero formalismo, vacío de todo contenido real. A la inversa, el impulso a un proceso de democratización política, restringiendo la libertad de los individuos o grupos, hace del mismo algo inexistente.

Reconociendo la estrecha relación que existe entre la liberalización y la democratización, una primera distinción entre ambos procesos es que mientras el primero representa un proceso limitado de apertura política al interior del régimen autoritario, el segundo supone un proceso de efectiva ampliación de los derechos políticos y civiles, producto de acuerdos y negociaciones entre las fuerzas políticas actuantes.

¹⁰ *Ibid.*, p. 105.

Como señala César Cansino:

“La liberalización se caracteriza por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil. Su implementación responde a las necesidades de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de sustento social o legitimidad (.) La democratización, por su parte, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes”¹¹

Un segundo aspecto que diferencia a la liberalización de la democratización, es que mientras el primero supone un proceso de apertura al interior del régimen autoritario, sin poder afirmar con ello que representa transformaciones esenciales para hablar de un nuevo régimen, el segundo si implica un cambio de régimen conduciendo de una situación autoritaria a una democracia política

En efecto, como afirma Cansino

“La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización constituye una estrategia adaptativa (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una estrategia negociada (es decir, tiene que ver con el acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen). En ese sentido, la liberalización debe ser analizada mas en el ámbito de la continuidad que en el del cambio del régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización; sin que ello signifique que la liberalización no pueda inducir o acelerar el colapso y/o transformación del régimen autoritario”¹²

Es de esta forma como si bien la liberalización y la democratización forman parte de un mismo proceso de transición política, se trata de etapas distintas que hay que tener bien diferenciadas

1.1.4 Las vías de la transición

Una polémica no agotada en las transiciones es la que se refiere a las posibles vías para la transición o la redemocratización. A continuación recuperaremos cuáles han sido las formas concretas que han sido planteadas, a través de las cuales se han iniciado procesos de este tipo

¹¹ Cansino, César. *México: una transición inconclusa 1977-1994*, op. cit. p. 53

¹² *Ibid.* p. 8.

Un trabajo central en este sentido es el de Alfred Stepan¹³ en donde, si desconocer la posible existencia de otras, se plantean ocho caminos para el cambio. Las sendas son restauración interna luego de una reconquista externa, reformulación interna, instauración democrática controlada desde el exterior, transición iniciada desde el interior del régimen autoritario (por dirigentes políticos civiles o por fuerzas armadas como institución), supresión del régimen autoritario por la sociedad, pacto partidario opositor, rebelión violenta organizada y coordinada por partidos políticos democráticos y reformistas, y guerra revolucionaria conducida por marxistas. Es importante señalar que cada uno de estos caminos entraña un conjunto impredecible de posibilidades, problemas y limitaciones.

Los tres primeros caminos tuvieron como marco algunos países europeos al término de la Segunda Guerra Mundial. En el primero de ellos, el régimen democrático existente antes de la guerra se restaura de manera casi inmediata a la derrota de los invasores, fundamentalmente a manos de una fuerza externa. Son ejemplos de la primera senda los Países Bajos, Bélgica, Noruega y Dinamarca. En el segundo camino, la redemocratización tiene lugar a través de un camino más conflictivo, que se vuelve más difícil según las circunstancias y factores que contribuyeron al derrumbe del régimen democrático previo, algunos ejemplos de esta vía son Francia y Grecia. La tercera vía incluye los casos en que poderes democráticos externos derrotan a un régimen autoritario y desempeñan un papel primordial en la formulación e instauración del régimen democrático, un caso típico en este sentido es el alemán.

La vía número cuatro se refiere a aquellas democratizaciones en las que dentro del régimen se percibe, por algunos de sus elementos, que sus intereses se verán más favorecidos en un contexto democrático, de ahí que se impulse un proceso de apertura. Este camino presenta como mínimo tres limitaciones. En primer término, los que detentan el poder pueden tratar de revertir su decisión inicial de liberalización si la apertura del sistema político contribuye a gestar situaciones en las cuales el costo de la tolerancia es mucho mayor que el de la represión. En segundo término, pueden tratar de crear reglas formales e informales de juego que garanticen sus intereses fundamentales aun dentro del marco del régimen democrático, y por tanto sólo den cabida a una democracia limitada. En tercer término, más que en cualquier otro camino, en este

¹³ Alfred. Stepan, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos" en O'Donnell, Guillermo; Schmitter Philippe C. Y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp 105-135

caso el aparato de seguridad del régimen autoritario puede tratar de mantener intactas sus prerrogativas. De esta forma, el desenlace de este camino puede variar desde la instauración de democracias limitadas hasta un regreso a un tipo de autoritarismo aún más profundo

Este camino es muy amplio en cuanto a posibilidades pudiendo identificar tres subtipos. El primero es aquel en que la redemocratización es iniciada por dirigentes políticos civiles. La base institucional de este esfuerzo de democratización estaría dada por la dirigencia política del régimen autoritario. Un ejemplo de este camino es la transición española, en donde de una modesta reforma iniciada por el gobierno se pasó a una reforma pactada con la oposición y a una ruptura con el pasado. En el segundo, la democratización surge como un proyecto de los militares no como institución sino como elementos individuales que están al frente del gobierno, en donde deben existir esfuerzos adicionales de la sociedad civil para que la liberalización conduzca efectivamente a la democratización. Brasil es un ejemplo que mucho se acerca a este camino. En el tercero, la democratización es conducida por las fuerzas armadas como institución. Esta opción se abre sobre todo después de un fracaso militar o de una evidente crisis de legitimidad o de eficacia económica, razones por las cuales éstas deciden entregar el poder a los civiles, ante el convencimiento de que la perduración del régimen autoritario es, a largo plazo, perjudicial para sus intereses institucionales fundamentales y frente a las fuertes amenazas a su prestigio y a su propia existencia. Tales fueron los casos portugués, griego y argentino.

La quinta vía supone la supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad. En teoría, puede ser provocada por las protestas de las organizaciones populares, por huelgas generales masivas, por el retiro general de apoyo al gobierno y, en general, por la intensa movilización social. No obstante, la evidencia empírica muestra que la pura dinámica de las movilizaciones lleva a un cambio de gobierno pero no a una democratización plena. Los levantamientos conducidos por la sociedad son, por sí solos, incapaces de dar paso a la democratización, aunque pueden llegar a constituir un elemento decisivo para ella y en algunos casos fungir como un aspecto indispensable. A través de este camino el futuro de la democratización es incierto.

El sexto camino supone la construcción interna de un gran pacto opositor, en donde los miembros de ese pacto se unen para derrotar al régimen autoritario y sentar las bases de un régimen democrático posterior en el que el poder esté abierto a la mayoría de las fuerzas opositoras. Esta vía plantea dos problemas fundamentalmente. Por un lado, el hecho de que el

establecimiento de un pacto no necesariamente implica su mantenimiento, es decir, cualquier pacto puede anularse y, por el otro, el mantenimiento del pacto, no excluye la posibilidad de un cambio social que deje excluidos a importantes grupos nuevos que no participaron en el pacto original. Este hecho conduciría no a una democratización consociativa, sino a un autoritarismo consociativo excluyente. Debe tenerse presente, asimismo, que un camino consociativo hacia la democratización plantea la posibilidad del veto mutuo y la despolitización deliberada de algunas cuestiones sustantivas, aspectos que pueden convertirse en un obstáculo para transformaciones de carácter socioeconómico.

La séptima vía se refiere a los casos de rebelión violenta organizados y coordinados por partidos democráticos reformistas. Un obstáculo que plantea esta vía es aquél que se deriva del hecho de que este tipo de partidos no tiene tradición de actividad partidaria violenta, lo que llevaría a la necesidad de establecer alianzas con sectores militares, mismos que no dejarían de fijar límites al grado de desmantelamiento de las estructuras autoritarias.

La última vía de democratización que propone Stepan es la de una guerra revolucionaria conducida por marxistas. Si bien para el autor este camino posee, al menos teóricamente, las mayores potencialidades para un cambio socioeconómico fundamental, en la medida en que se llega al poder sólo después de haber derrotado al aparato del Estado y cuenta con una ideología y una base social para estos cambios, desde el punto de vista histórico, no ha implicado el respeto al derecho relativamente irrestricto a organizarse y al derecho a formular un cuestionamiento franco. Para él, el caso nicaragüense es ejemplo de cómo esta opción no conduce a la democracia sino a otro tipo de régimen autoritario.

Es importante señalar que, si bien la clasificación que propone Stepan sobre las vías hacia la transición recupera en buena medida los caminos más utilizados hacia procesos de esta naturaleza, no abarca todas las posibilidades. No obstante, representa un esfuerzo de síntesis importante en torno a los planteamientos hechos sobre esta temática, una más del gran tema de la transición a la democracia.

1.1.5 Las formas de la transición

Otro de los aspectos que ha sido analizado por los teóricos de la transición es el que se refiere a las formas en que se puede desarrollar un proceso de esta índole. Si bien no existe una postura única -en la medida en que se parte de diversos aspectos como el modo en que la élite

gobernante hace frente a este tipo de situaciones, las negociaciones partido-gobierno, la fuerza de cada una de las partes, los tiempos y formas en que se desenvuelve- sino por el contrario podemos referirnos a varias, a continuación recuperaremos algunas de las propuestas que se ha hecho en este sentido.

Luciano Martins propone una clasificación entre transición continua y discontinua, partiendo del modo en que la élite gobernante hace frente a las situaciones críticas. De esta forma plantea como en el caso de una transición discontinua existen dos desarrollos posibles, aquel en el que el régimen logra solucionar la crisis mediante diferentes formas de transacción o a través del despliegue de un alto grado de coerción (con lo cual se consolida tal cual era), o aquel donde no logra satisfacer esos requerimientos y se derrumba. En la transición continua, por su parte, se hace evidente la existencia de una serie de coaliciones limitadas y de equilibrios sucesivos y contradictorios entre impulsos hacia el cambio e impulsos a la conservación, en donde tal interacción producirá una secuencia de cambios en el régimen hasta que finalmente sea transformado¹⁴

Por su parte, autores como Juan Linz y Samuel Huntington¹⁵ señalan que la transición a la democracia puede revestir tres formas básicas partiendo de las negociaciones partido-gobierno y de la fuerza de cada una de las partes: a) reforma, transacción o transformación, b) ruptura, sustitución o colapso, y c) retirada o desembarazo

En todas estas formas es importante tener en cuenta, además del factor relativo a la fuerza política de cada una de las partes, las interacciones que pueden plantearse entre gobierno y oposición, reformadores y conservadores en el gobierno, y moderados y extremistas en la oposición. En las reformas, la interacción entre reformadores (partidarios de la transición) y conservadores del régimen es de central importancia, ya que la reforma sólo ocurrirá cuando los reformadores del gobierno sean más fuertes que los conservadores, si el gobierno es más fuerte que la oposición y si los moderados en la oposición son más fuertes que los extremistas.

Las reformas se inician cuando los reformistas de la coalición gobernante deciden

¹⁴ Luciano Martins, "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter Philippe C. Y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 2: América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 113-145

¹⁵ Cfr. Juan Linz, "Transitions to Democracy", en *The Washington Quarterly*, Washington, verano de 1990, pp. 143 y 144, Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, España, Paidós, 1994, pp. 107-152.

liberalizar el régimen, para lo cual requieren al menos de un grado suficiente de poder al interior de la coalición gobernante. La apertura, como ya se ha dicho, puede responder a numerosas causas: la pérdida de legitimidad del régimen, fracasos en el diseño económico, divisiones internas en la coalición gobernante, búsqueda de legitimidad interna o internacional, etcétera. Las fases de un proceso de reforma comprenden la emergencia de reformadores en la coalición gobernante, la toma de poder efectivo por parte de éstos, el inicio de la liberalización, la desarticulación de los conservadores dentro del régimen y el inicio de negociaciones con la oposición, cuidando que la oposición radical modere sus reivindicaciones, principalmente las de carácter socioeconómico, y colaborar, por otra parte, activamente con la oposición moderada.

En las rupturas, la oposición tiene más fuerza que el gobierno y, para que sea exitosa la transición, deben dominar los moderados sobre los extremistas en la oposición. En los compromisos que se adquieran es central la interacción entre reformadores del gobierno y moderados de la oposición, ya que cada uno debe ir dominando o controlando a los grupos antidemocráticos ubicados en sus respectivos extremos.

El proceso de ruptura o colapso presenta más riesgos que el de reforma. Los elementos del régimen no tienen la capacidad para influir en el proceso, pues el desgaste en legitimidad y en pérdida de poder efectivo es tan profundo que su participación será muy limitada. Generalmente este procedimiento opera después de que el régimen exhausto (por haber perdido una guerra, por una severa crisis económica, por una notable pérdida de legitimidad) es desplazado por la oposición. Ésta toma el poder y comienza una nueva fase donde los distintos grupos que la integran luchan por determinar el tipo de régimen que debe instituirse. La ruptura comprende tres fases: la lucha que produce la caída, la caída en sí, y la lucha después de la caída.

En la primera fase, los reformadores democráticos en el régimen son débiles, predominado en consecuencia los duros o conservadores en la coalición gobernante. En este contexto, no hay posibilidad de iniciar la reforma desde dentro y los esfuerzos que se hacen en este sentido se frustran o revierten. En la segunda fase, la oposición toma el poder, en ocasiones sin recurrir a la violencia. Es posible que los gobernantes autoritarios entreguen el poder a la oposición para que forme un gobierno provisional. Los líderes del gobierno autoritario al perder el poder sufren el exilio, el procesamiento y condena, o la ejecución sumaria. La tercera fase es la más difícil. Antes de la caída los grupos opositores están unidos, pero después de la caída aparece la lucha por la distribución del poder y sobre la naturaleza del régimen a establecer. El

destino de la democracia política se determinará por el relativo poder de los moderados partidarios de la democracia y los radicales antidemócratas. El camino final dependerá en gran medida de quien predomine: si los moderados de la oposición o los radicales, de las reacciones ciudadanas referidas a un mayor o menor conservadurismo, de la posición geopolítica del país, sus antecedentes democráticos previos al autoritarismo y del tiempo que haya estado en el poder el régimen autoritario.

La retirada o desembarazo es un tipo intermedio entre *la reforma y la ruptura*. En este tipo de transiciones el régimen autoritario es débil porque no ha sabido actuar adecuadamente ante los desafíos que le impone el cambio; sin embargo, no se colapsa y puede, por tanto, desempeñar un papel importante dictando algunos de los términos de la transición. En los compromisos la democratización es producto de la combinación de acciones del gobierno y de la oposición. El proceso es complicado porque existe un equilibrio entre las fuerzas del gobierno y las opositoras, no obstante, ninguna de las dos partes puede prescindir de la otra porque carecen de fuerza suficiente.

En las retiradas exitosas, los grupos dominantes de ambos lados -oposición y gobierno- reconocen que ellos son incapaces, por sí solos, de determinar el futuro del sistema político. La retirada comprende distintas fases. a) el gobierno inicia alguna liberalización y comienza a perder poder y autoridad, b) la oposición explota esta pérdida y debilidad del gobierno y expande sus actividades con la esperanza de una pronta caída del gobierno; c) el gobierno suele rehacer su poder y contiene las presiones de la oposición; d) el gobierno y la oposición perciben un empate y empiezan a explorar las posibilidades de negociar la transición. La retirada requiere semejantes o parecidos niveles de fuerza entre el gobierno y la oposición, siendo la negociación una de las salidas.

Habría que señalar que todo el ciclo de la retirada está teñido de conflictos y divisiones. Al igual que en las rupturas, las divisiones entre la oposición son muy frecuentes. Los reformadores del régimen deben desplazar a los conservadores para que no se revierta el proceso, no obstante, los reformadores se verán obligados a negociar con los moderados de la oposición a fin de que éstos no sean procesados ni sancionados por violaciones a los derechos humanos. Una pieza clave para el éxito del proceso es la moderación de las partes, el control de los extremistas y la búsqueda continua de consensos. Generalmente en este tipo de transiciones se negocia todo tipo de materias, excepto la de contar con elecciones libres y limpias en las que

la oposición tiene todas las probabilidades de ganar.

Finalmente habría que señalar que un caso empírico puede contar con características de más de una de estas formas

Por su parte, Leonardo Morlino¹⁶, haciendo referencia al modo en que se produce un proceso de transición, plantea cuatro dimensiones. a) continuo o discontinuo, b) acelerado o lento, c) pacífico o violento, y d) interno o externo, mismas que pueden presentarse en forma simultánea según cada caso.

De esta forma, un proceso de transición puede diferenciarse, en primer término, por la gradualidad del mismo, pudiendo distinguir entre transiciones continuas y discontinuas. Una transición es continua cuando el proceso de cambio político se da a través de una adaptación gradual frente a los condicionamientos internos o externos que presionan hacia la modificación del régimen político. La transición es discontinua, por otra parte, cuando el cambio se produce de una forma claramente abrupta, rompiendo con las normas ordinariamente establecidas por un régimen para regular la constante presión hacia la adaptación de las circunstancias cambiantes del entorno.

En segundo término, el proceso de transición política puede darse con una intensidad y duración diversa, pudiendo ser el paso de un régimen a otro rápido o lento. La velocidad depende de una gran cantidad de factores involucrados en el proceso de cambio.

La tercera dimensión de los procesos de transición tiene que ver con el grado de coerción manifestado en su desarrollo. Todo proceso de cambio puede conllevar a algún tipo de uso de la violencia. La presencia o ausencia de este elemento es un aspecto más para caracterizar los procesos de transición. Dependiendo de su extensión e intensidad, la violencia puede manifestarse a través de múltiples formas: protestas populares, concentraciones -particularmente cuando van acompañadas de una respuesta represiva de las fuerzas gubernamentales- conspiraciones, golpes de estado, guerras civiles, así como las muy distintas manifestaciones y expresiones del terrorismo organizado. El recurso de la violencia ha sido una de las constantes de la mayor parte de los procesos de transición, sin embargo, parece ser una coincidencia en los distintos enfoques el señalar que la utilización de esta vía reduce de manera drástica las posibilidades de la instauración y consolidación democrática.

El cuarto aspecto tiene que ver con el origen de la transición, particularmente con la

¹⁶ Cfr., Leonardo Morlino, "La transición de régimen", *op. cit.*, pp. 163-180

localización de los actores o factores que desencadenan un proceso de esta índole. La transición tiene un origen interno cuando son modificaciones ocurridas dentro del sistema socioeconómico y político del régimen las que motivan la movilización de los actores políticos a favor del cambio. La transición tiene un origen externo cuando resulta de la influencia de acontecimientos o de la actuación de actores foráneos, siendo estos los elementos que modifican o rompen el equilibrio del régimen. Es importante anotar que si bien las razones para iniciar un proceso de transición pueden derivar fundamentalmente de factores internos, ello no descarta el que también el contexto externo juegue un papel importante, es decir, habría que contemplar no sólo el origen *interno* o *externo* de un proceso de transición, sino también la posibilidad de que ambos intervengan en el desarrollo del mismo.

Finalmente, O'Donnell y Schmitter recuperan algunos de los factores que caracterizan los procesos de transición a la democracia, mismos que sin ser necesariamente constantes en todos los procesos de transición, constituyen un referente más para su estudio, ellos son: el grado de militarización de régimen autoritario (lo cual está estrechamente relacionado con el papel de las fuerzas armadas durante el mismo), la existencia de una sociedad civil fuerte y la existencia de pactos para normar la transición.

El grado de militarización y de penetración de los militares en el sistema político y en la sociedad es variable en los distintos regímenes autoritarios. El rol asumido por las fuerzas armadas en cada uno de estos regímenes adquirió rasgos particulares. Mientras en los países europeos las fuerzas armadas no desempeñaron un papel central en la configuración y vigencia de los autoritarismos y el grado de militarización fue relativamente bajo, en la mayor parte de los países latinoamericanos, por el contrario, éste fue central y la militarización permeó todos los espacios de la vida social y política. En el caso latinoamericano, existió un nexo directo e inequívoco entre las fuerzas armadas y los actos represivos cometidos; la represión, el ejercicio de la coacción y la violencia en dosis elevadas, fueron "responsabilidad institucional" de éstas. La penetración de los militares no abarcó únicamente el ámbito de la sociedad, sino también el político. En muchos casos, el aparato estatal fue cooptado por miembros de la institución armada, quienes lo organizaron y manejaron de acuerdo con sus principios y concepciones.

La extensión y profundidad del rol desempeñado por las fuerzas armadas en las estructuras de poder y en el ejercicio de la violencia es para O'Donnell y Schmitter sin duda es un elemento de gran importancia, en la medida en que un modesto grado de influencia y/o

determinación en la configuración del régimen autoritario por parte del estamento militar se convierte en una innegable ventaja para el proceso de transición. A la inversa, cuando la transición es iniciada en regímenes con un alto grado de militarización, incrementan las dificultades de la transición, sobre todo en la etapa de la instauración pero también en el periodo de consolidación, toda vez que los intereses institucionales de los militares no pueden dejar de ser afectados

En cuanto al segundo aspecto, O'Donnell y Schmitter resaltan la importancia que tiene la existencia de una sociedad civil fuerte en un escenario de transición política en la medida en que se convierte en un impulso -junto con otros muchos aspectos- de la misma. El sensible incremento de la movilización popular -lo que han llamado como la "resurrección de la sociedad civil"- conduce, por lo general, a acelerar la crisis política al interior del bloque dominante, convirtiéndose en un aspecto que influye de manera determinante en el proceso de cambio. Las acciones de presión de gran diversidad de grupos y las protestas populares provocan niveles de desequilibrio que contribuyen decisivamente en el colapso del régimen. Lógicamente, la presencia de estos actos, independientemente de su intensidad, por sí mismos no provocan ni la caída del régimen ni la transición a la democracia, pero sin duda intervienen en su aceleramiento por un lado, y en una ampliación de las posibilidades, por el otro. La presencia de una sociedad civil fuerte será, en una etapa más avanzada de la transición, primordial para su consolidación.

La existencia de pactos que regulen los procesos de transición política es uno más de los aspectos a los que estos autores atribuyen una significación crucial. Si bien no los consideran rasgos indispensables para poder hablar de una transición exitosa, su existencia determina las condiciones bajo las cuales dicho proceso se realiza, desempeñando un papel importante en cualquier cambio de régimen.

De acuerdo con O'Donnell y Schmitter un pacto sería aquel "() acuerdo explícito entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aun, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los intereses vitales de quienes lo acuerdan. Dichos pactos pueden tener una duración prescripta o depender meramente de un consentimiento que se va alcanzando sobre la marcha (..) Algunos de los elementos que forman parte de dichos pactos pueden más adelante convertirse en leyes, ser incorporados a reglamentos o Constituciones, otros pueden institucionalizarse como procedimientos operativos de los organismos del Estado, los partidos políticos, las asociaciones de intereses, etc".

La viabilidad de un pacto o acuerdo político explícito, plantea la posibilidad de que la transformación de un régimen político pueda lograrse de manera gradual, pausada y ordenada durante su instauración, enfrentado, por lo mismo, mejores perspectivas en su etapa de consolidación. Asimismo, las transiciones a la democracia guiadas por un acuerdo efectivo suelen ser más seguras y confiables en relación a su desenlace. La razón de ello está en que el pacto o acuerdo facilita que un determinado régimen modifique su estructura institucional neutralizando el peligro de una confrontación violenta sin que predomine un grupo de poder sobre otro.

Conducir un proceso de cambio político en el caso de las transiciones pactadas ofrece ciertas ventajas para los contendientes políticos: condiciones de competencia real, sobre bases de mayor equidad entre ambas partes, y sobre el presupuesto de que poseen una oportunidad verdadera de ganar el control del gobierno y/o las estructuras de toma de decisión si se apegan a las reglas establecidas. Delineados los rasgos fundamentales del nuevo régimen a través de un pacto, las condiciones para su instauración y consolidación, suelen ser más idóneas.

El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos antagónicos, en donde ninguno de ellos es lo suficientemente predominante como para imponer al otro su proyecto político. La situación de equilibrio existente entre la coalición dominante y las diversas fuerzas de oposición lleva a plantear como única salida el apoyo a una alternativa con la que ninguno de los actores se identifica por completo, pero en torno a la cual todos coinciden, dando lugar a un pacto o acuerdo que rijan los pasos o procedimientos para alcanzar el marco de la normalidad política.

Normalmente, los pactos incluyen cuando menos tres grandes temas: el referente al nuevo papel de las fuerzas armadas, el relacionado con la definición del nuevo sistema político, y el que plantea las transformaciones en el plano económico.

Finalmente, habría que señalar que las tipologías que han sido elaboradas en relación a las vías y formas de la transición no siempre se ajustan a los casos empíricos. Sin embargo, como afirmábamos líneas arriba, representan esfuerzos de sistematización importantes que si bien pueden no apegarse a la perfección a determinados escenarios, constituyen un referente obligado, convirtiéndose en herramientas para el análisis de los procesos de transición, y es en esa medida que han sido recuperadas.

1.2 ¿De qué democracia estamos hablando?

Al hablar de transición a la democracia resulta fundamental precisar el alcance del concepto de democracia con el objeto de determinar la extensión de la idea de transición y poder establecer si se puede hablar de consolidación democrática o no

Democracia es un concepto que no es unívoco y que a lo largo del pensamiento político -sobre todo en el contemporáneo- ha tenido muchas acepciones. De las definiciones que se han planteado al respecto, algunas han tenido un relativo consenso, pero nunca un consenso absoluto. Podríamos decir que pocos conceptos, han sido tan debatidos y tan controvertidos como el de democracia

Tradicionalmente la democracia ha sido entendida en base a un criterio formal -criterio prevaleciente pero no único-, al cual se le ha contrapuesto otro, el de democracia sustancial que, sin ser necesariamente contradictorio con aquél, parte de supuestos diferentes e incluye contenidos distintos

Pero, ¿qué supone la democracia formal y, por otra parte, la democracia sustancial? o, más bien, ¿en base a cuál criterio se distinguen los dos conceptos de democracia que hemos indicado? En pocas palabras podemos responder afirmando que mientras el concepto de democracia formal hace referencia al aspecto procedimental de la democracia, es decir, a las reglas o a las instituciones que componen el aspecto normativo y, en consecuencia, precisamente a las formas que debe tener un sistema político para ser considerado democrático, la democracia sustancial se refiere a las condiciones materiales que deben existir o que deben propiciarse dentro de una sociedad para ser considerada democrática

Así, la democracia en su noción formal, se trata de una cuestión de formas (reglas -o normas- e instituciones), mientras que en su acepción sustancial, se trata, ante todo de una cuestión de contenidos

Para decirlo de otra manera, a la democracia formal corresponden las preguntas ¿quién decide? y ¿cómo se decide?, cuyas respuestas son respectivamente el pueblo (que en las democracias es, necesariamente, el depositario de la soberanía a través de sus representantes elegidos) a través de la regla de mayoría (expresada tanto en la elección de los representantes populares, como en las votaciones para decidir las “decisiones políticas colectivas”, como leyes, decretos, reglamentos, etc.), mientras que a la democracia sustancial corresponden las preguntas ¿cuáles condiciones? y ¿cuáles contenidos debe tener la decisión colectiva?, en cuyo caso las

respuestas dependen de cuál se quiere que sea el alcance de la democracia sustancial, respuestas que -como veremos más adelante- se mueven siempre dentro del espectro de una mayor o menor igualdad de condiciones

Líneas atrás, al definir la democracia formal se señalaba que era el conjunto de reglas y de instituciones que regían un sistema político. La definición de “poliarquía”, que es una de las expresiones más claras de la idea formal de democracia, de Robert Dahl, se funda precisamente en la presencia de siete instituciones

“1. Funcionarios electos 2. Elecciones libres, limpias e imparciales 3 Sufragio inclusivo [es decir, que prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en las elecciones]... 4 Derecho a ocupar un cargo público [por prácticamente todos los ciudadanos] , 5. Libertad de expresión , 6. Fuentes alternativas de información.. , 7 Autonomía asociativa [es decir, el derecho de los ciudadanos para poder constituir e integrarse, de manera fácil y efectiva, en asociaciones para defender sus derechos y hacer sus demandas]. ”¹⁷

Por su parte, Norberto Bobbio señala, en relación a la democracia formal

“ por democracia se ha venido entendiendo, cada vez más, un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas ...”¹⁸

Asimismo, Bobbio se refiere a la existencia de nueve reglas relativas a la noción formal de democracia

“En la teoría política contemporánea prevaleciente de los países con tradición democrático-liberal, las definiciones de democracia tienden a resolverse y a agotarse en un catálogo, más o menos amplio según los autores, de reglas del juego, o, como también han sido llamadas, de “universos de procedimiento” Entre estas 1) el máximo órgano político, al cual le está asignada la función legislativa, debe estar compuesto de miembros elegidos, directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo, 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con representantes elegidos, como los órganos de la administración local o el jefe de Estado (como ocurre en los sistemas republicanos); 3) los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos y, posiblemente, también de sexo, 4) el voto de todos los electores debe valer igual, 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en

¹⁷ Dahl Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona. Ediciones Paidós. 1993. pp 266 y 267

¹⁸ Norberto. Bobbio, voz “Democracia”. en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 449

una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación política nacional; 6) deben ser libres también en el sentido de que deben tener ante sí alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única de candidatos); 7) tanto para las elecciones de los representantes, como para las decisiones del supremo órgano político, vale el principio de mayoría numérica, aunque también pueden establecerse distintas formas de mayoría ; 8) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías, de manera particular el derecho a convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar del voto de confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo”¹⁹

Si bien esta última regla a la que hace referencia Bobbio sólo se aplica en los regímenes parlamentarios donde existe una división entre el jefe de gobierno (normalmente el primer ministro) y el jefe de Estado (rey o presidente), pues en los sistemas presidenciales las dos facultades se combinan en la figura del presidente, nuevamente se está haciendo referencia al conjunto de reglas e instituciones que caracterizan la noción formal de democracia.

La democracia sustancial, por su parte, es un concepto mucho más impreciso y ambiguo que el de democracia formal, pues encontrar definiciones exhaustivas como las que se han hecho para este último es sumamente difícil. La razón de ello es bastante evidente.

La idea de democracia sustancial, se expresa a través de criterios de igualdad, mismos que pueden ser ampliados o reducidos en cuanto a sus destinatarios (es decir, “¿igualdad de quién?”) o en cuanto al número (es decir “¿igualdad en qué cosa?”) según los criterios que sean adoptados. Así, una interpretación extrema de la democracia sustancial puede traducirse en la demanda de igualdad de todas las condiciones (respondiendo a la segunda pregunta), para todos los individuos (respondiendo a la primera pregunta).

Respecto a la democracia sustancial Bobbio dice que se ha denominado precisamente sustancial:

“...porque hace referencia, predominantemente, a ciertos contenidos a su vez inspirados en ideales característicos de la tradición de pensamiento democrático, en primer lugar, el igualitarismo (...) la democracia formal es, más que nada, un gobierno del pueblo, la democracia sustancial es, más que nada, un gobierno para el pueblo ”²⁰

¹⁹ *Ibid.*, pp 449 y 450

²⁰ *Ibid.*, p. 452.

Y sigue:

“ .En las dos expresiones «democracia formal» y «democracia sustancial», el término «democracia» tiene dos significados netamente distintos. En la primera indica un conjunto de medios, como lo son precisamente las reglas de procedimiento antes descritas, independientemente de la consideración de los fines; en la segunda indica un determinado conjunto de fines, entre los cuales, principalmente, el de la igualdad no sólo jurídica sino también social e incluso económica, independientemente de la consideración de los medios adoptados para lograrlos”²¹

La democracia sustancial, en su interpretación extrema (la que antes señalábamos igualdad de todas las condiciones para todos los individuos), puede identificarse con una ideología comunista, y es precisamente sobre ese hecho sobre el cual sus críticos se han apoyado. No obstante, hablar de democracia sustancial no significa, de ninguna manera, que se haga referencia a una interpretación de ese tipo. Luigi Ferrajoli, filósofo del derecho italiano, señala que en el marco del Estado de derecho (es decir, en el Estado constitucional moderno caracterizado por la garantía de los derechos fundamentales, incluyendo dentro de ellos, en su expresión más actual, no sólo los derechos individuales sino también los derechos sociales), la democracia sustancial debe entenderse más bien en una interpretación mínima que puede ser plenamente condividida y difícilmente contestada.

Así, Ferrajoli plantea que

“ en un sentido no formal y político sino sustancial y social de la «democracia», el Estado de derecho equivale a la democracia, en el sentido que refleja, más allá de la voluntad de la mayoría, los intereses y las necesidades vitales de todos”²²

En estas líneas Ferrajoli introduce la idea de los intereses y las necesidades vitales de todos, que será posteriormente recuperada en nuestra concepción de democracia sustancial.

Ahora bien, la mayor parte de los teóricos de la transición a la democracia funda su idea de la misma en el concepto formal de democracia. O'Donnell y Schmitter agregan que la transición a la democracia política marca la posibilidad de otra transición, proceso al que han

²¹ *Ibidem.*

²² Ferrajoli, Luigi. *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Editori Laterza, Bari, 1989, p. 905. Es importante señalar que Ferrajoli plantea su concepto de democracia sustancial desde la perspectiva del “Estado de derecho” y del “garantismo”, por lo que para entender el sentido de lo que señala hay que contextualizarlo al interior de estos temas. Ello, Ferrajoli lo hace en la parte quinta de su libro (“Para una teoría general del garantismo”) en el capítulo XIII (“¿Qué es el garantismo?”).

llamado como socialización²³, que incluye los elementos de la idea de democracia sustancial. Sin embargo, lo ven como un proceso distinto y separado del primero que se da de manera posterior. De esta forma, aun cuando estos autores plantean la posibilidad de una segunda transición, consideran completada la transición a la democracia con el cumplimiento de la primera de dichas transiciones, la referida exclusivamente a la democracia formal.

Ahora bien, en relación a la aseveración de dichos autores cabe preguntarse dos cosas: ¿es correcto afirmar que ambas transiciones deban ser consideradas de manera autónoma e independiente, o el éxito de una depende de la realización de la otra? y ¿es suficiente el establecimiento de las reglas o de las instituciones de la llamada democracia formal para hablar de una transición a la democracia acabada?

Para dar respuesta a estas preguntas debemos necesariamente hacer referencia a los fundamentos teóricos de la democracia que son, de acuerdo con Bobbio, la libertad y la igualdad.

Al respecto Bobbio dice:

“La libertad y la igualdad son los valores que sirven de fundamento de la democracia. Entre las tantas definiciones que se pueden dar de democracia, una definición que tome en cuenta no solamente las reglas del juego, sino también los principios que la inspiran, es aquella según la cual democracia es, no tanto una sociedad de hombres libres e iguales, porque ésta es sólo un ideal, sino más bien una sociedad regulada de manera tal que los individuos que la integran son más libres y más iguales que en cualquier otra forma de convivencia. La mayor o menor democracia de un régimen se mide, justamente, en base a la mayor o menor libertad que gozan sus ciudadanos y a la mayor o menor igualdad que existe entre ellos...”²⁴

Intentemos pues, analizar cuál es el tipo de igualdad y de libertad que se encuentra en la base de las dos concepciones de democracia que hemos venido analizando.

²³ De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, esta segunda transición involucra dos procesos independientes pero interrelacionados. Por una parte, el que se ha llamado como democracia social que consiste en convertir a los ciudadanos en autores dotados de iguales derechos y obligaciones para decidir que acciones deben emprender las correspondientes instituciones; es decir, los obreros en las fábricas, los estudiantes en las escuelas y universidades, los miembros de asociaciones de intereses, los militantes de los partidos políticos, los beneficiarios de las prestaciones estatales, entre otros muchos, opinando y decidiendo sobre diversos aspectos de su ámbito. Y por la otra, lo que se ha asociado con la expresión de democracia económica e implica el suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad: ingresos monetarios, bienes materiales, educación, salud, vivienda, información, etc. En otras palabras, supondría una mayor participación ciudadana en las unidades de acción social, igualdad sustantiva en el suministro público de los servicios, y una distribución equitativa de los beneficios, todo ello en el marco de una democracia política. (Cfr. O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, op. cit. pp. 27 y 28.

²⁴ Bobbio, Norberto, *Eguaglianza e libertà*, Turin, Einaudi, 1995, pp. XII-XIII.

Los principios que subyacen a la democracia formal son, por un lado, la libertad entendida en su sentido positivo y, por el otro, la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a sus derechos políticos.

Por un lado, la democracia formal se funda en un tipo particular de libertad, la que se ha llamado «libertad positiva», que se diferencia del otro concepto clásico de «libertad negativa». No tiene sentido entrar al inmenso debate que se ha suscitado en torno a este tema, limitémonos a diferenciarlas y a establecer con claridad el significado de la primera. Para ello remitámonos nuevamente a un par de citas de Bobbio

De la libertad negativa, este autor señala que

“Por ‘libertad negativa’ se entiende, en el lenguaje político, la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de obrar o de no obrar, sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos”²⁵

En otras palabras, este tipo de libertad, es aquella que promulgan los liberales que quieren un *laissez faire, laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar), es decir aquella libertad que implica que el Estado no ponga límites a la libertad de actuar de los individuos y que no los obligue a actuar cuando estos no lo quieren

Contrapuesta a la libertad negativa se encuentra la libertad positiva sobre la cual Bobbio dice

“Por ‘libertad positiva’ se entiende, en el lenguaje político, la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de orientar su propia voluntad hacia un objetivo, de tomar decisiones sin verse determinado por la voluntad de otros. Esta forma de libertad se llama también autodeterminación o, de manera más apropiada, autonomía”²⁶

Dicho de otra manera, la libertad positiva es la posibilidad de determinar, sin ningún tipo de presiones externas, la voluntad propia. Es la posibilidad de autodeterminarse de manera libre, sin que nada ni nadie interfiera con la formación de la propia voluntad. Así, la libertad positiva se identifica con la llamada libertad política que significa la posibilidad de determinar la propia preferencia política sin que nada ni nadie interfiera con ella. El voto libre y autónomo, de esta manera, es una expresión de la libertad positiva o, si se prefiere política. De igual modo, la posibilidad de organizar una asociación o un partido político, el seleccionar cuál alternativa

²⁵ Bobbio, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1993. p. 97

²⁶ *Ibid.*, p. 100

política se prefriere, el participar en la competencia política y el expresar el parecer sin ningún impedimento (más que los derechos de los demás), entre otros derechos políticos, son todos expresión de la capacidad de cada ciudadano de participar libremente a la formación de la decisión colectiva, de la capacidad de autodeterminarse, es decir de su libertad positiva o, si se quiere, de su libertad política. Este tipo de libertad (positiva o política) significa, dicho de otra manera, la posibilidad de que cada individuo establezca, sin ningún tipo de constricción externa (es decir sin que en la determinación de su voluntad interfiera de ninguna manera, la voluntad de otro u otros) su propio destino como persona y como miembro de una comunidad política

Por lo que hace al otro principio fundamental de la democracia formal, la igualdad política, no hay mucho que decir, ya que es expresión de la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a los derechos políticos que les corresponden. Al respecto cabe señalar que el sufragio universal y la posibilidad de todos los ciudadanos de ser elegidos, son expresión de este tipo de igualdad. En efecto, la igualdad política encuentra sentido en la expresión "igualdad de capacidad y de posibilidades de votar y de ser votado", característica de la democracia representativa. En este caso, los límites de la igualdad, es decir la extensión del principio igualitario, están referidos al ámbito político, hablar, por ejemplo, de igualdad en las capacidades o de propiedades, implica ámbitos que rebasan la esfera de lo político y, en consecuencia, de la igualdad política. Una de las características más claras de este tipo de igualdad es que abarca por igual a todos los individuos que son considerados ciudadanos (es decir solo a los miembros activos -y no a los pasivos, como son los menores de edad, por ejemplo- de la sociedad), así, al menos formalmente, todos los que pertenecen a la categoría política de ciudadanos tienen por igual los mismos derechos políticos, sin importar sus condiciones económicas, sociales y culturales, mismas que no tienen que ver -repite formalmente- con ninguna categoría política. El problema, y eso lo veremos más adelante es que sustancialmente (en la realidad, pues), las categorías extra-políticas o meta-políticas, como, las condiciones sociales, culturales y, sobre todo, económicas, sí influyen en el peso político de cada individuo, creando en los hechos (no en los derechos) una desigualdad que contraviene la idea de una perfecta igualdad política de todos los ciudadanos que sirve de base teórica a la democracia formal

Por lo que hace a la democracia sustancial, debemos señalar que le subyace un solo principio, el de la igualdad de las condiciones. En este caso la limitación de dicho principio depende de la interpretación de quien se apela a ella. Si es vista, como decía antes, desde un

punto de vista extremo, implicará, tendencialmente, la igualdad de todos en todo. Por otro lado, la idea de igualdad de las condiciones se ubica en diferentes planos, básicamente, económico, social y cultural, así, nuevamente en base al criterio con el que se concibe, puede limitarse a ciertos aspectos en el plano económico, o social, o cultural, o bien a todos ellos. Establecer el alcance de dicha igualdad se presenta, pues, con una gran dosis de indefinición. No obstante, un punto de común acuerdo puede encontrarse, en una definición mínima del alcance de dicha idea. En efecto, establecer las condiciones mínimas sobre las que debe prevalecer la igualdad, se presenta como algo mucho menos problemático que el determinar los límites máximos de las mismas. La definición más adecuada para el alcance mínimo que el concepto de democracia sustancial debe tener por lo que hace a la igualdad de las condiciones nos parece es aquella antes manifestada por Ferrajoli, en el sentido que significa la satisfacción de los intereses y las necesidades vitales de todos.

Así, podríamos afirmar que una idea mínima de democracia sustancial implicaría la igualdad de todos en las condiciones mínimas que permitan satisfacer los intereses y las necesidades vitales.

Pero ¿cómo establecer cuáles son esas condiciones mínimas que nos permiten determinar si existe o no una democracia sustancial? Aquí evidentemente entramos en un terreno muy problemático, pues el determinar los criterios sociales, culturales y económicos que se adoptan para consentir la igualdad (mínima) de condiciones que permita a todos los individuos satisfacer sus intereses y necesidades vitales (siguiendo la definición de Ferrajoli), puede variar de persona en persona, de partido en partido, de país en país. Evidentemente ese "piso mínimo" es determinado por cada sociedad y nada impide que en cada una se adopten criterios diferentes. La experiencia histórica nos demuestra, no obstante, una cierta constante, y es que entre mayores son los niveles de vida promedio de una sociedad, tiende a elevarse ese que hemos llamado "piso mínimo de condiciones vitales". Es evidente que las condiciones sociales consideradas como mínimas en un Estado escandinavo (como Suecia) son muy diferentes a las que pueden ser adoptadas en un país centroafricano. De cualquier manera, ante la dificultad de pretender que Zaire, por ejemplo, establezca como condiciones vitales mínimas las mismas que los suecos consideran como necesarias para llevar una vida digna, tenemos que apelarnos a una definición mínima que cambia de sociedad en sociedad, pero que, en todo caso, sin importar la riqueza de un país, en todos lados deben garantizar que por ningún motivo las condiciones de desigualdad

económica, social o cultural, se traduzcan automáticamente, para nadie, en desigualdad política

Á este punto, cabe hacerse una nueva pregunta, ¿basta el establecimiento de las reglas y las instituciones de la democracia formal para que esta funcione?

Y es que si bien si podemos tener igualdad política (uno de los pilares teóricos de la democracia formal) sin igualdad de las condiciones, dado que son dos niveles distintos de igualdad, una se refiere al nivel político, mientras que la otra hace referencia a los niveles económico, social y cultural, no podemos decir, en cambio, que pueda existir una libertad política (o positiva si se quiere) sin una igualdad de condiciones mínimas.

Hay un hecho evidente, que para que la democracia formal funcione, deben cumplirse con cabalidad los dos principios teóricos que le sirven de fundamento: la libertad positiva (o política) y la igualdad en los derechos políticos, si alguno de los dos llega a faltar, inevitablemente la democracia formal dejaría de cumplirse en la realidad y se convertiría en una mera suma de reglas y condiciones existentes sólo en el papel que la volvería contradictoria con su significado mismo. En otras palabras, si la existencia de la democracia formal depende de que se cumplan esas reglas y condiciones (y en consecuencia se realicen tanto la libertad positiva como la igualdad política), cuando éstas no se cumplen (y por tanto ni la libertad positiva ni la igualdad política se verifican), sencillamente no podrá existir democracia formal. Tan sencillo como eso; la democracia formal o se tiene o no se tiene, no hay medios términos, no existe un sistema medio democrático. Todas las reglas y las condiciones de la democracia formal están vinculadas y sólo si actúan todas ellas puede existir.

Ahora bien, la libertad positiva, como ya señalamos, depende, por otro lado, de la presencia de una igualdad de condiciones mínimas (esencia del significado de la que hemos llamado democracia sustancial). Veamos por qué. Para que realmente exista una autonomía en la voluntad política de cada individuo, es decir, para que cada ciudadano pueda determinar su propia voluntad política (como el determinar el sentido de su voto, por ejemplo), no debe existir ningún tipo de interferencia de otra voluntad, esta es la esencia de la libertad positiva. El sistema democrático de partidos acepta sólo, como única influencia externa en la formación de la voluntad política de cada individuo, una influencia de tipo político, manifestada a través de las ofertas que los diferentes programas políticos hacen. Pero las propuestas electorales de los diferentes partidos y candidatos, por ejemplo, son sólo influencias y no interferencias. La autodeterminación de cada sujeto, no obstante esas influencias, está resguardada y cada quien

sigue siendo libre para determinar y expresar sus preferencias

No obstante, las desigualdades en terrenos ajenos al ámbito político, como las económicas, sociales o culturales, cuando no existen las condiciones mínimas para garantizar la satisfacción de los intereses y las necesidades vitales de cada individuo, generan una dependencia que parte por ser económica, social o cultural, pero que tarde o temprano se transforma también en una dependencia política. Es algo inevitable. No sirve de nada implantar la libertad e igualdad políticas si no se establecen también las condiciones mínimas para que aquellas estén garantizadas y funcionen realmente, cosa que sólo podrá lograrse cuando factores extraños a la política, como las cuestiones económicas, sociales y culturales, no influyan en la autodeterminación política de cada individuo

Pretender que las circunstancias económicas, fundamentalmente, no interfieran con el ámbito político es sin duda sólo un buen deseo. Gobiernos corruptos y ciudadanos que corrompen sus derechos políticos, siempre se han visto y seguirán viéndose. Parecería que economía y política son un binomio casi inseparable. Pero la única manera de intentar contrarrestar ese hecho es el establecer el mayor número de garantías posibles para, si no evitarlo, si reducirlo al mínimo.

La generalización de la educación, de la salud y del empleo, y el establecimiento, en general, de condiciones económicas dignas iguales para todos, al menos en su expresión mínima, es decir el establecimiento de condiciones básicas para satisfacer los intereses y las necesidades vitales de cada individuo es, en consecuencia, un requisito mínimo para garantizar la formación libre y autónoma de la propia voluntad (es decir la libertad positiva)

Pero intentemos fundar lo que hasta ahora hemos dicho en las consideraciones de algunos autores. Empecemos con C.B. Macpherson.

En un primer término, Macpherson acepta la existencia de una noción común de democracia (la que nosotros hemos identificado con la democracia formal) pero que es insuficiente para agotar la amplitud de su significado, abriendo así las puertas para una argumentación posterior que le permitirá incorporar en el concepto de democracia elementos que hemos identificado con la noción de democracia sustancial. Macpherson dice:

“Es posible que decir «la sociedad en que ha de actuar el sistema político democrático» parezca sugerir que no hay más que un sistema político al que se pueda calificar de democrático, que la democracia no es más que un mecanismo para elegir y autorizar a gobiernos o, de la forma que sea, lograr que se promulguen leyes y se adopten decisiones políticas. Pero debemos tener

presente que es mucho más frecuente, y siempre lo ha sido, concebir a la democracia como mucho más que eso. Desde Mill, pasando por L.T. Hobhouse, A.D. Lindsay, Woodrow Wilson y John Dewey, hasta los actuales partidarios de la democracia participativa, se ha entendido la democracia como una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad nacional o más pequeña, o si se prefiere como un tipo de *sociedad*, todo un conjunto de relaciones recíprocas entre la gente que constituye la nación o la unidad de que se trate. Algunos teóricos, sobre todo del siglo XX, insisten en mantener separados esos dos sentidos. Algunos preferirían incluso excluir totalmente el segundo sentido, para lo cual definen la democracia simplemente como un sistema de gobierno. Pero en todo análisis realista los dos sentidos se funden. Porque los diferentes sentidos de la democracia, en el sentido estricto del término, son congruentes con diferentes tipos de sociedad y los requieren”²⁷

Más adelante, cuando Macpherson confronta el modelo que él llama “democracia participativa” (que él concibe como la extensión de una “.. participación considerable de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el gobierno ..”) con los modelos de democracia precedentes, señala que para la aparición de aquella, hay dos requisitos previos

“Uno es que la conciencia (o la inconsciencia) de la gente pase de verse a sí misma y de actuar como esencialmente consumidores a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas. Este requisito no se aplica sólo a la aparición, sino también al funcionamiento de la democracia participativa. El otro requisito previo es una gran reducción de la desigualdad social y económica actual, pues esa desigualdad... requiere un sistema no participativo de partidos a fin de que la sociedad funcione. Y mientras se acepte la desigualdad, también es probable que el sistema político no participativo sea el que sigan aceptando todos los miembros de las clases que prefieren la estabilidad a la perspectiva del derrumbamiento social total”²⁸

Macpherson plantea también otro problema, que de alguna manera también O'Donnell y Schmitter introducen al decir que la “otra transición”, la socialización, debe realizarse como consecuencia de la transición democrática propiamente dicha (liberalización+democratización), y es el de que la menor desigualdad económica y social de las cuales depende la posibilidad de una democracia más participativa, no pueden lograrse, a su vez, sin que se dé una gran participación democrática, creando así un “círculo vicioso” de difícil solución. Macpherson dice

²⁷ Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 15.

²⁸ *Ibid.*, pp. 120 y 121

al respecto:

“ Si estos dos cambios de la sociedad –la sustitución de la imagen de del hombre como consumidor, y una gran reducción de la desigualdad social y económica- son requisitos previos de la democracia participativa, da la sensación de que estamos atrapados en un círculo vicioso. Pues es poco probable que pueda lograrse cualquiera de estos dos requisitos previos sin mucha más participación democrática de la que existe ahora. La reducción de la desigualdad social y económica es poco probable si no existe una acción democrática fuerte. De ahí el círculo vicioso: no podemos lograr más participación democrática *sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia*, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática”²⁹

Macpherson busca la respuesta a este problema en las posiciones distintas de Marx (a través de la lucha de clases) y de John Stuart Mill (a través de una generalización del sufragio y del aumento de las cooperativas de producción que sustituirían, pensaba, la relación capitalista habitual) y concluye que, si bien ninguno de los dos presentaba verdaderas soluciones al problema planteado, si

“... Ambos suponían que los cambios en los dos factores que de forma abstracta parecen ser requisitos previos el uno del otro –por una parte, el volumen de participación política, y por la otra la desigualdad prevaeciente y la imagen del hombre como consumidos y apropiador al infinito- llegarían fase por fase y recíprocamente, de manera que un cambio incompleto en el uno llevaría a algo de cambio en el otro, lo que conduciría a un mayor cambio en el primero, y así sucesivamente...”³⁰

Esta idea será fundamental para nuestras conclusiones del capítulo, así que volveremos más adelante a ella. Pasemos ahora a analizar lo que comenta, en relación a la necesidad de la existencia de las condiciones de la democracia sustancial para la realización plena y el funcionamiento real de la democracia formal, el autor de la idea de “poliarquia”, Robert Dahl

Al respecto señala

“... Los recursos económicos son, hasta cierto punto, transformables en recursos políticos. Si los ciudadanos son desiguales en cuanto a los recursos económicos, es probable que también lo sean en los recursos políticos, y la igualdad sería imposible de realizar. En el caso extremo, una minoría de ricos tendría una proporción tanto más grande de recursos políticos que los otros ciudadanos, que controlaría el Estado, dominaría a la mayoría de los

²⁹ *Ibid.*, p 121.

³⁰ *Ibid* pp 122 y 123

ciudadanos y vaciaría al proceso democrático de todo contenido. La única solución congruente con el gobierno republicano, entonces, era obvia: de alguna manera, los recursos económicos debían distribuirse de manera más o menos uniforme, lo suficientemente parejo, en todo caso, como para evitar que hubiera una cantidad significativa de pobres y de ricos...".³¹

“Desde el momento en que deseamos alcanzar la igualdad política, el proceso democrático y los derechos políticos esenciales, insistimos en que nuestro orden económico debe ayudarnos a poner en vigencia dichos valores o, al menos, no debe interferir con ellos. Entre otras cosas, un mejor orden económico ayudaría a generar una distribución de los recursos políticos favorable a las metas del voto igualitario, la participación efectiva, la comprensión ilustrada de los problemas, y el control final de la política por parte de todos los adultos sometidos a la observancia de la ley”³²

Es de esta forma, como después de planteamientos un poco más ligados a la noción formal de democracia, Dahl introduce en su análisis la idea de que una situación de desigualdad económica extrema se traducirá inevitablemente, tarde o temprano, en una desigualdad política.

De esta manera, podemos sostener nuestra hipótesis central de que, sin las condiciones mínimas de la democracia sustancial, la democracia formal no puede cumplirse, desde dos perspectivas distintas.

En primer lugar, desde un punto de vista conceptual, el primero de los dos pilares teóricos de la democracia formal, la libertad positiva, no puede constatarse realmente sin la existencia de una igualdad de condiciones mínimas, como ya lo hemos visto.

En segundo lugar, desde un punto de vista pragmático -siguiendo a Dahl-, aunque el otro de los conceptos básicos de la democracia formal, la igualdad política es sustancialmente diferente de la igualdad económica, social y cultural, pues se ubican en niveles distintos, aquella en un plano político y éstas en uno económico, social y cultural, las desigualdades de éste último tipo (desigualdades económicas -principalmente-, sociales y culturales), tarde o temprano, rebasarán su ámbito y provocarán, inevitablemente desigualdad política. Es importante notar que este tipo de relación (entre desigualdad económica, social y cultural y desigualdad política) es distinta a la que existe en el primer caso, es decir entre la que hay entre libertad positiva e igualdad de condiciones mínimas, pues mientras entre éstas existe una relación de tipo

³¹ Dahl, Robert, *Prefacio a la democracia económica*, Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales, 1990, p. 70

³² *Ibid.*, pp. 85 y 86

condicional (es decir sin una no existe, al menos no puede funcionar la otra), entre aquellas hay una relación de tipo consecuencial (es decir, unas desencadenarán como consecuencia la otra)

Sea cual sea la perspectiva desde la que se vea la relación entre la democracia formal y la democracia sustancial, ya sea desde el punto de vista conceptual (el que hicimos nosotros siguiendo a Bobbio), como desde el punto de vista pragmático (el de Dahl), una concepción de «democracia» no puede dejar de considerar la existencia de igualdad de condiciones mínimas que permitan (como dice Ferrajoli) la satisfacción de los intereses y las necesidades vitales, y en consecuencia la existencia de una cierta equidad mínima en las condiciones económicas, sociales y culturales de una sociedad, como indispensables para poder establecer un sistema democrático. Sin ellas tendremos un conjunto de reglas o de instituciones vacías de contenido real y además incapaces de funcionar efectivamente.

Esta primera conclusión nos lleva al problema del “círculo vicioso” planteado por Macpherson, en el sentido de que sin la igualdad de condiciones no es posible la participación democrática de los ciudadanos, pero sin la participación democrática, tampoco es posible llegar a una cierta igualdad de condiciones que refleje una equidad social. Macpherson planteaba la solución al problema al afirmar que el establecimiento, aunque inacabado de una de las dos circunstancias llevaría al mejoramiento de la otra y el de esta última a su vez a uno ulterior de la primera y así sucesivamente. Pues bien, si partimos del hecho afirmado por nosotros, en el sentido de que para la instauración y el funcionamiento de la democracia formalmente entendida es necesario el establecimiento de las mínimas condiciones de igualdad para satisfacer los intereses y las necesidades vitales, el primer paso para romper ese círculo vicioso ya estaría dado y ello daría pie a la libre y equitativa participación política de los ciudadanos la cual, si seguimos la lógica sugerida por Macpherson, nos llevará, en el futuro a redimensionar esas condiciones mínimas que originalmente consentían sólo la satisfacción de intereses y necesidades vitales y convertirlas no ya en una cuestión de supervivencia sino de una efectiva dignidad humana y de un mayor bienestar mínimo para todos.

Ahora bien, si partimos de una idea de democracia como ésta, no podemos considerar como válido el asumir que la transición a la democracia concluye con la instauración y funcionamiento de cierto tipo de instituciones, referidas exclusivamente a la noción formal de *democracia*. Entendiendo a la democracia de manera mucho más amplia, no vinculada únicamente al ámbito político, la transición igualmente debe verse como un proceso integral que

suponga transformaciones en el plano político, pero también en el económico y social de una sociedad.

Como vemos, aunque ambas nociones de democracia, la formal y la sustancial, generalmente han sido analizadas como cosas distintas, están sumamente interrelacionadas.

Como dice Bobbio:

“Cada uno de los dos tipos de regímenes [se refiere a los regímenes, normalmente contrapuestos, liberales y populares] es democrático según el significado de «democracia» escogido por sus defensores, y no es democrático según el significado escogido por sus adversarios. El único punto en el cual los unos y los otros podrían convenir es que una democracia perfecta -hasta ahora en ningún lugar realizada, y por lo tanto, utópica- debería ser al mismo tiempo formal y sustancial”.³³

Si una democracia a la vez formal y sustancial es, como dice Bobbio, utópica, el problema está, visto que no sólo no son contradictorias sino, por el contrario, complementarias, en el acercarse lo más posible a ese paradigma.

³³ Norberto, Bobbio, voz “Democracia”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino *Diccionario de política*, *op cit*, p 452

CAPITULO 2

SUMARIO 2. El Salvador, algunos antecedentes. 2.1 Estructura económica de dominación 2.2 Régimen político. 2.3 Algunas reflexiones finales

I. El Salvador, algunos antecedentes

Con el objeto de analizar el significado que tiene el proceso electoral de 1994 en la democratización del sistema político salvadoreño, eje de esta investigación, un punto de partida es el establecer cuáles han sido las características centrales del régimen político salvadoreño y, particularmente, cuál ha sido el papel que han jugado los procesos electorales a partir de 1932, momento en el que se plantea un quiebre en el escenario político y a partir del cual se perfilan los rasgos fundamentales que definirían el régimen durante las siguientes décadas.

En el caso salvadoreño los rasgos que fueron delineando al régimen político estuvieron estrechamente relacionados con el tipo de estructura económica que venía funcionando en el país. La constitución de la clase política dominante salvadoreña estuvo íntimamente vinculada con las tareas y fases propias de la exportación del café. Es por ello que antes de revisar las características del régimen político, se plantearán los aspectos principales que dieron forma a la estructura económica, pues fue con base en ésta como el régimen político fue definiéndose.

Es importante señalar que el análisis que a continuación se presenta no pretende ser un estudio exhaustivo sobre la estructura económica y el régimen político, sino un acercamiento que permita destacar tan solo las líneas que determinaron en lo esencial la configuración de ambos.³⁴

³⁴ Para profundizar al respecto véase David Browning, *El Salvador, la tierra y el hombre*, San Salvador, Ministerio de Educación, 1975; Jorge Cáceres P., Rafael Guidos Béjar y Rafael Menjivar Larín, *El Salvador una historia sin lecciones*, FLACSO, Abel Cuenca, *El Salvador, una democracia cafetalera*, México, Arr Editores, 1962; Héctor Dada, *La economía salvadoreña y la integración centroamericana 1945-1960*, San Salvador, UCA Editores, 1987; Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI Editores, 1989; Rafael Guidos Béjar, *El ascenso del militarismo en El Salvador*, El Salvador, UCA Editores, 1988; Rafael Menjivar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*, Costa Rica, EDUCA, 1980; Mario Salazar Valtuce, "El Salvador crisis, dictadura y lucha .. (1920-1980)", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: historia de medio siglo*, Tomo 2 México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1990; Edelberto Torres Rivas, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Costa Rica, EDUCA, 1973; Edelberto Torres Rivas, "Síntesis histórica del proceso político en Centroamérica hoy", México, Siglo XXI Editores, 1975; *Historia General de Centroamérica*, Tomo V: De la posguerra a la crisis, FLACSO; *Historia General de Centroamérica*, Tomo VI Historia Inmediata, FLACSO.

2 | Estructura económica de dominación

En el análisis sobre las características centrales de una economía como la salvadoreña, un primer aspecto a desarrollar es, como en todos los países latinoamericanos, su carácter subdesarrollado.³⁵

Entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas, no sólo ha existido una diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución.

Fue sobre la debilidad inicial de ser sistemas subdesarrollados, como las naciones latinoamericanas fueron adquiriendo su configuración en la primera etapa de vida independiente y como, sobre ésta también, se planteó la plena incorporación de América Latina al sistema capitalista mundial, a finales del siglo XIX.

Los países latinoamericanos se insertaron al sistema capitalista a través de la división internacional del trabajo, lo que determinó que la economía de toda una serie de países fuera un apéndice de la economía de unos cuantos países centrales, dentro de un contexto de acumulación del mundo capitalista. Cada país se incorporó de manera distinta al sistema capitalista mundial, adquiriendo una forma particular de cumplir su papel como periferia de este centro. A los países latinoamericanos, les correspondió suplir las necesidades de productos agrícolas y materias primas de los países dominantes.

En el caso de El Salvador, fue a través de una economía centrada en la producción y exportación del café, que se insertó en la economía capitalista mundial.

A medida que el consumo del café aumentó en Europa y Estados Unidos, además del considerable aumento en el precio del grano en el mercado internacional, sumado a la declinación de los precios del añil que para entonces era el principal producto de exportación, se desarrolló el cultivo comercial del café en El Salvador.

A mediados del siglo XIX, el café adquiere la categoría de producto de exportación dentro de la economía nacional, lo que llevó a que gran parte de la zona agrícola se destinara a la producción del grano, colocándose como un producto clave dentro de la economía salvadoreña,

³⁵ Respecto al significado de subdesarrollo, retomamos las consideraciones elaboradas por Agustín Cueva, quien señala que "... la esencia del subdesarrollo, no es otra cosa que el resultado de un proceso en el cual las burguesías de los estados más poderosos abusan de las naciones económicamente débiles, aprovechando precisamente esta condición, a la vez que estos abusos perpetúan y hasta ahondan tal debilidad, reproduciendo en escala ampliada (...) los mecanismos básicos de explotación y dominación" *Cfr.* Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 11

importancia que conservaría durante el siguiente siglo. A partir de ese momento, una estructura monoprodutora y monoexportadora de este grano fue consolidándose en el país.

El paso de una economía exportadora de añil a una exportadora de café, volvió necesaria una profunda transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, y en general, de todo el sistema productivo salvadoreño.

Desde el sistema de propiedad de la tierra hasta las relaciones sociales de producción se vieron modificadas con el objeto de adaptar la formación económica a los requerimientos de la actividad cafetalera.

En la medida en que el cultivo del café necesitaba de grandes extensiones de tierra, condujo a la destrucción de los sistemas de propiedad no privada.

La privatización de la tierra, con la expropiación de tierras comunales y ejidales que ella implicó, fue, sin duda, la primera disposición dictada a partir de la segunda mitad del siglo XIX para impulsar la producción cafetalera. Con este fin, en 1881 se promulga la abolición de las tierras comunales y un año después la ley de extinción de tierras ejidales.³⁶ En los años subsiguientes el gobierno continuó legislando en este sentido, dando mayor intensidad y drasticidad al proceso de privatización de la tierra.

Debido a que los terrenos más apropiados para el cultivo del café estaban situados en las áreas donde se asentaban las comunidades indígenas (sobre todo en la zona central del país), en estos casos también se recurrió a la expropiación.

Sara Gordon señala que "ya que la expropiación no se limitó sólo al despojo, sino que atacaba una forma de propiedad -la comunal- para favorecer otra -la privada-, su alcance rebasó las tierras adecuadas para el cultivo cafetalero, y abrió la vía para la reestructuración de la forma de propiedad en todo el país. En el marco de la transformación de las formas de propiedad desencadenada por el auge cafetalero, las haciendas tradicionales (...) que por condiciones climáticas y de suelo no habían sido orientadas hacia el nuevo cultivo, se expandieron a costa de las tierras ejidales".³⁷

El fomento a la actividad cafetalera por parte del Estado, fue más allá de la promulgación de leyes y decretos que abolían la propiedad ejidal y comunal; los distintos gobiernos se

³⁶ Cfr. Rafael Menjivar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. Costa Rica, EDUCA, 1980, pp. 87 y 88.

³⁷ Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*. México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 20.

esforzaron por estimular la producción del grano, otorgando todo tipo de facilidades a quienes se dedicasen a ella. Es en este contexto en el que surgen las primeras formas de capital bancario y financiero, estructuradas en torno a la producción del café, convirtiéndose el Estado en el principal impulsor de la actividad cafetalera.

Lógicamente, con estas medidas, vastas extensiones de tierra fueron incorporadas al cultivo del café, empezando la producción a registrar ritmos de crecimiento constantes y a convertirse en el principal producto de la economía nacional ³⁸

El proceso de reforma en las formas de propiedad no sólo significó la extinción de las tierras ejidales y comunales, sino también un golpe contra la economía de subsistencia refugiada en estos tipos de propiedad.

Como lo describe Browning, “...en menos de 30 años se alteraron los patrones de distribución y uso de la tierra, se cambiaron las relaciones entre la economía de subsistencia y la economía comercial y se cambió el estilo de vida y la dinámica de la población salvadoreña” ³⁹

Si uno de los requerimientos para el cultivo del café era la existencia de mano de obra libre, la transformación de la forma de propiedad y la abolición de las tierras comunales, ambos instrumentos para dotar de tierras a los cafetaleros, proporcionaron la mano de obra necesaria para efectuar las labores de las plantaciones y trabajar en las cosechas

Es de esta forma, como la expropiación de tierras comunales y ejidales, constituyó la base en que descansaría la economía de agroexportación. Por un lado, al reestructurar la forma de propiedad de la tierra, dio origen al régimen de gran propiedad-minifundio ideal para la producción cafetalera, y por el otro, creó las condiciones objetivas para el surgimiento de un amplio mercado de trabajo, necesario para las actividades del café.

Estrechamente ligado al proceso de expropiación de tierras, centenares de campesinos se vieron obligados a desplazarse a las plantaciones cafetaleras en busca de trabajo y de una forma de subsistencia. Fue así como el cultivo del café, determinarían el ritmo de la migración en gran parte de la población rural.

Es de esta manera como en torno al sistema cafetalero se delimitaron las líneas fundamentales que configurarían la formación económicosocial salvadoreña.

³⁸ Si para 1890, la producción cafetalera representaba el 56% de las exportaciones, para 1920 representó el 69%, y para 1931 el 96%. Cfr. Sara Gordon, *op cit.*, p. 26.

³⁹ David Browning, *El Salvador, la tierra y el hombre*, San Salvador, Ministerio de Educación, 1975, p. 341

Como señala Sara Gordon.

“En torno a la expansión cafetalera se delinearon los trazos generales del sistema económico y se anudaron los rasgos de sus relaciones fundamentales: las modificaciones en la forma de propiedad, la estructura de la tenencia de la tierra, las formas de explotación agrícola, el carácter del empleo y el ritmo de la migración, adquirieron los elementos centrales de su configuración alrededor del cultivo cafetalero”⁴⁰

Las tareas y fases propias de la exportación del café, estuvieron estrechamente vinculadas con la constitución de una clase dominante, cuya fortaleza se remite a la concentración de propiedad que ejerce y al control que detenta sobre el producto primordial del país. Autores como Abel Cuenca y David Browning⁴¹ coinciden en afirmar la importancia que tiene la producción y exportación cafetalera en la conformación de un nuevo grupo social llamado a constituirse en clase dominante.

La producción y exportación del café constituyeron la base sobre la cual el modo de producción capitalista se impuso con carácter dominante en el país. Sería precisamente esta articulación con el capitalismo mundial, lo que definiría los rasgos principales de la estructura económica de este país, en la medida en que se organizó de acuerdo a las necesidades de la actividad cafetalera. La expansión del sistema cafetalero se convertiría en motor del desarrollo económico del país, así como en constructor de una forma de integración al mercado capitalista.

El tipo de estructura económica impuesta en El Salvador en torno a la agroexportación supuso un enorme grado de dependencia, debido a que la economía del país en su conjunto dependía casi exclusivamente de un producto -el café- el cual asimismo dependía para su realización de las condiciones existentes en el mercado mundial, donde las oscilaciones en el nivel de precios y la demanda exterior obedecían casi siempre a los ciclos de auge o depresión de la economía capitalista, determinados por cuestiones ajenas al contexto local.

Lógicamente, la dependencia de la formación económica de un solo producto que a su vez dependía de un mercado externo cuyas condiciones estaban fuera de control local, la colocaban en una situación de enorme vulnerabilidad y dependencia del exterior.

El café continuaría siendo el principal producto de la economía nacional, con altísimos

⁴⁰ Sara Gordon. *op. cit.*, p. 17.

⁴¹ Ver Abel Cuenca. *El Salvador, una democracia cafetalera*. México, Arr Editores, 1962. y David Browning. *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador. Ministerio de Educación, 1975.

beneficios para los sectores vinculados a su producción y exportación, aun cuando ya eran evidentes las limitaciones del desarrollo capitalista impulsado en torno a la actividad cafetalera, toda vez que no generaban beneficios hacia otras ramas del sistema económico. Los ingresos obtenidos de la misma no eran redistribuidos hacia otros sectores de la economía, impulsando su desarrollo

El crecimiento de la economía nacional, referido a la actividad cafetalera, correspondía a un periodo en el que los precios de los productos agrícolas se mantuvieron a un alto nivel en el mercado internacional. Sin embargo, la situación cambió a partir de 1929 con la crisis del sistema capitalista que se manifestó, de manera inmediata, en la brusca declinación de los precios internacionales del café y en una reducción de la demanda.⁴²

Lógicamente, los efectos de la crisis en un país como El Salvador donde el café representaba alrededor del 90% de las exportaciones y la economía giraba en su conjunto en torno al mismo, fueron desastrosos.

La depresión de la actividad económica y el periodo de estancamiento que se abre en el país con la crisis de 1929 no significó el inicio de un viraje en las estructuras económicas. La crisis mundial del sistema capitalista no condujo a un cambio de dirección en el modelo de crecimiento seguido hasta entonces. El esquema agroexportador siguió viéndose como palanca de crecimiento.

A partir de 1950 el modelo agroexportador sufrió un nuevo impulso. El auge de los precios del algodón en el mercado internacional llevaría a un incremento de la producción. De ser una actividad que había surgido del desarrollo textil local, el algodón encontró posibilidades de realización en el mercado externo.⁴³ De sólo representar el 15% en el valor de las exportaciones en el periodo 1942-1945, el algodón llegó a constituir el 15.1% para el periodo 1956-1960.⁴⁴

⁴² Si el quintal de café (46 kg.) valía en 1928 39.39 colones, para 1929 bajó a 33.52, derrumbándose aun más su precio a 18.76 en 1930 y a 14.92 en 1932. En cuatro años, las exportaciones de El Salvador pasaron de 48.9 millones de colones a 14.0 millones, siendo en ambos casos constituidas en un 93% por el café. Cfr. Héctor Dada, *La economía salvadoreña y la integración centroamericana 1945-1960*. San Salvador, UCA Editorcs, 1987, p. 20

⁴³ Mientras en 1945 más del 73% de la producción era destinada al mercado interno y el resto era vendida a los países centroamericanos, en 1960 el 90% de la misma se dirigía al mercado exterior. Cfr. Héctor Dada, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 31

Fue así como el cultivo del algodón se convirtió en el segundo producto de exportación del país, dependiente, de igual forma que el café, del mercado internacional y de las fluctuaciones de los precios que en este se presentarán

Si bien el algodón y el café son dos productos agrícolas que requieren de grandes extensiones de tierra para su producción, los regímenes de tenencia de la tierra y en general los procedimientos de producción que implican los vuelve de naturaleza completamente diferente⁴⁵ Sin pretender entrar en el análisis de la distinta naturaleza de estos dos rubros de las exportaciones salvadoreñas, habría que señalar únicamente que el cultivo del algodón requiere del uso de técnicas más avanzadas y en este sentido de un uso intensivo del capital, implicando técnicas modernas en la siembra, en el cuidado de la planta y la recolección, lo que supuso el empleo de tecnología extranjera en la fabricación de fertilizantes e insecticidas, contribuyendo a impulsar la inversión en tecnología extranjera

El hecho de que la monoexportación continuada durante la posguerra, empezara a modificarse introduciendo nuevos productos agrícolas como el algodón, no significó un cambio en el modelo de crecimiento vigente en el país. Como afirma Edelberto Torres Rivas, el hecho de que el café haya perdido paulatinamente su peso relativo en las exportaciones en función de otros productos agrícolas de transitoria importancia en el mercado mundial, no significó un cambio en la estructura del sistema mismo puesta de manifiesto como nuevas formas de participación en ese mercado, sino apenas una diversificación en la pauta, ya tradicional, de países exportadores de materias primas y/o productos agrícolas.⁴⁶

Como hasta ahora se ha visto, hasta mediados del s XX, la evolución de la economía salvadoreña se fue determinando en torno al sistema agroexportador, fundado principalmente en un solo producto. Sin embargo, un cambio en el gobierno en 1948, producto de un golpe de estado, promueve una serie de transformaciones en la estructura económica.⁴⁷ Por primera vez se

⁴⁵ Para profundizar al respecto, véase Héctor Dada. *op. cit.*, pp 33-35.

⁴⁶ Cfr. Edelberto Torres Rivas, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. Costa Rica, EDUCA, 1973, p 182

⁴⁷ Edelberto Torres Rivas señala, refiriéndose a los países centroamericanos que "en los movimientos políticos de la posguerra que expresaban los intentos de participación de los nuevos sectores sociales (), los propósitos de modernización y cambio están presentes, de manera inequívoca. El denominador común de tales intentos fue una crítica más o menos elaborada () del sistema económico y político y, por consiguiente, el surgimiento de demandas desarrollistas", en Edelberto Torres Rivas. *op.cit.* p 171.

daba a la industria un papel de primordial importancia dentro de la economía nacional, planteando la industrialización como vía hacia la modernización y el crecimiento

Un nuevo modelo de desarrollo económico se abrió paso proponiendo la industrialización interna, la diversificación del comercio exterior, la creación de un mercado centroamericano y, en general, un desarrollo “hacia adentro” como objetivos nacionales.

La industrialización, por tanto tiempo diferida, se puso al orden del día como solución al estancamiento de la economía salvadoreña, no obstante, habría varios obstáculos, así como impulsos, para su desarrollo

Autores como Héctor Dada y Rafael Guidos Béjar han señalado que el propio desarrollo de la economía de agroexportación había generado condiciones antiindustrializantes, que representaban una traba para la expansión del proceso industrial.

La primera de ellas era la estrechez del mercado, que si bien por razones demográficas era reducido, la enorme concentración de los ingresos en unos cuantos⁴⁸ y la bajísima capacidad adquisitiva de la mayor parte de la población que apenas podía cubrir las necesidades mínimas de subsistencia, era una limitante para el desarrollo de la industria.

Un segundo obstáculo para la expansión industrial era el desinterés de los agroexportadores por este nuevo proceso productivo. Aun cuando este grupo había experimentado una amplia recuperación de sus ingresos⁴⁹ debido al alza de los precios en el mercado internacional, no se mostraban interesados en diversificar sus actividades, estando satisfechos con los enormes beneficios que les proporcionaba la agroexportación. El grupo agroexportador prefería continuar con su conducta económica tradicional y evitar el riesgo de invertir en una estructura productiva desconocida.

A lo anterior habría que agregar que la mayor parte de las ganancias provenientes de la agroexportación eran utilizadas en actividades no productivas como la inversión especulativa o colocadas en el exterior. La fuga de capitales fue una característica constante del grupo agroexportador en las coyunturas de auge en los precios del café. De esta forma, los beneficios

⁴⁸ De acuerdo con datos de la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en 1950 el ingreso se distribuía de la siguiente forma en El Salvador: mientras el 8% de la población concentraba el 52% del ingreso, el 61% de la misma tenía el 19.5%, datos tomados de Héctor Dada, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁹ En un periodo de cinco años (1945-1950) el valor de las exportaciones varió de 46.7 a 154 millones de colones, datos tomados de Rafael Guidos Béjar, “El papel del Estado en el proceso de industrialización salvadoreña”, en Jorge Cáceres P., Rafael Guidos Béjar y Rafael Menjivar Larín, *El Salvador: una historia sin lecciones*, FLACSO, p. 166

obtenidos de la producción y exportación de productos agrícolas no fluían hacia nuevos campos productivos y sólo una pequeña parte era reinvertida en el sector cafetalero.

Un aspecto más que frenaba el desarrollo industrial era la misma debilidad de dicho sector, lo que lo hacía incapaz de impulsar por sí mismo el avance industrial. Introducir la industria como una nueva vía para el desarrollo, diversificando la estructura económica del país, era una tarea que no podía ser asumida únicamente por los grupos industriales de finales de la década de los cuarenta, debido a su extrema debilidad. Datos sobre el lugar que ocupaba dentro de la estructura económica, así como de las características de este sector, confirmaban la idea de su debilidad⁵⁰

Finalmente, y como una traba más para la expansión de la industria, habría que señalar el tipo de política económica seguida por la dictadura militar que gobernó el país hasta 1944. En la medida en que el Estado impulsaba toda política de desarrollo económico, canalizó y orientó las inversiones públicas y privadas hacia el sector agrícola. Asimismo, toda la estructura crediticia se mantuvo al servicio de la caficultura y las políticas de carácter monetario estuvieron dirigidas al sector agroexportador. Con este tipo de medidas el Estado impuso una serie de restricciones para el desarrollo industrial.

De la misma manera que el propio desarrollo de la economía de agroexportación generó trabas al desarrollo industrial, también crearía condiciones que lo impulsarían, induciéndolo, de cierta forma.

Sin duda, la más importante era la expansión del sector agroexportador y el alza en los precios de los productos agrícolas. En efecto, la elevación de los precios del café en el mercado internacional, constante entre 1945 y 1954, había conducido a que el ingreso real del sector agroexportador creciera rápidamente, pasando de 66 2 a 216 millones de colones en este lapso. Este aumento permitió ampliar los excedentes del grupo agroexportador, mismos que serían un importante impulso para la actividad industrial, sin embargo, este grupo no mostraba ningún interés por la inversión en este ramo.

En la medida en que los ingresos del grupo cafetalero era la fuente más importante para el

⁵⁰ Para 1950, la industria aportaba el 14.32% del producto nacional bruto, en tanto que el sector agropecuario aportaba el 45%. Para el mismo año, sólo el 11.4% de la población económicamente activa se ubicaba en la industria, mientras el 63.2% se dedicaba a las actividades agropecuarias. Asimismo, el número de empresas que absorbían un número importante de trabajadores era muy pequeño, lo que refuerza la idea de la debilidad de las fuerzas industriales en el país. Datos tomados de Rafael Guido Béjar, "El papel del Estado en el proceso de industrialización salvadoreña", *op. cit.*, pp. 157 y 158.

desarrollo industrial, dependía de la posibilidad de transferir los recursos del sector cafetalero hacia el industrial para poder inducirlo, tarea en la cual el Estado se convertiría en el actor central.

Mientras el grupo agroexportador continuara viendo la inversión en la industria como un riesgo y su capital fuera fundamental en la búsqueda de una salida hacia la diversificación productiva de la economía, se volvía necesario la modificación de las pautas tradicionales de inversión seguidas por este grupo, aspecto en el cual el Estado jugaría el papel principal, buscando a través de distintas formas incentivar al grupo agroexportador a decidirse por nuevas alternativas de producción.

En tanto el capital agrícola era la fuente más importante para financiar la industrialización, se dieron a la tarea de motivarlo para el nuevo proyecto. El Estado impulsaría una serie de políticas industrializantes, estableciendo los mecanismos de transferencia de los excedentes acumulables hacia otros sectores, particularmente el industrial.

El que el Estado asumiera la responsabilidad en la implantación de medidas de política económica, incentivando el proceso de industrialización en el país, significó un cambio importante en el aparato estatal, pasando de un Estado que protegía al sector agroexportador y al grupo que se beneficiaba de esta actividad, a ser el principal promotor e impulsor del avance industrial, convirtiéndose en un Estado altamente intervencionista a favor de la industria

En palabras de Rafael Guidos Béjar:

“Hasta 1950, en El Salvador no se realizan esfuerzos tendientes a transformar las estructuras socioeconómicas que respondían a un modo de desarrollo basado en la agroexportación. A partir de la década del 50, es cuando el “Estado Oligárquico” sufre un colapso definitivo (.), y esto dio paso a un Estado decidido a participar activamente en el desarrollo económico”.⁵¹

Fue en este contexto en que el Estado impulsa toda una serie de políticas industrializantes. A partir de 1948 comenzó a surgir una nueva legislación para estimular la instalación y organización de empresas industriales. Por primera vez en toda la historia del país el Estado crea una ley en la que en sus primeros párrafos señalaba que “es función y deber fundamental del Estado estimular la actividad industrial en el país” y que “es necesario y urgente dictar todas las disposiciones apropiadas que vengan a estimular las inversiones de capital

⁵¹ Rafael Guidos Béjar, “El papel del Estado en el proceso de industrialización salvadoreña”, *op. cit.* . p. 141

nacional y extranjero en el campo industrial”.⁵²

Esta ley representó un claro ejemplo de la actuación del Estado frente al proceso de industrialización, planteando en ella todo tipo de exenciones, estímulos y garantías que el Estado estaba dispuesto a dar a los nuevos inversionistas industriales

Poco tiempo después a la puesta en vigencia de esta ley, se reformó la Constitución Política concibiendo al Estado como un personaje decisivo en la planificación de la vida económica del país, perfilándose una nueva visión del mismo en el desarrollo económico

Después de la promulgación de la Constitución de 1950 se sucedieron una serie de leyes⁵³ en las que se establecían los lineamientos de la producción industrial, las cuales resultaron instrumentos eficaces para la expansión de la industria

Además de los estímulos legales, se llevó a cabo una reforma crediticia a través de la cual se orientaron buena parte de los créditos hacia el sector industrial. Asimismo, en este periodo el Estado promovió la construcción de obras de infraestructura con el objeto de agilizar el proceso de industrialización y de volver más rentable la acumulación de capital. En este marco se inscribe la construcción de la represa hidroeléctrica del río Lempa, que proporcionaba energía eléctrica para garantizar el suministro en forma regular y disminuir su precio en un 25%. Simultáneamente, se procedió al mejoramiento de las redes carreteras, complementando la unificación del mercado nacional y reduciendo las dificultades de transporte hacia los países vecinos

Asimismo, y como una forma de vencer una de las limitantes al desarrollo industrial derivada de la estrechez de los mercados, el gobierno salvadoreño inició la negociación de tratados comerciales bilaterales con las naciones centroamericanas

Habría que señalar que la nueva orientación estatal hacia la creación de condiciones para el desarrollo industrial y de fomento a dicho sector, no significó en ningún momento el abandono del sector agroexportador, el cual continuó recibiendo beneficios por parte del Estado. La promoción de la industria no supuso un cambio sustancial en la estructura económica, cuyo eje continuó siendo la agroexportación, sino crear nuevas vías para el desarrollo.

⁵² *Cfr. Ibid.*, p. 203

⁵³ De todas las leyes que surgieron en este periodo, la que marcó el inicio de un verdadero fomento industrial fue la Ley de Fomento a la Industria de Transformación, por medio de la cual se otorgaban beneficios temporales a las empresas que iniciaban o ampliaban la producción en la industria. Los beneficios iban desde una franquicia aduanera hasta la exención o reducción de los impuestos fiscales. *Cfr. Ibid.*, p. 207

En pocas palabras, a partir de 1950 se modifica la dinámica y orientación del Estado, quien a partir de ese momento jugaría un papel central en la diversificación del sistema productivo, a través de la promulgación de leyes, de la estructuración de políticas económicas que favorecieran la industria, de inversiones públicas orientadas esencialmente a obras de infraestructura y fomento económico, y de concesiones que significaron un impulso para el surgimiento de nuevas formas productivas en el país.

Parte también de este nuevo modelo de desarrollo, la diversificación agrícola fue uno más de los puntos centrales del mismo, que se impulsaron desde el Estado. En la medida en que una de las limitantes del sector agroexportador era su dependencia de un solo producto, el gobierno impulsó programas de diversificación buscando la participación de nuevos productos. Es en este marco en el que se ubica la expansión del algodón y posteriormente la del azúcar.

Si bien a partir de la década de los cincuenta nuevos productos agrícolas son introducidos en el mercado exterior, el café continuó siendo el principal producto de exportación, manteniendo un lugar central en las actividades económicas del país. El modelo agroexportador continuó siendo el soporte principal de la economía nacional, pero más diversificado.

Lógicamente, con todas las medidas impulsadas desde el Estado a favor de la industrialización, se registró un crecimiento importante. Entre 1945 y 1960, el valor agregado manufacturero conoció una expansión bastante grande: en los primeros cinco años, éste se incrementó en más del 70%, continuando a lo largo de la década siguiente a una tasa media anual del 5%.⁵⁴

Una política de protección a la industria fue establecida, y fueron dos las medidas tomadas al respecto: la creación de la Ley de Fomento Industrial (1952) y la formación del Instituto Salvadoreño de Fomento a la Producción (INSAFOP) en 1955, organismo creado para financiar la producción industrial.

Las medidas impulsadas por el Estado llevaron a un proceso de desarrollo de la industria. En 1952, comienza, por ejemplo, la instalación de 256 telares mecánicos, lo que representaba el 9% de la capacidad de producción textil de Centroamérica, asimismo, en 1952 comenzó la inversión de dos fábricas de calzado y la producción de químicos y de materiales de construcción, y en 1953 se inició la producción de cemento en una fábrica que ocupaba alrededor

⁵⁴ Héctor Dada, *op cit*, p. 51.

de 200 personas ⁵⁵

La tendencia al crecimiento se rompió bruscamente: 1958 y 1959 fueron años de crisis, efecto del deterioro de los precios de los productos de exportación. En el mercado mundial, la oferta de café excedió a la demanda, descendiendo los precios, el algodón encontró la competencia de las fibras sintéticas. Los ingresos del sector exportador, de los que tanto dependía la economía salvadoreña, disminuyeron progresivamente.

La crisis en el sector agroexportador desencadenó la crisis en el sector industrial, muestra de la tremenda dependencia de este último respecto al primero. Los efectos de la crisis del sector agroexportador originaron un estancamiento del producto industrial, lo que empujó a la burguesía de este sector a buscar una asociación más estrecha con el capital extranjero y a establecer una dependencia creciente de las ayudas externas.

La realidad de la formación social salvadoreña al final de los años cincuenta planteó el proceso de integración centroamericana, como una forma de superar los límites a los que se enfrentaba la industrialización.

La imposibilidad de encontrar un desarrollo económico estable, donde el proceso de industrialización disminuyera el peso del sector agroexportador, demasiado sujeto a los ciclos del comercio mundial, así como de lograr una acumulación rentable dentro de las fronteras reducidas de los Estados centroamericanos, creaba la atmósfera para darle una nueva forma a la integración económica.

Desde la década de los cincuenta, los países de la región venían entablando convenios bilaterales de libre comercio. La aprobación de estos acuerdos permitió aumentar el intercambio de los países de la zona. Si en 1950 el comercio entre los cinco países llegaba a 8.3 millones de dólares, en 1954 alcanzó 10.4, entrando luego en una etapa de mayor crecimiento, que lo llevó a 32.7 millones de dólares en 1960.⁵⁶ Sin embargo, no fue sino hasta 1960, cuando El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras firmaron el Tratado General de Integración Centroamericana, culminación de los acuerdos comerciales entablados en el pasado.

En términos generales, el Tratado General contemplaba la libre circulación de bienes, personas y capitales, el establecimiento de un arancel uniforme respecto a los países ajenos al área centroamericana y abatir las barreras aduanales en el interior de la región. Más del 90% del

⁵⁵ *Ibid.* pp. 55 y 56.

⁵⁶ *Ibid.* p. 86.

intercambio comercial de productos fue liberado. En cuanto a la inversión extranjera, cada país tendría capacidad para decidir el monto máximo de capital externo que aceptaría en las empresas.⁵⁷

Para El Salvador, los términos del tratado fueron particularmente favorables. La libre circulación de personas le permitía encontrar una salida al exceso de población, y la virtual eliminación de barreras aduanales que abría el mercado centroamericano, sería el sustituto de un mercado interno limitado.

Habría que señalar que el Tratado General difería del proyecto inicial que, durante los cincuenta, había auspiciado la Comisión Económica para América Latina. La concepción del modelo de integración planteada por la CEPAL era muy distinta a la concebida por las burguesías salvadoreña y guatemalteca,⁵⁸ lo que llevaría a que el modelo de integración planteado por la CEPAL no fuera apoyado por las burguesías más poderosas de la región, tomando la integración un rumbo distinto del diseñado originalmente. Sería el doble juego de intereses internos y su coincidencia con intereses externos -estadounidenses- los que delinearón la forma definitiva que adquiriría el Mercado Común Centroamericano.

No debe dejarse de lado el hecho de que en la medida en que los términos que regirían el Tratado General del Mercado Común Centroamericano sustituyeron la integración económica por el librecambismo, manteniendo los desequilibrios iniciales de cada uno de los países, la puesta en marcha del convenio significó la profundización de las desigualdades iniciales. Por esta razón, el periodo de crecimiento económico que impulsó estaría punteado por conflictos diversos entre los países del área.

Como era de esperarse, el mercado centroamericano favoreció la expansión de la industria. Entre 1959 y 1969, el producto generado por el sector industrial creció casi dos veces y medio, ya que pasó de 185.5 millones de colones, a 466.2 millones. Su participación en el producto total de la economía se incrementó de 14 a 19.6% en el mismo lapso. La tasa de

⁵⁷ Sara Gordon, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁸ Las bases de la integración buscada por la CEPAL eran que debía ser una integración gradual y progresiva, planificada, con carácter de reciprocidad y con limitaciones al capital extranjero. Para la CEPAL, el libre comercio no era la forma que debía asumir la integración; la planificación debería determinar el avance de esta última. Por su parte, para la burguesía salvadoreña, el intervencionismo del modelo de la CEPAL era ya un problema, toda limitación al libre cambio irrestricto, toda programación en vista de un desarrollo equilibrado, toda ubicación industrial por decreto, en síntesis, todo obstáculo en las reglas del mercado al interior de un espacio económico protegido, le parecía contrario a sus intereses. Cf. Héctor Dada, *op. cit.*, pp. 86-97.

crecimiento del sector en el conjunto de la economía mostró gran dinamismo entre 1962 y 1966, con un ritmo promedio anual de 13.2%⁵⁹

La expansión de la industria favoreció el aumento de las exportaciones, cuyo total pasó de 263 millones de colones en 1959, a 212.3 millones en 1968. Las exportaciones al área centroamericana, que en 1959 constituían el 9.3%, para 1968 representaban el 40.1%⁶⁰

En cuanto a la inversión extranjera, aun cuando en El Salvador no se registran las más altas cifras en relación con los demás países centroamericanos, ésta aumentó de 43 millones de dólares en 1959, a 115 millones en 1969.⁶¹

Fue así como a partir de la posguerra, pero especialmente durante las décadas de los sesenta y los setenta, El Salvador conoció un periodo de crecimiento industrial importante y de diferenciación económica. Sin embargo, este crecimiento no se dio sobre la base de una profunda modificación en el modelo de crecimiento seguido, donde la agroexportación, en particular la actividad cafetalera, seguiría representando un papel central en el conjunto de la economía salvadoreña.

Finalmente habría que señalar que el modelo de crecimiento seguido, referido exclusivamente a la actividad agroexportadora en un primer momento y posteriormente también a la industrial, no alcanzó por igual a todos los estratos de la población, trayendo consigo una serie de repercusiones en el ámbito social.

La peor de todas fue, sin lugar a dudas, la elevada concentración del ingreso en unos cuantos. Sólo en el sector agrícola el ingreso medio de los estratos más altos, era casi 300 veces superior al correspondiente a los rangos más bajos. Según estimaciones realizadas por la FAO en 1970, el 86% de la población que trabajaba en el sector agropecuario recibió el 24% de los ingresos generados, mientras que el 2% de aquella obtuvo el 46%,⁶² datos que reflejan la enorme y desigual concentración de los ingresos, lo que repercutiría drásticamente en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

⁵⁹ Rafael Menjivar. "Crisis del desarrollismo", en Jorge Cáceres P., Rafael Guidos Béjar y Rafael Menjivar Larín, *El Salvador una historia sin lecciones*, FLACSO, p. 241.

⁶⁰ Sara Gordon, *op. cit.*, p. 42.

⁶¹ *Ibid.*, p. 44.

⁶² *Ibid.*, p. 33.

El creciente cúmulo de rezagos sociales latente en la sociedad salvadoreña no pudo ser disminuido aprovechando las coyunturas de importante dinamismo económico

En pocas palabras, el modelo de crecimiento seguido era un modelo altamente excluyente y concentrador, incapaz de atenuar la magnitud de la pobreza extrema en el país, y en ese sentido de responder a las necesidades y requerimientos de la mayor parte de la población

2.2. Régimen político

Los acontecimientos que se desarrollaron en el país a principios de la década de los treinta, señalaron una ruptura en el régimen político salvadoreño. La llegada al poder del general Maximiliano Hernández Martínez a finales de 1931 y la respuesta al levantamiento campesino de 1932,⁶³ plantearon el inicio de una nueva etapa en la vida política, marcada en lo esencial por la presencia de gobiernos militares. A partir de este momento, se abrió un periodo de casi 50 años durante el cual los militares permanecerían como el grupo a cargo del Estado.

Hasta 1931 los representantes de la oligarquía cafetalera habían ejercido el poder de manera directa, escogiendo dentro de su seno a los gobernantes, sin embargo, la coyuntura abierta por el levantamiento campesino y la amenaza de ruptura del orden existente, fueron elementos que permitieron el acceso del ejército a la cúpula del mando político.

Si hasta ese momento, los militares no participaban políticamente como grupo institucional, fuera de la ejecución de sus naturales funciones represivas, a partir de entonces las fuerzas armadas se sucederían el control y dirección del Estado, convirtiéndose el ejército en el eje de la dominación, naturalmente al servicio de los intereses de la oligarquía cafetalera⁶⁴

La permanencia de los militares en el control del gobierno durante un largo periodo, supuso la existencia de una alianza entre éstos y la burguesía cafetalera, en donde mientras esta última renunciaba a un gobierno propio y cedía el aparato estatal a los militares, éstos se encargarían de garantizar a través de un régimen de carácter autoritario el mantenimiento del *statu quo* y, particularmente, la continuidad de las estructuras económicas y sociales en que se

⁶³ Para un análisis detallado de todo el proceso véase Mario Salazar Valiente, "El Salvador crisis, dictadura y lucha ... (1920-1980)", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: historia de medio siglo*, Tomo 2 México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 90-96.

⁶⁴ Para autores como Mario Salazar Valiente o Rafael Guidos Béjar la dictadura martinista fue la generadora del militarismo salvadoreño, en la medida en que a partir de ese momento los equipos militares se sucederían durante casi medio siglo el control y la dirección del aparato estatal.

basaba el poder de dicha burguesía

La vigencia de un pacto de esta naturaleza significó ventajas para ambas partes, para una el acceso y permanencia en el gobierno y, para la otra, la representación directa de sus intereses en el Estado

Así fue como a partir de 1932, miembros de la institución armada ocuparon los altos cargos del aparato gubernamental, comenzando a desarrollar tareas de gobierno, lo que determinó que el ejército dejara de ser un factor de poder, para convertirse en parte del poder establecido

Por su parte, el afianzamiento de los militares en el poder se daría estrechamente vinculado con la defensa de los intereses de la clase que controlaba la agroexportación. De ahí que buena parte de la política económica impulsada por el Estado haya tenido como objeto proteger y alentar la producción cafetalera y, en términos generales, responder a las necesidades de los grupos dominantes de la actividad económica

La defensa directa de los intereses del grupo agroexportador en el Estado también se resolvió a través de la ocupación de cargos en el aparato de gobierno. La burguesía cafetalera se incorporó a diferentes ramas de la administración pública. Los ministerios relacionados con economía, agricultura y asuntos exteriores fueron encabezados por miembros de la oligarquía

Es de esta forma como la delegación del gobierno a los militares por parte de la burguesía cafetalera no significó la delegación del poder. La oligarquía continuaría manteniendo el control de la economía y el poder de veto de las políticas públicas que amenazarán las bases de su poder económico y político. En adelante, los grupos dominantes controlarían el poder por *interpósita mano*

Como señala Edelberto Torres Rivas.

“La sociedad centroamericana en su conjunto (...) vio desarrollarse el estilo oligárquico, mediante el cual una élite social conservó su poder inalterable durante cinco décadas (...) debió expresar su dominio político por intermedio de líderes militares. Se inicia así un periodo durante el cual personalidades de otros grupos son titulares del poder, en nombre y representación de la clase propietaria (cuando los militares sustituyen a los abogados) y se consolida la profesionalización de los ejércitos que emergen, a partir de entonces, como factores decisivos de poder.”⁶⁵

⁶⁵ Edelberto Torres Rivas. *Interpretación del desarrollo social latinoamericano*, op. cit. p. 164

Es así como a principios de la década de los treinta, un nuevo periodo en la historia política del El Salvador se abría, caracterizado por el continuo control del gobierno por la institución militar, en alianza con la oligarquía, fusión que perduraría durante los siguientes 50 años.

En palabras de Mario Salazar Valiente, con la llegada de Hernández Martínez al poder “un ciclo histórico se cerraba (el de los gobiernos civiles demoliberales y seudodemocráticos, juego electoral ocasional, relativas libertades coyunturales, todo ello dentro de un contexto generalmente inestable) y se abría otro. el del orden, apoyado en la dictadura militar”,⁶⁶ en donde la permanente presencia del ejército y de otros cuerpos represivos mantendrían durante décadas un régimen de genocidio y terror, anclado en la fusión de la oligarquía y el militarismo.

Los rasgos generales que darían forma al régimen político salvadoreño y determinarían su funcionamiento en las siguientes décadas estarían estrechamente relacionados con esta alianza entre la burguesía cafetalera y las fuerzas armadas.

Sin lugar a dudas, la expresión más clara del estilo de gobierno que se establecería en el país hasta finales de la década de los setenta fue la dictadura del general Hernández Martínez. Aunque esta dictadura se prolongó en el poder durante casi 14 años, las líneas principales que definieron la forma cómo se gobernó permanecerían aun después de su caída, determinado, de la misma manera, el estilo de gobierno de los siguientes regímenes.

El hecho de que a partir de los treinta hayan sido gobiernos militares los que se hayan sucedido sin interrupción en el control del aparato estatal, determinó una manera peculiar en el ejercicio del poder. En efecto, la forma como se gobernó fue a través de gobiernos autoritarios plasmados en dictaduras militares. El carácter dictatorial del gobierno durante un largo periodo condujo a la conformación de un Estado autoritario basado en el control militar de los recursos de poder y en la aplicación reiterada de la fuerza con el objeto de asegurar el control social y el orden político.

El régimen autoritario impuso un proyecto de dominación represivo, en donde el uso de la fuerza por parte del Estado se convirtió en una práctica cotidiana. Frente a cualquier intento de subvertir el orden, la utilización de la violencia fue la forma por excelencia para hacer frente a los conflictos. De esta forma, fueron regímenes que descansaron en el ejercicio sistemático de la

⁶⁶ Mario Salazar Valiente. *op cit.*, p. 93.

represión y en la permanente utilización de los *órganos represivos a fin de mantener el poder*

Como parte de este modelo de dominación, la persecución de integrantes de la oposición fue una de las prácticas a que se recurrió, buscando con ello la eliminación de toda fuerza política que pudiera resultar competitiva. Fue así como miembros de la oposición se convirtieron en blanco de una ola de represión con el objeto de debilitar los canales de expresión y desaparecer cualquier espacio de contestación política.

Un rasgo central que caracterizó, de igual forma, la manera como gobernaron los regímenes militares que se fueron sucediendo en el país, fue la cancelación de todas las formas de participación política. Desde la dictadura martinista, se emitieron una serie de disposiciones orientadas a eliminar los partidos políticos existentes e impedir que reorganizaran sus bases de apoyo. No sólo fueron suprimidos los partidos políticos, también desaparecieron los sindicatos, las organizaciones obreras y campesinas, así como toda forma de expresión organizada de la sociedad civil. Toda vez que estas medidas no sólo abarcaron la eliminación de las formas de participación política, sino también la desaparición de aquellas de índole social, significaron la cancelación de todos los canales de participación de la sociedad. La ilegalización de los partidos políticos y la cancelación de todas las organizaciones de la sociedad civil condujo, así mismo, a la ausencia de canales de expresión de reivindicaciones y demandas de muy diversos grupos sociales.

Lo anterior nos plantea la vigencia de regímenes de exclusión política, por un lado, en la medida en que el espacio político quedó reducido únicamente a la participación del partido oficial, obstaculizando la de otros grupos y, de exclusión social, por el otro, ya que todas las organizaciones populares independientes fueron prohibidas cerrando los canales para hacer llegar las demandas de diversos sectores.

Es así como funcionó un modelo político excluyente de la participación de sectores cuyas demandas de democracia política y mejores condiciones de vida no podían ser atendidas dentro de los límites establecidos. Para estos sectores sociales quedó, cuando salieron a escena, la represión.

La ilegalización de todas las formas de participación política condujo, lógicamente, al establecimiento de un sistema de partido único. En la medida en que los partidos de oposición desaparecieron de la escena política, el juego partidario se redujo única y exclusivamente a la

participación del partido oficial ⁶⁷

Sería hasta principios de los sesenta, una vez legalizada después de un proceso electoral la presencia de las fuerzas armadas en la cima de aparato de gobierno, cuando de la necesidad de extender la legitimación del sistema político en su conjunto, la Asamblea Legislativa aprobó el mecanismo de representación proporcional de partidos, que permitiría a las organizaciones opositoras el acceso a la Asamblea, en función del número de votos obtenidos durante las elecciones ⁶⁸ Hasta antes de que esta ley fuera emitida, regía el sistema de representación mayoritaria, que otorgaba todos los curules de la cámara de representantes al partido que hubiera recibido el mayor número de votos, mecanismo que otorgaba automáticamente, tratándose de un sistema de partido único, todos los espacios al partido oficial.

Si bien distintas organizaciones políticas que hasta entonces habían permanecido marginadas empezaron a participar regularmente en los procesos electorales efectuados a lo largo de los sesenta, accediendo a la Asamblea algunas de ellas, el sistema de representación proporcional instaurado por la institución militar, no condujo a modificaciones en la representación de sectores a nivel del Estado, donde la burguesía cafetalera y los incipientes grupos industriales, siguieron reteniendo para sí la exclusividad a través de los militares

De esta forma, la extensión de la participación política mediante el sistema de representación proporcional, en realidad supuso una incorporación excluyente Si bien la Asamblea fue sitio de expresión de grupos opositores, no abrió ninguna posibilidad de incidir en la toma de decisiones políticas.

Si durante los sesenta las organizaciones políticas de oposición se había mantenido aisladas, el fortalecimiento creciente de las mismas durante esta década, aunado al deseo de

⁶⁷ En términos generales, fueron dos los partidos que a largo de este periodo funcionaron como el partido oficial. El primero de ellos fue el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), fundado en 1950, con el objeto de organizar a los nuevos sectores sociales que surgieran de las nuevas actividades económicas impulsadas por el Estado. Teniendo como modelo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano, el PRUD buscaba incorporar de manera vertical a organizaciones de diferentes capas y sectores sociales en un partido oficial convirtiéndose en un instrumento de control y una nueva base de apoyo entre las clases subalternas. El PRUD fue el partido oficial a través del cual la institución militar gobernó durante la década de los cincuenta. El segundo fue el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Uno de los aspectos que planteó el gobierno surgido del golpe de Estado de 1961 fue la reconstitución del sistema político. Ello implicó la reorganización de las bases de apoyo al Estado y sus formas de incorporación, lo que condujo a la formación de un nuevo partido oficial, el Partido de Conciliación Nacional, que siguiendo el modelo de incorporación vertical de diversos sectores del PRUD, sería el partido a través del cual los militares y los grupos dominantes salvadoreños gobernarían el país hasta 1979.

⁶⁸ Sara Gordon, *op. cit.*, p. 94

lograr un cambio -sin rupturas significativas- en la representación estatal y en el acceso a los órganos de decisión, llevó a la alianza de fuerzas en el campo electoral. Sin embargo, el triunfo logrado por la unión opositora, tanto en 1972 como en 1977, no le fue reconocido en ninguna de las dos ocasiones, valiéndose de acciones fraudulentas y abiertamente represivas. Estas elecciones marcaron los límites que el régimen impulsado por la institución militar fijaba a la participación política de las organizaciones opositoras, incorporadas y al mismo tiempo excluidas a lo largo del decenio anterior. Ambos procesos constituyeron una prueba fehaciente de la incapacidad del sistema político de incluir la representación de otros grupos en la toma de decisiones. El reconocimiento de la victoria de la oposición implicaba modificaciones en la cúpula del mando político que ni los altos mandos militares ni los grupos representados por ellos podía consentir. La posibilidad de que la alianza opositora accediera al poder ponía en peligro tanto los intereses de las fuerzas armadas como los de las clases dominantes salvadoreñas.

Estas contiendas fueron la prueba final para el régimen en cuanto a su posibilidad de apertura, mostrando, claramente, la imposibilidad de establecer en El Salvador procesos electorales amplios.

Después de ambos procesos, miembros de organizaciones opositoras fueron blanco de una ola de represión, con el objeto de debilitar los órganos de expresión política independientes, de deteriorarlos con el fin de impedir que reanudaran sus intentos de acceder al gobierno. La voluntad de golpear a las agrupaciones que postulaban reformas significó, nuevamente, el cierre de los canales de participación y expresión políticas, y con ello el desplazamiento del campo electoral como prueba de consenso.

Paradójicamente, coexistiendo con el modelo político vigente en El Salvador de 1932 a 1979, caracterizado en lo esencial por ser regímenes militares de carácter dictatorial, por la implantación y afianzamiento de un Estado autoritario apoyado en el creciente uso de la violencia y en el ejercicio sistemático de la represión, así como en la total cancelación de los espacios de expresión y participación políticas, la retórica democrática fue un fenómeno recurrente en el escenario político.

Las elecciones se convirtieron en procesos periódicos, repetidos puntillosamente cada dos años, en la medida en que la realización de este tipo de eventos constituía una prueba irrefutable del funcionamiento de las instituciones representativas, de las cuales las fuerzas armadas se erigían como defensoras. Sin embargo, nunca representaron mecanismos de verdadero poder de

decisión de la ciudadanía, que abrieran el espacio a la sociedad para decidir sobre el rumbo del país. Por el contrario, fueron manejados por la institución militar como procedimientos de legitimación de su presencia en la cúpula del mando político.

Cerrados los espacios de participación política y desplazado el ejercicio electoral como prueba de consenso, los procesos electorales de 1932 en adelante, sin la presencia de la oposición hasta 1964, serían mecanismos manejados por los grupos dominantes para imponer a su candidato a la presidencia del país, legitimando a través de ellos la presencia de los militares en el aparato gubernamental. Cuando la oposición pudo participar, los triunfos le fueron arrebatados, mostrando los límites que el régimen dirigido por la institución militar fijaba a la participación política de organizaciones opositoras y reflejando la incapacidad de incluir a otros grupos en la toma de decisiones.

De esta forma, aunque durante todo este periodo la realización de procesos electorales fue una constante en el sistema político salvadoreño, fueron eventos en que sólo participó el partido oficial y en los casos en que el espacio fue abierto a las organizaciones opositoras se recurrió al fraude. Fue así como fueron regímenes que dejaron de apoyarse en las instituciones donde tradicionalmente se produce el consenso y el ritual de la representación.

La realización de procesos electorales durante todo este periodo no contribuyó, en lo absoluto, a la democratización del escenario político salvadoreño. La celebración regular de los mismos, coexistió con la limitada participación política y el terror estatal cotidiano. El constante apego de la institución militar a las instituciones representativas fue a la par de la continua violación a los principios de la democracia liberal.

Como sintetiza Mario Salazar Valiente, aunque refiriéndose particularmente a los años de la dictadura del general Hernández Martínez, rasgos que, en términos generales, también fueron propios de los gobiernos que le sucedieron, hubo,

“(.) una ausencia absoluta de la vida democrática, el irrespeto constante a los derechos individuales, la cancelación del derecho de asociación y del de expresión en todas sus manifestaciones, la concentración real del poder en manos del dictador, la instauración de los partidos oficiales, fenómeno que se convertiría en tradición política, y una sistemática represión que bloqueó toda participación en las decisiones políticas”.⁶⁹

⁶⁹ *Ibid.*, p. 97

En otras palabras, de 1932 a 1979, los grupos dirigentes utilizaron persistentemente métodos de exclusión mediante los cuales persiguieron una defensa cerrada de sus intereses económicos y la permanencia de sus privilegios. La recurrencia de este tipo de prácticas de exclusión política y social se llevó a cabo con métodos crecientemente violentos, en donde la aplicación de la fuerza resultó ser el primer y único recurso para mantener el orden, en detrimento de prácticas consensuales, propias de una sociedad integrada democráticamente. En suma, fueron regímenes donde hubo una total desvalorización de los elementos democráticos

Después de la caída de Hernández Martínez y hasta finales de los sesenta el escenario político salvadoreño estuvo caracterizado por continuos cambios de gobierno,⁷⁰ a través de los cuales distintos militares se fueron sucediendo en el poder

Aunque puede hablarse de 11 cambios en el gobierno después de la dictadura martinista, ninguno de ellos impulsó transformaciones sustanciales en los programas y estrategias. Los rasgos que definieron el estilo de gobierno de esta dictadura permanecerían en lo esencial en los siguientes regímenes que se impusieron en el país. Gobiernos militares, de exclusión política y social, elecciones fraudulentas, uso sistemático de la violencia y la represión, continuarían siendo características centrales del régimen político. Se trataría nuevamente, de superestructuras políticas adecuadas a los intereses de la clase dominante

A lo largo del periodo que se abre de 1944 a 1979, los golpes de Estado vinieron funcionando como una forma particular de cambio de los equipos militares en el gobierno. El ver amenazados los intereses de los grupos dominantes con la llegada al poder de un candidato que planteaba reformas, el intento de un grupo de prolongar la estancia en el poder, el deterioro del gobierno o la ausencia de unidad en los rangos militares fueron razones suficientes para plantear la opción golpista como una salida, la cual funcionó con máxima eficacia en coyunturas en que el sistema se resquebrajaba, en que la crisis política llegaba a poner en grave riesgo los intereses de los grupos oligárquicos del país.

De esta forma los golpes de Estado funcionaron como una mecánica de cambio de los

⁷⁰ Después del general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944) se sucedieron en el poder el coronel Osmín Aguirre Salinas (1944-1945), el general Salvador Castaneda Castro (1945-1948), el Consejo de Gobierno Revolucionario integrado por dos civiles y tres militares (1948-1950), el coronel Oscar Osorio (1950-1956), el coronel José María Lemus (1956-1960), la Junta de Gobierno conformada por tres civiles y tres militares (1960-1961), el Directorio Militar (1961), el coronel Julio Adalberto Rivera (1961-1967), el general Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), el coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) y el coronel Carlos Humberto Romero (1977-1979)

equipos militares, como mecanismos de recomposición y ajuste en el aparato de dominación y, también, como reflejo de pugnas al interior del grupo militar.

Expresión del carácter impositivo de estos regímenes, después de haber impuesto a un candidato por la vía del golpe de Estado, con el objeto de “normalizar” la situación por lo general

se aceleraba un proceso electoral a través del cual, sin siquiera cubrir las apariencias, se designaba al candidato del partido oficial, representante directo de los intereses de la oligarquía y los militares.

Es importante señalar que las coyunturas abiertas por los golpes de Estado resultaron, en algunas ocasiones, momentos propicios para implantar un clima de terror, en donde la represión generalizada, la persecución de dirigentes políticos, el exilio, el desmantelamiento de las organizaciones populares, fueron algunas de las medidas tomadas en este sentido.

Aun cuando en el contexto de dictaduras militares, las manifestaciones de muy diversos grupos en contra de este tipo de regímenes y en demanda de una apertura en el sistema político, fueron rápidamente controladas por los aparatos represivos del Estado, estuvieron presentes y, en algunos casos, un sector de las fuerzas armadas fue una de las fuerzas que empujaron hacia el cambio

Si bien la institución militar cumplió, por lo general, una función hacia adentro, como sostenedora del orden existente, del orden establecido, en ciertos momentos un sector de la misma planteó la necesidad de reformas. En efecto, en diversas coyunturas, como en 1944 y 1948, un sector de las fuerzas armadas actuó a favor de procesos de cambio y de democratización del poder político. En ambos casos, una fracción de las mismas, junto con otros actores, intentó impulsar ciertos cambios en el ámbito político

Para autores como Edelberto Torres Rivas estos hechos fueron expresión de una crisis del sistema de dominación en la medida que dejaron ver pugnas y diferencias existentes dentro del grupo en el poder

Si bien todos los casos que buscaron la apertura del sistema político fueron frenados, fueron expresión profunda del deseo de cambio que animaba a diversos sectores de la sociedad salvadoreña.

Finalmente, un rasgo sobresaliente del escenario político durante la década de los setenta, fue la presencia de una creciente lucha por parte del movimiento popular. En efecto, a lo largo de

toda esta década, se evidenció cada vez más la movilización de los sectores sociales que integraban el campo popular. A la par de ésta, la represión como un rasgo del régimen político salvadoreño, se incrementó. Cualquier manifestación en oposición al régimen fue aplastada a través de los usuales métodos represivos, apoyándose el gobierno en un nivel cada vez mayor de *violencia con el objeto de controlar la movilización social en ascenso*.

No sólo el incremento de las manifestaciones populares en oposición al régimen fue uno de los aspectos característicos de la década de los setenta, también lo fue la radicalización de las formas de lucha. Como respuesta al carácter permanentemente represivo del régimen, la presencia popular fue adquiriendo *formas extremadamente violentas de lucha*, llevando al surgimiento de organizaciones político-militares, en un primer momento, y a su vinculación orgánica con amplios frentes de masas, después. Estos hechos expresaron los orígenes de la polarización política posterior y el surgimiento de la alternativa militar frente a los canales políticos inscritos en el Estado, abriéndose una nueva etapa en el proceso político salvadoreño, en la cual las condiciones objetivas de una situación revolucionaria estaban configuradas.

La unión de las organizaciones políticas y sociales en Frente Democrático Revolucionario (FDR) y de las militares en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)⁷¹ a principios de los ochenta, sería el último momento de un largo proceso de acumulación de fuerzas, que conduciría a la aparición de un nuevo proyecto político para la sociedad salvadoreña. Ambas coaliciones, una política -el FDR- y una militar -FMLN- quedarían vinculadas en su oposición al régimen en ambos planos.

El surgimiento de esta gran coalición político-militar en oposición al régimen, que en adelante se llamaría FDR-FMLN, cuestionaría en ambos planos el sistema de dominación vigente y conduciría a la existencia de un doble poder en el país, que tendría como consecuencia lógica la guerra.

2.3 Algunas reflexiones finales

El énfasis puesto a lo largo de la primera parte del capítulo en la estructura económica

⁷¹ Para profundizar sobre el surgimiento de cada una de las organizaciones político-militares y de los frentes de masas, así como en relación al proceso de unidad que condujo al FDR-FMLN, véase Mario Salazar Valiente, "Anexo. El Salvador. los últimos años (1974-1980)", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina historia de medio siglo*, Tomo 2 México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1990 pp. 126-137. Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1989 pp. 211-224.

salvadoreña, particularmente en los aspectos que le dieron forma, responde al hecho de que los rasgos generales que definieron al régimen político estuvieron estrechamente relacionados con la formación económica que existía en el país. En buena medida, los elementos fundamentales que caracterizaron el régimen político, surgieron de la necesidad de responder a los requerimientos de la estructura económica y, de manera especial, a los intereses de la clase dominante, que se ubicaba en torno a las actividades del café.

Como se vio en la primera parte del capítulo, la inserción de El Salvador al sistema capitalista mundial, a través de una economía agroexportadora centrada fundamentalmente en la producción del café, determinó, por un lado, que se consolidara una formación económica dependiente, en la medida en que dependía casi exclusivamente de un solo producto, que a su vez dependía de las condiciones existentes en el mercado internacional y de los precios que en éste se determinaran y, por otro lado, que el modo de producción capitalista surgiera y se desarrollara en el país a través de la actividad agrícola

Fue en torno al sistema agroexportador, fundado principalmente en un solo producto, como se fue determinando la evolución de la economía salvadoreña. Los rasgos fundamentales del sistema económico como la forma de propiedad, la estructura de la tenencia de la tierra y las formas de explotación agrícola, se fueron delineando en torno a la producción y exportación del café. De esta forma, la formación económica salvadoreña fue definiéndose alrededor de la actividad que la especialización mundial del trabajo le había asignado, como productora de productos agrícolas.

Las tareas y fases propias de la producción y exportación del café estuvieron estrechamente vinculadas con la constitución de una burguesía cafetalera de claro corte oligárquico, llamada a constituirse en clase dominante

Así como la economía de agroexportación creó trabas para el desarrollo industrial en el país, también proporcionó las bases para el mismo. El aumento de los precios de los productos agrícolas, condujo a un incremento de los ingresos del sector exportador, los cuales, luego de toda una serie de políticas industrializantes impulsadas por el Estado, serían transferidos a otros sectores de la economía, en particular al industrial. El que el Estado se haya convertido en el actor central para estimular la inversión en la industria, a través de la promulgación de leyes, de la estructuración de políticas económicas que favorecieran a la industria, del otorgamiento de todo tipo de concesiones y facilidades, impulsando el surgimiento de nuevas formas productivas

en el país y diversificando el sistema productivo, condujo a un cambio importante en el papel del Estado

Aunque sobre todo durante los sesenta y setenta hubo un crecimiento industrial importante, este crecimiento no se dio sobre la base de una profunda modificación en el modelo de crecimiento seguido, donde la agroexportación, particularmente la actividad cafetalera, seguiría representando un papel central en el conjunto de la economía, afectando, según las condiciones existentes en el mercado internacional, a los demás sectores de la misma.

En relación con el régimen político, y en la medida en que es un punto de referencia para este trabajo, habría que hacer énfasis en el papel que jugaron los procesos electorales durante este periodo de la historia salvadoreña

La ruptura en el régimen político salvadoreño a principios de la década de los treinta, con la llegada del general Hernández Martínez al poder, señaló el inicio de una nueva etapa en la vida política caracterizada, en lo esencial, por la presencia de gobiernos militares, abriéndose a partir de ese momento un periodo de casi 50 años durante el cual la institución militar permanecería al frente del aparato estatal.

La llegada de los militares al aparato gubernamental, determinó una manera peculiar en el ejercicio del poder: gobiernos autoritarios sin interrupción plasmados en dictaduras militares, proyecto de dominación represivo que llevaría a la aplicación reiterada de la fuerza por parte del Estado como única forma de control social y de orden político, cancelación de todos los medios tradicionales de participación política y de cualquier tipo de organización de la sociedad, implantación de un sistema de partido único lo que redujo el juego partidario única y exclusivamente a la participación del partido oficial, y retórica democrática como fenómeno recurrente.

En efecto, la realización de procesos electorales fue una constante en el escenario político salvadoreño durante todo este periodo. Sin embargo, como ya se vio, lejos de ser procesos incluyentes de la participación de las organizaciones políticas opositoras y de ser verdaderos espacios de decisión de la sociedad en su conjunto, fueron eventos manejados para imponer al candidato del partido oficial, representante directo de los intereses de las clases dominantes y los militares, convirtiéndose en un mecanismo a través del cual se buscó legitimar la presencia de las fuerzas armadas en la cúpula del mando político. De esta forma, las elecciones cumplieron un papel específico dentro del régimen político, desplazando el juego electoral como prueba de

consenso

Sin duda, el régimen político surgido de esta etapa de dictaduras militares, en donde hubo una total cancelación del derecho de asociación y del de expresión en todas sus manifestaciones, y la instauración de un régimen de represión y terror, supuso una ausencia absoluta de la vida democrática. El apego de la institución militar a las instituciones representativas, estuvo muy lejos de poder ser considerado como verdadera prueba de democratización del escenario político salvadoreño

La historia de América Latina de los últimos años ha demostrado que la celebración regular de procesos electorales puede coexistir con el terror estatal cotidiano, no constituyendo necesariamente procesos de democratización. Habría que preguntarse si durante este periodo no fue este el caso de El Salvador.

CAPÍTULO 3

SUMARIO 3. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1981-1984). 3.1. El conflicto armado salvadoreño
 3.1.1. Factores endógenos del conflicto: crisis económica, inequidad social y crisis política 3.1.2. El
 conflicto armado en el marco de la contrainsurgencia la etapa (1981-1984) "tierra arrasada o de guerra
 total" 3.1.3. Las elecciones en el contexto de la guerra. 3.1.4. El intervencionismo norteamericano 3.2
 Elecciones en un escenario de guerra 3.2.1. Las elecciones de 1982 3.2.2. Las elecciones de 1984

3. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1981-1984)

Durante la década de los ochenta se experimentó, en varios de los países centroamericanos, el desarrollo de movimientos revolucionarios. Este hecho no representó en ningún momento un obstáculo para la realización de procesos electorales, marcando el retorno de los gobiernos electos al poder, en un escenario de guerra

En El Salvador, aún después del golpe de Estado de 1979 y del inicio del conflicto armado, las elecciones continuaron siendo procesos periódicos dentro de la política interna del país. Los procesos electorales se reiniciaron en 1982 con la elección de diputados para la Asamblea Constituyente. A ésta siguieron las elecciones presidenciales de 1984, las legislativas y municipales de 1985, nuevamente las legislativas y municipales de 1988, las presidenciales de 1989 y, como las últimas dentro de un contexto de guerra, las legislativas y municipales de 1991

La reiteración "normalizada" de los procesos electorales en El Salvador durante toda la década de los ochenta y principios de los noventa, llevó a muchos a plantear la democratización del escenario político del país. Sin embargo, como veremos adelante, el que las elecciones se hayan llevado a cabo en un contexto de guerra, les imprimió un carácter particular, manejándose dentro de una política bien definida de contrainsurgencia, cuyo objetivo no fue sólo la instalación de un gobierno "democrático" que facilitara la intervención militar norteamericana, sino también deslegitimar al FDR-FMLN.

Debido a que los procesos electorales ocurridos durante los ochenta y principios de los noventa se realizaron en un escenario de guerra, a continuación se recuperarán, de manera muy sintética, algunos aspectos sobre la misma. Es importante aclarar que, en la medida en que el conflicto armado salvadoreño es en sí mismo un gran tema de investigación, el análisis que a continuación se presenta está referido exclusivamente al carácter contrainsurgente que asume y a su impacto sobre los procesos electorales

3.1. El conflicto armado salvadoreño

El conflicto armado que se desarrolló en El Salvador durante la década de los ochenta y principios de los noventa es, en sí mismo, un gran tema de investigación. Sin embargo, por la relación que guarda con el tema de este trabajo, analizaremos únicamente el carácter contrainsurgente que asume (distinguiendo sus rasgos principales, lo que significó su aplicación en términos de la estrategia militar, los ritmos de la guerra, así como sus principales momentos), en la medida en que los procesos electorales jugaron un papel central dentro de la estrategia de contrainsurgencia, determinando ésta última su significado y alterando radicalmente su naturaleza.

En el desarrollo de la guerra es posible ubicar dos etapas muy definidas, relacionadas con la percepción de duración del conflicto y con la estrategia militar seguida. La primera, que va de 1981 a 1984, denominada “tierra arrasada o guerra total”, fundada en la búsqueda de una rápida solución a la guerra por parte de la Fuerza Armada y una respuesta defensiva por parte del FMLN, que tuvo como principales características los bombardeos masivos, las operaciones de grandes ofensivas militares y las masacres en contra de la población civil. La segunda, que va de 1985 a 1989, llamada “guerra de baja intensidad”, que sobre la base de la aceptación de ambas fuerzas del equilibrio militar, condujo a variaciones en la estrategia con el fin de llevar a cabo una guerra prolongada, dada la imposibilidad de romper dicho equilibrio en el corto plazo, caracterizada por operaciones de pequeñas unidades, ataques selectivos, guerra psicológica y esfuerzos de cooptación de masas y pobladores en las zonas de influencia del FMLN por medio de programas de asistencia. Partiendo de la existencia de estos dos momentos en el desarrollo de la guerra, en este capítulo revisaremos únicamente la primera etapa, así como los procesos electorales que se llevaron a cabo durante ese lapso, dejando la segunda parte de la guerra y los eventos electorales ocurridos durante ese periodo para el siguiente capítulo.

Antes de referirnos sobre este aspecto, valdría la pena detenerse en el estudio de las causas del conflicto, para posteriormente plantear -de manera muy sintética- cuáles fueron las características de la guerra en una primera etapa, el papel que jugaron las elecciones en este contexto y el intervencionismo norteamericano que supuso.

3.1.1. Factores endógenos del conflicto: crisis económica, inequidad social y crisis política

El conflicto armado que se desarrolló en El Salvador fue resultado de una crisis política, cuyos

origenes no deben ubicarse únicamente en este plano sino también en el socioeconómico. En efecto, si bien fueron acontecimientos de carácter político los que incidieron en la profundización de la misma, aspectos como la crisis económica y los desequilibrios sociales, resultaron igualmente significativos en el origen del conflicto. De esta forma, aun cuando privilegiamos la ubicación de la crisis en el plano político, sin desconocer la importancia de factores de carácter socioeconómico, partimos de la idea de la simultaneidad de ambos aspectos, los cuales llevaron a que se planteara la vía militar como una opción de cambio y democratización del país.

Un primer punto a desarrollar, con el fin de determinar los factores causales del conflicto armado, es el análisis de cómo estaba Centroamérica, y en particular El Salvador, a finales de la década de los setenta.

La región había registrado durante cerca de 40 años un importante crecimiento. La zona en su conjunto había logrado mantener entre 1950 y 1978 un crecimiento promedio superior al 5.3% anual del Producto Interno Bruto.⁷² Sin embargo, en el periodo 1978-1980 las cifras ya mostraban un grave deterioro, al revisar los datos de El Salvador, vemos una caída de 2.2 puntos porcentuales durante este lapso (ver Cuadro 1), decrecimiento que repercutió en todos los renglones de la economía.

CUADRO 1							
CENTROAMERICA Y EL SALVADOR: TASAS REALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (porcentajes)							
	1945- 1950	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1978	1978- 1980
Centroamérica	4.9	4.7	4.6	6.0	5.1	5.4	4.4
El Salvador	4.4	4.6	4.7	6.8	4.5	5.2	3.0

FUENTE: Elaborado con base en las cifras oficiales de la CEPAL, tomado de Ignacio Ellacuría, "Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales", en *Veinte años de historia de El Salvador (1969-1989) Escritos políticos*, Volumen I, San Salvador, UCA Editores, p. 140.

Asimismo, para 1979, según informes del Banco Central de Reserva de El Salvador, el PIB había entrado en un franco decrecimiento, la inversión privada se había frenado y fuertes

⁷² Ignacio Ellacuría, "Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales", en *Veinte años de historia de El Salvador (1969-1989) Escritos políticos*, Volumen I, San Salvador, UCA Editores p. 139.

sumas de capital salían al extranjero.

Adicionalmente, según estimaciones de la CEPAL (ver Cuadro 2) a finales de los setenta, el 65.2% de la población de la región vivía en estado de pobreza y de éste, el 42.1% vivía en situación de extrema pobreza.⁷³ Puesta la situación en números reales se puede afirmar que hacia 1980 más de 13 millones de centroamericanos vivían en estado de pobreza y, de ellos, más de 8 millones y medio en situación de extrema pobreza.⁷⁴ En cuanto a El Salvador, a finales de los setenta el 68.1% de la población se encontraba en estado de pobreza y, de éste, 50.6%, es decir, un poco más de la mitad del total de la población, vivía en condiciones de extrema pobreza. La situación resultaba más alarmante en el sector rural

CUADRO 2						
CENTROAMERICA Y EL SALVADOR:						
ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA						
(porcentajes)						
	Centroamérica			El Salvador		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estado de pobreza	65.2	53.9	74.2	68.1	50.9	76.4
Extrema pobreza	42.1	27.4	53.7	50.6	42.4	55.4
No satisfacción de Necesidades básicas	23.1	26.5	20.5	17.5	18.5	21.0
No pobres	34.8	46.1	25.8	31.9	39.1	23.6

FUENTE: Estimaciones de la CEPAL, "Proyecto de necesidades básicas en el istmo centroamericano", tomado de Ignacio Ellacuría, "Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales", *op. cit.*, p. 141

Estas cifras expresaban no sólo la profunda injusticia acumulada derivada del modelo de crecimiento seguido en el país a lo largo de varias décadas, sino también el drástico empeoramiento de las condiciones de vida, el cual tendría inevitables repercusiones en la intranquilidad social y en el descontento de la mayor parte de la población.

La insistencia sobre el peso de lo económico, estrechamente relacionado con lo social, en la causalidad del conflicto salvadoreño, no debe desmerecer la incidencia de otro factor fundamental, el político.

⁷³ Por estado de "extrema pobreza" la CEPAL entiende que el ingreso familiar no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, mientras que por "no satisfacción de necesidades básicas" entiende que el ingreso familiar cubre el costo de la canasta básica alimenticia, pero no el costo de los servicios básicos: vivienda, salud, educación, etc.

⁷⁴ Ignacio Ellacuría, "Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales", *op. cit.*, p. 141.

Sobre los detonantes de los conflictos armados en la región, Carlos Vilas señala:

“Los procesos revolucionarios centroamericanos fueron producto combinado del carácter marginador y desigual del acelerado desarrollo capitalista experimentado desde la década de 1950, y del autoritarismo que les sirvió como marco político”.⁷⁵

El proceso salvadoreño no escapa a este planteamiento. El régimen político vigente en El Salvador de 1932 a 1979 fue, como señala Ignacio Ellacuría, un régimen “disfrazado con ropajes de democracia”,⁷⁶ pero con un contenido nada democrático.

Desde 1932 las fuerzas armadas, asumiendo de manera permanente las funciones de gobierno y constituyéndose prácticamente en el grupo a cargo del aparato estatal, implantaron y afianzaron, a través de regímenes políticos de carácter dictatorial, un sistema autoritario dirigido a garantizar la permanencia de la corporación militar en la cúpula del mando político y a mantener en el Estado la representación de intereses de la clase dominante. Para ello, fue necesario, por un lado, recurrir al uso sistemático de la fuerza, lo que condujo a la utilización de la represión frente a cualquier tipo de protesta popular y, por el otro, restringir los espacios de expresión y participación políticas.

Si desde los años sesenta la acción de la oposición legalizada estuvo centrada en la apertura del sistema político, las elecciones de 1972 y 1977 mostraron los límites que el régimen dirigido por la institución castrense fijaba a la participación política de las organizaciones opositoras. Las dos contiendas reflejaron la imposibilidad del sistema político vigente de incluir la representación de otros grupos o sectores en la toma de las decisiones.

Los triunfos electorales de la unión opositora en ambas coyunturas, desconocidos mediante acciones fraudulentas y represivas, mostraron la inviabilidad de la participación política de la oposición por canales pacíficos. La opción revolucionaria surge, así, entre un estrecho margen de posibilidades de que se disponía para llevar a cabo una profunda transformación del régimen político y la estructura económico y social existente, como la única opción desde donde impulsar cambios sustanciales en el sistema político salvadoreño.

De esta forma, la crisis política tendría su origen en la consolidación de un sistema de dominación de carácter militar, surgido de la alianza entre oligarquía y fuerzas armadas, el cual

⁷⁵ Carlos Vilas, “Centroamérica: balance de la crisis”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 4.

⁷⁶ Ignacio Ellacuría, *op. cit.*, p. 167.

reafirmaría su carácter excluyente e impediría el acceso de nuevos sectores a la participación en el ámbito político. A lo anterior debe de agregarse la estrechez del escenario electoral, el fraude y su regulación directa por la violencia, como constante en la lucha política.

De esta forma, tratando de sintetizar el conjunto de factores endógenos que contribuyeron al desenvolvimiento de la lucha armada salvadoreña, pueden enumerarse los siguientes:

a) El modelo económico que se configuró en el país en torno a la actividad agroexportadora principalmente, supuso una desigual distribución de los beneficios, lo que condujo a la existencia de una injusta situación económica. Mientras el 5% de la población concentraba el 58% del ingreso nacional, el 68% vivía en estado de pobreza. En estas condiciones, la mayor parte de la población no podía satisfacer sus necesidades básicas, repercutiendo naturalmente en los niveles de vida de la misma.

b) Esta situación sólo pudo ser mantenida mediante un sistema de dominación de carácter autoritario -producto de la alianza oligarquía/fuerzas armadas- dirigido a garantizar la permanencia de la institución castrense en la cúpula del mando político y a garantizar en el Estado la representación de intereses de la clase dominante

c) Durante los regímenes militares se cerraron los espacios de expresión y participación políticas, desplazando el ejercicio electoral como campo central de la práctica política y prueba de consenso. De 1932 en adelante, los procesos electorales, sin la presencia de la oposición hasta 1964, serían mecanismos manejados por los grupos dominantes para imponer a su candidato a la presidencia del país. Cuando la oposición pudo participar, los triunfos le fueron arrebatados, mostrando los límites que el régimen dirigido por la institución militar fijaba a la participación política de las organizaciones opositoras y reflejando su incapacidad para incluir, por canales pacíficos, la representación de otros grupos en la toma de decisiones.

Aunque durante todo este periodo la realización de procesos electorales fue una constante en la vida política del país, en ningún sentido pudieron considerarse como prueba del funcionamiento de prácticas propias de una sociedad democrática. El régimen político existente de 1932 a 1979 no fue democrático, sino profundamente autoritario

d) El descontento generado no pudo ser contenido a pesar de la acción represiva del Estado. Contra las formas dictatoriales y autoritarias del gobierno, por la apertura del sistema político vigente, por la democratización del país y ante el cierre de los posibles caminos, la estrategia de lucha armada se perfiló entre un estrecho margen de posibilidades como la única vía para

transformar la sociedad salvadoreña.

3.1.2 El conflicto armado en el marco de la contrainsurgencia. Ia. etapa (1981-1984) "tierra arrasada o de guerra total"

Un aspecto clave para analizar el conflicto armado que se desarrolló en El Salvador durante los ochenta y principios de los noventa, es el carácter de contrainsurgencia que adquiere desde los primeros años del enfrentamiento. Si bien éste es sólo uno de los aspectos que dieron forma y caracterizaron la guerra en el país, resulta fundamental en la medida en que a partir de los planes de contrainsurgencia aplicados por el ejército salvadoreño se fue definiendo la estrategia militar que cada una de las fuerzas seguiría, determinando los ritmos de la guerra. Asimismo, dentro de un plan más amplio, las elecciones vinieron a desempeñar un papel central dentro de la estrategia de la contrainsurgencia, misma que determinaría el papel que jugarían este tipo de eventos en el escenario político salvadoreño.

Antes de revisar el significado que tuvieron los procesos electorales llevados a cabo en el marco de la contrainsurgencia, valdría la pena detenerse en el análisis de los rasgos principales de la contrainsurgencia, de la aplicación de estos planes y de su impacto en la estrategia militar seguida durante la guerra.

En un contexto internacional de enfrentamiento bipolar y guerra fría, la política militar norteamericana, fundada en la percepción de la amenaza de la Unión Soviética, estuvo basada en la noción de contención del comunismo. Dentro de esta lógica, cualquier pérdida de influencia y hegemonía atentaba contra la seguridad norteamericana lo que les planteó, después de la Revolución Cubana, la necesidad de evitar a toda costa el triunfo de movimientos revolucionarios. Ante este requerimiento surgió la política de contrainsurgencia.

Los estrategas norteamericanos habían planteado desde comienzos de los ochenta que en Centroamérica se estaba librando una batalla decisiva entre este y oeste, uno de cuyos exponentes era el movimiento revolucionario salvadoreño. Cuando todo parecía indicar que la contrainsurgencia quedaba relegada de las prioridades de los planes militares de Estados Unidos, el ascenso de Reagan al poder planteó la revaloración de la doctrina de la contrainsurgencia, convirtiéndose en uno de los componentes (junto a la lucha contrarrevolucionaria y la lucha antiterrorista) de la nueva estrategia militar norteamericana de la guerra de baja intensidad.

Es importante señalar que dentro de la doctrina de la contrainsurgencia, reactivada a

principios de los ochenta, un elemento que destacaba era la profunda convicción de los estrategas norteamericanos de que, para evitar una posible derrota, el ejército estadounidense no debía involucrarse directamente en los combates, sino asumir únicamente el papel de asesor y, a través de sus instancias gubernamentales, ser el sostén económico del régimen aliado. Ésta sería la nueva modalidad de la intervención norteamericana en los países latinoamericanos y, particularmente, en El Salvador. Lejos de querer ahondar sobre el tema en este momento -ya que será abordado posteriormente en un apartado propio- es importante indicar que la intervención extranjera norteamericana en el conflicto salvadoreño fue uno más de los rasgos característicos del mismo, planteada, siempre, bajo la anuencia de una de las fuerzas en conflicto.

Fue así como el proyecto contrainsurgente fue inspirado, financiado y asesorado por Estados Unidos, encontrando, en el conflicto armado salvadoreño un campo de experimentación que delimitaría el ritmo de la guerra y sus características fundamentales.

Aunque los planes de contrainsurgencia aplicados por el ejército salvadoreño no fueron los mismos en un primer momento de la guerra que en la segunda etapa de la misma, desde su inicio en 1981 fueron llevados a cabo permeando el desenvolvimiento del conflicto

La guerra que se llevó a cabo en El Salvador fue una guerra de contrainsurgencia tendiente, en lo político, a impedir la toma del poder por el FMLN-FDR, y mantener el sistema económico, social y político vigente en el país, y en lo militar, aniquilar a las fuerzas agrupadas en torno al FMLN, evitando su triunfo.

El conflicto armado se inició el 10 de enero de 1981, cuando el FMLN emprendió la ofensiva general contra el régimen. A partir de ese momento, el FMLN replegó sus columnas a los territorios bajo control, consolidando su retaguardia geográfica. La guerra de guerrillas existente en el país durante la década de los setenta se transformó en guerra civil que en lo militar representó el enfrentamiento de dos ejércitos: el gubernamental, abocado a la defensa del régimen y el aniquilamiento del FMLN; y el popular, cuyo objetivo era orillar a la caída del gobierno, impulsando una guerra popular, revolucionaria, antioligárquica y antiimperialista, que condujera a la transformación democrática de la sociedad salvadoreña.⁷⁷ Como es lógico, cada

⁷⁷ Era una guerra popular, porque el pueblo era el protagonista y revolucionaria por los objetivos políticos que la motivaban. Era una guerra antioligárquica y antiimperialista porque el enemigo del FMLN-FDR, cristalizado en el Estado salvadoreño, era la oligarquía y los sectores más agresivos del imperialismo, los cuales luchaban unidos por defender sus intereses. Los objetivos políticos de las fuerzas revolucionarias se centraban en la construcción de una sociedad democrática y justa, para lo cual se necesitaba construir un nuevo Estado, siendo prioritaria la destrucción del vigente, tomar el poder y, desde ahí, transformar la sociedad (*Propuesta de la Coordinadora Revolucionaria de*

- una de estas dos fuerzas respondía a un proyecto diferente de país

El que la guerra salvadoreña se desarrollara íntegramente en territorio nacional, determinó la división geopolítica del país. Aunque no podemos señalar que las zonas de control de cada uno de los ejércitos permanecieron intactas durante el conflicto armado (en el caso del FMLN tendieron a ampliarse conforme avanzó la guerra) las cinco zonas guerrilleras que fueron configurándose desde 1981 las constituyeron Morazán, Chalatenango, Usulután, Cabañas, San Vicente y el cerro del Guazapa.⁷⁸

En sus líneas interiores, estaban las zonas de control total del FMLN, donde la guerrilla luchaba, en el caso de que penetrara el ejército, defensivamente, en tanto que este último lo hacía ofensivamente. El resto de los departamentos, más que ser las áreas de control del ejército gubernamental, eran las líneas exteriores, conformadas por aquellos territorios en disputa, donde la guerrilla tenía capacidad de atacar pero no de sostener la posición o convertirla en zona guerrillera, y el ejército actuaba a la defensiva.⁷⁹

De 1981 a 1984 se ubica una primera etapa en el desarrollo de la guerra salvadoreña, relacionada con la percepción de duración del conflicto y con la estrategia militar seguida, denominada "tierra arrasada o guerra total". Esta etapa tuvo como eje la búsqueda de una rápida solución a la guerra por parte de la Fuerza Armada y una respuesta defensiva por parte del FMLN, y tendría como principales características los bombardeos masivos, las operaciones de grandes ofensivas militares y las masacres en contra de la población civil.

Esta primera fase de la guerra se inició en enero de 1981, con la llamada ofensiva general del FMLN. La estrategia militar adoptada por las dos fuerzas en conflicto partía de la suposición de un triunfo militar rápido. De esta forma, el FMLN replegó sus columnas a las zonas de control y el ejército inició una fase de acumulación de fuerzas, para lograr el aniquilamiento, en el corto plazo, de la guerrilla.

En este periodo de evolución del conflicto, el ejército gubernamental desarrolló la estrategia militar, totalmente planificada por Estados Unidos, de "rápido despliegue" contra el

Masas, febrero de 1980, asumida por el FDR y por el FMLN. Esta propuesta debe ser entendida como el primer esbozo de un programa de gobierno de las fuerzas democrático revolucionarias).

⁷⁸ Cfr. Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*. San Salvador, UCA Editores, 1989, p. 193

⁷⁹ *Ibidem*

FMLN, mediante la cual se localizaba concentraciones importantes de guerrilleros y se les tendía un cerco para intentar aniquilarlos.⁸⁰ Esta estrategia se implementó principalmente contra las posiciones del FMLN en el cerro del Guazapa, en el centro del país, a 25 km de la capital, en la zona norte del río Torola, en Morazán; y en las zonas cercanas al volcán Chinchontepec, en el departamento de San Vicente.⁸¹

De esta forma, la Fuerza Armada se movió en el ataque a través de ofensivas conocidas como de “cerco y aniquilamiento” que, si bien buscaron exterminar a las fuerzas insurgentes, no lograron obtener victorias espectaculares, ni siquiera en lo estrictamente militar. Más que la guerrilla, la población civil, residente en los territorios de control del FMLN, resultó ser la más afectada con la utilización de este tipo de estrategia.

Además de los golpes militares que el ejército gubernamental intentó dar al FMLN mediante las ofensivas de cerco y aniquilamiento, aquél se movió en la defensa de los puntos neurálgicos del régimen. En efecto, las fuerzas gubernamentales desarrollaron la estrategia de concentración de fuerzas y de defensa de los puntos clave de la economía y de las ciudades más importantes

Por su parte, el FMLN también buscó un triunfo rápido a través de la llamada “estrategia insurreccional”, mediante la cual se buscó articular la insurrección de la población, principalmente urbana, con el avance de las columnas guerrilleras. Aunque la ofensiva general del FMLN no logró la articulación de estos dos aspectos, condujo a la consolidación de su retaguardia en las zonas norte y oriente del país.

En este primer periodo, el eje del plan de guerra del FMLN estuvo centrado en la movilidad de sus líneas exteriores de operación -ataques- y en la consolidación de sus líneas interiores -retaguardia-.

De esta manera, el FMLN subordinó su accionar militar a dos formas de lucha: primera, la defensa táctica ante los cercos, enfrentándolos cuando la correlación de fuerzas en el encuentro lo favorecía, o rehuyendo el combate cuando la magnitud de su enemigo era superior; y segunda, efectuando grandes ataques contra puntos militares y económicos del régimen. Así emprendió, entre otras acciones, la destrucción de los dos principales puentes del país (puente de

⁸⁰ Para esta tarea, el ejército procedió a la creación de batallones. Los principales batallones utilizados para el “cerco y el aniquilamiento” fueron el Atlácatl, Atonal y Ramón Belloso. *Cfr. Ibid.*, p. 36.

⁸¹ *Ibidem*

Oro y puente Cuscatlán) sobre las carreteras Litoral y Panamericana, incomunicando el centro del país con el oriente; el ataque al cuartel El Paraíso, sede del destacamento de infantería más importante, la toma de la hidroeléctrica principal de Centroamérica, el Cerrón Grande, que proveía de energía al 70% del país, la destrucción de la torre central de comunicaciones, entre otras. El sabotaje al sistema de conducción de energía eléctrica fue casi permanente, además de que resultó de gran efectividad.⁸²

Fue así como las acciones más importantes del FMLN combinaron los objetivos económicos con los directamente militares. Si analizamos las emprendidas entre 1981 y 1984, de las 13 acciones ofensivas consideradas estratégicas por el FMLN, tres se concentraron en objetivos económico-militares (la destrucción de los puentes de Oro y Cuscatlán y la presa hidroeléctrica Cerrón Grande), dos en objetivos políticos (la toma de Berlín y de Ciudad Barrios) y el resto en acciones militares (como el ataque al cuartel El Paraíso)⁸³

Lógicamente, el desenvolvimiento de la guerra y el ritmo de la misma se vieron modificados en aquellas coyunturas relacionadas con la realización de procesos electorales. En efecto, frente a la convocatoria hecha por la Junta de Gobierno durante los primeros meses de 1982 para la realización de elecciones, el tipo de acciones militares y el accionar de las dos fuerzas en conflicto se vieron modificadas. Mientras el ejército gubernamental sólo impulsó ofensivas en aquellas áreas cercanas a los centros urbanos y a los puntos más importantes de la economía, además de desarrollar una estrategia de concentración de fuerzas en las principales ciudades, con el fin de garantizar la realización de las elecciones en escenarios aparentemente "normales", el FMLN desarrolló una ofensiva en la que predominaron las acciones tipo comando⁸⁴ e intentó trasladar la guerra a las ciudades. Para cada uno de los ejércitos, uno bloqueando la realización de elecciones en condiciones como las existentes, y el otro tratando de garantizar su éxito, era vital imponer su presencia.

A nivel militar, los resultados del bloqueo fueron los siguientes: las elecciones no pudieron realizarse en más de 22 ciudades del oriente y norte del país, en los departamentos de

⁸² *Ibid.*, pp. 37 y 38

⁸³ Para una descripción detallada sobre las acciones llevadas a cabo por el FMLN en el periodo que va de enero de 1981 a marzo de 1982, véase Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, op. cit., pp. 253-268

⁸⁴ Sin duda, una de las acciones comando más espectacular de este periodo fue el ataque a la base aérea de Ilopango, en la cual se destruyó el 70% de los medios con que contaba la fuerza aérea en el momento del ataque

Morazán, San Vicente, San Miguel, Usulután y Chalatenango. El régimen concentró sus fuerzas en la capital, dado que ahí se encontraba la prensa internacional y, de hecho, pudieron llevarse a cabo los comicios. Sin embargo, hubo enfrentamientos en la periferia de San Salvador, en Cuscatancingo, Apopa, Ciudad Delgado, Soyopango, San Marcos, Mejicanos y San Antonio Abad, además, el FMLN atacó el cuartel San Carlos.⁸⁵

La guerra efectivamente fue llevada a las ciudades. Además de la periferia de San Salvador, hubo enfrentamientos en Santa Ana, San Miguel, Usulután, San Vicente, San Francisco Gotera y Zacatecoluca. En Usulután, el FMLN tomó media ciudad. En Chalatenango se mantuvieron los combates en la cabecera departamental y el asedio en la presa Cerrón Grande. En la carretera del Litoral, el FMLN voló un puente importante. La Fuerza Armada logró el control total de Santa Ana, San Salvador, Sonsonate, Aguachapán, La Unión y la franja costera occidental central.

Hacer una descripción de las ofensivas lanzadas por el FMLN y del tipo de acciones que llevó a cabo el ejército salvadoreño en coyunturas de realización de procesos electorales -sobre todo si se piensa que fueron seis los eventos de este tipo realizados en un contexto de guerra- además de que nos sacaría del eje de este trabajo, resulta una tarea que rebasaría el espacio dedicado a este apartado. No obstante, lo que nos interesa destacar en relación con este aspecto es que, al igual que en el proceso de 1982, el bloqueo a la realización de elecciones (mediante acciones como paros de transporte, sabotaje a la energía eléctrica y acciones militares de gran envergadura por parte del FMLN) fue una constante que permaneció en los siguientes eventos de la década que, salvo en el proceso electoral de 1991, como el primero desde el inicio de la guerra en el que la insurgencia se abstuvo de intervenir militarmente la votación, evidenció la existencia de otra fuerza en el escenario político del país que, si bien no se encontraba en la disputa por el poder en el plano electoral, si lo hacía en el plano militar.

De 1982 a finales de 1984, se abrió un periodo de transición militar. Durante esta etapa los combates de importancia de los dos ejércitos se dieron en forma de campañas.⁸⁶

⁸⁵ Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador. op. cit.*, p. 266.

⁸⁶ Ejemplo de este tipo de operaciones militares fueron las campañas "Héroes y mártires de octubre", "Héroes revolucionarios de enero", "Comandante Ana María, juramos vencer", "Frente a la agresión de Reagan, El Salvador vencerá", "Independencia, libertad y democracia para El Salvador", "Yanquis fuera de Granada y Centroamérica", todas ellas llevadas a cabo por el FMLN, o la campaña gubernamental "Bienestar para San Vicente". Para profundizar sobre las características de cada una de estas campañas, véase *Ibid*, pp. 283-299.

A pesar del cambio en las estrategias seguidas por las fuerzas gubernamentales, las diferentes acciones realizadas del lado del ejército revolucionario dieron cuenta de la eficacia de las readecuaciones tácticas emprendidas, lo que impedía su aplastamiento y el triunfo sobre el mismo

3.1.3 Las elecciones en el contexto de la guerra

La estrategia de contrainsurgencia aplicada durante el conflicto armado salvadoreño no sólo englobó aspectos de carácter militar, sino también no militar. Entre estos últimos, los procesos electorales fueron una pieza clave dentro de los planes de contrainsurgencia, hecho que daría un nuevo sesgo a este tipo de eventos, adquiriendo las elecciones, en el marco de la guerra, características bien definidas.

Un primer rasgo distintivo de las contiendas llevadas a cabo durante los ochenta y principios de los noventa fue la presencia norteamericana en el desarrollo electoral. Desde principios de la década de los ochenta, la estrategia estadounidense contempló impulsar la realización de procesos electorales a través de los cuales se permitiera el acceso al gobierno de fuerzas no radicales, hasta entonces excluidas de la toma de decisiones, y el ascenso de civiles a la cúpula del aparato gubernamental. Así como fue el gobierno de Reagan el que propuso la realización de elecciones, particularmente en la coyuntura de 1982, sería también éste el que proporcionaría grandes cantidades de recursos económicos para que se pudiera llevar a cabo este tipo de eventos. Pero el intervencionismo norteamericano en las elecciones no quedó ahí. Con el objeto de otorgar legitimidad al sistema político salvadoreño, mediante la sustitución de la cúpula militar gobernante por fuerzas políticas de carácter centrista, favoreció de múltiples formas la candidatura de José Napoleón Duarte y la permanencia en el poder del Partido Demócrata Cristiano. En este marco se ubicaron los procesos electorales de 1982, 1984 y 1985.

No obstante, el elemento definitorio que determinó el significado que las elecciones organizadas en un escenario de guerra tendrían, fue el carácter contrainsurgente de la misma. ¿Qué pretendía la administración Reagan con este “esfuerzo” a favor de la democracia electoral? Por un lado, la instalación de gobiernos aparentemente democráticos, que facilitarían la intervención norteamericana en el conflicto armado y, por otro, deslegitimar la propuesta de lucha armada del FMLN-FDR como medio de acceso al poder.

En uno de sus artículos, Ignacio Ellacuría advertía.

“El proceso electoral de 1984 entra a formar parte de un plan más amplio que para Centroamérica tiene trazado la administración Reagan. Este plan presupone que los grandes procesos electorales darán paso a regímenes y gobiernos favorables a Estados Unidos y a su política en el área. Esta política está definida por el intento de dar la máxima seguridad a los intereses norteamericanos, lo cual implica por un lado impedir al máximo la presencia de regímenes y gobiernos que puedan ser favorables a la Unión Soviética y, por otro lado, lograr un desarrollo económico y político que impida levantamientos populares, favorecedores de los procesos revolucionarios.”⁸⁷

Aunque Ellacuría se refería particularmente al proceso electoral de 1984, la idea de que con las elecciones se buscaba dar paso a regímenes favorables a los intereses norteamericanos y a su intervención en el área centroamericana, permaneció vigente durante los siguientes eventos ocurridos durante la década.

Los estrategas norteamericanos habían planteado desde comienzos de los ochenta que en Centroamérica se estaba librando una batalla decisiva entre este y oeste, uno de cuyos exponentes era el movimiento revolucionario salvadoreño. Para derrocarlo se necesitaba de una fuerte presencia militar norteamericana, la cual exigía de una justificación, misma que se buscó a través del apoyo a regímenes democráticos y de la petición que estos regímenes hicieran de la ayuda norteamericana. De acuerdo con este planteamiento, era necesario que se dieran procesos electorales con buena imagen, lo que permitiría hablar de la existencia de regímenes democráticos elegidos libremente en El Salvador.

Lo anterior por un lado, porque dentro de un plan más amplio, un elemento definitorio era el aplastamiento del movimiento revolucionario a través, incluso, de la intervención militar. En este sentido, las elecciones tenían como propósito inmediato dar cobertura política a lo que resultaba una necesidad estratégica. La derrota militar definitiva y total del movimiento revolucionario encabezado por el FMLN. Esta pretensión requería de cuantiosos aportes económicos que debían ser aprobados por el Congreso de Estados Unidos; si de entrada la aprobación no era fácil, lo sería si era demandada por un gobierno democrático surgido de elecciones libres y supuestamente decidido a llevar una política aceptable de derechos humanos.

De acuerdo con estos planes, se necesitaba que el ganador de las elecciones fuese un

⁸⁷ Ignacio Ellacuría, “Visión de conjunto de las elecciones de 1984”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, p. 301.

partido y un presidente presentables para el Congreso norteamericano. Fue en este contexto en que se decidió apoyar al PDC y a su candidato, José Napoleón Duarte

De esta forma, no sólo a través de las elecciones se buscó facilitar la ayuda y la intervención militar norteamericana, sino también dar un golpe político al FMLN-FDR, como parte de una estrategia que tenía como objetivo su eliminación. A través de las elecciones, se pretendió debilitar a la guerrilla, restándole credibilidad política. Si se lograba la realización de elecciones con una votación masiva, proyectando la imagen de unas elecciones democráticas en las que libremente participaba una buena parte del electorado, podría concluirse que el FMLN-FDR carecía de apoyo popular, e incluso que contaba con la oposición y el rechazo de la mayoría del pueblo salvadoreño

El objetivo de los procesos electorales ocurridos en un contexto de guerra fue, fundamentalmente, deslegitimar la lucha armada y la insurrección popular como modos de acceso al poder y legitimar la guerra y la ayuda de Estados Unidos contra aquéllos que no respetaban el proceso democrático, subvertían el orden y luchaban contra el poder democráticamente electo. Cada evento electoral fue leído como la consolidación del proceso democrático y como repudio al movimiento revolucionario.

Si el FMLN había iniciado la guerra descalificando la opción electoral como estrategia válida para la toma del poder, moviéndose en el plano militar, englobadas en un plan amplio de contrainsurgencia, su posición sobre las elecciones no cambiaría hasta finales de la década.

3 | 4 El intervencionismo norteamericano

Aunque la historia del intervencionismo norteamericano es larga en América Latina, la llegada de Reagan a la presidencia de Estados Unidos significó un cambio en la política exterior de este país, cuyo pilar era la contención del comunismo en la región.

En un contexto internacional de bipolaridad y de guerra fría, cualquier movimiento revolucionario era interpretado como un avance de la Unión Soviética, como un atentando contra la influencia y hegemonía de Estados Unidos. Esta fue la lectura que se dio al conflicto armado salvadoreño, espacio en que se libraba una batalla decisiva entre este y oeste, por lo que había que impedir el triunfo de las fuerzas guerrilleras

Para tratar de justificar su ingerencia en el área centroamericana, particularmente en El Salvador, al comenzar su gestión el gobierno de Ronald Reagan elaboró un documento

denominado *Communist interference in El Salvador*⁸⁸ en el que supuestamente se comprobaba la “teoría del dominó” y afirmaba que las fuerzas insurgentes salvadoreñas estaban apoyadas por la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua. En el mismo se advertía:

“La situación de El Salvador es otro caso de injerencia militar y desestabilización política en el tercer mundo por parte de la Unión Soviética, Cuba y otros países comunistas. Han provisto de armas, entrenamiento y dirección a la insurgencia local. (...) Los comunistas han intensificado y ampliado el conflicto, incrementando el sufrimiento del pueblo salvadoreño, esta es la verdadera naturaleza de la revolución. Su objetivo en El Salvador es irradiarlo a otras partes (el conflicto) e imponer un régimen comunista en contra de los deseos del pueblo salvadoreño.”⁸⁹

El informe contenía detalles cuantitativos acerca del suministro de armas (800 toneladas de armas proporcionadas por los comunistas) e intentaba comprobar cómo Fidel Casto había ayudado y promovido la unificación de los grupos revolucionarios salvadoreños durante 1980 y cómo, a través de Nicaragua, la guerrilla había resuelto la mayoría de sus problemas logísticos. De esta forma, se presentaba a la guerra salvadoreña como un episodio del conflicto este-oeste, sin reconocer las raíces socioeconómicas y políticas que la habían provocado.

Bajo tal contexto, evitar la victoria militar del FMLN fue el eje central de la política norteamericana en El Salvador, lo que implicó un constante intervencionismo de Estados Unidos en este país, no sólo en el plano militar, sino también -como se vio en el apartado anterior- en el político.

Para ello, se diseñó una estrategia militar de contrainsurgencia que, bajo el cobijo del gobierno salvadoreño, permitiría el involucramiento del gobierno norteamericano en el conflicto, a través de la asistencia al ejército salvadoreño y el sostenimiento político y económico del gobierno.

Teniendo como eje de la asistencia militar el fortalecimiento del ejército salvadoreño, uno de los aspectos más relevantes fue la participación directa de norteamericanos en la guerra a través de la presencia de asesores. De esta forma, de los 36 asesores militares que conformaban el U. S Military Group en febrero de 1980, pasaron a 56 en agosto del mismo año. Aunque esta

⁸⁸ United States Department of State, *Communist interference in El Salvador*, Special Report No. 80, Washington D.C., 23 de febrero de 1981, tomado de Raúl Benítez Manaut. *op. cit.*, pp. 202 y 203

⁸⁹ *Ibid.*

cifra fue el tope impuesto por el Congreso de los Estados Unidos, en los hechos se rebasó, ya que a finales de 1984 existían 100 asesores en el país y en 1987 el número era superior a 150.⁹⁰ La presencia de asesores norteamericanos distribuidos en todo el país no respondía únicamente a la necesidad de entrenamiento de los efectivos del ejército salvadoreño, sino también a la dirección de la guerra. La prolongación del conflicto, el énfasis puesto en las operaciones aéreas y la formación de comandos descentralizados en una segunda etapa de la guerra -con todo lo que ello implicó en términos de una mayor calificación en las capacidades de combate- evidencian la tendencia al incremento gradual de asesores en el país.

Desde 1981 una de las tareas prioritarias fue el adiestramiento de los efectivos del ejército salvadoreño. Los tres batallones de Rápido Despliegue (el Atlácatl, el Ramón Beloso y el Atonal) fueron entrenados por instructores de las fuerzas de operaciones especiales del ejército estadounidense.⁹¹ Asimismo, el adiestramiento de oficiales y soldados salvadoreños (se habla de cerca de 19 mil elementos entrenados tanto en El Salvador, como en Panamá, Honduras y Estados Unidos sólo en el año de 1984) estuvo bajo la supervisión de cuerpos militares norteamericanos.⁹²

En la dotación de equipo militar, el ejército salvadoreño dependió total y completamente de la asistencia de Washington, misma que fue determinando los ritmos de la guerra, así como sus características en términos de estrategia militar. No fue casual, por ejemplo, que cuando parte significativa de los recursos se destinó a la aviación, cambió el carácter del conflicto en la medida del nuevo papel asignado a las operaciones aéreas.

En relación con el monto de la ayuda económica brindada por Estados Unidos al gobierno salvadoreño, y mostrando también la ideología que "justificaba" su intervencionismo, el embajador de este país en El Salvador señalaba:

"Traten de imaginarse, si pueden, un millón de billetes de un dólar. Pues bien, un millón de dólares es el monto diario de la ayuda económica de Estados Unidos a El Salvador. No se equivoquen. La ayuda militar es vital. Cada día mueren valientes ciudadanos en defensa de un gobierno

⁹⁰ Raúl Benítez Manaut, "Guerra e intervención norteamericana", en *El Salvador. guerra, política y paz (1979-1989)*, San Salvador. Centro de Investigación y Acción Social. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. CINAS-CRIES. 1988, p. 32.

⁹¹ *Cfr. Ibid.*, p. 33.

⁹² Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador op. cit.*, p. 40.

democrático, elegido constitucionalmente. Ellos merecen que se les apoye. Es por eso que mi gobierno ha provisto 984 millones de dólares en ayuda económica -la mayoría en forma de donaciones, el resto en préstamos con condiciones muy favorables- en los últimos cinco años. Entonces ustedes deberán estarse preguntando a dónde va a parar tanto dinero. Ciertamente, hay una guerra. A pesar de toda la generosidad del pueblo y del Congreso norteamericano, los más de 800 millones de dólares en daños directos causados por la guerrilla equivalen casi totalmente al monto de nuestra ayuda económica. A pesar del monto de esta ayuda, nuestro programa es solamente un programa de asistencia. La batalla por reconstruir la economía así como la batalla por lograr la seguridad, deben ser peleadas y ganadas por los salvadoreños. Y se necesita de todos los salvadoreños para esta lucha. Yo los exhorto a unirse, a que todos los salvadoreños comprometidos con un futuro democrático reconozcan que sus diferencias son muy pequeñas cuando se comparan con las diferencias de quienes pretenden imponerles un futuro totalitario. La voluntad de Estados Unidos de ayudarles en sus problemas es clara. Les hemos ofrecido a ustedes no sólo nuestros recursos, sino también nuestra fe en el futuro."⁹¹

Aunque existen numerosos estudios sobre los montos y las características de la asistencia económica y militar estadounidense, uno de los más significativos es el de los congresistas Jim Leach, George Miller y Mark O Hatfield ⁹⁴ De acuerdo con este trabajo, entre 1981 y 1985 se destinaron 766,723 millones de dólares, lo que corresponde al 44.1 % de la asistencia económica total, al rubro de ayuda indirecta para la guerra, 523,100 (30.0 %) al de ayuda directa para la guerra, 266,993 (15.4%) para reforma y desarrollo, y 182,477 (10.5%) para alimentos. La suma de estas cantidades nos da un total de 1'739,293 millones de dólares destinados por el gobierno norteamericano al conflicto armado salvadoreño durante los primeros cuatro años de guerra (ver Cuadro 3)

⁹¹ Discurso pronunciado por el embajador de Estados Unidos en El Salvador, Thomas R. Pickering, ante CONADES, 20 de septiembre de 1984, tomado de Raúl Benítez Manaut, "La guerra total en El Salvador", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, op. cit. pp. 1 y 2.

⁹⁴ Jim Leach, George Miller y Mark O. Hatfield, *US Aid to El Salvador: an Evaluation of the Past, a Proposal to the Future*, A Report to the Arms Control and Foreign Policy Caucus, Washington D C., febrero de 1985. Cfr. Raúl Benítez Manaut, "Guerra e intervención norteamericana", en *El Salvador guerra, política y paz (1979-1988)*, op. cit. pp 53 y 54

CUADRO 3											
DISTRIBUCION DE RECURSOS ECONOMICOS DE ESTADOS UNIDOS											
A EL SALVADOR 1981-1985											
(en millones de dólares)											
	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	
Ayuda indirecta para la guerra	68,879	46.2	140,332	50.6	147,396	44.8	216,043	40.7	194,073	43.0	
Ayuda directa para la guerra	35,000	23.4	82,000	29.5	81,300	24.7	196,550	37.0	128,254	28.3	
Reformas y desarrollo	19,102	12.8	28,079	10.1	61,349	18.6	72,738	13.7	85,725	19.0	
Ayuda en alimentos	26,277	17.6	27,200	9.8	39,000	11.9	46,000	8.6	44,000	9.7	
TOTAL	149,258		277,611		329,045		531,331		452,048		

FUENTE: Jim, Leach, George Miller y Mark O. Hatfield, *U.S. Aid to El Salvador. an Evaluation of the Past, a Proposal to the Future*, Arms Control and Foreign Policy Caucus, Washington, D.C., febrero de 1985, tomado de Raúl Benítez Manaut, "Guerra e intervención norteamericana", en *El Salvador guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CINAS-CRIES, 1988, p. 53.

Aunque estos datos se refieren únicamente a un primer periodo de la guerra, como se muestra en el cuadro siguiente las cifras de asistencia económica de los Estados Unidos fueron en aumento en los años siguientes.

CUADRO 4						
DISTRIBUCION DE RECURSOS ECONOMICOS DE ESTADOS UNIDOS						
A EL SALVADOR 1985-1987						
(en millones de dólares)						
	1985	%	1986	%	1987	%
Ayuda directa para con la guerra	137.7	29.0	123.1	27	112.4	23
Ayuda indirecta para la guerra	201.2	43.0	192.4	42	211.9	44
Reformas y desarrollo	85.2	18.0	91.1	20	104.5	22
Ayuda en alimentos	49.0	10.0	48.1	11	49.9	10
TOTAL	473.1		454.7		478.7	

FUENTE: Mark Hatfield, Jim Leach, George Miller, *Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the Urgent Need for Reform*, Report to the Arms Control and Foreign Policy Caucus, Washington, D. C., noviembre de 1987, tomado de Raúl Benítez Manaut, "Guerra e intervención norteamericana", *op. cit.*, p. 54.

Como muestran los datos, la asistencia norteamericana se dividió en tres grandes rubros. la directamente relacionada con la guerra, la indirectamente relacionada con la guerra y la asistencia económica. Aunque el gobierno de los Estados Unidos hizo todo lo posible por presentar la ayuda económica dentro de un programa de asistencia, lo cierto es que la mayor parte de los recursos se dirigió al apoyo militar y la menor a la asistencia económica. Además

debe tenerse presente que la mayoría de los programas civico-militares impulsados durante la guerra, mismos que entraban dentro de este apartado ambiguo de asistencia económica, tenían un claro carácter de contrainsurgencia, cuyo objetivo fundamental era aislar a la guerrilla de su base social.

Estos elementos, muestran el grado de dependencia absoluta del ejército salvadoreño de la asistencia norteamericana y, en esa medida, su total subordinación.

Cabe señalar, finalmente, que a pesar de las extraordinarias cantidades de recursos económicos que el gobierno de los Estados Unidos destinó al conflicto armado salvadoreño, con el objeto de impedir el triunfo del FMLN, los niveles de ayuda no permitieron superar el equilibrio militar existente entre las dos fuerzas y en este sentido garantizar el triunfo del ejército gubernamental. El intervencionismo externo en el país sólo pudo plantearse gracias al cobijo que el gobierno salvadoreño, particularmente la Democracia Cristiana, le otorgó. Resulta impensable la ingerencia del gobierno norteamericano en el escenario político salvadoreño de no haber contado con la anuencia del gobierno salvadoreño. Pensar en la guerra que se desarrolló en este país, en los niveles con los que ésta se llevó a cabo, y en el tiempo de su duración, sólo es posible si consideramos la enorme cantidad de recursos que el gobierno de los Estados Unidos otorgó. Lo anterior no significa desconocer el hecho de que el conflicto armado fue producto de la situación y las condiciones existentes en el país a finales de la década de los setenta, idea que, por lo demás, ha guiado el análisis sobre las causas de la guerra, sino constatar que sin la asistencia económica norteamericana el conflicto no habría adquirido las dimensiones que lo caracterizaron.

La coartada del conflicto este-oeste en el marco de un mundo bipolar, permitió al gobierno de los Estados Unidos perpetrar una más de sus intervenciones ilegales en América Latina. Queda claro que el problema de la injusticia estructural en El Salvador, verdadera causa de la guerra, fue sustituido en la lógica de la dominación por una cruzada militar que, bajo el pretexto del avance comunista, quebró de raíz la soberanía del pueblo salvadoreño, con la absoluta complicidad de los grupos locales de poder, delineando un contexto de subordinación absoluta hacia el gobierno de Washington.

3.2. Elecciones en un escenario de guerra

Analizar los procesos electorales ocurridos en El Salvador durante toda la década de los ochenta

y principios de los noventa sin el referente de la guerra, contexto que -como ya se vio- alteró su naturaleza y determinó su significado, sin duda nos hubiera llevado a conclusiones erróneas. Abordada esta temática, a continuación analizaremos los procesos electorales ocurridos durante esta primera parte del conflicto armado.

3.2.1 Las elecciones de 1982

“Nuestros Frentes consideran las elecciones como un instrumento válido y necesario de expresión de la voluntad del pueblo, siempre y cuando existan condiciones y un clima que permita a la ciudadanía manifestar libremente su voluntad. En El Salvador, actualmente, un proceso electoral no cumple estas condiciones, ya que se mantiene intacto el aparato represivo del régimen que asesina a los dirigentes y activistas sindicales y políticos, persiste en la ejecución de los sectores progresistas de la Iglesia y es responsable de la diaria eliminación física de ciudadanos; asimismo, el régimen mantiene vigentes el Estado de Sitio, la ley marcial y la censura de prensa ().”⁹⁵

Tal era la postura del FDR-FMLN ante el anuncio de la Junta Militar Demócrata de realizar elecciones para la Asamblea Constituyente. También la principal organización de abogados del país había manifestado al Consejo Central de Elecciones que no existían las condiciones necesarias para una contienda electoral, la cual requería fundamentalmente de un clima de tranquilidad, de confianza y de credibilidad, indicando que las elecciones sólo deberían llevarse a cabo cuando la situación asegurara que la voluntad popular podría expresarse libremente y que sería respetada. Asimismo, de manera conjunta los gobiernos de México y Francia, habían emitido una declaración en la que reconocían a la alianza opositora FMLN-FDR como una fuerza política representativa, sosteniendo la legitimidad de su participación en el proceso electoral.⁹⁶

A pesar de las diversas manifestaciones de distintos sectores políticos y sociales señalando que no existían condiciones para la realización de este tipo de eventos, las elecciones se llevarían a cabo.

Cuando el FDR-FMLN fue convocado, planteó la necesidad de negociaciones primero y

⁹⁵ FMLN-FDR, “El absurdo de las elecciones”, en *Revista Farabundo Martí*, núm. 7, diciembre de 1981, p. 9

⁹⁶ Texto de la declaración conjunta franco-mexicana sobre El Salvador, tomado de Sara Gordon, *México frente a Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 34

elecciones después; sin embargo, el régimen, sobre la base de la derrota militar de la unión opositora, mostró poco interés en las negociaciones y se limitó a invitar al sector político de la misma a participar en aquéllas

Por su parte, José Napoléon Duarte señaló que la participación de las fuerzas de izquierda en este evento electoral estaba condicionada a que depusieran las armas. Asimismo, la Junta Militar eliminó al Frente Democrático Revolucionario (FDR) del proceso electoral, con el argumento de que esta organización no era un partido político, sino la fachada civil de la guerrilla. No obstante, llamó a las elecciones al MNR y a la UDN -partidos integrantes del FDR- siempre y cuando renunciaran a su alianza con las otras organizaciones que constituían el FDR-FMLN

Lo anterior determinó la exclusión de las fuerzas de izquierda del escenario político, situación que no sólo estaría presente en la contienda de 1982, sino que perduraría hasta 1989. De esta manera, la izquierda fue una fuerza ausente durante la mayor parte de los eventos electorales ocurridos durante los años ochenta.

Con la exclusión de los sectores de izquierda, en los procesos electorales no estuvieron representadas todas las fuerzas del escenario político, lo que significó que la competencia electoral no reflejara la existente en la sociedad salvadoreña. De esta forma, el espacio formal de la competencia política osciló entre el centro y la extrema derecha, excluyendo a las fuerzas de oposición.

La exclusión de partidos que representaran posiciones de izquierda, y la existencia únicamente de los que iban del centro a la extrema derecha, limitó la manifestación de la voluntad popular, en la medida en que no hubo posibilidad de expresión de aquellos sectores que apoyaban a estos partidos, hecho que evidenció uno de los grandes límites de los procesos electorales realizados durante este periodo.

En esta contienda únicamente participaron el Partido de Conciliación Nacional (PCN), que fuera el partido oficial del régimen presidido por los militares hasta fines de los setenta; el Partido Popular Salvadoreño (PPS), representante de sectores conservadores de la clase dominante; el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que fuera una organización de oposición relativa durante los años sesenta y setenta, el Partido de Acción Democrática (PAD), fundado en 1981 y representante de sectores industriales, el Partido de Orientación Popular (POP), surgido en 1982 y dirigido por el general José Alberto Medrano, fundador de las bandas paramilitares de

ORDEN; y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundada en 1981 por Roberto D'Abuisson.⁹⁷ Como se observa, se trataba, a excepción del PCN, del PDC y del PPS, de organizaciones políticas surgidas a principios de la década de los ochenta. Debe recalcar que todas ellas eran agrupaciones de derecha, perfilándose una configuración de fuerzas políticas conservadoras en el escenario salvadoreño. Sin la participación de fuerzas representativas del centro a la izquierda, éstas serían elecciones de las derechas y para las derechas.

Durante la etapa preelectoral los partidos contendientes centraron su campaña en insultos y amenazas. Los "opositores" echaron la culpa a la democracia cristiana de la situación del país, y ésta a la guerrilla. Ninguno presentó un programa de gobierno que abordara la solución de los problemas nacionales, reconociendo su carácter estructural.

En relación con el clima en el cual se llevaría a cabo estas elecciones, aunque el régimen había llamado al evento "las primeras elecciones verdaderamente libres después de 50 años de fraudes y golpes",⁹⁸ la participación no podría ser libre. Además de que estaría vigente el estado de sitio en el país, la libertad de expresión había sido abolida y ni siquiera había espacio para un tipo de prensa que no fuera la oficial.

El 28 de marzo se llevaron a cabo las elecciones para diputados a la Asamblea Constituyente en pleno escenario de guerra. Como era de esperarse, el proceso estuvo lleno de anomalías. Las elecciones se celebraron sin registro electoral (padrón) y para votar sólo bastaba presentar la cédula de identidad personal. Los resultados obtenidos por cada partido se muestran en el siguiente cuadro.

Un dato interesante de los resultados electorales fue que de más de cien mil votos anulados, casi 70 mil habían sido marcados con las siglas de la coalición democrática revolucionaria FDR-FMLN, hecho que evidenció la inclinación de una parte del electorado salvadoreño hacia dicha agrupación.

⁹⁷ Roberto D'Abuisson, fundador y coordinador de las actividades de los escuadrones de la muerte, fue acusado por el ex embajador de Estados Unidos en El Salvador, Robert White, de haber sido el autor intelectual del asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero. Lo anterior llevó a que se vinculara a ARENA con las actividades de los grupos paramilitares.

⁹⁸ Francisco Guzinán, "Las elecciones en El Salvador", en *Cuadernos del Tercer Mundo*, año IV, núm. 51, marzo-abril de 1982, p. 69.

CUADRO 5					
EL SALVADOR					
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL 28 DE MARZO DE 1982					
(porcentaje de votos por partido, según posición político-ideológica)					
PDC	POP	PAD	PCN	PPS	ARENA
40.27	0.93	7.44	19.15	2.92	29.29
centro-derecha			extrema derecha		

FUENTE: tomado de Ricardo Córdova Macías, "Periodización del proceso de crisis (1979-1988)", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, *op. cit.*, p. 89.

En cuanto al número de diputados obtenido por cada partido, de acuerdo con el porcentaje logrado en las elecciones, es el siguiente:

CUADRO 6	
COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	
Partidos	Número de Diputados
PDC	24
ARENA	19
PCN	14
PAD	2
PPS	1
Total	60

FUENTE: tomado de Ricardo Córdova Macías, "Periodización del proceso de crisis (1979-1988)", *op. cit.*, p. 89.

Ahora bien, la composición de la Asamblea Constituyente reflejó un debilitamiento del PDC, en contraposición con el fortalecimiento de la ultra derecha, lo que colocó en jaque al proyecto reformista. En el periodo inmediato posterior a las elecciones, el resto de los partidos de derecha logró ponerse de acuerdo para gobernar sin los democristianos, y aun en contra ellos. El desplazamiento del PDC quedó en evidencia al instalarse la Asamblea, momento en el cual se nombró a Roberto D'Abuisson como su presidente, al aprobar el reglamento interno y en la distribución de los puestos directivos. No obstante, la Democracia Cristiana contaría con el apoyo de la embajada norteamericana, misma que convencería al Congreso de Estados Unidos de no aceptar un gobierno presidido por ARENA, ni un gobierno del que fuera excluido el PDC. Posteriormente, contradicciones al interior de los partidos en la Asamblea, llevaron a un equilibrio entre los dos bloques. La Democracia Cristiana lograba obtener 30 votos, al igual que las derechas.

Como resultado de este *impasse* generado por el resultado electoral, y ante la

imposibilidad de que alguna de las principales fuerzas políticas contara con el empuje suficiente para imponer su proyecto, los tres partidos políticos de mayor influencia (el PDC, ARENA y el PCN) integraron un gobierno de unidad nacional, del cual el Dr. Alvaro Magaña fue nombrado presidente provisional. A esta dinámica de co-gobierno correspondió enfrentar la guerra civil, la crisis económica y la preparación de las elecciones presidenciales de 1984. De esta forma, el aparato estatal se convirtió en el espacio político de enfrentamiento y coexistencia de dos proyectos: el reformista y el oligárquico, con el propósito de generar consensos mínimos que se fueron plasmando en el gobierno de unidad nacional.

Aunque hay autores que señalan que debe reconocerse la gran participación popular en el evento, la población no concurrió a las urnas libremente, sino porque se le presionó y coaccionó. Días antes de su celebración se informó a los empleados gubernamentales, al igual que a un amplio sector de la empresa privada, que sus salarios se pagarían hasta después del proceso electoral, mediante el requisito de que su cédula de identidad tuviera el sello probatorio de que habían votado. Asimismo, autoridades militares y policiales, por la vía del rumor público, advirtieron a la población que después de las elecciones se exigiría en las calles la presentación de la cédula de identidad y que se consideraría subversivo a quien no hubiera sufragado.⁹⁹

Se ha señalado que el temor fue un rasgo que caracterizó estas elecciones, en la medida en que buena parte del electorado votó por miedo. A nuestro juicio, no existen elementos suficientes para plantear lo anterior. Lo que habría que decir, más bien, es que las condiciones en las que se desarrollaron estas elecciones, determinadas por el conflicto armado que se desenvolvía en el país, estuvieron lejos de garantizar un ambiente propicio para que el electorado tuviera la posibilidad de determinar su propia preferencia política sin que nada ni nadie interfiriera en ella, no pudiendo hablar, de esta forma, de elecciones verdaderamente libres.

Las elecciones de 1982 permitieron dar cierta legitimidad al régimen, en la medida en que *fue resultado de un proceso electoral*.

Sobre si los comicios fueron democráticos, se ha enumerado los elementos suficientes para afirmar lo contrario. En medio de una guerra civil causada fundamentalmente por falta de condiciones democráticas, de un clima de violencia generalizado que dificultaba seriamente todo asomo de actividad política opositora, de un ambiente que hacía difícil la organización política, la movilización y la expresión libres, no puede hablarse de elecciones democráticas. El Salvador

⁹⁹ *Ibidem.*

no era un país democrático y, por lo tanto, no pudieron serlo las elecciones que se plantearon durante de los ochenta y principios de los noventa

Como bien afirma Edelberto Torres Rivas:

“Las urgencias por implantar sistemas electorales provienen, no tanto de una intensa demanda popular por la democracia sustantiva, sino de legalizar en actos estrictamente rituales la gestión de nuevas autoridades, en regímenes políticos que no cambiaron de ropaje”¹⁰⁰

Los comicios fueron, finalmente, un ritual democrático protagonizado en una realidad no democrática.

3.2.2 Las elecciones de 1984

Al igual que las elecciones anteriores, el proceso electoral de 1984 se desarrolló en un marco de creciente violencia debido al desarrollo del conflicto armado. Sin embargo, un rasgo distintivo de esta contienda y de las elecciones que le seguirían, enmarcadas en un contexto de guerra, sería la presencia norteamericana en el desarrollo electoral

En el caso particular de este proceso, fue el gobierno de Reagan el que propuso que se tuvieran elecciones, el que proporcionó los recursos económicos y técnicos para que se pudiera llevar a cabo el proceso con la suficiente credibilidad, el que de múltiples formas favoreció la candidatura de José Napoleón Duarte, y el que difundió internacionalmente los resultados para que se tuviera la imagen de que se había dado un paso decisivo en la democratización de El Salvador

En las elecciones presidenciales de 1984 participaron el PDC, con un proyecto de centro-derecha que nombró a José Napoleón Duarte como su candidato; ARENA, ubicada como una organización de extrema derecha postuló a Roberto D'Abuisson, y el PNC, mismo que postuló a Francisco José Guerrero. Otras organizaciones que participaron fueron el Partido Popular Salvadoreño (PPS), el Partido de Orientación Popular (POP), el Partido de Acción Democrática (PAD), el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA) y el Movimiento Estable Republicano Centrista (MERCEN) (estos dos últimos producto de escisiones del PCN, fundados en 1982), todos ellos con una vida política poco relevante en el proceso.

¹⁰⁰ Ricardo Córdova Macías. “Periodización del proceso de crisis (1979-1988)”, en *El Salvador guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. CINAS-CRIES, 1988, p. 89.

El 25 de marzo de 1984 se llevaron a cabo las elecciones. Aunque todo estaba preparado para que fuera un éxito, la jornada se caracterizó por la desorganización. Entre las principales irregularidades reconocidas y denunciadas por todos los partidos políticos participantes, fueron el abandono del sistema de registro computarizado, el cambio a última hora de lugares de votación, la falta de implementos necesarios para votar (urnas, boletas, tintas) y la supresión de las listas de votantes.

El PDC fue la primera fuerza electoral con el 43.41% de la votación, al cual siguió ARENA con el 29.76% y el PCN con el 19.31%. Aunque contendieron cinco partidos más, entre los tres primeros se distribuyó el 87.48% de la votación, lo que significó para los cinco restantes la obtención de porcentajes mínimos, que ni siquiera sobrepasaron el 5% de la votación. En el cuadro siguiente se muestra el número de votos obtenido por cada partido, así como el porcentaje correspondiente.

CUADRO 7								
EL SALVADOR								
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1984								
(votos y porcentaje obtenidos por partido)								
	ARENA	PDC	PCN	MERECEN	PAISA	PPS	PAD	POP
1ª vuelta								
votos	376,917	549,727	244,556	6,645	15,430	24,395	43,929	4,677
%	29.76	43.41	19.31	0.52	1.21	1.92	3.46	0.36
2ª vuelta								
votos	651,741	752,625						
%	46.40	53.59						

FUENTE Consejo Central de Elecciones, tomado de Cristina Eguizábal. "El Salvador: las elecciones sin democracia", en *Polémica*, FLACSO, núm. 14-15, marzo-junio de 1984, p. 32.

Como la legislación electoral indica que para la elección presidencial es necesario obtener como mínimo el 50% más uno, fue necesaria una segunda vuelta entre los dos partidos con mayor cantidad de votos, esto es, entre el PDC y ARENA. La segunda vuelta se realizó el 6 de mayo, ocasión en la cual los simpatizantes del PCN y de los demás partidos se inclinaron más por ARENA que por el PDC, votos no tanto a favor de los programas y lineamientos de la derecha, sino en contra del partido rival, con los siguientes resultados: el PDC obtuvo el 53.59% de los votos, mientras que ARENA alcanzó el 46.40%, logrando la mayoría absoluta la Democracia Cristiana.

Al analizar los resultados electorales¹⁰¹ de 1984 en relación con los de 1982 se aprecia un aumento importante en la votación para las dos principales fuerzas políticas. Mientras la Democracia Cristiana obtuvo en 1982 546,218 votos (lo que representó el 40.09% de la votación), para 1984 alcanzó 549,727 (43.41%). Por su parte, mientras ARENA obtuvo en 1982 el 25.38% de la votación, en 1984, con 376,917 votos, logró el 29.76%. El incremento es significativo si se compara con la caída en la votación para el PCN, el cual pasó de 261,153 votos en 1982, a 244,556 en 1984.

Un elemento importante que evidenció este proceso fue el enfrentamiento entre los dos proyectos que habían coexistido al interior del gobierno de unidad nacional: el PDC y ARENA. Aunque la DC se mantuvo como la primera fuerza en las dos rondas electorales, ARENA se colocó como la segunda y, sobre todo en la segunda vuelta, a muy poca distancia del PDC.

Durante estos comicios hubo ciertos aspectos que afectaron el proceso electoral y pusieron en duda el contenido democrático del mismo. Las deficiencias en el registro electoral impidieron que una parte de los salvadoreños en edad de votar pudiera ejercer su derecho al voto en las dos ocasiones. Los errores en el registro y, en consecuencia, en los listados electorales, hicieron, sobre todo en la primera vuelta, que cerca de un 10% de los salvadoreños en edad de votar no pudiera hacerlo. A esta situación debe agregarse el hecho de que el 12% del total de los votantes posibles¹⁰² estuvo imposibilitado de ejercer su derecho, porcentaje que corresponde a la población que salió del país debido al conflicto armado. Ambos elementos reflejan la exclusión de un poco más del 20% de los posibles votantes.

Aun cuando un millón y medio de salvadoreños concurrió a las urnas para emitir su sufragio, lo cual fue reflejo de que un porcentaje significativo de la población, en medio de altos niveles de violencia política, estaba interesado en votar, las deficiencias en el registro electoral, así como las irregularidades en los listados, presentes en todas las elecciones de este periodo, son elementos que llevaron a que no todos los salvadoreños pudieran ejercer su derecho al voto, lo que sin duda es una limitante para hablar de elecciones verdaderamente democráticas.

Un aspecto positivo de este proceso fue el aumento en el número de votantes. Si en las elecciones de 1982 acudieron alrededor de 1,100,000 votantes a las urnas, para la contienda de

¹⁰¹ Si se utilizan los resultados de la primera vuelta es en la idea de que los de las segundas rondas son complementarios, no siendo representativos del respaldo social de cada partido.

¹⁰² Ignacio Ellacuría, "Visión de conjunto de las elecciones de 1984", *op. cit.*, p. 306

1984 lo hicieron 1,500,000,¹⁰³ debiendo reconocerse, un aumento en la voluntad de votar, lo que implica un incremento en la voluntad de participación en canales como el electoral y supone un reconocimiento de las elecciones como un mecanismo para la obtención de ciertos aspectos

De acuerdo con datos manejados por el FMLN, cerca del 34% de los salvadoreños no había votado, lo que, de ser cierto, expresa un porcentaje bastante alto de abstencionismo, y plantea la exclusión de casi la tercera parte de la población del país, ya sea por las irregularidades inherentes al sistema electoral o por la percepción de que la vía electoral no era percibida como una posibilidad real de cambio y democratización.

Un aspecto a tomar en consideración cuando son analizados los procesos electorales, es si las elecciones contribuyen a la solución de los grandes problemas del país. A lo largo de la década, el FMLN deslegitimó el valor de los procesos electorales al afirmar que mediante éstos no se resolvía ninguno de los problemas fundamentales del país. Esta no fue únicamente la percepción de la izquierda armada. En las encuestas realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, un porcentaje importante de la población manifestaba la misma idea, revelando un elevado escepticismo en relación a la posibilidad de solucionar los grandes problemas nacionales a través de las elecciones

La solución de los grandes problemas de El Salvador (como lograr la paz, mejorar la situación económica de la mayor parte de la población, democratizar el régimen político, por nombrar algunos), no sería punto de interés para el gobierno surgido del proceso electoral de 1984, ello se reflejaría en los resultados de las elecciones de 1985 y 1987, y en el creciente deterioro del PDC

Como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, en el análisis de las elecciones ocurridas en el país durante los ochenta no podía dejar de considerarse el marco en que estas se plantearon -la guerra- en la medida en que determinó el significado que éstas adquirieron. La guerra es un referente ineludible en el estudio de los procesos electorales toda vez que, el que éstos se hayan llevado a cabo en este contexto, cambió radicalmente su naturaleza. Si hasta antes del desenvolvimiento del conflicto armado, las elecciones habían sido mecanismos a través de los cuales se trató de legitimar la presencia de los militares en el poder y de garantizar la dominación oligárquica, durante el mismo entraron a formar parte de un plan amplio de contrainsurgencia que buscó asegurar la existencia de gobiernos favorables a Estados Unidos y a sus intereses en el

¹⁰³ *Ibid.*, p. 307

área, así como deslegitimar la lucha armada como modo de acceso al poder y en este sentido al FMLN. El nuevo carácter que adquirieron los procesos electorales en un escenario de guerra hizo inevitable que se analizaran desde esta perspectiva.

CAPITULO 4

SUMARIO 4. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1985-1991). 4.1 El conflicto armado en el marco de la contrainsurgencia 2a etapa (1985-1989) "guerra de baja intensidad" 4.2. Elecciones en un escenario de guerra 4.2.1. Las elecciones de 1985 4.2.2. Las elecciones de 1988. 4.2.3 Las elecciones de 1989 4.2.4. Las elecciones de 1991. 4.3. Procesos electorales y construcción de un sistema de partidos 4.4. Procesos electorales y recomposición del bloque dominante 4.5. Procesos electorales y liberalización 4.6 El proceso de diálogo-negociación: la difícil búsqueda de un acuerdo

4. Las elecciones en un nuevo contexto: la guerra (1985-1991)

Continuando con el análisis de los procesos electorales ocurridos en El Salvador durante el conflicto armado, en este capítulo nos referiremos a los que se llevaron a cabo en una segunda etapa de la guerra, deteniéndonos primeramente en una caracterización de la misma, en términos de los contenidos fundamentales del plan de contrainsurgencia puesto en marcha, y de la estrategia militar seguida

4.1 El conflicto armado en el marco de la contrainsurgencia 2a etapa (1985-1989) "guerra de baja intensidad"

El evidente fracaso de la estrategia de contrainsurgencia aplicada en el campo de batalla por la Fuerza Armada salvadoreña entre 1981 y 1984, en la medida en que mediante los batallones de rápido despliegue y el cerco y el aniquilamiento no logró eliminar a la guerrilla ni triunfos militares de relevancia, condujo a que fueran planteadas transformaciones cualitativas en la estrategia militar de los dos ejércitos contendientes

*Por principio, un primer cambio en la concepción de la guerra de contrainsurgencia se dio en la percepción del tiempo de duración del conflicto. De los fallidos intentos de aniquilar al FMLN con base en una guerra de corta duración, se pasó a una nueva percepción de la misma, como una guerra de desgaste, más prolongada*¹⁰⁴

Asimismo, un elemento que marcó un cambio en el desarrollo del conflicto, fue el carácter nacional de la estrategia seguida. Si en un principio se trató de proyectos dirigidos a determinados departamentos del país, esta nueva etapa supuso la existencia de un plan global

¹⁰⁴ Raúl Benítez Manaut. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, op. cit., p. 272

aplicado a todo el territorio nacional.¹⁰⁵

Por parte del ejército salvadoreño, el cambio de estrategia significó la puesta en marcha de un plan integral de contrainsurgencia que se adaptaba a la modalidad de guerra de baja intensidad.

Como señala Irene Sánchez.

“Recuperar la doctrina de la contrainsurgencia y darle un lugar de gran importancia dentro de la estrategia de guerra de baja intensidad ha significado la necesidad de reunificar los diferentes elementos que conforman a la contrainsurgencia (táctica militar, tareas de inteligencia, operaciones psicológicas y acción cívica) y enmarcarlos en un plan total donde ningún aspecto es secundario, sino cada uno se complementa entre sí. De esta manera, la nueva contrainsurgencia (.) reforzará con la misma intensidad tanto los aspectos militares, como los no militares de la lucha.”¹⁰⁶

En efecto, la elaboración y puesta en marcha de un plan de contrainsurgencia tendría como característica fundamental la visión de integralidad de elementos militares y no militares, incluyendo, de esta forma, tanto aspectos de carácter militar como de carácter político y económico, componentes absolutamente complementarios entre sí dentro de la estrategia militar seguida.

La fase militar del plan de contrainsurgencia dio inicio con las operaciones Fénix, Carlos y Chávez Carreño,¹⁰⁷ llevadas a cabo con grandes recursos contra las unidades del FMLN. En el plano político, el anuncio del plan “Unidos para Reconstruir” dio cuenta de la necesidad de involucrar a la población civil en las tareas de contrainsurgencia, modalidad clave dentro de dicha estrategia.¹⁰⁸

De acuerdo con Irene Sánchez, en el terreno de las acciones militares, habría que destacar dos aspectos del plan contrainsurgente que evidenciaron la aplicación de nuevas modalidades de guerra. En primer lugar, una cada vez mayor intervención norteamericana, no sólo en lo que toca

¹⁰⁵ Irene Sánchez, “El Salvador, 1986. el carácter global de la contrainsurgencia”, en *El Salvador: proceso político y guerra (1979-1986)*, Cuaderno de Divulgación no. 4, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, CINAS, noviembre de 1987, pp. 68 y 69.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 46

¹⁰⁷ Para un seguimiento de la estrategia y táctica utilizadas por las Fuerzas Armadas en cada uno de estos operativos, véase *Ibid.*, pp. 55-57.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 51 y 52.

a la ayuda militar y al incremento en el número de asesores, sino también en lo que se refiere al diseño y estructuración de las acciones y, en segundo lugar, la puesta en marcha de un plan *contrainsurgente claramente inscrito dentro del esquema estratégico de guerra de baja intensidad* ¹⁰⁹

En términos militares, el cambio de estrategia por parte de la Fuerza Armada significó dejar de penetrar por medios terrestres con grandes batallones, planteándose, por un lado, la revaloración de las operaciones aéreas y, por el otro, la desconcentración de sus unidades militares

El énfasis puesto en las operaciones aéreas implicó un incremento de los bombardeos y el uso de helitransportadores (es decir, la transportación rápida de los contingentes en combate), para lo cual se requirió de un aumento de las unidades aéreas, mismas que, por supuesto, fueron proporcionadas por Estados Unidos ¹¹⁰

Si en un primer momento del conflicto la población ubicada en las zonas de control rebelde se convirtió en el blanco de los ataques a fin de obligarla a formar parte del proyecto contrainsurgente y, una vez separada de la guerrilla, lograr el aniquilamiento de ésta, en una segunda etapa la política de desplazamiento forzoso de la población -a través de los bombardeos aéreos indiscriminados, los cuales de ser un elemento complementario se convirtieron en el eje de las campañas del ejército- pasó a ser un mecanismo táctico clave. ¹¹¹

Con la intención de “sacar al pez del agua” y de lograr así el aniquilamiento de la guerrilla, la población residente en las zonas de control rebelde sufrió la aplicación de un esquema de terror constante y sistemático. Si bien las fuerzas del FMLN no recibieron golpes que implicaran su debilitamiento militar, los daños sobre la población civil fueron enormes, dando cuenta de cómo la táctica del ejército iba dirigida a derrotar al FMLN atacándolo de manera indirecta, es decir, diezmando su fuerza a través de la aplicación del terror y el asesinato sobre quienes constituían su base social

Para el ejército salvadoreño quedaba claro que la gran capacidad de readecuación táctica del FMLN impedía la posibilidad de lograr un triunfo inmediato sobre éste al nivel de fuerzas de

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 49 y 50.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 58

combate. De ahí la decisión de llevar a cabo una “guerra de desgaste”, en la que cortar todos los canales de apoyo logístico de la guerra era el objetivo principal. En la medida en que tal apoyo no se limitaba al aprovisionamiento de material bélico, sino que incluía comida, medicinas, información, etc., y que estos recursos eran proporcionados fundamentalmente por la población civil, el ataque a la misma obligándola a desplazarse hacia otras zonas conduciría al “estrangulamiento” logístico del FMLN. Así, a la destrucción de la infraestructura montada por los rebeldes y de sus bases económicas (cultivos, víveres, etc.) el ejército consideró un elemento más: la despoblación de las zonas bajo control del FMLN. De esta forma, los ataques aéreos y el desplazamiento forzoso fueron elementos complementarios de la estrategia contrainsurgente.

La desconcentración de las unidades militares supuso una transformación de las estructuras organizativas del ejército salvadoreño.¹¹² En cuanto a la táctica desempeñada en sus acciones, ésta se caracterizó por la saturación de fuerzas en puntos determinados, por el patrullaje en pequeñas unidades y por el uso sistemático de la fuerza aérea, ya fuera para el combate o para el transporte.

Sobre la base de que la guerra también se gana con el apoyo de la población, un componente político de esta nueva estrategia militar, implementado a través de la Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA) y del Plan Unidos para Reconstruir, fue la reconstrucción de casas, caminos y puentes, la redistribución de tierras a los campesinos y llevar electricidad, agua, escuelas y servicios médicos a las zonas afectadas.¹¹³

El FMLN, por su parte, también hizo cambios en su estructura interna producto de su crecimiento y de las nuevas tácticas ofensivas y defensivas. Ante el peligro que representaban las grandes concentraciones de guerrilleros frente a las operaciones aéreas emprendidas por el ejército gubernamental, recurrió a la desconcentración de sus unidades y a su dispersión por el

¹¹² Se procedió a la conformación de tres ejércitos, cada uno con funciones delimitadas. El primero era un ejército pasivo, concentrado, encargado de la defensa de las posiciones fijas claves, económica y políticamente, para el gobierno: destacamentos militares, vigilancia de presas, puentes y puntos importantes de conducción de energía eléctrica y las ciudades principales. El segundo era un ejército dividido en brigadas y batallones de rápido despliegue, encargado de ser la fuerza central en las campañas de cerco y aniquilamiento. Finalmente había un conjunto de batallones integrados por pocos hombres y con gran capacidad de movilización, entrenados para ejercitar la doctrina de la contrainsurgencia. Estas unidades se denominaban fuerzas especiales y funcionaban de acuerdo con la estrategia de guerra de baja intensidad. (Cfr. Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, op. cit., p. 274)

¹¹³ *Ibid.*, p. 275.

territorio ¹¹⁴

Fue en este contexto que el FMLN incrementó y expandió sus operaciones a 13 de los 14 departamentos del país, que realizó operaciones de importancia en las ciudades, sobre todo en San Salvador, y que coordinó sus acciones a nivel nacional. Una de las expresiones del accionar militar alcanzado por el FMLN fue la extensión de las áreas geográficas controladas por él.

Todos estos elementos fueron muestra de la aplicación, en una segunda etapa de la guerra, de un plan contrainsurgente mucho más elaborado e integral, donde la necesidad de reforzar no sólo las acciones militares, sino también las no militares, fue el eje de la estrategia. Aunque en un primer momento del conflicto la aplicación de elementos no militares (como sería el caso del plan "Bienestar para San Vicente") fue una de las facetas de la lucha, fue hasta un segundo momento cuando éstos dejaron de ser un complemento de los elementos propiamente militares, para ocupar el mismo nivel de importancia.

La viabilidad del plan contrainsurgente, así como de sus componentes, quedó seriamente cuestionada. A pesar de la presencia del elemento externo representado por el gobierno de Estados Unidos, invirtiendo una enorme cantidad de recursos para derrotar a la insurgencia salvadoreña, no se logró ni la victoria militar ni separar a la guerrilla de su base social. Conforme avanzaba la guerra, el equilibrio militar entre el ejército gubernamental y el FMLN fue en ascenso y la imposibilidad de triunfo de cualquiera de las fuerzas en conflicto, un hecho. El fin de la guerra tendría que venir del diálogo y la negociación.

4.2 Elecciones en un escenario de guerra

En un contexto igualmente de guerra, y como parte del plan de contrainsurgencia puesto en marcha en esta segunda etapa de la misma, se llevaron a cabo elecciones legislativas y municipales en 1985; nuevamente legislativas y municipales en 1988, presidenciales en 1989 y legislativas y municipales en 1991. Analicemos cada uno de estos eventos.

¹¹⁴ El ejército guerrillero quedó dividido en cuatro ramas: la primera integrada por las unidades especiales de rápido desplazamiento; la segunda por los grandes destacamentos regulares, los cuales eran el sostén de la defensa de las áreas controladas por el FMLN y la base de los ataques a los puestos fijos del ejército y a la infraestructura económica; la tercera integrada por comandos utilizados para operaciones especiales; y la cuarta conformada por las estructuras tradicionales de la guerrilla, es decir, los grupos guerrilleros urbanos y rurales. *Cfr. Ibid.*, p. 277.

4.2.1. Las elecciones de 1985

Con las elecciones del 31 de marzo de 1985 se cerró un periodo “irregular”, retornando a una estructura de asignación de poder a través de los procesos electorales. Las elecciones de 1982 terminaron con los gobiernos *de facto* surgidos del golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, al escoger a los representantes para la Asamblea Constituyente quienes primeramente encomendaron el poder ejecutivo a un presidente provisional, y posteriormente elaboraron una nueva constitución política, aprobada a finales de 1983, convocaron a elecciones presidenciales y se constituyeron en diputados de la asamblea legislativa con las elecciones de 1985. En mayo de 1984 fue elegido Duarte como presidente constitucional, restando únicamente las elecciones para diputados y consejos municipales.

Si bien es cierto que el régimen político salvadoreño es presidencialista, la asamblea y los gobiernos locales (las alcaldías), son instancias que representan una cuota de poder. En la asamblea se debaten leyes, el control del presupuesto, la constitución del poder judicial e, incluso, puede obstaculizarse la gestión ejecutiva. Las alcaldías, por su parte, representan un control importante sobre amplios sectores sociales, siendo una buena base de apoyo para el fortalecimiento de los partidos, pudiendo constituirse en bases sociales y políticas con cierta capacidad de resistencia, o de apoyo, al poder ejecutivo en turno.

Las elecciones de 1985 no sólo tuvieron importancia por la cuota de poder que estaba en juego, sino también porque era la primera prueba a la que se sometía el partido en el gobierno, mediante la cual se manifestaría el grado de satisfacción por su gestión administrativa. Además constituirían un sondeo para medir la tendencia del voto un año más tarde

Para estas elecciones, aunque participaron otros partidos, las tres grandes fuerzas siguieron siendo el PDC, ARENA y el PCN. Con el fin de obtener la alcaldía de San Salvador, ARENA, el PCN y PAISA formaron una coalición, alianza que se mantuvo en el resto del país entre ARENA y el PCN.

Durante el periodo preelectoral, la Democracia Cristiana montó su campaña en torno a la figura del Presidente Duarte, a pesar de que se trataba de elecciones legislativas y municipales. Lo presentó como el mejor gobernante, incapaz de cumplir su cometido y traer la paz y el bienestar por el obstáculo de una oposición mayoritaria, pidiendo apoyo masivo para gobernar en bien de los salvadoreños. La oposición, por su parte, dirigió su campaña contra Duarte y su gobierno, con el fin de debilitar al partido y a su dirigente. Ninguno de los partidos habló de los

graves problemas del país, ofreciendo alternativas o soluciones. El tema del diálogo no fue abordado sino hasta finales de la campaña del PDC, el cual se comprometió a reanudarlo cualquiera que fuera el resultado de las elecciones

Un aspecto que debe señalarse en el escenario previo a las elecciones fue el comportamiento de la institución armada. Para asegurar el proceso electoral, el alto mando organizó la "operación libertad" dirigida a lograr el mayor control posible del territorio nacional, a impedir las acciones militares de la guerrilla y a mantener dominada la situación en los días posteriores a los comicios

Los resultados de la votación del 31 de marzo (ver Cuadro 8) arrojaron datos nuevos, algunos de ellos inesperados

CUADRO 8						
EL SALVADOR						
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1984 Y 1985						
(votos y porcentajes obtenidos por partido)						
Partido	25 de marzo de 1984		31 de marzo de 1985		Cambio absol	Cambio relat
	N	%	N	%		
PDC	549,727	43.41	505,338	52.35	- 8.07	+ 8.94
ARENA	376,917	29.76	286,665	29.69	- 23.94	- 0.07
PCN	244,556	19.31	80,730	8.36	- 66.99	- 10.95
PAD	43,929	3.46	35,565	3.68	- 19.04	+ 0.22
PPS	24,395	1.92	16,344	1.69	- 33.00	- 0.23
PAISA	15,430	1.21	36,101	3.74	+133.97	+ 2.53
MERECEN	6,645	0.52	689	0.07	- 89.63	- 0.45
POP	4,677	0.36	836	0.08	- 82.23	- 0.28
PAR	-	-	2,963	0.30	-	-
TOTAL	1'266,276	100.0	965,231	100.0	- 23.77	-

FUENTE: Datos del Consejo Central de Elecciones, tomado de Segundo Montes, "Las elecciones del 31 de marzo", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 438, abril 1985, p. 221.

La votación válida emitida fue 23.77% inferior a la de marzo de 1984, situación derivada del abstencionismo tradicional y de otros factores, como el tratarse de elecciones de menor jerarquía o el haber circunscrito el derecho a votar en los municipios de adscripción

En cuanto a los resultados, la DC obtuvo la mayoría de los votos (52.35%), lo que significó la mayoría de los diputados de la Asamblea Legislativa (33 de 60) y de las alcaldías (158 de 261). En nueve de los 14 departamentos del país, el PDC logró la mayoría absoluta de la votación

Si se compara los votos del 25 de marzo de 1984 con los obtenidos el 31 de marzo de 1985, todos los partidos, con la excepción de PAISA, vieron disminuir el número de votantes. Sin embargo, si bien la disminución fue un fenómeno global, el PDC se vio afectado en menor grado que los otros partidos.

Los resultados electorales de 1982, 1984 y 1985 muestran cómo ARENA mantuvo el mismo porcentaje de votos en las tres votaciones, y cómo el crecimiento del PDC corresponde al decremento del PCN.

El triunfo del PDC fue producto de las expectativas generadas en la población por el gobierno demócrata cristiano, en torno a tres problemas centrales que afrontaría durante su gestión: mejorar la situación económica, democratizar el país y alcanzar la paz. Asimismo, la promesa de continuar con el diálogo pudo haber incidido en que un buen número de personas optara por este partido, con la esperanza de que el diálogo y la paz fueran una realidad y una solución pronta a los graves problemas nacionales. En un sondeo realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, en vísperas de las elecciones, el 63% de los salvadoreños opinaba que el diálogo era el camino para encontrar la paz, el 64% juzgaba que debía continuarse, mientras que apenas el 30% creía que las elecciones solucionarían los problemas actuales.

La derrota de ARENA debe analizarse bajo ciertos límites. Su porcentaje relativo no se vio afectado en 1982 obtuvo el 29.29% de los votos válidos, valor que se mantuvo en las elecciones siguientes, con un pequeño decremento. Sin embargo, de los 19 diputados que obtuvo en 1982, en 1985 únicamente logró 13, con un porcentaje equivalente de votos.

El PCN fue el gran perdedor, si se considera que su electorado disminuyó en un 10.95%. La carencia de base económica que lo respaldara y que lo forzó a una coalición, así como el deterioro de sus bases sociales, cuadros y estructuras, son los factores más importantes que incidieron en su debilitamiento. No obstante, con un escaso número de votantes, logró 12 diputados y un importante número de alcaldías, cuando en 1982 sólo obtuvo 14 diputados con casi dos veces y medio más de los votos porcentuales.

La polarización existente entre ARENA y el PDC se inclinó en esta contienda a favor de este último. El gobierno demócrata cristiano ya no podría alegar la existencia de obstáculos para llevar a cabo sus promesas de campaña, pues después de este evento contaría con la mayoría en la Asamblea Legislativa. Su desenvolvimiento durante los años siguientes sería fundamental si

pretendía conservar el poder adquirido

Un incidente importante del escenario poselectoral que implicó una fisura entre ARENA y los militares se presentó cuando este partido interpuso un recurso de nulidad de las elecciones alegando irregularidades, ante lo cual las fuerzas armadas respondieron que no estaban en disposición de repetir las elecciones por pequeñas irregularidades no probadas o por caprichos partidistas. La institución castrense, originalmente alineada a la extrema derecha, tomó partido por el proyecto democristiano apoyado por Washington. De esta contienda, más allá del incremento de diputados y alcaldías bajo su dirección y control, el PDC salió robustecido por el alineamiento y respaldo al proceso y a su gobierno brindado por la institución armada.

1.2.2 Las elecciones de 1988

El proceso electoral de 1988, al igual que el de 1985, llevó a la elección de diputados para la Asamblea Legislativa y consejos municipales, siendo el cuarto evento electoral realizado en *pleno contexto de guerra*.

Las elecciones de 1988, al igual que los procesos anteriores, fueron proyectadas como consolidación del proceso democrático y como repudio al movimiento revolucionario. Nuevamente las elecciones fueron un intento de consolidar la vía electoral como una expresión del avance democrático en el país, aun cuando estarían lejos de poder ser consideradas eventos verdaderamente democráticos debido a las condiciones en que se desarrollaron y a la exclusión, como ya era costumbre en el escenario político, de la izquierda.

Además de que las elecciones para diputados y alcaldes representaban un mayor poder tanto en la Asamblea como en los municipios, el evento electoral de 1988 tenía la peculiaridad de que a través de él se podría obtener el control del Legislativo y de los gobiernos locales, cuota de poder fundamental frente a las elecciones presidenciales de 1989.

Un aspecto importante de la coyuntura electoral de 1988 fue el debilitamiento del PDC. Segundo Montes había señalado en un artículo publicado en 1985 que “la polarización existente entre ARENA y el PDC se ha decantado de momento a favor de este último, quien deberá consolidar su posición en los próximos tres años si pretende conservar el poder que le ha caído en sus manos”,¹¹⁵ previsión que apuntaba a lo que sucedería en 1988, cuando la actuación del

¹¹⁵ Segundo Montes. “Las elecciones del 31 de marzo”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 438, abril de 1985, p. 226.

gobierno demócrata cristiano en los años previos se convirtió en un elemento clave que incidiría en los resultados del proceso electoral

A partir de los resultados de marzo de 1985, el PDC obtuvo el control de la mayoría de las alcaldías (las urbanas más importantes y muchas de las rurales) así como la mayoría absoluta de diputados (33 de 60) en la Asamblea Legislativa. Frente a este hecho, el gobierno demócrata cristiano no tenía obstáculos para la realización de sus planes y para cumplir con sus promesas de campaña, traer la paz y el bienestar para los salvadoreños.

Sin embargo, desde el control del ejecutivo y de la mayoría de la Asamblea Legislativa, el PDC aplicó una política que no sólo lo desgastó en el ejercicio del poder, sino que minó su base de apoyo sociopolítica y fortaleció a la oposición. Los dos “paquetazos” económicos puestos en marcha durante su gestión deterioraron aun más las condiciones de vida de la mayor parte de la población. En cuanto a la paz, el diálogo entre el gobierno y el FDR-FMLN fue postergando indefinidamente tras la última reunión en Ayagualo en noviembre de 1984. Fue hasta agosto de 1987 con la firma de los Acuerdos de Esquipulas, y hasta octubre, con el diálogo sostenido, cuando los salvadoreños renovaron su esperanza de paz y solución política; no obstante, los limitados alcances de los encuentros, produjeron un desencanto en la población, la cual previsiblemente no brindaría el mismo apoyo a un partido que no había mejorado sus condiciones de vida ni mostraba capacidad para lograr la paz.

Un antecedente importante de la contienda de 1988 fue la aprobación en la Asamblea Legislativa de un nuevo Código Electoral, de acuerdo con el cual el sufragio pasaría a ser un derecho de los ciudadanos y no una obligación como anteriormente se consideraba.

Para las elecciones de 1988, el presidente del Consejo Central de Elecciones había señalado que tanto el uso del carnet como el de la tinta indeleble serían elementos que evitarían el fraude, adicionalmente, indicó que unos 200 observadores internacionales presenciarían el evento y que casi 7 mil urnas electorales serían distribuidas por todo el país. No obstante, para muchos el problema no era tanto la posibilidad del fraude, sino el espectro de opciones y los candidatos entre los cuales saldrían los integrantes de la próxima asamblea legislativa y los 262 consejos municipales.

El PDC, ARENA y el PCN fueron, nuevamente, los tres grandes contendientes en las elecciones de 1988. Argumentando que en el país no existían las condiciones para una democratización real y que las elecciones no servían para solucionar los problemas

fundamentales del país, *Convergencia Democrática (CD)* decidió no participar

La campaña electoral se polarizó en torno a los partidos mayoritarios. Mientras el PDC centró su campaña en recalcar la vinculación de ARENA con los escuadrones de la muerte, acusando a sus miembros de diversos crímenes y acciones violentas cometidas a través de cuerpos paramilitares, ARENA denunció la enorme corrupción imperante en el seno de la gestión democristiana y, bajo el lema "cambiamos para mejorar", montó su campaña. Como en comicios anteriores, los grandes problemas nacionales no fueron tocados, centrándose las campañas en acusaciones mutuas entre los dos principales partidos

Los resultados de las elecciones legislativas se muestran en el siguiente cuadro

CUADRO 9							
EL SALVADOR							
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1985 Y 1988							
(votos y porcentajes de los tres principales partidos)							
	PDC		ARENA		PCN		Totales
	votos	diputados	Votos	diputados	votos	diputados	
1985							
votos	505,538	33	286,665	25	80,730	0	965,231
%	52.35		29.7		8.36		
1988							
votos	326,717	23	447,696	30	78,756	7	930,749
%	35.1		48.1		8.46		

FUENTE: Consejo Central de Elecciones, tomado de Segundo Montes, "Las elecciones del 20 de marzo de 1988", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 473-474, marzo-abril de 1988, pp. 183 y 184

En cuanto a los resultados de las elecciones municipales,¹¹⁶ corroboraron los obtenidos en las elecciones legislativas. Si en 1985 el PDC había obtenido el control de la mayoría de las alcaldías y la mayoría absoluta de los diputados para la Asamblea Legislativa, ahora el triunfo era para ARENA. En 1988 el PDC perdió buena parte de las alcaldías, incluida la de San Salvador, que mantenía desde 1964, y todas las cabeceras departamentales con la excepción de La Unión. De los 262 municipios del país, 190 fueron para ARENA, 65 para el PDC y siete para el PCN.

¹¹⁶ Segundo Montes, "Las elecciones del 20 de marzo de 1988", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 473-474, marzo-abril de 1988, p. 186

CUADRO 10		
EL SALVADOR		
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL 20 DE MARZO DE 1988 (número de diputados y municipios por partido)		
Partido	Diputados	Alcaldías
ARENA	30 (50%)	178 (67.94%)
PDC	22 (36.67%)	79 (30.15%)
PCN	7 (11.67%)	4 (1.53%)
LIBERACIÓN	-	1 (0.38%)

FUENTE tomado de Ricardo Córdova Macías, "Periodización del proceso de crisis (1979-1989)" en *El Salvador. guerra, política y paz (1979-1989)*, op. cit., p. 96.

En relación con los resultados de la votación, un primer aspecto que debe analizarse es si en estas elecciones hubo más participación o abstención que en las de 1985. De acuerdo con los datos presentados, mientras que en las pasadas elecciones votaron 956,231 ciudadanos, en las de 1988 sólo lo hicieron 930,749. Sobre el universo de votantes, los votos válidos no superaron el 43%, reflejando una gran abstención que confirmó la tesis de la indiferencia de gran parte del electorado y la percepción de que a través de los partidos contendientes no podrían alcanzarse las aspiraciones económicas y sociales de la población.

La elección de 1988 mostró importantes cambios en cuanto a la distribución de votos por partido. Sin duda, el aspecto más sobresaliente de este proceso fue las modificaciones que se dieron entre el PDC y ARENA. Mientras el primero perdió casi 180 mil votos, ARENA aumentó en más de 160 mil, pasando los porcentajes del PDC del 52.35 al 35.1 y del 29.7 al 48.1 en el caso de ARENA. Si en 1985 el PDC obtuvo más votos que ARENA en todos los departamentos, exceptuando en Cuscatlán, en 1988 cambió la relación y ARENA lo superó en todos menos en La Unión, Chalatenango y Morazán, departamentos donde se ubicaban algunas de las zonas de control del FMLN.

El desgaste ocasionado por cuatro años de gobierno¹¹⁷ al frente de una gestión estatal que resultó ineficiente para resolver los problemas centrales del país, las divisiones en su interior, además de las acusaciones de corrupción hechas en su contra, fueron elementos que contribuyeron a restarle base social al PDC, desplazando la votación hacia ARENA.

El claro desplazamiento del voto fue visto, en general, como un voto de castigo a la

¹¹⁷ En una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana entre el 28 de noviembre y el 6 de diciembre de 1987, el 74% de los encuestados respondió que no había ninguna mejoría en la situación y que el gobierno había fallado en todo. Estos datos evidenciaban el desgaste sufrido por el gobierno demócrata cristiano.

gestión de la Democracia Cristiana, pero también como un voto de apoyo a una nueva conducción política del país. El aumento de votos a favor de ARENA reflejaba la búsqueda de otra opción de gobierno en una franja significativa del electorado.

En cuanto al FMLN, en las elecciones de 1988 llevó a cabo, además del paro del transporte (el cual fue de una efectividad casi absoluta en todo el territorio nacional, lo que dificultó la movilidad de personas que debían desplazarse para votar) sabotajes en el sistema de *energía eléctrica*, privando de luz y agua potable a casi todo el país.

Después de dar a conocer los resultados de la contienda, tanto el gobierno como las demás fuerzas que lo sustentaban y apoyaban, proclamaron que había ganado el pueblo, el cual había derrotado las dificultades impuestas por la falta de transporte y optado definitivamente por la vía democrática frente a la armada. Supuestamente, su voto era en repudio al FMLN; sin embargo, el análisis de los resultados no muestra *en sí mismo un rechazo ni a la vía armada ni al Frente*.

Mientras el PDC enfrentaba acusaciones de corrupción y divisiones en su interior, la enfermedad del Presidente Duarte vino a acentuar su proceso de debilitamiento. Por su parte, ARENA tuvo frente a sí un gran reto para el corto plazo: las elecciones presidenciales de 1989. Sin duda, el impulso logrado en las elecciones de 1988, sería aprovechado para ampliar la credibilidad y confianza que un sector de la población le había dado.

En un contexto de debilitamiento del PDC, era previsible un triunfo sin dificultades para el candidato de ARENA en las elecciones presidenciales. A partir de esta coyuntura, ARENA trabajó en presentarse con otra imagen: se desvinculó de las posiciones militaristas ligadas a los escuadrones de la muerte y mostró un nuevo rostro, civilista y moderado. El probable triunfo de ARENA en 1989 generaría un nuevo escenario político, pues estaría controlando el Ejecutivo, una mayoría en la Asamblea Legislativa y una gran parte de las alcaldías.

4.2.3 Las elecciones de 1989

Un antecedente fundamental del proceso electoral de 1989, que incidiría en el escenario político anterior a la realización de las elecciones fue la propuesta que lanzó el FMLN en enero de 1989.¹¹⁸ En ella, por primera vez en lo que iba del conflicto, el Frente aceptaba participar en el

¹¹⁸ "Propuesta del FMLN para convertir las elecciones en una contribución a la paz", tomada de Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut (compiladores), *La Paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1988*, México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de

proceso electoral, si el evento se posponía seis meses y se establecían condiciones democráticas mínimas para la realización de los comicios. De esta forma, el FMLN manifestaba su disposición a participar en las elecciones, siempre y cuando se llevara a cabo una serie de medidas que dieran credibilidad al evento, cuyos resultados -si realmente se cumplía el requisito de transparencia indudable- acataría independientemente de la fuerza política que resultara vencedora.

El que el FMLN aceptara participar en las elecciones, reconociendo la vía electoral como mecanismo para dirimir la lucha por el poder, partía del hecho de que no se contendería en procesos semejantes a los ocurridos a lo largo de la década; si admitía la legitimidad de esta vía era sobre la base del cumplimiento de ciertas condiciones mínimas. En concreto, la propuesta se dividía en tres partes: una primera en la que se esbozaba un diagnóstico de la coyuntura electoral, una segunda en que se explicitaban las condiciones necesarias para que el proceso electoral adquiriera pureza y credibilidad aceptables, y una tercera donde se expresaban los compromisos que el FMLN estaba dispuesto a asumir si se cumplían las condiciones planteadas.¹¹⁹

Sin duda, la propuesta significó un cambio sustancial en las posturas político ideológicas del Frente. A lo largo de los ochenta, las fuerzas de izquierda, sobre la base de que las elecciones

México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 139 y 140.

¹¹⁹ Los puntos principales del diagnóstico eran los siguientes: 1) los últimos cinco procesos electorales no han resuelto los problemas fundamentales del país (la guerra y la crisis económica); 2) el pueblo ha perdido la confianza en las elecciones por su carácter fraudulento y su incapacidad para resolver los problemas anteriormente señalados; 3) la situación de dependencia del país obliga a los partidos tradicionales (PDC y ARENA) a sobreponer la voluntad del gobierno norteamericano por encima de los intereses del pueblo salvadoreño; y 4) la crisis jurídico institucional entre los órganos del Estado en torno a la legislación electoral convierte al proceso electoral en detonante de una crisis política.

En cuanto a la segunda parte de la propuesta, las condiciones mínimas para que el proceso electoral adquiriera pureza y credibilidad suficientes así como para que la voluntad popular pudiera expresarse efectivamente eran: 1) cese inmediato de la escalada represiva contra el movimiento popular y respeto total de la Fuerza Armada a la actividad electoral de todos los partidos; 2) acuartelamiento del ejército, cuerpos de seguridad y fuerzas paramilitares el día de las elecciones; 3) integración de Convergencia Democrática al CCE y creación de un consejo fiscalizador de las elecciones integrado por diversas fuerzas sociales; 4) elaboración de un Código Electoral que goce del consenso de todos los partidos; 5) implementar el ejercicio del sufragio para los salvadoreños residentes en el exterior; y 6) impedir toda injerencia de Estados Unidos en el proceso electoral.

Finalmente, en el último bloque de la propuesta el FMLN formulaba los compromisos que estaría dispuesto a contraer en caso de cumplirse con las condiciones anteriores: 1) respetar la actividad de los partidos y órganos electorales en todo el país; 2) respetar a los alcaldes desvinculados de los planes de contrainsurgencia; 3) decretar un tregua de dos días antes y dos después de la fecha de elecciones y retirar a sus combatientes de los lugares de votación; 4) llamar a su base social a participar en el proceso electoral en apoyo a CD; 5) aceptar la legitimidad de los resultados electorales; y 6) aceptar que el gobierno electo se mantuviera en el poder por todo el periodo de transición. (Cfr. Carlos Acevedo, "La propuesta de paz más viable del FMLN", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 483-484, enero-febrero de 1989, pp. 57-61)

no eran eventos democráticos, habían señalado que no existían condiciones para la participación. El FMLN, en particular, las había considerado como un componente legitimador del proyecto contrainsurgente, y a lo largo de todo el proceso de diálogo sostenido con el gobierno democrata-cristiano había rechazado la posibilidad de presentarse a los comicios mientras no se diera un proceso previo de negociación. Sin embargo, con la propuesta de 1989 el FMLN aceptaba participar en el terreno de las elecciones, en el marco de ciertas condiciones mínimas necesarias para que el referendum electoral fuera efectivamente democrático, lo que supuso una flexibilización de sus planteamientos y un cambio de posiciones al interior del Frente. En la medida en que representaba el paso del rechazo de la vía electoral a su aceptación, abría espacio a la inclusión del FMLN como una fuerza política en el escenario electoral.

A diferencia de las propuestas de diálogo-negociación presentadas durante la década, la de 1989 era una propuesta político-electoral que constituía la oferta de paz más viable que había presentado la insurgencia salvadoreña desde el comienzo de la guerra.

Como es lógico suponer, la propuesta trajo consigo reacciones de los distintos grupos de la sociedad salvadoreña. Mientras sectores importantes de la población se manifestaron a favor de ella, todos los partidos políticos, con la excepción de CD, el gobierno y las fuerzas armadas, la rechazaron. Se consideró la posibilidad de negociarla, pero la Asamblea Legislativa, dominada por ARENA, postergó lo más que pudo la discusión, hasta que fue demasiado tarde para detener el evento.

La oferta del FMLN, que fue acogida con gran optimismo y esperanza por buena parte de la población, en la medida en que representaba la solución política más inmediata del problema fundamental del país y la opción más viable para el logro de la paz, fue rechazada. En un sondeo de opinión realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana en vísperas del proceso electoral, el 58.9% de los entrevistados se pronunció a favor de posponer las elecciones;¹²⁰ sin embargo, la opinión de los salvadoreños no importó y las elecciones se realizaron sin la participación del FMLN. No debe dejar de señalarse, por otra parte, que el rechazo a la propuesta lanzada por el Frente, aunado a otros factores, tendría importantes repercusiones en el desenvolvimiento del conflicto, en la medida en que condujo a un endurecimiento de la vía militar por parte de la insurgencia.

¹²⁰ Segundo Montes. "Las elecciones presidenciales del 19 de marzo de 1989", en *ECA Estudios Centroamericanos*. San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 485, marzo de 1989, p. 204.

El 19 de marzo de 1989 se llevaron a cabo las elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, constituyendo el sexto proceso electoral realizado en pleno escenario de guerra. Esta contienda marcó un cambio en relación con los procesos electorales anteriores, debido a la participación de la izquierda no armada, lo que implicó una relativa ampliación del espectro político-electoral, por un lado; y al ascenso de la extrema derecha, representada por ARENA, como la primera gran fuerza del país, desplazando de ese sitio a la Democracia Cristiana, por el otro.

De acuerdo con Ricardo Córdova, el principal significado de estas elecciones fue que representaron “(...) el mecanismo de las clases dominantes para que los dos proyectos políticos fundamentales, el reformista contrainsurgente de la Democracia Cristiana y el de restauración oligárquica de ARENA, dirimieran sus diferencias y contribuyeran a mantener las bases de su poder, y que formaron parte de la estrategia de contrainsurgencia, buscando, a través de ellas, el aislamiento político de los sectores revolucionarios y la derrota militar de las fuerzas insurreccionales.”¹²¹

Sin duda, un nuevo elemento que dio significado distinto al proceso fue la participación, por primera vez en 12 años, de la izquierda no armada. Los partidos integrantes del FDR, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), constituyeron, junto con el Partido Social Demócrata (PSD), una nueva fuerza política: Convergencia Democrática.¹²² CD participaría en las elecciones, postulando como su candidato a la presidencia a Guillermo Manuel Ungo y a la vicepresidencia a Mario Reni Roldán

Además de CD, los otros partidos contendientes fueron el Partido Demócrata Cristiano en coalición con Acción Democrática (AD), que postularon a Fidel Chávez Mena y Francisco

¹²¹ Ricardo Córdova. “El Salvador: análisis de las elecciones presidenciales y perspectivas políticas”, en *Polémica*, FLACSO, núm. 11, mayo-agosto de 1990, p. 2

¹²² En cuanto a los partidos que en coalición formaron Convergencia Democrática, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) surgió en 1967 a partir de un grupo de estudios políticos formado por jóvenes profesionistas con objeto de impulsar reformas. Después de haber participado durante los setenta, en alianza con la UNO, en los procesos electorales, a finales de 1980 afirmaba: “Hemos aprendido que la estrategia correcta para lograr un poder político superior al poder oligárquico y obtener una estructura de nuestra sociedad de acuerdo a los intereses mayoritariamente pluralistas y populares, es lograr la unidad de esfuerzos”. (Raúl Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, op. cit., p. 216). El Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) fue fundado en 1980 con la separación de la llamada Tendencia Popular Demócrata Cristiana del PDC. Ante la inviabilidad de la existencia de dos proyectos políticos al interior de la Democracia Cristiana, el derechista y el popular, surgió el MPSC, de ideología explícitamente socialista. El Partido Social Demócrata aparece en 1985 con Mario Reni Roldán como su dirigente.

Barrientos como sus candidatos a la presidencia y vicepresidencia respectivamente, ARENA, con Alfredo Cristiani como su candidato a la presidencia y Francisco Merino a la vicepresidencia, el Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) -escisión del PDC-, el Partido de Acción Renovadora (PAR), y Unión Popular, integrado por los partidos Liberación Popular Salvadoreño, surgido en 1986 como una escisión de ARENA, y el Auténtico Institucional Salvadoreño.

En el espectro político-ideológico las fuerzas se distribuyeron de la siguiente manera.

Figura 1
Partidos contendientes en el proceso electoral de 1989,
distribuidos por tendencia político-ideológica

CD	PAR MAC PDC AD PCN	UP ARENA
centro izquierda	derecha	extrema derecha

FUENTE Ricardo Córdova Macías, *Procesos electorales y sistemas de partidos en El Salvador (1982-1989)*. Documento de Trabajo. Serie de Análisis de la Realidad Nacional 92-1. San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, diciembre de 1992. p. 41

Aunque fueron ocho los partidos que participaron en estas elecciones, nuevamente ARENA, el PDC, el PCN, junto con CD, fueron las fuerzas de mayor relevancia.

A diferencia de los procesos electorales anteriores, en esta ocasión los principales partidos políticos presentaron sus plataformas de gobierno,¹²³ planteando, sobre todo, medidas

¹²³ La plataforma electoral del PDC, además de presentar objetivos de crecimiento económico, de modernizar y diversificar la estructura productiva del país, mostraba interés en enfrentar los problemas de carácter social como la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza extrema. A diferencia de lo que postulara en otras ocasiones, en su programa electoral proponía reducir el papel del Estado en la economía, planteando un proceso de reforma y modernización del aparato estatal. Respecto a la guerra, se señalaba la necesidad del diálogo de todos los sectores sociales y políticos con la insurgencia, pero no indicaban mecanismos específicos para negociar.

La plataforma electoral de ARENA planteaba reducir la intervención del Estado en la economía y liberar a ésta de regulaciones excesivas, fortalecer el comercio exterior, combatir la pobreza impulsando las actividades económicas y generando empleos, y disminuir la inflación por medio de la racionalización del gasto público. Prometía un gobierno moral y honesto con balance de poderes, descentralizar la administración pública y fortalecer la autonomía municipal. En relación con la paz, proponía crear una Comisión Especial de Paz, no indicando, al igual que la DC, los mecanismos precisos para negociar.

El programa de gobierno del PCN insistía en la necesidad de reducir la acción reguladora del Estado, haciendo planteamientos de carácter neoliberal.

Finalmente, el programa electoral de CD señalaba la existencia de cuatro problemas: la guerra, la pérdida de soberanía nacional, la falta de democracia real y la pobreza extrema de la mayoría de la población. Para resolver el problema fundamental, la guerra, presentaba una propuesta de solución negociada que consideraba tres fases: el cumplimiento de los acuerdos de Esquipulas II, la negociación global y la consulta popular de los acuerdos alcanzados. En el ámbito económico, su propuesta estaba regida por el objetivo de redistribuir el ingreso, planteando

concretas para el desarrollo económico, así como para continuar con el proceso de diálogo-negociación y poner fin a la guerra

El PDC, después de una gestión en la que no fueron resueltos los problemas fundamentales del país, ni se avanzó en el tema de la pacificación y el fin de la guerra, se presentaba a las elecciones como una fuerza enormemente debilitada y desprestigiada.

Por su parte, desde el triunfo electoral de 1988 ARENA había venido trabajando para cambiar su imagen, pues desde su fundación se le había vinculado con los escuadrones de la muerte y la violencia política. En este esfuerzo, D'Abuisson fue sustituido por Alfredo Cristiani en la presidencia del partido. Asimismo, durante la campaña electoral mantuvo el lema de las elecciones anteriores "Cambiemos para mejorar" al que se le agregó "La alegría ya viene". Los elementos centrales de la campaña de ARENA giraron alrededor de crear la imagen de una fuerza política con capacidad de gobernar, basada en una plataforma lo suficientemente genérica como para resultar atractiva al sector empresarial, gozar del beneplácito de un sector de las fuerzas armadas y de la embajada de Estados Unidos e, incluso, despertar esperanzas en los sectores populares más golpeados por la crisis económica. La crítica al gobierno demócrata cristiano por corrupción, incapacidad y fracaso, presentándolo como el responsable del empobrecimiento del pueblo, de no haber alcanzado la paz y de los malos manejos de los fondos públicos, fueron también aspectos claves de la campaña.

En relación con CD, durante toda la etapa preelectoral fue acusada de ser la pantalla y la fachada del FMLN y de ser responsable de las acciones violentas de éste, además de ser intimidada de múltiples formas.

De igual forma que en los procesos electorales anteriores, el escenario en el cual se realizaron los comicios se caracterizó por la tensión militar y política, ante el boicot anunciado por la guerrilla. Al paro de transporte terrestre -el cual comenzó el 16 de marzo y concluyó el día 20, y fue considerado como el más drástico y exitoso de la guerra, logrando paralizar el 95% del transporte colectivo y comercial en todo el país- se agregaron los sabotajes de energía eléctrica, manteniendo a casi toda la nación sin electricidad y sin agua potable.

Tal fue el contexto en que se efectuaron las elecciones presidenciales de 1989, bajo condiciones poco propicias para la manifestación libre de la voluntad popular. De entrada, la

explícitamente organizar la economía en torno a los intereses populares, de ahí que propusiera preservar el papel del Estado como rector de la economía, mantener y reorientar la banca nacionalizada y profundizar la reforma agraria

expectativa generada por la propuesta del FMLN y su posterior negativa, debilitó al proceso electoral.

Los resultados de las elecciones se muestran en los siguientes cuadros

CUADRO 11	
EL SALVADOR	
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1989	
(porcentaje de votación por partido)	
Partido	Porcentaje
ARENA	58.82
PDC	36.03
PCN	4.07
CD	3.80
MAC	0.99
UP	0.49
AD	0.46
PAR	0.43

FUENTE: Ricardo Córdova, "El Salvador análisis de las elecciones presidenciales y perspectivas políticas", en *Polémica*, FLACSO, núm. 11, mayo-agosto de 1990, p. 9

CUADRO 12						
EL SALVADOR						
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1988 Y 1989						
(número de votos y porcentajes de los principales partidos)						
	PDC	ARENA	PCN	CD	votos válidos	votos emitidos
1988*	326,716	447,696	78,756		930,749	1,150,934
%	35.1	48.1	8.5			
1989*	338,369	505,370	38,642	35,642	939,078	1,003,153
%	36.03	53.82	4.07	3.80		

FUENTE: Consejo Central de Elecciones, datos tomados de Segundo Montes, "Las elecciones presidenciales de marzo de 1989", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 485, marzo de 1989, pp 205 y 206.

* Elecciones legislativas y municipales

** Elecciones presidenciales

Como lo demuestran los datos, ARENA obtuvo la mayoría en la primera vuelta, ganó con el 53.82%, superando incluso el 53.6% alcanzado por la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales de 1984; sin embargo, su triunfo estuvo respaldado con el 27.6% de los posibles votantes, es decir, con menos de la tercera parte del electorado

Sin duda un aspecto que favoreció a ARENA fue que, si bien durante toda la campaña la guerra fue percibida como el problema más importante del país, también la crisis económica y el

alto costo de la vida fueron vistos como problemas que afectaban a las familias; sondeo que reflejaba el peso que tendrían los problemas económicos en la orientación del voto, debido a que para la mayor parte de la población estos problemas se mueven en una dimensión de corto plazo y en niveles que tocan la sobrevivencia. También influyó el hecho de que ARENA se presentaba como una nueva conducción política del país, y la votación a su favor como la búsqueda de una opción distinta de gobierno.

El PDC recibió el 36% de los votos, permaneciendo como la segunda fuerza electoral. Su progresivo deterioro es atribuible a su mala gestión de gobierno, al debilitamiento que sufrió a consecuencia de su división y a las evidencias de corrupción en su interior.

La tendencia de pérdida ostensible de votos del PCN, presente durante todos los procesos de los años ochenta, continuó. El PCN obtuvo 4.07% de la votación, colocándose como la tercera fuerza electoral. Esta clara pérdida de fuerza parecía indicar la consolidación de un sistema bipartidista, con ARENA y el PDC como los dos actores fundamentales. Ambos acapararon el 83.21% de los votos en 1988 y el 89.85% en 1989.

Aun cuando las expectativas de CD eran obtener el 10% de la votación, apenas logró el 3.8% de la misma. No obstante, mostró tener un espacio político y contar con un relativo respaldo social. El resto de los partidos obtuvo una cantidad marginal de votos.

El hecho de que haya habido un nivel de abstencionismo del 52.23%, obliga a preguntarnos sobre su significado político y social. Pretender atribuirlo a una sola causa es simplificar un fenómeno complejo; querer explicarlo a raíz del paro del transporte o el sabotaje a la energía eléctrica no parece ser suficiente. Líneas atrás ya se había expresado la existencia de una actitud de desinterés frente al proceso electoral en las grandes mayorías, luego del rechazo de la propuesta de paz del FMLN, la cual fue vista como una opción de solución pronta y negociada al conflicto armado,¹²⁴ situación que podría haber motivado a una buena parte de los salvadoreños a abstenerse de participar en las elecciones. Asimismo, las encuestas revelaban un elevado escepticismo en relación con la posibilidad de solucionar los grandes problemas del país a través de las elecciones, sentimiento ya expresado en la mayor parte de las elecciones realizadas durante la década.

El rechazo a la propuesta lanzada por el Frente en enero de 1989 para convertir las

¹²¹ En una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana, el 35% de los entrevistados indicaba que el principal problema del país era la guerra y el 68% se declaraba partidario de resolverla negociando la paz con el FMLN.

elecciones presidenciales de marzo de ese año en un evento realmente democrático, así como el endurecimiento de las posiciones del gobierno en las mesas de diálogo y la imposibilidad de alcanzar acuerdos sustanciales en las reuniones de diálogo-negociación, llevarían al FMLN a moverse a través de una intensificación de la acción militar, en niveles como nunca antes desde el inicio del conflicto armado

El 11 de noviembre el FMLN lanzó la mayor ofensiva militar de todo el periodo de la guerra, no sólo porque representó la penetración y asentamiento en zonas ocupadas por el ejército, trasladando la guerra a la capital y a las cabeceras departamentales, sino también porque se generalizó a lo largo de casi todo el territorio (si bien tuvo su expresión más significativa en San Salvador, abarcó 8 de los 14 departamentos del país) y se mantuvo durante más de tres semanas, sin que el ejército salvadoreño pudiera controlarla ¹²⁵

El descomunal esfuerzo militar del FMLN le permitió ocupar posiciones importantes de la capital, centro neurálgico del poder político, militar y económico, e implementar acciones de gran envergadura que mostraron su capacidad para penetrar a pesar de los dispositivos de seguridad montados por el ejército en las ciudades más importantes del país

La posibilidad de haber librado una batalla de las características de la ofensiva mostró, sin duda, la elevada capacidad militar del FMLN para movilizar combatientes hacia puntos de retaguardia del ejército, en medio de una ciudad cuyos contornos, zonas céntricas y periféricas estaban intensamente militarizadas. A pesar de ello, el FMLN logró mantener sus posiciones desde las cuales pudo llevar a cabo acciones espectaculares sin ser derrotados o aniquilados por el ejército

No obstante las impresionantes acciones militares llevadas a cabo durante la ofensiva, el FMLN no logró una victoria militar sobre el ejército. Si bien la ofensiva quebró el equilibrio militar, no lo suficiente como para plantearse el triunfo de alguna de las dos fuerzas. Sin embargo, tal fue la contundencia de la ofensiva que provocó un radical cambio en el panorama político: para todas las fuerzas quedó claro que la única solución viable al conflicto era iniciar, seriamente, la negociación. El FMLN, el gobierno, el ejército, la oligarquía -cada uno por sus

¹²⁵ Para un seguimiento de las fases de la misma así como de las acciones más importantes, véase Irene Sánchez, "La ofensiva del FMLN frente al mundo. La distensión mundial no llegará pronto a El Salvador", en *Boletín CFCARI*, núm. 14, diciembre de 1989-enero de 1990, pp. 16 y 17; Centro Universitario de Documentación e Investigación, "Análisis militar de la ofensiva de noviembre", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 495-496, enero-febrero de 1990, pp. 17-27

propias razones y con valoraciones distintas-, así como el gobierno norteamericano y la comunidad internacional representada por la ONU, asumieron que la única salida era la ruta de la negociación. Los Acuerdos de Ginebra, firmados cinco meses después, fueron el primer paso de la negociación entre el FMLN y el gobierno salvadoreño que sería ya de carácter irreversible.

4.2.4. Las elecciones de 1991

Si bien el siguiente evento electoral que se llevó a cabo fue igualmente en un contexto de guerra, la existencia de aspectos de carácter externo, como el fin del gobierno de Reagan, pero sobre todo de carácter interno, como el cambio de postura del FMLN en relación a las elecciones y su propuesta de participar en ellas, y la importancia que fue adquiriendo el proceso de diálogo-negociación como la única forma de poner fin al conflicto, evidenciaron la entrada a un nuevo escenario político en el país.

Las elecciones del 10 de marzo de 1991, realizadas para elegir los 84 diputados de la asamblea legislativa y los 266 alcaldes y consejos municipales, además de los 20 diputados del parlamento centroamericano con sus respectivos suplentes, fueron el sexto y último proceso electoral llevado a cabo en un escenario de guerra.

A diferencia de los eventos anteriores, el de 1991 se presentó en una coyuntura política particular como resultado de la ofensiva general lanzada por el FMLN en 1989, uno de cuyos efectos fue la desarticulación y cierre de los espacios políticos conquistados a lo largo de toda la década. El estado de sitio decretado por el gobierno, así como la reforma a los códigos Penal y Procesal, a través de la cual los cuerpos de seguridad contaron con el respaldo legal para proceder en su lucha contra la "subversión del orden público", fueron hechos que delinearon el escenario en que se desarrollaría este proceso. Lejos de ser acciones aisladas, el asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana, las masacres de Cuscatancingo y de Guancorita, la persecución contra dirigentes de partidos de oposición, expresiones todas del *modus operandi* de la Fuerza Armada así como de la tradición antidemocrática del ejército, fueron reflejo del índice de violencia política vigente en el país en pleno escenario electoral.

Las elecciones legislativas y municipales de 1991 presentaron varias novedades respecto a los eventos electorales de la década de los ochenta: estuvieron nuevamente representadas opciones ideológicas de signo distinto, por primera vez desde el inicio del conflicto armado el FMLN se abstuvo de interferir militarmente en las votaciones, y fue la primera ocasión en que

los comicios se constituyeron en un espacio para hacer avanzar la solución negociada del conflicto armado. No obstante, el proceso electoral del 10 de marzo se realizó, al igual que los ocurridos durante la década anterior, en un contexto de guerra, represión y violencia política

Durante la campaña electoral hubo todo tipo de amenazas y medidas intimidatorias por parte del gobierno. Las denuncias de la oposición sobre abusos de autoridad, acciones arbitrarias e incluso ataques físicos de efectivos militares y paramilitares contra sus cuadros políticos e instalaciones, fueron una constante.

Además del contexto de intimidación y represión en que se desarrolló, el proceso electoral se tiñó de múltiples anomalías e irregularidades. De hecho, la primera violación de la legislación electoral consistió en que ARENA inició su campaña antes del periodo estipulado por la ley, además de que la junta de vigilancia de los partidos denunció el uso propagandístico de los símbolos patrios por parte de este partido

En un informe elaborado por la OEA sobre el desarrollo del proceso electoral, si bien no se dio cuenta de las graves irregularidades el día de las votaciones, sí se plantearon algunos datos que evidenciaban la voluntad de ARENA de obstaculizar una votación masiva. Según la información del propio Consejo Central Electoral (CCE), el registro había quedado completo con 2,581,869 ciudadanos, de los cuales 2,180,000 disponían de credencial. En su informe, la OEA atribuyó al CCE la principal responsabilidad por el hecho de que aproximadamente 400 mil ciudadanos empadronados se quedaran sin carnet electoral ¹²⁶

Días antes de la votación, en un esfuerzo por facilitar el voto masivo, los partidos opositores solicitaron al CCE y a la Asamblea Legislativa dar autorización para que los ciudadanos que estaban empadronados, pero sin carnet electoral, pudieran votar. ARENA, en control de la asamblea y del CCE, rechazó la moción

El mismo día de las votaciones, nuevas anomalías empañaron la pretendida limpieza de los comicios y le restaron masividad y legitimidad. Los errores y deficiencias mostraron los límites del sistema electoral salvadoreño. Entre las anomalías que pueden mencionarse destacan el cambio a última hora de los lugares de votación, la apertura tardía de las mesas de votación, a veces hasta con medio día de retraso y, listados incompletos que impidieron a numerosos votantes ejercer el sufragio.

¹²⁶ Cfr. Carlos Acevedo. "El significado político de las elecciones del 10 de marzo" en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simón Cañas, núm. 509, marzo de 1991, pp. 154

Debe señalarse que tanto el cambio de los centros de votación, como la apertura tardía de las mesas receptoras afectó, sobre todo, a los municipios más populares, precisamente aquéllos donde las encuestas habían mostrado una mayor presencia de la oposición. Junto a estas irregularidades, hubo otras como la ausencia del emblema de Convergencia Democrática en las papeletas para elegir consejo municipal en Santa Tecla, lo que obligó a posponer la elección una semana más, o la existencia de papeletas de votación a favor de CD y del PDC en varios basureros del país.

El escrutinio, por otra parte, resultó lento y confuso. El resultado final se conoció dos semanas después de las elecciones, creando incertidumbre y aumentando las posibilidades de la manipulación de las cifras.

El 25 de marzo el CCE entregó a la prensa los resultados oficiales de las elecciones para diputados ¹²⁷ De acuerdo con tales datos, el total de votos emitidos fue de 1,153,013, de los cuales 1,051,481 fueron válidos (91.2%) y nulos los 101,532 restantes (8.8%). ARENA obtuvo 466,091 votos (44.3%); el PDC 294,029 votos (28%); CD 127,855 votos (12.2%), el PCN 94,531 votos (9.0%); el MAC 33,971 votos (3.2%); la UDN 28,206 votos (2.7%), y la AD 6,798 votos (0.65%). Traducidos en escaños legislativos, a ARENA le correspondieron 39 diputados; al PDC 26; 9 al PCN, 8 a CD; y uno para el MAC y la UDN.

CUADRO 13							
EL SALVADOR							
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE 1991							
Partidos	ARENA	PDC	PCN	MAC	CD	UDN	AD
Votos	466,091	294,029	94,531	33,971	127,855	28,206	6,798
%	(44.3)	(28.0)	(9.0)	(3.2)	(12.2)	(2.7)	(0.65)
diputados	39	26	9	1	8	1	-

FUENTE. Consejo Central de Elecciones, tomado de "Los resultados oficiales de las elecciones del 10 de marzo", en *El Salvador Proceso*, resumen semanal. San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, año 11, núm. 469, 17 de abril de 1991, p. 11.

Algunos días después, el CCE publicó los datos de las elecciones para consejos municipales (ver Cuadro 14), en las cuales se contabilizaron 1,036,458 votos válidos, esto es, 16 mil votos menos que en las elecciones para diputados.

¹²⁷ Datos tomados de Carlos Acevedo, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", *op. cit.*, p. 157.

CUADRO 14							
EL SALVADOR							
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA							
CONSEJOS MUNICIPALES DE 1991							
Partidos	ARENA	PDC	PCN	MAC	CD	AD	UDN
Votos	469,517	307,982	102,366	36,095	94,697	2,847	22,954
%	(45.3)	(29.71)	(9.87)	(3.48)	(9.13)	(0.27)	(2.21)

FUENTE: Consejo Central de Elecciones, tomado de "Los resultados oficiales de las elecciones del 10 de marzo" en *El Salvador Proceso*, op. cit., p. 13.

Si para las elecciones legislativas votaron 1,153,013 ciudadanos (el 44.7% del total de los ciudadanos empadronados y el 53% de los que tenían credencial), en las elecciones para consejos municipales fueron emitidos 1,036,458 votos válidos (el 40% de los empadronados y el 48% de los que tenían credencial) Estas cifras muestran la existencia de un abstencionismo masivo, resultado, entre otros aspectos, de la eficacia del sistema electoral para impedir el voto popular

El análisis comparativo de los últimos procesos electorales (1985, 1988, 1989 y 1991) muestra cómo el número de electores que efectivamente ejerce el sufragio se ha estabilizado en torno al millón de votantes (ver Cuadro 15) Por tanto, no sorprende que las elecciones que analizamos, a pesar de sus novedades, no suscitara un mayor entusiasmo de la población

CUADRO 15	
EL SALVADOR	
NÚMERO DE VOTOS VÁLIDOS EN LOS	
PROCESOS ELECTORALES	
(1982-1991)	
Año de elección	Votos válidos
1982	1,362,339
1984	1,266,276
1985	982,766
1988	937,946
1989	939,078
1991	1,153,013

FUENTE: Consejo Central de Elecciones, tomado de Óscar Martínez Peñate, "Análisis de la coyuntura electoral de 1991", en *Guayampopo*, San Salvador, año 1, núm. 1, abril-junio de 1993, p. 47.

En cuanto al análisis de los resultados, un primer elemento relevante es la pérdida de la mayoría legislativa por parte de ARENA, lo cual refleja un claro deterioro de su arrastre electoral. Entre marzo de 1989 y marzo de 1991, ARENA perdió casi 40 mil votos, lo que implicó que, en un lapso de dos años, viera reducir su base electoral en casi un 10%

El hecho de que ARENA haya perdido el control formal de la Asamblea Legislativa no

significó que la oposición lo hubiera adquirido Como bloque ideológico. la derecha (ARENA-PCN) siguió manteniendo el control de esta instancia Sin embargo, el no haber alcanzado la mayoría dentro de la Asamblea, obliga a ARENA a plantearse una política de alianzas en momentos en que así lo exija la votación de determinados temas legislativos.

En las elecciones de 1991, CD se convirtió en la tercera fuerza electoral del país, al obtener el 12.16% de la votación, con tres puntos porcentuales por encima del PCN

No debe perderse de vista el incremento de la base electoral del PCN, la cual ha logrado más que duplicarse entre marzo de 1989 y marzo de 1991 El PCN, que parecía no estar en su mejor momento desde 1979, ha experimentado una sensible recuperación a costillas de ARENA, lo cual si bien perjudica los intereses de este último, refleja cómo una parte del electorado salvadoreño sigue mayoritariamente inclinado por las opciones de la derecha.

CUADRO 16						
EL SALVADOR						
RESULTADOS ELECTORALES DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS						
(1982-1991)						
(número de votos y porcentaje)						
	1982	1984	1985	1988	1989	1991
PDC	546,218 (40.1)	549,727 (43.41)	505,338 (52.35)	326,716 (35.1)	338,369 (36.03)	294,029 (27.96)
ARENA	402,304 (29.53)	376,917 (29.76)	286,665 (29.7)	447,696 (48.1)	505,370 (53.82)	466,091 (44.3)
PCN	261,153 (19.17)	244,556 (19.31)	80,730 (8.36)	78,756 (8.5)	38,218 (4.07)	94,531 (8.99)
CD	-	-	-	-	35,642 (3.8)	127,855 (12.16)

FUENTE: Consejo Central de Elecciones, tomado de Carlos Acevedo "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 509, marzo de 1991, p. 162.

Las cifras entre paréntesis se refieren a los porcentajes del total de votos válidos obtenidos por cada partido. Los datos de 1984 son los correspondientes a la primera ronda.

Sería poco objetivo atribuir todas las irregularidades y anomalías del proceso electoral a la incapacidad administrativa del Consejo Central Electoral. No obstante, no puede descartarse que algunas de ellas hayan sido, en buena medida, responsabilidad exclusiva de dicho organismo, provocadas para impedir una votación masiva. Que a 400 mil ciudadanos (lo que representaba el 15.5% del electorado) les haya sido impedido su derecho al voto, y que frente a esa situación ARENA no haya solicitado a esta instancia ampliar los plazos para la entrega del carnet electoral o posponer la fecha de la elección (soluciones que por otra parte sí plantearon los

partidos de oposición), son hechos que obstaculizaron la posibilidad del voto masivo y mostraron la poca voluntad de este partido de impulsar un proceso electoral con amplia participación. Resulta un absurdo que ARENA, que se encontraba en las preferencias de los salvadoreños, haya vetado la posibilidad de una elección con altos niveles de participación que, sin duda, le hubieran dado mayor respaldo social y legitimidad. Sin embargo, prefirió ganar con un número menor de votos, arriesgándose incluso a perder la mayoría calificada que tenía en la Asamblea, a cambio de impedir el voto popular que pudiera favorecer a la oposición, deteniendo, al menos en esta contienda, el avance de la misma, principalmente de CD.

Fue así como en estas elecciones la voluntad popular no pudo expresarse. La exclusión de un número considerable de ciudadanos del padrón electoral, además de las dificultades en la entrega del carnet, obstaculizaron la participación de una parte del electorado. Al referirse al proceso electoral salvadoreño de 1991, un observador del parlamento venezolano expresaba “No podía esperarse una votación masiva porque el sistema electoral está construido para impedir que los ciudadanos voten”.¹²⁸

4.3 Procesos electorales y construcción de un sistema de partidos

El énfasis puesto a lo largo de toda la década de los ochenta y principios de los noventa en los procesos electorales, aunado a las nuevas características que éstos adquirieron en el escenario político salvadoreño, planteó la emergencia de un nuevo sistema de partidos.

Entendido como la integración resultante de la competencia interpartidaria por espacios de poder, en el marco de la realización de procesos electorales,¹²⁹ el sistema de partidos que fue emergiendo con las elecciones de 1982 vino a desplazar al anterior sistema, así como las bases de sustentación del mismo. El sistema de partidos vigente en El Salvador entre 1959 y 1979 se caracterizó por ser un solo partido a través del cual gobernaron los militares por medio del fraude y la represión. Fue el caso de un partido oficial dominante y excluyente en el escenario político, mediante mecanismos de coerción y represión.

El surgimiento de un nuevo sistema de partidos planteó el ascenso de una nueva élite

¹²⁸ Editorial. “Los límites del sistema electoral”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simón Cañas, núm. 509, marzo de 1991, p. 134.

¹²⁹ Ver Ricardo Córdova, *Procesos electorales y sistemas de partidos en El Salvador (1982-1989)*, Documento de Trabajo, Serie de Análisis de la Realidad Nacional 92-1, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, diciembre de 1992, 51 p.

política, desplazando a las tradicionales. Aunque pudiera negarse la validez de este argumento señalando que no se trataría de una nueva élite política, sino de la misma que ha dominado la escena política en las últimas décadas, es importante aclarar que la mayoría de los nuevos líderes habían sido dirigentes de partidos anteriormente excluidos (con la excepción del entonces partido oficial, el PCN) del proceso de gobernar y legislar. El caso del PDC, partido que desde su creación en los sesenta había sido de oposición y había permanecido excluido del gobierno hasta que firmó un pacto con la fuerza armada en 1980, es un ejemplo de lo señalado.

La construcción de un nuevo sistema de partidos fue resultado tanto de los nuevos rasgos que adquirieron los procesos electorales durante todo este periodo, como de los reacomodos en las élites políticas.

Los ochenta y principios de los noventa, fueron años en los cuales se llevaron a cabo elecciones en pleno escenario de guerra. En todo este periodo participó, como ya se vio, un gran número de partidos; sin embargo, no todos lo hicieron en cada uno de los procesos. Esta gran cantidad de partidos no significó la existencia de un sistema multipartidista, donde estuvieran representadas todas las corrientes político-ideológicas. Los procesos electorales hasta 1989 se caracterizaron por la exclusión de la izquierda, realizándose únicamente con la participación de fuerzas que van en el espectro político del centro a la extrema derecha (ver Figura 2). Este hecho es de gran relevancia en la medida en que la constitución del sistema de partidos salvadoreño estuvo fundamentada en la competencia política en el plano formal, de la cual la izquierda permaneció excluida hasta 1989.

Figura 2
Partidos contendientes en los procesos electorales realizados entre 1982 y 1991,
distribuidos por tendencia político-ideológica

CD	MNR PSD MPSC	PAR PDC	AD POP	MERECEN	PCN	PAISA	LIBERACIÓN	ARENA
	centro izquierda		centro derecha					extrema derecha

FUENTE: Ricardo Córdova Macías. *Procesos electorales y sistemas de partidos en El Salvador (1982-1989)*, *op. cit.*, p. 22

Del conjunto de partidos que han protagonizado los procesos electorales en pleno contexto de guerra, sólo cuatro participaron en las elecciones del periodo anterior a la crisis política de los ochenta: el Partido de Acción Renovadora (PAR), el Partido de Conciliación

Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Popular Salvadoreño (PPS). Los restantes (con excepción de los de centro-izquierda) fueron creados durante esta etapa, generalmente como resultado de divisiones de los partidos grandes. Los partidos que surgieron durante los ochenta fueron Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Acción Democrática (AD), Partido de Orientación Popular (POP), Movimiento Estable Republicano Centrista (MERCEN) y el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA) creados en 1982; en 1985 una escisión del partido ARENA crea el partido Pro-Patria, que en 1986 se convirtió en LIBERACIÓN.

De los partidos políticos participantes en los procesos electorales sólo tres lo hicieron en todas las elecciones del periodo: el PCN, el PDC y ARENA.

Los resultados de las elecciones de las tres últimas décadas parecerían reflejar la existencia de un régimen de carácter bipartidista, no por la existencia de sólo dos partidos, sino porque fueron dos los partidos entre los que se mantuvo fundamentalmente la competencia electoral. En efecto, durante los sesenta la lucha partidaria por el gobierno giró alrededor de los partidos Demócrata Cristiano y de Conciliación Nacional. A lo largo de los setenta, la lucha estuvo entre el PCN y la oposición aglutinada en la Unión Nacional Opositora (UNO). La lucha constante entre dos partidos se repitió en la década de los ochenta. Con el debilitamiento del anterior partido oficial (PCN) y el surgimiento de uno nuevo que aglutinaría a la extrema derecha (ARENA), la lucha política giró en torno de los partidos DC y ARENA. Se reforzaría la imagen del bipartidismo cuando en 1984 el PDC logró el acceso al gobierno y en 1989 lo hizo ARENA. La alternancia en el sentido de que un presidente civil haya sido sustituido por otro también elegido a través de un proceso electoral, dándose incluso un traspaso de poder de un partido que había permanecido en la oposición, representó un aspecto inédito del proceso político salvadoreño.

Si bien los procesos electorales realizados en las tres últimas décadas en El Salvador parecen reflejar la existencia de un sistema político de carácter bipartidista -en la medida en que la disputa por el poder del Estado se mantuvo fundamentalmente entre dos partidos- considerando como argumento el número de partidos no sólo participantes en las elecciones, sino también los que obtuvieron escaños legislativos, el sistema político puede ser considerado también como multipartidista.

Como se vio, a lo largo de cada uno de los procesos electorales llevados a cabo durante el

conflicto armado, de los 14 partidos que han participado, solamente tres fueron relevantes en cuanto al porcentaje de votos obtenido: el PDC, el PCN y ARENA. Un análisis detenido de la tendencia de votación para los tres partidos mayoritarios muestra cómo el PDC y ARENA han contado con un caudal nunca inferior al 29%, exhibiendo el PDC una reducción significativa de votos y ARENA, por el contrario, un incremento sobre sus niveles tradicionales de votación. La existencia de dos polos determinó el sentido de la competencia electoral, al aglutinarse en torno a estos dos partidos la mayor parte del electorado. El PDC y ARENA concentraron más del 70% de los votos de las elecciones presidenciales y más del 70% de los escaños en todas las elecciones legislativas¹³⁰

Los resultados electorales de 1982, 1984, 1985, 1988, 1989 y 1991 plantean la clara consolidación del PDC y ARENA como los dos polos dominantes del escenario electoral y el desplazamiento del PCN como tercera fuerza electoral

En síntesis, entre 1982 y 1991, el sistema de partidos salvadoreño se caracterizó por ser bipolar, en el sentido de que la competencia electoral giró alrededor de dos polos (el PDC y ARENA), con tres partidos relevantes y una coalición

La profunda ideologización en la competencia política y la fuerte lucha por el poder al interior de las élites partidistas, llevó a que los tres partidos relevantes hayan sufrido divisiones, las cuales han dado lugar al surgimiento de otros partidos políticos. Del PCN se desprendieron PAISA y MERECE, de ARENA lo hizo LIBERACIÓN y del PDC el MAC; sin embargo, los desprendimientos partidarios han desaparecido o están en proceso de extinción, reflejo de que no lograron disputarle ni el proyecto político ni la base social al partido del cual provienen.

4.4. Procesos electorales y recomposición del bloque dominante

Un aspecto fundamental que plantearon los procesos electorales ocurridos durante la década de los ochenta y principios de los noventa fue, por un lado, la recomposición del bloque dominante salvadoreño y, por el otro, la configuración de fuerzas políticas conservadoras en el escenario político. El ascenso de nuevos partidos, primero la Democracia Cristiana y después de ARENA, significó la consolidación de nueva clase en el aparato estatal. Asimismo, el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones, la mayoría de derecha, planteó la configuración de fuerzas

¹³⁰ Alvaro Artiga González, "El sistema de partidos en El Salvador (1982-1994)", en *Realidad*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 39, mayo-junio de 1994, p. 453

políticas conservadoras en el escenario salvadoreño.

En el caso de la sociedad salvadoreña, no es posible hablar de una sola clase dominante, más bien, se trata de un conjunto de clases y fuerzas sociales que coexisten en el control del aparato estatal como el bloque en el poder. La existencia de una diversidad de fracciones de la clase dominante no significó, sin embargo, una distribución entre ellas de las diferentes instancias que conforman el Estado, por el contrario, éste involucró una unidad específica del poder político que se viabilizó mediante la función de hegemonía que una de estas fuerzas estableció sobre el conjunto. En el Estado quedaron centralizados los intereses del bloque dominante.

¿Cómo había estado conformado el bloque dominante hasta antes de 1979? El bloque dominante salvadoreño estuvo integrado por tres sectores principales: las diversas fracciones de la burguesía, el alto mando de la Fuerza Armada y los intereses norteamericanos. El análisis de cada una de estas fuerzas plantea la existencia de diferencias al interior de este bloque.

Las diversas fracciones de la burguesía es posible visualizarlas en torno a dos agrupamientos principales. Existiría por un lado, el sector oligarca terrateniente, vinculado a la agricultura de exportación, en cuyo interior los cafetaleros constituyeron el sector predominante tanto por la concentración de recursos productivos como por la importancia económica del café en la economía salvadoreña. A esta fracción se le adjudicó el comportamiento más retardatario en términos políticos y sociales, pues fue ésta la que delegó a la fuerza armada el control y manejo del aparato estatal. Sus intereses de expansión estuvieron orientados a la expansión del mercado externo, no planteándose la tarea de la industrialización. Paralela a esta fracción tradicional, existiría una progresiva burguesía industrial, comercial y financiera que colocaría el centro de sus intereses en la ampliación del mercado interno y en su expansión hacia el mercado regional. Esta fracción planteó la necesidad de abordar tareas de modernización de la estructura productiva, así como de modificar el carácter excluyente de sistema de dominación política.

Hasta 1979, las distintas fracciones de la burguesía salvadoreña habían establecido un nexo privilegiado de poder y de control del Estado con el alto mando de la Fuerza Armada y con los sucesivos partidos oficiales que generaron los regímenes militares. Esta fue la alianza que perduró hasta el golpe de Estado de finales de los setenta.

El que el PDC hubiera surgido como un partido de oposición al régimen militar, fue motivo suficiente para que los sectores económicamente dominantes impidieran el ascenso de la

Democracia Cristiana al gobierno durante la década de los setenta. Sin embargo, el incremento de la movilización de los sectores populares, junto a la demanda de democratización política, resquebrajaron el sistema de dominación prevaleciente. La profundización de la lucha social empujó al bloque dominante a buscar nuevas fórmulas que permitieran contener la explosión social y política que encabezaban las organizaciones populares y revolucionarias. Ante la incapacidad de poder ofrecer alternativas, la Democracia Cristiana representó una posibilidad de garantizar el control social y la legitimidad del sistema político.

Aunque las distintas fracciones de la burguesía salvadoreña no estuvieron de acuerdo, tuvieron que aceptar el ascenso de la DC al gobierno. Sería con los otros componentes del bloque dominante -el alto mando de la Fuerza Armada y los intereses norteamericanos- con los que el PDC establecería una alianza más estrecha, lo que le permitió su consolidación en el aparato de gobierno. Quedó así constituida una nueva relación al interior del bloque en el poder, en la cual las clases económicamente dominantes tendrían fuertes diferencias con la fracción gobernante.

El ascenso de la Democracia Cristiana al aparato estatal, primero por medio de las sucesivas Juntas y después a través de un proceso electoral, significó una modificación en las fuerzas políticas que hasta entonces habían participado en el control del Estado, así como el impulso a una serie de políticas de carácter reformista

El proyecto reformista del PDC fue el punto de ruptura con los sectores dominantes, los cuales lo percibieron como una amenaza contra sus intereses. El paquetazo económico de 1986 y la iniciativa de diálogo con el FDR-FMLN, fueron algunas de las iniciativas impulsadas por el gobierno demócrata cristiano que llevaron a una gran oposición y descontento en las clases económicamente dominantes.

Durante este periodo, independientemente de las diferencias al interior de la burguesía salvadoreña, las clases dominantes asumieron una posición de enfrentamiento contra las iniciativas reformistas del gobierno de Napoleón Duarte

Es importante señalar que en torno a este rechazo de las clases dominantes a las políticas reformistas, en particular a la propuesta de reanudación del diálogo entre el gobierno y el FDR-FMLN, se planteó una realineación de fuerzas al interior del bloque dominante. la derecha salvadoreña convergió con la Fuerza Armada al oponerse a esta iniciativa, aislando al sector demócrata cristiano al interior del pacto de dominación

En términos electorales, el debilitamiento y desprestigio del PDC debido a la ineficiencia

manifiesta para resolver los problemas centrales del país, a la corrupción existente en su interior y a las divisiones internas, condujo al ascenso de la extrema derecha salvadoreña, representada en ARENA, al aparato gubernamental.

Si las elecciones de 1984 habían llevado al PDC a ocupar el aparato gubernamental, las de 1989 llevaron a ARENA. De esta forma, durante este periodo los procesos electorales fueron mecanismos políticos a través de los cuales se planteó la recomposición del bloque dominante.

El ascenso de ARENA al gobierno significó la presencia de una nueva fuerza en el manejo y control del Estado, así como un recambio en el aparato dominante. Sería esta organización el nuevo componente del bloque dominante, cuya presencia se prolongaría con el triunfo en las elecciones de 1994.

De esta forma, independientemente de los resultados, un aspecto fundamental que trajeron consigo los procesos electorales llevados a cabo durante los ochenta y principios de los noventa, fue un proceso de recomposición en el bloque dominante. El ascenso de nuevos partidos de derecha al aparato estatal significó un recambio en las fuerzas que habían participado en el aparato de gobierno.

La constitución y surgimiento, pese al desenvolvimiento de un conflicto armado, de nuevas organizaciones, la gran mayoría de derecha, planteó la consolidación de fuerzas políticas conservadoras en el escenario salvadoreño. Salvo la participación de Convergencia Democrática a partir de 1989, la disputa por el poder del Estado a través de los procesos electorales se mantuvo en torno a organizaciones de derecha, poco interesadas en la democratización del sistema político y del país en general, portadoras de un proyecto global de país que privilegió los intereses de una minoría, al tiempo que garantizó la reproducción de los mecanismos de acumulación de capital, valiéndose para ello del respaldo de las fuerzas armadas, generadoras de un sistema de dominación represivo y excluyente.

4.5 Procesos electorales y liberalización

El énfasis puesto a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa, en la realización de procesos electorales, condujo, como acabamos de ver, a cambios esenciales en el régimen político salvadoreño, que nos obligan a reflexionar en torno a si éstos plantearon o no un proceso de liberalización.

Retomando los lineamientos teóricos que se manejaron en el primer capítulo, en

particular los relacionados con las etapas de los procesos de transición política, la liberalización constituye la primera de dichas etapas y corresponde a una fase de cierta apertura y tolerancia al interior del régimen autoritario, impulsada por la propia élite en el poder, en una línea controlada de la sociedad civil. La liberalización supone un proceso de ampliación de ciertos derechos políticos y civiles.

Una señal típica de que se ha iniciado un proceso de liberalización es que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas. En el caso salvadoreño, desde principios de los años ochenta, se evidenció un cambio en las formas que habían caracterizado al régimen político hasta ese momento.

Un rasgo central que definió la manera en que gobernaron los regímenes militares que se fueron sucediendo en el país de 1932 a 1979, fue la cancelación de todas las formas de participación política, lo que condujo, lógicamente, al establecimiento de un sistema de partido único. De esta forma, si bien durante todo este periodo la realización de procesos electorales fue una constante, en la medida en que los partidos de oposición desaparecieron del escenario político la competencia electoral se redujo única y exclusivamente a la participación del partido oficial. Fue así como lejos de ser eventos en los cuales estuvieran incluidas las distintas organizaciones políticas, y de ser verdaderos espacios de decisión de la sociedad en su conjunto, se convirtieron en mecanismos a través de los cuales se buscó legitimar la presencia de las fuerzas armadas en la cúpula del mando político.

La década de los ochenta planteó, sin embargo, un cambio significativo en el papel que hasta ese momento habían jugado las elecciones. Los procesos electorales se convirtieron en una pieza clave dentro de los planes de contrainsurgencia, dando un nuevo sesgo a este tipo de eventos. El que a través de las elecciones se buscara la instalación de gobiernos aparentemente democráticos, que facilitaran la intervención norteamericana en el conflicto armado, y deslegitimar la propuesta de lucha armada del FMLN-FDR como medio de acceso al poder, condujo a una modificación de los rasgos que hasta ese momento daban forma a las elecciones.

Con el fin de otorgar legitimidad al sistema político salvadoreño mediante la sustitución de la cúpula militar gobernante por fuerzas políticas de carácter centrista, se planteó la inclusión en el escenario electoral de nuevos actores. Fue así como a partir de 1982, partidos como la DC y ARENA, entre otros, empezaron a contender en los eventos llevados a cabo durante este periodo.

El hecho de que la competencia electoral fuera abierta a la participación de otros partidos,

con la excepción, claro está, de los que representaban posiciones de izquierda, condujo, indiscutiblemente, a una modificación importante de las reglas del régimen autoritario. No sólo porque supuso la ampliación del espectro político, incluyendo fuerzas que iban del centro a la extrema derecha, sino también porque plantearía el ascenso de una nueva élite política al aparato estatal.

La llegada del PDC después del proceso electoral de 1984 al gobierno, significó una modificación de las fuerzas políticas que hasta entonces habían participado en el control del Estado. Asimismo, el ascenso de ARENA en 1989 planteó la presencia de una nueva fuerza en el manejo y control del aparato estatal. De esta forma, un aspecto fundamental que trajeron consigo los procesos electorales llevados a cabo durante los ochenta y principios de los noventa, fue la llegada de nuevos partidos al aparato gubernamental y con ella un recambio en las fuerzas que hasta entonces habían participado en el mismo.

Tanto la inclusión en el escenario electoral de nuevos partidos políticos, como la llegada al gobierno de nuevos actores, son aspectos que, sin duda, apuntan hacia la liberalización del régimen salvadoreño. En primer lugar, debido a que el desplazamiento en este sentido, por limitado que haya sido, constituyó una variante sustancial respecto de las prácticas habituales que caracterizaron al régimen autoritario. En segundo lugar, porque ambos aspectos sólo pudieron ser viables en un contexto de apertura limitada producida al interior del régimen autoritario. En tercer lugar, ya que el permitir la participación de agrupaciones anteriormente excluidas del escenario electoral, supuso una ampliación de ciertos derechos políticos.

El que las elecciones hayan adquirido un nuevo papel, y como parte de éste se haya planteado la inclusión en el ámbito electoral de nuevas agrupaciones políticas, lo que condujo al ascenso de nuevos actores al aparato estatal, nos llevaría a sostener que en este sentido sí se liberalizó el régimen salvadoreño. No obstante, existen otros rubros en los cuales no pudo plantearse la liberalización.

La liberalización no sólo supone la ampliación de ciertos derechos políticos, también abarca una serie de derechos en el plano individual, tales como el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho a defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra y movimiento, fundamentalmente. Ahora bien, en un contexto de guerra, resulta impensable la efectiva ampliación de este tipo de derechos. Teniendo como marco la no vigencia del Estado de

Derecho, el establecimiento del Estado de sitio y un clima de violencia política y represión, no puede establecerse la ampliación de aquéllos. De esta forma, si bien podemos referirnos a la existencia de un proceso de liberalización partiendo de los cambios señalados líneas arriba, en lo que hace a los derechos individuales que, por otro lado también abarca, no pudo plantearse un proceso de esta naturaleza

En síntesis, la inclusión en los procesos electorales de nuevas agrupaciones, lo cual condujo al surgimiento de un nuevo sistema de partidos, así como el ascenso al aparato estatal de nuevos partidos, lo que supuso una modificación de las fuerzas que hasta entonces habían permanecido en el control del aparato estatal, son aspectos que sólo pudieron plantearse como resultado de una apertura al interior del régimen autoritario, lo que nos llevaría a considerar un proceso de liberalización. Sin embargo, el que la guerra hubiera sido el escenario en el que se planteó, condujo a que en el rubro de los derechos individuales, se viera impedida.

Sobre cuáles fueron las razones que condujeron al régimen autoritario salvadoreño a llevar a cabo estas modificaciones en sus propias reglas, podemos señalar que la pérdida de legitimidad de éste, así como el incremento de la movilización social, expresada de manera extrema en el desenvolvimiento de un conflicto armado, fueron algunas de las razones que lo llevaron a impulsar un proceso de este tipo.

En cuanto a la pérdida de legitimidad, esta percepción llevó a elementos del régimen autoritario a plantear la necesidad de una cierta apertura, siempre y cuando existieran las condiciones que hicieran posible la protección de sus intereses y garantizaran su permanencia en la cúpula del mando político. Fue en este contexto que se planteó, con la inclusión de nuevos partidos en el ámbito electoral, el establecimiento de una situación de semicompetencia política, donde la existencia de grupos opositores conferiría legitimidad al grupo gobernante, sin poner en tela de juicio su dominio y control del ejercicio del poder.

En relación con el incremento de la movilización social, ésta llegó a tal punto que el tratar de contener o neutralizar las presiones abiertas por distintos sectores de la sociedad civil por democratizar el régimen, llevó al impulso de un proceso de esta índole.

Sumada a la pérdida de legitimidad del régimen y a la existencia de una movilización social en ascenso, la existencia de presiones externas fue un aspecto de fundamental importancia que obligó al régimen a liberalizarse. En concreto, el papel que jugó Estados Unidos en El Salvador durante los ochenta, con sus pronunciamientos a favor de la realización de elecciones

mediante las cuales se permitiera el acceso al gobierno de fuerzas anteriormente excluidas, es muestra del tipo de presión que obligó a los grupos en el poder a impulsar este proceso

Los cambios planteados en el régimen político salvadoreño que nos llevaron a sostener la existencia de un proceso de liberalización, no representaron modificaciones esenciales para hablar de un nuevo régimen político. Con lo anterior no pretendemos descalificar la importancia de dichos cambios, sin duda, de gran relevancia en la transición política de este país. Lo que hay que señalar es que pese a la importancia de los mismos, en la medida en que la liberalización es *una etapa de cierta apertura al interior del régimen autoritario impulsada por el propio grupo en el poder con el único objeto de legitimarse*, debe analizarse más en el ámbito de la continuidad, que en el del cambio de régimen. El cambio de régimen, conduciendo de una situación autoritaria a una democracia política, vendría de un acuerdo entre las principales fuerzas, en el cual quedarían perfectamente delimitados los rasgos que darían forma al nuevo régimen político

4.6 El proceso de diálogo-negociación: la difícil búsqueda de un acuerdo

Si durante la década de los ochenta la estrategia norteamericana había acelerado y profundizado la vía militar para resolver cualquier conflicto en el istmo centroamericano, paradójicamente fue también durante esta década cuando, con más evidencia, “la negociación dejó de ser un elemento más dentro de la complejidad de un conflicto para convertirse en una vía privilegiada para lograr la solución”¹³¹. En ello influyeron, sin duda, aspectos de carácter externo como el fin de la guerra fría y la desintegración de la Unión Soviética, pero el factor fundamental se encontró en la propia dinámica del conflicto interno.

En efecto, después de una década de guerra, la imposibilidad de lograr una victoria militar por cualquiera de las dos partes contendientes, resultado del equilibrio militar que se impuso, hizo que se trasladara al escenario político la solución al conflicto. El diálogo y la negociación empezaron a ser vistos por los distintos actores involucrados como el único camino para poner término a la guerra.

Fue de esta forma como la solución negociada al conflicto salvadoreño pudo alcanzarse ante el evidente equilibrio militar, toda vez que ninguna de las dos partes tenía la capacidad de derrotar militarmente a su contraria o de imponer su proyecto político. En el caso salvadoreño, la

¹³¹ Irene Sánchez, “Caracterización del diálogo-negociación en El Salvador (1980-1989)”, en *Estudios Latinoamericanos*, CELA-FCPyS, UNAM, volumen IV, año. 4, núm. 6-7, enero-febrero de 1989, p. 114

única forma de superar el “empate” militar fue a través de las negociaciones. Tras diez años de guerra, dicho equilibrio no pudo ser superado a través del escalamiento en el conflicto armado, creando las condiciones para una salida negociada.

El proceso de diálogo-negociación sostenido por el gobierno salvadoreño y el FMLN fue largo y complejo, pudiendo ubicar la existencia de dos grandes momentos: el primero se refiere a las rondas de diálogo sostenidas con el gobierno demócrata-cristiano de José Napoleón Duarte, mientras que el segundo comprende el proceso de negociación con el gobierno arenista de Alfredo Cristiani.¹³²

En cuanto al diálogo sostenido con el gobierno demócrata-cristiano, a lo largo de este hubo dos ciclos: el de La Palma que incluyó dos reuniones en el año de 1984, en el cual no se logró llegar a acuerdo al rechazar Duarte la propuesta del FDR-FMLN bajo el argumento de la inconstitucionalidad de la misma, situación que derivó en la suspensión del diálogo; y el de San Salvador, iniciado después de tres años en que el proceso de diálogo permaneció interrumpido.

Habría que señalar que el ciclo de San Salvador se planteó ya en el marco de la firma de los Acuerdos de Esquipulas, mismos que crearían un contexto regional favorable para el proceso de pacificación en Centroamérica, teniendo una importante influencia en el escenario político salvadoreño.

El 7 de agosto de 1987, los presidentes centroamericanos se reunieron para la firma de los Acuerdos de Esquipulas, aprobando el documento “Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, que incluía diez puntos para dar una salida negociada al conflicto en la región: procesos de reconciliación nacional mediante amnistía y diálogo, cese al fuego, democratización mediante el respeto a la libertad de prensa y el pluralismo político, realización de elecciones libres, suspensión de la ayuda militar, no permitir el uso del territorio para agredir a otros estados, reducción del armamento, supervisión nacional e internacional efectuada por un

¹³² Para un seguimiento exhaustivo de todo el proceso de diálogo-negociación, recuperando lo sucedido en cada una de las reuniones, las propuestas que presentaron tanto el FMLN como la delegación gubernamental, los temas de discusión, los puntos de acuerdo y desacuerdo, el papel desempeñado por la ONU, y en general, los rasgos que dieron forma y caracterizaron el proceso de diálogo-negociación que conduciría a la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, véase Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut (compiladores), *La Paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1988*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, CIH-UNAM, 1989; Fernando Harto de la Vera, *El Salvador 1979-1991: la larga marcha hacia la paz*, Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-3, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, mayo de 1994; Carlos Acevedo, “Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 519-520, enero-febrero de 1992.

comité internacional de verificación y seguimiento que corroboraría que los acuerdos se cumplieran, evaluación de los procesos hacia la paz, y promoción del desarrollo.¹³³

De los diferentes elementos contemplados en este acuerdo, directamente relacionado con el proceso de negociación salvadoreño, se señalaba que los gobiernos correspondientes iniciarían el diálogo con todos los grupos desarmados de oposición política y con aquéllos que se hubieran acogido a la amnistía. Con la firma de los acuerdos de Esquipulas, el diálogo y la negociación fueron introducidos como elementos de búsqueda de solución a los conflictos nacionales, adquiriendo en el escenario salvadoreño una determinante influencia.

Como parte del ciclo de San Salvador, se llevaron a cabo dos reuniones más en las cuales la diferencia de posiciones de cada una de las partes impidió la llegada a acuerdos. La oferta del gobierno se mantuvo en plantear la incorporación de los insurgentes al ordenamiento constitucional vigente, exigiéndole para ello la previa deposición de las armas y ofreciendo a cambio la amnistía por los delitos imputados. Una vez legalizada su situación y convertido en partido político, el FMLN podría competir por el poder a través de los procesos electorales. La justificación dada por el gobierno para exigir al FMLN el abandono de la lucha armada como estrategia de acceso al poder, residía en el convencimiento de que las causas que motivaron el estallido del conflicto armado habían desaparecido, y en otros casos se hallaban en vías de solución.

La argumentación insurgente comenzaba por negar que la situación salvadoreña hubiera experimentado cambios significativos que anularan la vigencia de las causas que habían llevado a la guerra. Adicionalmente, desde la lógica del FMLN, no tenía sentido exigir la deposición de las armas y la presentación a elecciones en condiciones que no aseguraban la transparencia y limpieza de los comicios. Por consiguiente, la oferta insurgente planteaba la generación de esas condiciones como paso previo a la convocatoria electoral, mediante la puesta en marcha de un proceso de negociación que diera como resultado la formación de un gobierno de transición con participación rebelde y cuya principal tarea fuera la preparación y convocatoria a elecciones.

En pocas palabras, mientras el gobierno ponía como condición previa para la realización de elecciones con la inclusión del FMLN, la deposición de armas, sin un proceso previo de negociación, el Frente postulaba negociación primero, elecciones después. De esta forma, el eje

¹³³ Cfr. Sara Gordon, *México frente a Centroamérica*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 94.

en torno al cual se definió el debate entre las posiciones del FMLN-FDR y el gobierno de Napoleón Duarte, podría sintetizarse en el dilema elecciones *versus* negociación.

El ciclo de diálogo sostenido entre el gobierno demócrata-cristiano y el FMLN quedaba cerrado. Después de cuatro reuniones en las que se presentaron las propuestas de cada una de las partes, las cuales eran rechazadas por la contraria, sin debatirlas y presentar contra-propuestas que redujeran las distancias, no fue posible llegar a acuerdos y, mucho menos, proceder a la fase de negociaciones.

El triunfo de ARENA en las elecciones presidenciales de 1989, con el recambio en el aparato gubernamental que ello significó, condujo a un cambio en los actores del diálogo. A partir de ese momento un nuevo interlocutor se introdujo a las mesas de negociación.

Aunque ARENA se había manifestado en contra del proceso de diálogo que el gobierno demócrata-cristiano iniciara con el FDR-FMLN, con su llegada al poder ejecutivo reabrió la búsqueda de una solución política al conflicto. En el discurso con el que Cristiani inauguró su gestión, reconoció la necesidad de una solución negociada al conflicto y la legitimidad del FMLN como parte beligerante e interlocutor necesario en la búsqueda de aquélla.

El proceso de diálogo-negociación con el nuevo gobierno dio inicio el mes de septiembre de 1989. A partir de entonces, las sucesivas rondas de diálogo que se llevaron a cabo pueden agruparse en dos ciclos básicos: el de México (de septiembre a octubre 1989) y el de Ginebra (que fue de abril de 1990 a diciembre de 1991).

En cuanto al primero de ellos, este incluyó dos encuentros entre la delegación gubernamental y el FMLN. En el primero, la ronda de negociación no alcanzó ningún consenso en cuestiones de fondo; sin embargo, planteó algunos acuerdos operativos. Al término del encuentro ambas delegaciones suscribieron el "Acuerdo de México" en el cual se comprometían a impulsar un proceso de diálogo con el objetivo de terminar el conflicto.

La siguiente reunión tuvo lugar en San José, Costa Rica, con un orden del día que incluía como tema de discusión el cese de hostilidades sobre la base de las propuestas del gobierno y el FMLN. En tanto el FMLN mantuvo su planteamiento de que el cese al fuego era sólo un paso previo para el cese definitivo de hostilidades y su desmovilización, y que éste estaba vinculado a acuerdos que garantizaran un efectivo proceso de democratización en El Salvador, el gobierno, por su parte, sostuvo que lo primero era alcanzar un cese al fuego para negociar después los acuerdos políticos. En esta ocasión, al igual que en la anterior, el planteamiento del Frente sobre

la Fuerza Armada continuó siendo punto de desacuerdo

La diferencia de posiciones de cada una de las partes impidió alcanzar consensos importantes. El encuentro concluyó con el acuerdo de continuar las negociaciones; no obstante, el incremento de la violencia política en el país, condujo al FMLN a decidir retirarse de las mesas de negociación, quedando el diálogo virtualmente roto. Con ello, el ciclo de México quedaba cerrado.

Ante el fracaso del diálogo, el FMLN optó por la escalada del conflicto, desencadenándose la ofensiva militar de noviembre de 1989. Este hecho reforzó la necesidad del diálogo al corroborar la inviabilidad del triunfo de alguna de las partes o la posibilidad de una salida al conflicto por la vía militar.

Una vez finalizada la ofensiva, los contendientes reemprendieron el proceso de negociación, ahora con un nuevo elemento: la mediación. De esta forma, a principios de 1990, el FMLN y el gobierno salvadoreño demandaron la participación de la ONU como mediadora para la reactivación del proceso de diálogo interrumpido desde el encuentro de San José. El enviado especial del secretario general de la ONU, Alvaro de Soto, se entrevistó en varias ocasiones con ambas partes y finalmente sus gestiones culminaron exitosamente al programarse el inicio de una nueva ronda de conversaciones en Ginebra, que iniciaría en abril de 1990.

Si bien la reunión de Ginebra no constituyó formalmente un encuentro entre la comisión gubernamental y el FMLN, en ella fue posible llegar a un acuerdo. En lo fundamental, el Acuerdo de Ginebra contempló los objetivos del proceso y su mecanismo de verificación, el logro de acuerdos políticos como paso previo para la concertación del cese al fuego, la mediación del secretario general de la ONU, la integración de comisiones de alto nivel plenamente facultadas para concertar acuerdos, así como el reconocimiento del aporte que los partidos políticos y las organizaciones sociales podían dar a la paz, puntos que el FMLN había planteado desde tiempo atrás en sus distintas propuestas de diálogo.

La reunión de Ginebra no sólo inauguró una nueva etapa en el proceso de diálogo-negociación en la cual ambas partes se comprometían a alcanzar acuerdos políticos que permitieran llegar más adelante a un cese al fuego, sino que a partir de ella, la negociación adquiriría, por primera vez, garantías reales de continuidad e irreversibilidad.

Durante la primera reunión de diálogo tras la firma del Acuerdo de Ginebra se determinó la agenda y el calendario de las negociaciones.

Desde la primera jornada de las conversaciones surgieron discrepancias de consideración entre las partes. El propósito del gobierno era conseguir un cese al fuego para luego discutir las propuestas del FMLN sobre la democratización del país. El FMLN, por su parte, reiteró que el cese al fuego sólo podía ser resultado de acuerdos políticos previos que empezaran a sentar las bases de la democratización.

Finalmente, se impuso el planteamiento del FMLN. Así, los temas del diálogo acordados en la agenda fueron. 1) Fuerza Armada; 2) derechos humanos; 3) sistema judicial, 4) sistema electoral; 5) reforma Constitucional; 6) problemática económica y social y, 7) verificación de la ONU del cumplimiento de los acuerdos.¹³⁴

Tras este encuentro, se sucedieron dos reuniones donde teniendo como punto de discusión el tema de la Fuerza Armada, cada una de las partes presentó una propuesta que no fue aceptada por su contraria, no siendo posible llegar a acuerdo alguno.¹³⁵

Como un mecanismo para hacer frente al estancamiento del proceso de negociación, se planteó abandonar momentáneamente aquéllos aspectos en que la diferencia de posiciones dificultaba los acuerdos y discutir otros temas en los que se percibieran menos discrepancias. De esta forma, se acordó dar paso al segundo punto de la agenda: los derechos humanos.

En este terreno sí fue posible lograr avances significativos gracias al documento que Alvaro de Soto propuso a las partes, y que cristalizó en el llamado "Acuerdo de San José", en el que el gobierno salvadoreño y el FMLN se comprometían a garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos.¹³⁶

La siguiente reunión que se llevó a cabo, tuvo nuevamente como tema de discusión el relativo a la Fuerza Armada. El FMLN presentó una propuesta de 18 puntos. El documento

¹³⁴ Cfr. Fernando Harto de la Vera, *El Salvador 1979-1991: la larga marcha hacia la paz*, op. cit., p. 21 y Carlos Acevedo, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", op. cit., p. 25

¹³⁵ El FMLN presentó una propuesta que incluía varios aspectos, como la expulsión de la Fuerza Armada de los oficiales acusados de tortura y asesinato, la desintegración de las fuerzas paramilitares, la suspensión del reclutamiento forzoso, la eliminación de los escuadrones de la muerte y de la Dirección Nacional de Inteligencia (acusada de dirigir a los escuadrones), la reestructuración de la policía y el nombramiento por consenso nacional de los ministros de defensa y del interior. Por su parte, la iniciativa presentada por el gobierno expresaba con nitidez la subordinación del gobierno a los intereses de los mandos militares. Cfr. Fernando Harto de la Vera, *El Salvador 1979-1991: la larga marcha hacia la paz*, op. cit., p. 22.

¹³⁶ El texto del acuerdo estaba estructurado en dos apartados, en el primero se establecían los derechos que ambas partes se comprometían a respetar, y el segundo se refería a la verificación internacional de los aspectos contenidos en la primera parte. Las labores de verificación estarían a cargo de una misión de las Naciones Unidas que contaría con todas las facilidades y garantías para el desempeño de sus funciones. Cfr. *Ibid.*, p. 23.

titulado "Posición del FMLN para desmontar el militarismo, alcanzar el cese al fuego y avanzar a la democracia sin armas" incorporaba a las demandas de reducción, reestructuración y depuración de la Fuerza Armada salvadoreña, el planteamiento de la desaparición gradual de las misma y la formación de una nueva institución de seguridad pública de carácter civil. La delegación gubernamental rechazó la propuesta insurgente y descartó que la desaparición del ejército salvadoreño fuera una materia susceptible de negociación. La ronda finalizó con el único acuerdo de continuar las conversaciones.

Frente a la situación de empantanamiento en torno al tema militar, el mediador de la ONU, Alvaro de Soto, convocó a un encuentro de urgencia, con el propósito de acordar una mecánica que agilizará la discusión de los temas y facilitara la toma de acuerdos. En esta ocasión, De Soto entregó a las partes un documento de trabajo sobre el tema de la Fuerza Armada, que contemplaba la reducción numérica y depuración del ejército, la efectiva investigación de las violaciones a los derechos humanos, la desmovilización de los cuerpos de seguridad, la desaparición del Departamento de Inteligencia Civil y la creación de una policía nacional de carácter civil.

A partir de ese momento, las negociaciones tuvieron como eje la discusión de este documento. Durante la primera reunión que se produjo teniendo como eje el documento de la ONU, las partes presentaron sus valoraciones y contrapropuestas, lográndose un avance significativo en la aproximación de las posturas sobre el tema de la Fuerza Armada. A dicho encuentro siguieron dos reuniones más. Esta ronda negociadora se interrumpió coyunturalmente ante las elecciones de marzo de 1991.

Cabe destacar que la realización de procesos electorales dio lugar, por lo general, a un debilitamiento del proceso de diálogo-negociación.

Menos de una semana después de las votaciones, el FMLN presentó, una propuesta que flexibilizaba sus posiciones anteriores. El objetivo de ésta era lograr el cese al fuego a más tardar el 30 de mayo de 1991, proponiendo para ello abordar simultáneamente tres temas de la agenda acordada en Caracas: Fuerza Armada, reforma constitucional y cese al fuego. El cambio de postura resultó altamente significativo ya que, hasta entonces, el Frente se había negado a abordar simultáneamente diversos puntos de la agenda.

Después de una breve reunión metodológica, las delegaciones del gobierno de Cristiani y del FMLN se reunieron para discutir tres temas de la agenda: el cese del enfrentamiento armado,

la depuración y reestructuración de la Fuerza Armada y las reformas constitucionales. La simultaneidad en la negociación se materializó en la apertura de dos mesas en la primera se discutieron los puntos de la Fuerza Armada y las reformas constitucionales, y en la segunda se trató exclusivamente la concertación del cese al fuego. Las negociaciones se prolongaron durante un poco más de un mes, hasta que finalmente se logró el acuerdo en el que se definían las reformas constitucionales. El Acuerdo de México abarcó los temas de Fuerza Armada, sistema judicial, sistema electoral y derechos humanos.¹³⁷

Este acuerdo se convertía, tras el firmado anteriormente relativo a los derechos humanos, en el segundo logro del ciclo negociador abierto en Ginebra. En efecto, la firma del Acuerdo de México permitía afirmar que el proceso de negociación entraba en una fase final.

En este contexto, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la cual fue instalada formalmente en el país el 26 de julio de 1991.

Tras la firma del Acuerdo de México, durante las dos siguientes reuniones la agenda giró en torno a los puntos pendientes sobre Fuerza Armada y cese al fuego. El clima de acuerdo que había presidido los encuentros anteriores se vio sustituido, en esta ocasión, por un endurecimiento de las posiciones de ambas delegaciones, lo que se condujo a la ausencia de acuerdos.

En un intento por dar agilidad al proceso negociación, el secretario general de la ONU convocó a una reunión en la sede de este organismo en Nueva York. A partir de los consensos alcanzados en las rondas anteriores, la instancia mediadora presentó una nueva propuesta con puntos tales como la depuración y reducción de la Fuerza Armada, cambios en la doctrina y el sistema educativo del ejército, integración de una nueva fuerza policial nacional y creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), como un mecanismo interpartidario con representación de todas las organizaciones representadas en la Asamblea Legislativa, encargada de supervisar la ejecución de los acuerdos finales alcanzados en las negociaciones.

Las discusiones volvieron a empantanarse en la cuestión de la Fuerza Armada hasta que, el FMLN, en un nuevo esfuerzo de flexibilidad, accedió a retirar su exigencia de disolución de la Fuerza Armada y/o fusión de ambas fuerzas militares, demandando, en contrapartida, su

¹³⁷ *Cf. Ibid.*, pp. 28 y 29

integración a la nueva Policía Nacional Civil (PNC)

Pese a la importancia del replanteamiento del Frente, la delegación gubernamental siguió insistiendo en la rendición del FMLN a cambio de una amnistía y de un inseguro derecho a participar en el proceso político, sin garantías de cambios sustanciales en el sistema político

La presión de la comunidad internacional así como del gobierno norteamericano, condujeron por fin a que la delegación del gobierno salvadoreño aceptara la propuesta de la ONU El 25 de septiembre, la ronda de diez días concluyó con la suscripción de los Acuerdos de Nueva York

En cuanto al contenido de los Acuerdos de Nueva York, el documento constaba de ocho puntos El primero de ellos se refería a la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), el segundo, tercero, cuarto y quinto puntos tenían que ver con la depuración, reducción, cambio de doctrina y de sistema educativo de las Fuerzas Armadas; el sexto planteaba la creación de la Policía Nacional Civil; el séptimo trataba sobre el aspecto económico y social y, finalmente, el octavo establecía la continuidad de las negociaciones sobre aspectos aun pendientes de consenso.¹³⁸

La firma de los Acuerdos de Nueva York delineó la recta final del largo y complejo proceso de diálogo-negociación El contenido de los Acuerdos permitió prever que el cierre del proceso de negociación estaba muy cerca, una vez que quedaron establecidos los parámetros fundamentales para lograr un acuerdo definitivo de cese al fuego

El 12 de octubre de 1991, el gobierno y el FMLN iniciaron una nueva ronda de negociaciones para discutir la implementación de los acuerdos. El punto central de la discusión fue una vez más el tema de la Fuerza Armada, dividido en catorce subtemas La reunión concluyó con consensos en siete de ellos (doctrina, sistema educativo, superación de la impunidad, batallones de infantería de reacción inmediata, suspensión de reclutamiento forzoso, reubicación y baja y verificación internacional), con avances en cuatro (depuración, servicios de inteligencia, entidades paramilitares, medidas preventivas y promoción), quedando tres pendientes (Policía Nacional Civil, reducción de la Fuerza Armada y subordinación al poder civil)¹³⁹ A esta reunión siguieron tres mas con el objeto de continuar con la discusión de los temas pendientes.

¹³⁸ *Cfr. Ibid.*, p. 31

¹³⁹ Carlos Acevedo, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN". *op. cit.*, p. 33.

Invitados por Javier Pérez de Cuellar, secretario general de la ONU, la delegación gubernamental y la del FMLN se reunieron en Nueva York a finales de 1991, para analizar los puntos pendientes sobre la reducción y depuración de la Fuerza Armada, la creación de la nueva Policía Nacional Civil, la declaratoria de cese al fuego, la incorporación de la guerrilla a la vida nacional y la calendarización de los acuerdos. Finalmente, tras una larga jornada de discusiones en la sede de las Naciones Unidas, gobierno y guerrilla firmaron el Acta de Nueva York I.

En rigor, lo firmado el 31 de diciembre no fue un acuerdo de paz definitivo, sino el compromiso para firmar ese acuerdo a la mayor brevedad posible. A principios del siguiente año, las partes se reunieron nuevamente en Nueva York para acordar el calendario de ejecución de los acuerdos.

El 16 de enero de 1992, en el castillo de Chapultepec de la ciudad de México, después de 24 reuniones de diálogo-negociación, las delegaciones del gobierno y del FMLN firmaron los Acuerdos de Paz que pusieron fin a más de 10 años de guerra en El Salvador. Además de que plantearon el cese del enfrentamiento armado, en ellos quedaba enunciado el sistema político que regiría el escenario de la posguerra.

Como afirmaba Shafick Handal, miembro de la Comandancia General del FMLN:

“La firma del acuerdo de paz marca la culminación de una etapa decisiva en la amarga y heroica lucha del pueblo salvadoreño por sus ideales de libertad, democracia, dignidad humana y progreso. (...) Los acuerdos que hemos firmado contienen el diseño del nuevo país que deseamos los salvadoreños, la vida que queremos vivir los salvadoreños.”¹⁴⁰

Como fue evidente a lo largo del proceso de negociación, la ONU jugó un papel fundamental para el logro de los acuerdos de paz. Como instancia mediadora, entró en escena en coyunturas de ruptura del proceso de negociación, en que las partes parecían haber agotado la posibilidad de movimiento desde sus posiciones, activando y dando cauce al proceso. A partir de la reunión de Ginebra, bajo la dirección de las Naciones Unidas, la negociación adquirió, por primera vez, un carácter sistemático e ininterrumpido, permitiendo alcanzar finalmente los Acuerdos de Paz.

¹⁴⁰ Carlos Murrillo Zamora, “El Salvador. una solución negociada”, en *Relaciones Internacionales*, Costa Rica. Universidad Nacional. Primer trimestre de 1992, p. 53.

CAPITULO 5

SUMARIO 5. Las elecciones de 1994: la difícil transición a la democracia. 5.1. Un antecedente fundamental: los *Acuerdos de Paz*. 5.1.1. El contenido de los *Acuerdos de Paz*. 5.1.2. Los *Acuerdos de Paz* a dos años de su firma. 5.2. Las elecciones de 1994. "las elecciones del siglo". 5.2.1. Sistema Electoral. 5.2.2. Crónica de las "elecciones del siglo". 5.2.3. Las elecciones de 1994: "el fiasco del siglo". 5.2.4. Análisis de las principales fuerzas políticas. 5.2.5. Una reflexión final sobre las elecciones de 1994.

5. Las elecciones de 1994: la difícil transición a la democracia

El 20 de marzo de 1994 se llevaron a cabo las primeras elecciones después de concluida la guerra, a través de las cuales se elegiría el Presidente de la República, los diputados de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano y los Consejos Municipales de todo el país. Además de ser los primeros comicios en los que participaría el FMLN después de su transformación en partido político, serían los primeros realizados en la etapa posterior a la firma de los *Acuerdos de Paz*, lo que sin duda implicó su realización en un escenario nacional diferente.

Con un conjunto de acuerdos en los campos político, militar y económico-social, lo que supuso transformaciones esenciales en el régimen político, la negociación abrió un proceso de transición política en el país. Como parte de este, se planteó el desarrollo simultáneo de tres transiciones: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización, y del autoritarismo a la democracia. El elemento central de este proceso sería la transición en el régimen político. En este contexto, se plantearon las elecciones de 1994.

5.1 Un antecedente fundamental: los *Acuerdos de Paz*

El 31 de diciembre de 1991, la delegación del gobierno salvadoreño y la Comandancia General del FMLN firmaron en la sede de la ONU el documento que ponía fin a las negociaciones por la paz en El Salvador. Unos cuantos días después, el 16 de enero de 1992 en la Ciudad de México, ambos grupos firmaron el Acta de Chapultepec dando por terminado el conflicto armado que había vivido el país durante una década. El 1º de febrero de ese mismo año, la Comandancia General del FMLN llegó a San Salvador dispuesta a convertir a las cinco organizaciones que conformaban el Frente en un partido político. El periodo revolucionario que se había abierto a principios de los ochenta en El Salvador se cerraba en la mesa de negociaciones y se abría otro

con características distintas.

La firma de los acuerdos constituyó, como ya se vio, la culminación de un largo y complejo proceso de diálogo-negociación, iniciado luego de que los presidentes centroamericanos firmaran el Acuerdo de Esquipulas, mismo que planteaba la búsqueda de una solución global para la pacificación en el istmo, basada en la consolidación de la democracia mediante el diálogo nacional, la amnistía general, el cese al fuego y la celebración de elecciones libres y limpias.

Las negociaciones no fueron fáciles. Tanto ARENA como el FMLN, representantes de dos proyectos políticos diferentes, tuvieron que hacer concesiones y obtener solamente una parte de sus demandas. Con planteamientos muy distintos en la mayoría de los aspectos, ambas partes tuvieron que irse moviendo desde sus posiciones iniciales, flexibilizando sus posturas y sacrificando algunas de sus formulaciones. No obstante, después de 24 reuniones de trabajo se alcanzó el acuerdo que puso término a diez años de guerra civil.

El proceso de negociación salvadoreño no sólo estableció los lineamientos necesarios para poner fin al conflicto armado, también significó la discusión del proyecto político que habría de instaurarse después de la firma de la paz. La orientación de las negociaciones hacia la desmilitarización y la democratización, colocó en el centro del debate el carácter del régimen político que surgiría en la etapa de la posguerra. En concreto, el tema de la representación formal, de las elecciones, y de la conquista del gobierno por medio de esta vía, implicó la negociación del carácter del sistema político. De esta forma, los Acuerdos de Paz no sólo plantearon la conclusión negociada del conflicto armado, sino también las líneas fundamentales que darían forma al régimen político salvadoreño abriendo, en ese sentido, un proceso de transición política en el país.

5.1.1. El contenido de los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz firmados en México constituyeron la culminación de un largo y complejo proceso de diálogo-negociación. En ellos quedaron incluidos el Acuerdo sobre Derechos Humanos, suscrito en Costa Rica el 26 de julio de 1990, el Acuerdo de Reformas Constitucionales firmado en México el 27 de abril de 1991 y los Acuerdos de Nueva York suscritos el 25 de septiembre y el 31 de diciembre de 1991, cubriendo los temas sustantivos de la negociación contemplados en la agenda de Caracas.

Los Acuerdos constan de ocho capítulos: Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, Sistema judicial, Sistema electoral, Tema económico y social, Participación política del FMLN, cese del enfrentamiento armado y verificación de las Naciones Unidas.

Sin duda, una parte fundamental de los acuerdos es la que se refiere al tema de la Fuerza Armada que, como se vio en el capítulo anterior, fue el punto central que mantuvo, en diversas ocasiones, estancadas las posibilidades de avance del proceso de negociación.

En la última fase negociadora se discutió el tema de la Fuerza Armada en torno a tres puntos: reducción, con el acuerdo de que en tiempos de paz el número de efectivos y oficiales debía ser reducido, reestructuración de los cuerpos de seguridad en una nueva policía nacional civil, e impunidad, bajo el consenso de someter al ejército a una evaluación a partir de la cual se iniciaría un proceso de depuración, y mediante la creación de una comisión de la verdad que investigaría los graves hechos de violencia ocurridos en el país. Todos estos puntos tocaban uno de los problemas fundamentales para el futuro del proceso democrático de El Salvador: la subordinación del poder militar al poder civil.

Con ese fin, se planteó la modificación de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada. Si la Constitución de 1983 daba a los militares un cheque en blanco para intervenir en las esferas de la vida política y de la sociedad civil, en los Acuerdos de México quedó definido que la Fuerza Armada tiene como misión “la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio” y que “es una institución permanente al servicio de la Nación, es obediente, apolítica y no deliberante”¹⁴¹ En adelante, la institución castrense “debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere”¹⁴²

De esta forma, se acordó llevar a cabo una reforma al sistema educativo de la Fuerza Armada, someterla a un proceso de depuración y reducción, además de la adopción de medidas destinadas a la superación de la impunidad. En cuanto al proceso de depuración, se haría con base en la evaluación de todos sus miembros, a través de una Comisión *Ad Hoc*, la cual estaría integrada por tres civiles de “reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática”, así como por dos oficiales de intachable trayectoria profesional, quienes sólo

¹⁴¹ *Acuerdos de El Salvador. en el camino de la paz*. Naciones Unidas, 1993. p. 49.

¹⁴² *Ibid*

tendrían acceso a las deliberaciones de la comisión.¹⁴³

De acuerdo con la nueva realidad del país, se acordó someter a la Fuerza Armada a un proceso de reducción “de modo que la dimensión de ésta se ajuste a las funciones que la Constitución le asigna”¹⁴⁴ La reducción comprende las unidades que fueron creadas como consecuencia de la guerra, lo que equivale a reducir su tamaño a los niveles previos al conflicto armado

En cuanto a la superación de la impunidad, se acordó, la creación de la Comisión de la Verdad, integrada por tres personalidades nombradas por el secretario general de la ONU, la cual tendría a su cargo la investigación de los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 “cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”¹⁴⁵ Asimismo, en los acuerdos se reconoció “la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos”.¹⁴⁶

En lo que se refiere a los cuerpos de seguridad pública, los acuerdos contemplaron la creación de la Policía Nacional Civil -único cuerpo policial armado con competencia nacional- para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, la cual estaría bajo la dirección de autoridades civiles. Explícitamente se advierte que “la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios diferentes”¹⁴⁷ La PNC es concebida como “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento, y nueva doctrina”.¹⁴⁸

Este nuevo cuerpo de seguridad estaría adscrito a un Ministerio del Interior reestructurado y al Viceministerio de Seguridad Pública. Se estima que la nueva policía podría llegar a tener unos 10 mil efectivos en el nivel básico y unos 500 en los niveles ejecutivo y superior.

¹⁴³ *Cf. Ibid.*, pp 51 y 52.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 53.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p 17.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p 55

¹⁴⁷ *Ibid.*, p 14.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 61.

En relación con los criterios para la selección de su personal, se establece que se promovería “la incorporación al cuerpo de personal que no haya tenido participación directa en el conflicto armado, sin perjuicio del derecho de los ex miembros de la Policía Nacional y de los excombatientes del FMLN a no ser discriminados y poder incorporarse a la Policía Nacional Civil”¹⁴⁹

La Guardia Nacional y la Policía de Hacienda serían suprimidas como cuerpos de seguridad pública. De igual forma, la Policía Nacional sería disuelta a efecto de constituir la PNC

La Dirección Nacional de Inteligencia igualmente sería suprimida y los servicios de inteligencia del Estado se confiarían a una nueva entidad denominada Organismo de Inteligencia del Estado, subordinado al poder civil y bajo la autoridad directa del Presidente de la República

En relación con las entidades paramilitares, se reconoció el principio de que todo grupo o cuerpo de este tipo debía “ser proscrito dentro del Estado de derecho”. Asimismo, se acordó que toda forma de reclutamiento forzoso quedaría suspendida al ponerse en práctica el cese del enfrentamiento armado.

Otro aspecto considerado en los acuerdos fue el del sistema judicial. De entrada, las partes convinieron en “redefinir la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, para que estuviera integrado de tal forma que asegurara su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración del mismo, no sólo de jueces, sino también de otros sectores de la sociedad salvadoreña”¹⁵⁰. También se acordó una serie de reformas constitucionales destinadas a mejorar aspectos relevantes del sistema judicial, tales como una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y una nueva forma de elección de sus magistrados

En la esfera de los derechos humanos, se convino en la creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, que tendría por misión esencial la de promover los derechos humanos y velar porque éstos fueran respetados¹⁵¹

En el ámbito de acuerdos sobre el sistema electoral, las partes reafirmaron su

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 76

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵¹ *Cfr. Ibid.*

compromiso de promover un proyecto general de reformas, destacando, sobre todo, la creación del Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del Consejo Central de Elecciones, como la “más alta autoridad administrativa y jurisdiccional de lo electoral” De igual forma, se acordó que el Tribunal Supremo Electoral estaría “integrado por miembros sin afiliación partidista, elegidos por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa”.¹⁵²

En cuanto a la participación política del FMLN los acuerdos contemplan, además de la adopción de medidas que garanticen a sus excombatientes el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, la libertad para todos los detenidos por motivos políticos, amplias garantías y seguridad de retorno para los exiliados, lisiados y demás personas que se encontraran fuera del país a causa de motivos generados por el conflicto armado, el compromiso y derecho del FMLN a la participación política y su legalización como partido político.¹⁵³

En el tema económico-social el gobierno impuso su planteamiento de que la política económica gubernamental no era negociable, con lo cual los Acuerdos de Paz no recogen ninguna reforma o modificación sustantiva de la estructura económica del país. Sin embargo, un problema importante que fue retomado en los acuerdos fue el agrario, definiéndose un reparto de tierras a campesinos, agricultores y excombatientes de ambas partes, sobre la base de las tierras que excedan el límite constitucional de 245 hectáreas, de las que son propiedad del Estado y que no son reservas forestales y de las que son ofrecidas en venta al Estado.¹⁵⁴ También se acordó que se respetaría el estado actual de tenencia de tierras dentro de las zonas conflictivas, y que el gobierno salvadoreño otorgaría créditos para el sector agropecuario y la micro y pequeña empresa

Además de medidas encaminadas a agilizar el proceso de reparto de tierras, en el capítulo referido al tema económico y social, el gobierno se comprometió a adoptar una serie de políticas destinadas a aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, a facilitar la “cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y de desarrollo de las comunidades”, a crear un Foro para la Concertación Económica y Social “con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con objeto de lograr un conjunto

¹⁵² *Ibid.*, p. 16.

¹⁵³ *Cfr. Ibid.*, p. 90.

¹⁵⁴ *Cfr. Ibid.*, p. 81

de acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes", y a presentar el Plan de Reconstrucción Nacional el cual tiene "como objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades inmediatas de la población más afectada por la guerra y de los ex combatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada"¹⁵⁵

Por otra parte, los Acuerdos de Paz contemplaron la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), que integrada por dos miembros del gobierno, uno de la Fuerza Armada y uno por cada partido o coalición con representación en la Asamblea Legislativa, tendría como misión la supervisión del cumplimiento de todos los acuerdos alcanzados por las partes, fungiendo como mecanismo de control del proceso de cambios al que darían lugar los acuerdos.

De acuerdo con los Acuerdos, el cese del enfrentamiento armado, visto como "un proceso irreversible, corto, dinámico y de duración predeterminada, que debe aplicarse en todo el territorio nacional",¹⁵⁶ comenzaría el 1° de febrero de 1992 y terminaría el 31 de octubre de ese mismo año. Dicho proceso comprendía cuatro elementos: el cese al fuego, la separación de fuerzas, el fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país, además de la verificación de las Naciones Unidas de todas las actividades anteriormente señaladas.

En cuanto al cumplimiento de los Acuerdos, el calendario de ejecución de los mismos señalaba que, en su mayoría, estos debían de cumplirse en el lapso que iba del 1° de febrero de 1992 al 31 de octubre del mismo año, a más tardar.

Si bien la firma de los Acuerdos traería la paz a El Salvador, el proceso aun no estaba concluido, quedaba pendiente su cumplimiento.

5.1.2 Los Acuerdos de Paz a dos años de su firma

Un aspecto fundamental que contextualizó el escenario en el que se desarrollarían las elecciones de 1994, fue el relacionado con la implementación y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El proceso de desmilitarización, de finalización de la estructura militar del FMLN, de reinserción de

¹⁵⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 86-89

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 91

excombatientes y, en general, las transformaciones en el régimen político, como resultado de las negociaciones, son un elemento indispensable para el análisis del escenario preelectoral

Después de dos años de haberse firmado los acuerdos de Chapultepec, éstos aun no habían sido concluidos. El proceso se había enfrentado a dificultades, y mientras unos ya habían sido alcanzados, otros estaban pendientes.

Una revisión del proceso de instrumentalización de los acuerdos de paz, muestra nítidamente cómo no pudo cumplirse con el calendario acordado en el proceso de negociación. Entre el 1º de febrero y el 15 de diciembre de 1992, se vivió una etapa dominada por el cese del enfrentamiento armado, que tras el cumplimiento de algunos de los acuerdos, culminó con el final de la estructura militar del FMLN y su conversión en partido político. Sin embargo, esto no significó que se hubiese dado cumplimiento a todos los acuerdos firmados, los que debieron recalendarizarse en varias ocasiones.

Las causas de estos retrasos fueron múltiples, pero al menos detrás de ellas parecen determinantes los siguientes aspectos: los temas estaban interrelacionados, y el retraso en el cumplimiento de alguno de ellos repercutió en otros; la negociación no terminó con la firma de los acuerdos el 16 de enero de 1992, sino que éstos establecieron el marco general para su cumplimiento, desarrollándose después de su firma una ardua y compleja negociación de todos los puntos acordados; y, sobre todo, la falta de voluntad política del gobierno para cumplir con algunos de los acuerdos.

Debido a la gran cantidad de acuerdos, a continuación sólo se analizará la implementación de aquellos temas que recogen, con mayor claridad, las transformaciones sufridas en el sistema político salvadoreño.

Acuerdos relativos a la desmilitarización

Fueron tres las medidas llevadas a cabo para enfrentar el tema de la reconversión militar: reducción, reestructuración y depuración.

En relación con la modificación de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada, se ratificó la reforma constitucional que redefine su función, asignándole únicamente la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio, quedando definido a nivel constitucional su nuevo papel.

Vinculado con el proceso de reducción de la Fuerza Armada, hasta el 1º de mayo de 1992

éste fue de 14,356 efectivos, a los que deberían sumarse 6,092, separados de la función de la seguridad pública, lo que dio un total de 20,448 elementos.¹⁵⁷ Como resultado de los Acuerdos de Paz, se estimó que para finales de 1992 la institución militar contaría con 31,500 efectivos.

En cuanto a la desaparición de los cuerpos de seguridad, se disolvió la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. Asimismo, se aprobó el anteproyecto de creación de la Policía Nacional Civil (PNC), se nombró a su director y, en septiembre de 1992, fue inaugurada oficialmente. Sin duda, el aspecto más importante de todo el proceso de reorganización y redefinición de la seguridad pública fue la creación de la PNC, fuera del control de la Fuerza Armada. Se trata de una nueva policía, basada en una nueva doctrina, organización e innovados procedimientos de selección, formación y adiestramiento.

El punto más difícil que se enfrentó para la puesta en marcha y funcionamiento de PNC fue la reducción de la Policía Nacional. En los hechos, se retrasó su desmovilización, se continuó graduando agentes a la vieja usanza, permaneciendo los obstáculos para el despliegue total de la PNC.

La Dirección Nacional de Inteligencia fue disuelta, creándose el Órgano de Inteligencia del Estado, bajo la dirección de un civil. Desde el inicio del cese del enfrentamiento armado se suspendió el reclutamiento forzoso.

En cuanto al proceso de depuración, durante el mes de septiembre de 1992 la Comisión *Ad Hoc* entregó al Presidente Alfredo Cristiani la lista de los oficiales que debían darse de baja. De los 2,200 oficiales de la Fuerza Armada, la Comisión únicamente se había concentrado en el 10% -es decir, alrededor de 200- de los oficiales de más alto rango. Ya con la lista hubo algunos problemas para proceder con las recomendaciones de depuración.

No sin retrasos, en enero de 1993, Cristiani comunicó al secretario general de las Naciones Unidas los detalles de las medidas adoptadas para cumplir con las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc*, las que se cumplieron plenamente.

Sobre el tema de la impunidad, se acordó la creación de la Comisión de la Verdad, la cual tendría a su cargo la investigación de los graves hechos de violencia ocurridos en el país desde 1980, especialmente la de aquellos en la que estuviera comprometido el respeto a los derechos humanos. El Informe de la Comisión de la Verdad¹⁵⁸ se dio a conocer el 15 de marzo de 1993.

¹⁵⁷ Cfr. *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 15 de julio de 1992, p. 3.

¹⁵⁸ "De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador", en *ICA Estudios Centroamericanos*, San

En cuanto a su contenido, la Comisión no fue establecida como un cuerpo jurídico y, por lo tanto, se limitó a hacer recomendaciones legales, políticas o administrativas. Seleccionó una muestra de casos que reflejaban los eventos más brutales del conflicto, o formaban parte de un amplio y sistemático patrón de violaciones; con este criterio se estudiaron 32 de ellos, agrupados en los rubros de: violencia contra los opositores por parte de los agentes del Estado, masacres de campesinos por la Fuerza Armada, asesinatos por los escuadrones de la muerte, y violencia contra opositores por parte del FMLN.

La Comisión recibió testimonio directo de 2 mil personas en relación con 7 mil víctimas, e información de fuentes secundarias relacionadas con más de 18 mil víctimas. Aún con esta cantidad de testimonios, la Comisión sólo pudo atender una pequeña parte de los miles de abusos y crímenes de guerra cometidos durante el conflicto

Fueron fundamentalmente siete las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad.

- 1 Que los responsables por graves violaciones a los derechos humanos que mantenían cargos públicos o militares fueran removidos inmediatamente e inhabilitados para ejercer funciones de esa naturaleza, por lo menos durante 10 años. Con base en las investigaciones, la Comisión pidió que 40 militares fueran removidos de la Fuerza Armada, incluyendo al ministro y viceministro de Defensa, y al Jefe del Estado Mayor.
- 2 Que el FMLN renunciara por siempre a toda forma de violencia en la búsqueda de sus metas políticas
3. Que la mayoría de los abusos estudiados fue cometida por miembros de la Fuerza Armada o por grupos aliados a ella, por lo que debía removerse a todo oficial militar implicado en violaciones a los derechos humanos
- 4 Que se realizara una investigación específica sobre los escuadrones de la muerte, a fin de denunciarlos a la luz pública y erradicar definitivamente su actividad.
- 5 Que ante la ineficiencia del sistema judicial se procediera la renuncia de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia, y en particular del presidente de la misma, por su conducta poco profesional.
- 6 Que el sistema judicial incluyera sanciones por violaciones a los derechos humanos.
- 7 Que las víctimas de violaciones de derechos humanos de ambas partes fueran públicamente

reconocidas y objeto de compensación material ¹⁵⁹

Como era de esperarse, el informe resultó bastante polémico. La respuesta de los sectores conservadores en contra de la Comisión de la Verdad fue impresionante. La Fuerza Armada denunció que se buscaba desprestigiar a la institución militar, declarando que las conclusiones y los planteamientos de dicho informe tergiversaban la realidad histórica y formulaban acusaciones carentes de fundamento y objetividad. Afirmaron que el informe era “injusto, incompleto, ilegal, antrético, parcial y atrevido”, mientras que la Corte Suprema de Justicia rechazó el Informe y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y su presidente anunció que no renunciaría.

El 20 de marzo de 1993 la Asamblea Legislativa aprobó, apresuradamente, la Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz. De acuerdo con el texto, se concedía amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que hubieran cometido delitos políticos.

La evaluación sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz en materia de Fuerza Armada es más optimista que en los otros temas; sin embargo, es importante señalar que el número de militares que fue removido de sus cargos por violaciones a los derechos humanos es sólo una pequeña parte, por lo que muchos responsables de graves atropellos quedaron impunes.

Acuerdos relativos a la finalización de la estructura militar del FMLN

El sistema político salvadoreño sufrió una modificación importante una vez que el FMLN se convirtió en partido político y decidió participar en el campo electoral, que por primera vez en la historia contemporánea del país, cubriría todo el espectro político e ideológico.

El 15 de diciembre de 1992, Naciones Unidas certificó que el FMLN había concluido la destrucción de sus armas de guerra y, por tanto, podía registrarse como partido político. No obstante, un año después, en un barrio de Managua, explotó un arsenal que implicó al FMLN, obligándolo a reconocer que todavía tenía armas en su poder. Aun cuando fue producto de la desconfianza en el proceso de pacificación, el costo político fue muy alto, afectando su credibilidad. A finales de agosto, el jefe de la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) declaró que luego de la explosión del buzón en Nicaragua, el FMLN entregó otros nueve buzones en territorio nicaraguense, dos en suelo hondureño y 109 en El Salvador. Con base en ello, finalmente se dio por terminada la estructura militar del FMLN.

¹⁵⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 311-323.

Acuerdos relativos al proceso de reinserción de excombatientes

Los programas de apoyo para la reinserción de excombatientes a la vida civil resultaron ser lentos y burocráticos. El caso más evidente es el de la transferencia legal de tierras, el cual se había cumplido mínimamente hasta antes del proceso electoral de 1994.

Esta problemática ha resultado ser bastante seria, pues en el fondo está la cuestión de la reinserción a la vida civil e institucional del país, de quienes pasaron años viviendo de y para la violencia, estando incluso en juego la estabilidad del proceso de paz. En diciembre de 1993, en protesta por el retraso en la entrega de tierras y en el pago de sus indemnizaciones, desmovilizados de la Fuerza Armada tomaron la sede del Parlamento.

Acuerdos relativos al tema económico-social

El Foro de Concertación Económico-Social, surgido de los Acuerdos de Paz, representó un novedoso mecanismo de concertación entre gobierno, empresarios y trabajadores, ya que se creó como una instancia de acercamiento y diálogo entre sectores tradicionalmente incomunicados, pero que tenían que trabajar conjuntamente en el ámbito productivo.

No fue fácil llegar a que los tres sectores representados en el Foro se sentaran a la mesa. Hasta finales de 1992 se había logrado definir una agenda y una metodología de trabajo. El inicio de los trabajos, en las subcomisiones creadas -una de aspectos económicos y otra de cuestiones sociales- se orientó a abordar la temática que más interesaba a cada uno de los principales actores en el Foro: la reactivación económica para el sector empresarial y la política laboral para el sector trabajador. La agenda reflejaba una perspectiva de largo y amplio alcance.

El 17 de febrero de 1993, los sectores involucrados firmaron un "Acuerdo de Principios y Compromisos", lo que significó un paso adelante en la generación de un marco propicio para el desarrollo del trabajo en el Foro de Concertación. Sin embargo, posteriormente se produciría una serie de hechos (huelgas, despidos laborales, no ratificación de los convenios de la OIT, falta de consenso en torno al nuevo código de trabajo, etc) y declaraciones que evidenciaron las diferencias existentes entre los sectores. Para el proceso electoral de 1994 ya se había suspendido el trabajo del Foro.

El papel desempeñado por la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ)

Las negociaciones de paz generaron dos nuevas instancias de concertación. La primera de ellas,

el Foro de Concertación Económico-Social, con magros resultados, y COPAZ, concebida en los Acuerdos de Nueva York como la más amplia representación de la sociedad civil, con la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de los acuerdos. Integrada por el gobierno, el FMLN y todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, sin tener facultades ejecutivas, funcionó más como un mecanismo de participación y control de los partidos políticos, que de la sociedad civil.

El funcionamiento de COPAZ es criticable fundamentalmente por dos razones: en primer término, porque generó una burocracia que de muy poco sirvió para agilizar el cumplimiento de los acuerdos, y más bien reprodujo los problemas, pasándolos a las comisiones y subcomisiones que fueron creadas y, en segundo, porque en lugar de ser una instancia de participación de la sociedad civil, lo fue de los partidos políticos, llegándose a acuerdos en función de sus propios intereses.

En términos generales, en el periodo preelectoral, el retraso e incumplimiento de los acuerdos de paz se observaba, sobre todo, en los siguientes campos: a) seguridad pública, b) programa de transferencia de tierras, c) medidas para garantizar la reinserción de los excombatientes, y d) recomendaciones de la Comisión de la Verdad relacionadas con reformas al sistema judicial.

Frente a ello, sería aventurado el valorar como positivo el cumplimiento de los acuerdos. Todavía no se habían concluido en su totalidad, y parecían existir elementos que reflejaban la resistencia de los grupos de derecha para llevar adelante los cambios necesarios que llevaran a la conclusión de éste proceso. Daba la impresión de que, si bien el gobierno se había planteado el terminar con la guerra, no la solución de las causas que la generaron.

5.2 Las elecciones de 1994: "las elecciones del siglo"

El 20 de marzo de 1994 se llevaron a cabo las primeras elecciones después de concluida la guerra. Meses antes de la contienda, el discurso oficial había difundido la idea de que las elecciones de 1994 serían las "elecciones del siglo". Varios eran los elementos que contribuyeron a que se les llamara de esa forma.

Por principio, éstas serían elecciones generales pues a través de ellas se elegiría el Presidente de la República, los 84 diputados de la Asamblea Legislativa y los 20 del Parlamento Centroamericano, y los 282 consejos municipales de todo el país, lo que planteaba un recambio

total de gobierno, en los tres niveles del mismo: ejecutivo, legislativo y alcaldías municipales

Además, estas serían las primeras elecciones realizadas en la etapa de posguerra, lo que implicó su realización en un nuevo escenario político abierto por la firma de los Acuerdos de Paz.

La incorporación civil y política del FMLN, y con ella su transformación en partido político, fueron, quizás, el elemento más significativo para considerar a estas elecciones como el evento más importante del país a lo largo del siglo. Lo anterior, porque significó, por un lado, la inclusión de todas las fuerzas del escenario político, y por el otro, su participación en el plano electoral, permitiéndoles el acceso al aparato gubernamental por esta vía. Con esta contienda, los procesos electorales se consolidaban en el régimen político salvadoreño como la forma de acceso al poder del Estado.

Es importante señalar que, si bien las elecciones eran vistas como la culminación del proceso de paz, los acuerdos aún no habían sido cumplidos en su totalidad, discutiéndose la recalendarización de aquellos que todavía estaban pendientes. Como se indicó líneas arriba, faltaba un largo camino por recorrer para la implementación total de los mismos.

Finalmente, las elecciones de 1994 serían un evento organizado bajo una nueva legislación electoral que recogía todas las reformas al sistema electoral concebidas durante el proceso de negociación. Éstas serían las primeras elecciones basadas en un nuevo código electoral y organizadas por una nueva instancia, el Tribunal Supremo Electoral.

Sin embargo, el hecho de que fueran elecciones realizadas en un contexto de paz, regidas bajo una nueva normativa electoral y organizadas por un organismo electoral producto de los Acuerdos de Paz, con la participación del FMLN después de su transformación en partido político, no serían elementos suficientes para considerarlas las elecciones del siglo.

Para este evento electoral participaron nueve partidos: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), el Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN), el Movimiento de Unidad (MU), el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Convergencia Democrática (CD) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), ampliándose el espectro de las fuerzas participantes en el escenario electoral.

En el espectro político-ideológico los partidos estaban distribuidos de la siguiente manera

Figura 3
Partidos contendientes en el proceso electoral de 1994,
distribuidos por tendencia político-ideológica

FMLN	MNR	CD	PDC	MSN	MU	PCN	MAC	ARENA
izquierda			centro derecha			extrema derecha		

Para la elección presidencial fueron seis los partidos que contendieron y una coalición (el bloque de la izquierda participó en alianza como MNR-CD-FMLN). Los principales partidos, de acuerdo con las encuestas eran: ARENA que postuló a Armando Calderón Sol como su candidato, el PDC con Fidel Chávez Mena, el MNR-CD-FMLN con Rubén Zamora, y el PCN con Roberto Escobar García. Para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa los partidos políticos participaron en todos los departamentos con candidatos independientes. Para las elecciones municipales los partidos concurren solos, aunque variaba según las regiones. A nivel municipal, la izquierda formó distintas coaliciones: FMLN-MNR, CD-FMLN, CD-MNR o CD-MNR-FMLN. Estas alianzas, las cuales variaban de un tipo de elección a otra, no dejaron de generar confusión en el electorado.

5.2.1 Sistema Electoral

Dos son los grandes temas en los que se ha centrado la discusión sobre el sistema electoral salvadoreño: el registro electoral y la ley de la materia. En la medida en que el Código Electoral representa el marco normativo del propio sistema electoral, y el registro electoral una pieza clave dentro del mismo, en el análisis posterior nos detendremos en los rasgos de mayor relevancia de cada uno de estos aspectos.

Como se señaló en el apartado referido al contenido de los Acuerdos de Paz, la reforma al sistema electoral fue uno de los siete puntos que se planteó en la agenda para el diálogo y la negociación. Producto de su discusión, se acordó la creación de la Comisión Especial Electoral de COPAZ, encargada de elaborar un nuevo Código Electoral, el cual entró en vigor el 3 de febrero de 1993. Debido a que el Código constituye el cuerpo jurídico que normaría el proceso electoral de 1994, vale la pena detenerse en su análisis.

El Código Electoral

“El presente Código Electoral tiene por objeto regular las actividades del Cuerpo Electoral, los Organismos Electorales, los Partidos Políticos, así como la actividad del Estado en cuanto se refiere al proceso electoral”.¹⁶⁰ Éste último abarca las elecciones de los siguientes funcionarios: 1) Presidente y Vicepresidente de la República; 2) Diputados al Parlamento Centroamericano; 3) Diputados a la Asamblea Legislativa; y 4) Miembros de los Consejos Municipales.

El Código establece que el sufragio es un derecho y deber de los ciudadanos, cuyo ejercicio es indelegable e irrenunciable. “El voto es libre, directo, igualitario y secreto”. Se señala que “nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades competentes están en la obligación de garantizar la libertad y la pureza del sufragio y de facilitar su ejercicio”.¹⁶¹

Para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, elaborado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Asimismo, se indica que es deber de todo ciudadano obtener el carnet electoral que lo identifique para ejercer el sufragio conforme a la ley, el cual será entregado en forma rápida y expedita por el Tribunal.¹⁶²

La instancia encargada de ejecutar todas las disposiciones que demanda el Código es el Tribunal Supremo Electoral. Entre sus obligaciones se encuentra el velar por el cumplimiento de la Constitución y Leyes que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos y partidos; convocar, organizar y dirigir los procesos electorales, realizar el escrutinio preliminar y definitivo de las elecciones presidenciales, de diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y de Consejos Municipales; divulgar por los medios oficiales y privados de comunicación social, los fines, procedimientos y formas de todo el proceso electoral; y llevar el Registro Electoral debidamente actualizado.¹⁶³ En pocas palabras, el Tribunal cumple una vasta función administrativa en materia electoral

El TSE es definido como una institución de carácter constitucional e independiente de

¹⁶⁰ *Código Electoral*. Colección Textos Legales N° 2. Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES. 1993. p. 3.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 3 y 4

¹⁶² *Cfr Ibid*, p. 4.

¹⁶³ *Cfr Ibid*, pp. 32 y 33

cualquier otro órgano del Estado, sin embargo, en lugar de asumir esta calidad, en los hechos caería en la misma dinámica que el resto de las instituciones “autónomas”, al depender de otras ramas del gobierno, no sólo en materia financiera y presupuestaria, sino también -lo que es más grave- a nivel de decisiones políticas y administrativas. Este sería un problema central del Tribunal, pues en la práctica actuaría como una instancia subordinada al sistema político, sin poder ejecutar reformas con una verdadera independencia del gobierno.

Con el fin de corregir las anomalías características de los procesos electorales del pasado, el nuevo Código Electoral planteó la existencia de nuevas figuras dentro del sistema electoral. De acuerdo con ello se crearon nuevas instancias como la Junta de Vigilancia -organismo permanente integrado por los partidos políticos legalmente inscritos con el objetivo de supervisar el proceso electoral- y el Fiscal Electoral. Además, el nuevo Código plantea la creación de organismos de apoyo al trabajo interno del Tribunal, entre los que destaca la Unidad de Procesamiento de Datos.

En definitiva, aunque el nuevo Código Electoral introdujo cambios importantes, las reformas planteadas estuvieron muy lejos de garantizar la existencia de un sistema electoral seguro y confiable, no sólo por la limitación de las propias reformas, sino esencialmente porque el marco jurídico-electoral respondía en su aplicación a los intereses políticos dominantes.

El Registro Electoral

Sin duda el problema más grave del sistema electoral salvadoreño es el registro electoral. Esta afirmación no es ni nueva ni gratuita.

Cuando Guillermo Ungo evaluaba el sistema electoral en 1989, sostenía que había que hacerle dos reformas estructurales: una, incrementar el número de diputados para permitir la representatividad de las minorías y, la otra, depurar y actualizar el registro electoral. La primera ya se realizó. De 60 diputados que integraban la Asamblea Legislativa, el número se incrementó a 84. Sin embargo, la segunda, que ha sido el principal problema del sistema electoral de las últimas elecciones, continúa sin resolverse.

El registro electoral está integrado por todos los salvadoreños que constitucionalmente están en capacidad de ejercer el sufragio. El Artículo 77 Constitucional lo establece como un registro elaborado por el TSE en forma autónoma y distinto a cualquier otro registro público; estar inscrito en él es condición indispensable para el ejercicio del sufragio. Con la reforma que

sufrió dicho artículo en 1991, se agregó que todos los partidos políticos legalmente inscritos tendrían derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral.¹⁶⁴

El registro electoral es la unidad del TSE encargada de recopilar y procesar los datos para la elaboración del padrón electoral (listado de ciudadanos de un país habilitados constitucionalmente para el ejercicio del sufragio) en forma depurada y actualizada cada tres meses, así como treinta días antes de cualquier evento electoral.

Desde su creación en 1981, el registro electoral fue objeto de fuertes críticas debido a las graves deficiencias estructurales que contiene en su formación e integración, así como en su depuración y, en general, en su funcionamiento.

Para las elecciones de 1982, 1984 y 1985 el documento que sirvió de base para organizar el registro electoral fue la Cédula de Identidad Personal. El padrón electoral se elaboró, en estas ocasiones, tomando como base los archivos de cédulas obtenidas por la ciudadanía en sus respectivos municipios. Como la Cédula de Identidad Personal no fue un documento confiable para la elaboración del registro electoral, se buscaron otras alternativas que disminuyeran las posibilidades de fraude, surgiendo así el proyecto del carnet electoral.¹⁶⁵

Para las elecciones de 1988 el carnet electoral sustituyó a la Cédula de Identidad Personal, documento que se ha venido utilizando desde entonces para la elaboración del registro electoral. Si bien con el carnet electoral se buscó evitar la reproducción de las anomalías observadas para la obtención de las cédulas, en la práctica, trajo consigo nuevos problemas, como los casos de ciudadanos con carnet que no aparecían en los listados electorales y que, por lo tanto, no podían votar, o aquellos en los que los datos del carnet no coincidían con los de los listados, quedando imposibilitados para ejercer el sufragio.

Los dos componentes del registro electoral son el carnet (documento necesario para emitir el sufragio, además de constituir la prueba de que el ciudadano está inscrito en el registro electoral) y el padrón, cuya importancia es clave pues es el instrumento fundamental de la elección

¹⁶⁴ Cfr. *Constitución de la República de El Salvador*, Colección Textos Legales N° 3, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES, 1993, p. 39.

¹⁶⁵ Cfr. José Eusebio Pleitéz, "La confiabilidad del registro electoral salvadoreño", en *Cuadernos del IEJES*, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 8, pp. 105-108.

El registro electoral no se ha materializado como un instrumento que goce de la confianza de los principales actores políticos, ni del resto de la sociedad civil. Y es que las deficiencias, con las que siempre ha contado, lejos de presentarlo como un mecanismo confiable, lo han deslegitimado. Los casos de nombres mal escritos, de doble carnetización, de doble registro de ciudadanos en dos o más municipios, de nombres dobles -muchos de las cuales se ha afirmado que no son homónimos-, de carnetización de menores de edad, además de la gran cantidad de defunciones que incluye (se calcula que existía aproximadamente 60 mil fallecidos dentro de Registro Electoral),¹⁶⁶ son problemas que no estaban resueltos para el proceso electoral de 1994. De esta forma, la actualización y depuración del padrón electoral era una tarea obligada para el TSE, misma que no se cumplió.

En cuanto a la conformación del Registro Electoral mucho se ha insistido en que este proceso se asemeja a un embudo o a un reloj de arena. Para las elecciones de 1994, el TSE desarrolló una campaña durante sesenta días, para entregar carnets electorales, empadronar a nuevos ciudadanos y atender los casos de modificaciones y/o reposiciones. Cuando se conocieron los resultados del plan de empadronamiento y carnetización -si bien se había recibido una gran cantidad de solicitudes de inscripción al registro electoral, al final fue entregada una cantidad mínima de carnets- los partidos políticos, especialmente los de oposición, insistieron en que, los pequeños logros a los que se había llegado mostraban la carencia, por parte del Tribunal, de un plan de acción para abordar la actualización del registro electoral.

Sin embargo, el mayor problema que enfrentaba el registro electoral para las elecciones de 1994 era la exclusión masiva de ciudadanos. A menos de cuatro meses de que se cerrara el plazo legal que señala el Código Electoral para las inscripciones en el registro electoral, una encuesta realizada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, del Ministerio de Economía, señalaba que alrededor de 786,384 personas no tenían carnet electoral, cifra elevadísima si se considera que representaban el 27% de los salvadoreños en edad de votar.¹⁶⁷

Aunque el TSE emprendió un nuevo plan de empadronamiento y carnetización a partir del mes de julio, que se extendió hasta noviembre de 1993, era muy poco el tiempo con el que contó para enfrentar la exclusión masiva de ciudadanos del registro electoral. Si bien durante esta

¹⁶⁶ Félix Ulloa. "El registro electoral una garantía para el proceso democrático de El Salvador", en *Cuadernos del IEJES*. San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 8, p. 40.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 43

nueva campaña hubo un notable incremento en el llenado del documento necesario para obtener el carnet, hubo un gran rezago en su entrega.

Finalmente, según los datos del propio Tribunal Supremo Electoral, de una población total de 5,047,925 personas, 2,700,430 tenían 18 años o más, lo cual significaba que más de la mitad de los salvadoreños, el 53.49%, tenía derecho a ejercer el sufragio. Aunque estos 2,700,430 ciudadanos en edad de votar deberían estar inscritos en el registro electoral elaborado por el TSE, en los hechos sólo 1,956,130 lo estaban y contaban con su respectivo carnet. Además, había 295,576 ciudadanos que sí estaban inscritos en el registro, pero no contaban con su carnet, lo que les impedía ejercer su derecho al voto.¹⁶⁸

Si comparamos el número de personas inscritas (1,956,130) -prescindiendo de si tienen o no carnet electoral- con el de los que estaban en edad de votar (2,700,430), resulta que 744,300 ciudadanos no habían sido incluidos en el registro electoral, representando el 27.56% de la población total en edad de votar. Si a esta cantidad añadimos los que tampoco podrían ejercer el sufragio por no tener su carnet, aunque sí estuvieran inscritos en el registro electoral, el número de ciudadanos excluidos aumentó a 1,039,876, lo que representaba el 38.5% de la población en edad de votar.

Este elevadísimo número de ciudadanos excluidos del derecho a sufragar representó el primer cuestionamiento importante al proceso. Unas elecciones que de antemano habían excluido a más de un tercio de los ciudadanos con derecho al voto, difícilmente podrían considerarse libres. Adicionalmente, de existir selectividad política en ese "rasuramiento" masivo de ciudadanos (particularmente posibles votantes de la oposición, como argumentó en distintas ocasiones el FMLN), estaríamos en presencia de un descomunal dispositivo de fraude electoral orquestado desde la cúpula del gobierno arenista.

No deja de ser un absurdo que ARENA, partido que se ubicaba a la cabeza de las preferencias del electorado, no haya solicitado al TSE ampliar los plazos o posponer la fecha de la elección con el fin de que todos los salvadoreños en edad de votar quedaran incluidos en el padrón electoral y contaran con su respectivo carnet, lo cual, de haberlo hecho, hubiera favorecido una elección con una amplísima participación que, sin lugar a dudas, hubiera dado una mayor legitimidad y respaldo social al partido vencedor. Sin embargo, el no haber actuado

¹⁶⁸ Editorial. "¿Son libres las elecciones de 1994?", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 539, septiembre de 1993, pp. 802 y 803

en esta dirección, nos plantearía el poco interés de este partido por impulsar una votación masiva, como si le resultara conveniente una votación restringida, aun cuando le restara respaldo a su posible triunfo en las urnas.

5.2.2 Crónica de las “elecciones del siglo”

Una primera cuestión a considerarse antes de evaluar el resultado electoral de marzo de 1994, es el escenario en que se desarrollaron las campañas de los partidos políticos participantes.

Dos aspectos que delimitaron el escenario preelectoral fueron la ola delincencial, por una parte, y la violencia política vivida en el país en los meses anteriores a los comicios, por la otra. Sobre el primero, debe decirse que la notable cantidad de delitos registrados y, sobre todo, el elevado grado de violencia con que se cometieron éstos, hicieron de la delincuencia (según una encuesta de opinión pública del Instituto Universitario de Opinión Pública) el principal problema de la población, seguido muy de cerca por la pobreza.¹⁶⁹ La ola delincencial generó una persistente sensación de inseguridad en la población en pleno escenario preelectoral

A la par de la ola delincencial, se desató otra de violencia política en la que fueron asesinados algunos líderes militantes del FMLN, y se registraron varios atentados contra miembros de la oposición. El resurgimiento de un nuevo espiral de violencia, así como de lo que ONUSAL llamó tímidamente “grupos irregulares” (sin duda, escuadrones de la muerte), atentó contra la consolidación del proceso paz en El Salvador. Frente a la ola delincencial y la violencia política, el gobierno actuó con disimulo, dejando ver la falta de voluntad para prevenirlas y combatirlas

La violencia y la inseguridad generadas por la proliferación de la delincuencia y el crimen político tienen un significado que no puede pasarse por alto en un contexto electoral, en la medida en que son rasgos que en nada contribuyeron en la creación de condiciones que garantizaran un ambiente idóneo para hablar de elecciones verdaderamente libres. Las elecciones de marzo de 1994 no podían ser efectivamente libres si la población, aun en tiempos de paz, estaba sumida en un clima de inseguridad.

Además de estos elementos, las llamadas “elecciones del siglo” se realizaron en un

¹⁶⁹ Para el 40.2% de la población, la delincuencia era el principal problema que se vivía en el país. Cfr. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Los salvadoreños y la evaluación de 1993”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 541-542, noviembre-diciembre de 1993, p. 1146.

contexto de graves irregularidades que limitaron la participación ciudadana. Apenas iniciada la contienda, las anomalías se hicieron presentes.

La apertura de las mesas de votación se convirtió en un primer síntoma de desorden electoral. "En la Feria Internacional, tradicional centro de votación, cinco urnas abrieron casi tres horas después de la hora establecida."¹⁷⁰ El retraso en la apertura de los centros de votación fue un elemento que se repetiría en todo el país. El desorden, con sus implicaciones, comenzaba a aparecer.

La larga espera y las filas enormes para poder votar; la falta de espacio en las casillas, que dificultaba la emisión del sufragio en condiciones de libertad y privacidad, las aglomeraciones en torno a las urnas y la ilegal propaganda de algunos partidos dentro de los centros de votación, junto con la presencia de grupos partidarios haciendo proselitismo en el interior de las casillas, fueron una constante en esta primera etapa de la jornada.

Si bien días antes de la elección fueron exhibidos los listados en lugares públicos, éstos eran, en su mayoría, ilegibles, estaban colocados en desorden y, además, no coincidieron con el padrón electoral de las casillas.

Los problemas de la actualización y depuración del registro electoral, planteados desde meses antes a la contienda por los partidos de oposición hacían presencia, dejando fuera de las elecciones a muchos votantes, o impidiéndoles a otros ejercer su derecho al sufragio. Se dio el caso de personas que, con su carnet en la mano y trámites cubiertos, llegaron a los centros de votación y no encontraron su nombre en el padrón electoral. Después de haberse formado durante horas y pasar a la mesa para votar, "...lo sentimos mucho, lástima que usted no está en la lista, búsquese en otra mesa", o "...no, si usted ya votó, su nombre ya está tachado", porque también se dio el caso de personas que fueron a votar y encontraron que ya otros lo habían hecho por ellos. Bastaba un nombre mal escrito o que cualquier número de registro no coincidiera, para que el votante no pudiera ejercer el sufragio. Se dejaba fuera a muchos ciudadanos con carnet, ¡ah, pero eso sí! muchas personas ya fallecidas estaban en el padrón y, además, ¡habían ido a votar!¹⁷¹

El desorden fue inocultable. El padrón electoral estaba repleto de anomalías. "(..)" en

¹⁷⁰ Víctor Flores García, "Crónica de "las elecciones del siglo". Suplemento Electoral, en *Tendencias*, San Salvador, núm. 28, marzo de 1994, p. 3.

¹⁷¹ *Cfr. Ibid*

Ilopango no estaba incluida la letra "P" y en Apopa no había más que la mitad del listado. En Mejicanos, en la escuela República del Perú, marcaban el dedo antes de votar, no permitiendo hacerlo después; en Guazapa, quitaban el carnet y anotaban a la gente en una lista; en una urna de San Miguel, a los votantes de ARENA se les entregaba seis boletas para cada elección, en Usulután, se permitió votar a muchas personas sin carnet; en Soyapango, un grupo de menores de edad con carnet electoral pudo votar ."¹⁷² Y así la lista es interminable.

Finalmente, la noche del 20 una nueva denuncia se agregó a las muchas irregularidades registradas durante la jornada electoral. Los técnicos de ONUSAL, del FMLN, de los partidos de oposición y los observadores internacionales, habían sido expulsados por el Tribunal Supremo Electoral del centro de cómputo donde se llevaba a cabo el escrutinio de la votación.

En síntesis, los problemas en el registro electoral que se vieron reflejados en la inconsistencia del padrón, la insuficiencia de centros de votación, lo que generó congestionamientos innecesarios, el desorden en las Juntas Receptoras de Votos, la apertura tardía de los centros de votación; la colocación arbitraria de los listados, el escrutinio lento, con falta de transparencia; los problemas con el transporte, entre otras, fueron algunas de las irregularidades que estuvieron presentes a lo largo de la jornada electoral.

Aunque se trató de un proceso organizado por un nuevo código y un organismo rector surgidos de los Acuerdos de Paz, las anomalías del 20 de marzo fueron, muchas de ellas, las mismas de procesos anteriores, evidenciando cómo desde el gobierno se seguían controlando y manipulando las elecciones.

Haciendo a un lado la inmensa cantidad de irregularidades bajo las cuales se desarrolló el proceso, inusualmente la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) afirmó: "nos congratulamos de que la histórica jornada del 20 de marzo de 1994 se haya llevado a cabo en paz y en libertad, sin que se recibieran denuncias de incidentes graves. Aunque con pequeñas anomalías, la votación fue justa, consolidándose el proceso democrático en El Salvador"¹⁷³

Como por ley está establecido que para obtener el triunfo en la elección presidencial el partido mayoritario necesita obtener como mínimo el 50% más uno de la votación, fue necesaria una segunda vuelta realizada el 24 de abril, en la que los dos partidos mayoritarios de la primera

¹⁷² *Ibid.*, p. 5

¹⁷³ ONUSAL. Boletín de Prensa no. 258, 23 de marzo de 1994

vuelta (ARENA con Armando Calderón Sol y CD-FMLN-MNR con Rubén Zamora) se disputaron la presidencia. Pese a las recomendaciones hechas por los partidos políticos al TSE, muchas de las anomalías de la primera vuelta volvieron a repetirse.

4 2.3. Las elecciones de 1994: “el fiasco del siglo”

En dos editoriales publicados en la Revista ECA números 537-538 y 539 de la Universidad Centroamericana se planteaba que las elecciones generales de 1994, además de ser históricas y libres, como afirmaba el discurso oficial, serían las elecciones del siglo. En un número siguiente, luego de haberse llevado a cabo, éstas ya eran vistas como el fiasco del siglo. ¿Por qué hubo este cambio en la percepción de lo que fue el evento electoral?

El elevado abstencionismo: desconfianza, desinterés y falta de representatividad

Un balance rápido de los votos válidos obtenidos en los procesos electorales realizados en el país desde 1982 mostraría que la participación electoral se había estabilizado en torno al millón de votantes. Partiendo de ello, los niveles de participación del electorado en los comicios del 20 de marzo y del 24 de abril (un millón y medio de electores, aproximadamente) estuvieron por encima de los márgenes históricos recientes del país. No obstante, cabe hacer algunas reflexiones.

En primer término, el registro electoral, según el Tribunal Supremo Electoral, constaba de 2.7 millones de electores, sin embargo, de acuerdo con ONUSAL, el día de la elección sólo 2,350,000 tenían el carnet y, por lo tanto, éste sería el número de ciudadanos que podía ejercer el sufragio ¹⁷⁴

En segundo lugar, en la elección presidencial del 20 de marzo votaron 1,431,053 de los 2,350,000 ciudadanos registrados; es decir, el 60% de los electores. Hubo, así, alrededor de 920 mil ciudadanos que no votaron. Prescindiendo de la enorme cantidad de obstáculos e irregularidades con las que muchos electores se encontraron para emitir el sufragio, el 40% de ellos no concurrió a las urnas. En la segunda vuelta de la elección presidencial la abstención alcanzó el 47%, pese a la publicidad del Tribunal Supremo Electoral que prometía que el 24 de abril “votar sería más fácil” y a la impresionante publicidad del partido oficial para motivar a la

¹⁷⁴ Cfr. Editorial, “Las elecciones: el fiasco del siglo”, en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 545-546. marzo-abril de 1994, p. 149.

población a concurrir por segunda vez a las urnas ¹⁷⁵

Es innegable que los porcentajes de abstencionismo desconcertaron a quienes esperaban una mayor concurrencia a las urnas, en correspondencia con las transformaciones experimentadas en el país. Por primera vez en casi dos décadas, habría elecciones supuestamente libres, en las cuales participarían todas las fuerzas del espectro político. Por primera vez desde el inicio del conflicto bélico, el FMLN, transformado en una fuerza política, contendría en el escenario electoral. Por primera vez desde la firma de los acuerdos de paz, existía la posibilidad de cambiar en un solo evento electoral el poder entero del Estado, tanto los órganos fundamentales del gobierno como los de la red de poderes locales. Adicionalmente, se había trabajado en la reforma del sistema electoral y se había lanzado, también, una gran campaña por parte del Tribunal Supremo Electoral y de las principales fuerzas contendientes, exhortando a la población a votar.

La conjunción de las circunstancias arriba señaladas, las cuales convergieron en la coyuntura electoral de 1994, llevó a pensar que, si bien la historia electoral reciente de El Salvador había mostrado invariablemente altos índices de ausentismo, las condiciones esta vez eran distintas, favoreciendo una masiva asistencia a las urnas. No obstante, la realidad fue distinta

El elevado abstencionismo registrado el 20 de marzo y el 24 de abril no puede explicarse únicamente por las graves deficiencias e innumerables anomalías del sistema electoral salvadoreño. La abstención que caracterizó las elecciones de 1994 también fue producto de la desconfianza en la transparencia del proceso y en la institucionalidad del Estado, así como del poco interés de amplias franjas de la población en la política y en los procesos políticos

De acuerdo con la encuesta pre-electoral del IUDOP, casi la mitad de la población tenía poco o ningún interés en el proceso; los ciudadanos mostraban una invariable desconfianza hacia el mismo, la cual no se concentraba únicamente en el sistema electoral, sino -como se decía- frente a toda la institucionalidad del Estado. Ni el final de la guerra, ni los acuerdos de paz, habían modificado sustancialmente la desconfianza de la población hacia las elecciones

Al no concurrir masivamente en dos oportunidades, y presentarse los elevados niveles de abstencionismo, amplios sectores de la población rechazaron el sistema electoral surgido de los Acuerdos de Paz, cuestionaron la legitimidad de las elecciones y la representatividad del nuevo

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 150

gobierno, limitando el alcance del triunfo del partido oficial.

Por otra parte, la abstención demuestra de manera clara la falta de representatividad de las fuerzas contendientes. Los partidos políticos no pudieron motivar a través de sus plataformas y propuestas la participación de los ciudadanos. Para quienes se abstuvieron de votar, ninguno de los partidos, ni siquiera ARENA o la Coalición de izquierda, representó una alternativa viable.

Pese a la larga e intensa publicidad electoral insistiendo en la participación masiva, sobre todo la del partido oficial, buena parte de la población no se interesó en las elecciones. Sin duda, la escasa representatividad social en el proceso político, clara percepción de una parte de la población, también fue un elemento favorecedor del abstencionismo. Puede afirmarse, sin temor a exagerar, que estas elecciones permitieron constatar el poco interés en la política y en participar en ella para importantes sectores de la población, así como el descrédito del sistema político-electoral, la desconfianza en la institucionalidad del Estado y la poca representatividad de las fuerzas participantes.

No debe dejar de mencionarse que el clima de inseguridad y amenaza, provocado por la delincuencia y la violencia política, presente en la coyuntura preelectoral, pudo haber contribuido a que una parte de la población no acudiera a las urnas.

El triunfo de ARENA y sus limitaciones

El holgado triunfo obtenido por ARENA el 20 de marzo, ratificado el 24 de abril, constituye su cuarta victoria electoral consecutiva desde las elecciones legislativas de 1988. Las elecciones de 1994 representaron para ARENA un triunfo contundente en los tres niveles de las mismas (presidente, diputados y alcaldes).

El resultado de la elección presidencial del 20 de marzo se conoció oficialmente diez días después, debido a las deficiencias del centro de cómputo del Tribunal Supremo Electoral. Según los resultados oficiales de la primera vuelta, de 1,307,657 votos, 651,632 (49.1%) correspondieron a ARENA, 331,629 (24.9%) a la Coalición de izquierda; 215,936 (16.27%) al Partido Demócrata Cristiano; y 127,639 (9.62%) a los otros partidos (ver Cuadro 17). Además, se declararon 70,935 votos nulos, 28,381 en blanco y fueron impugnados 4,883. Todo esto hizo un total de 1,431,035 votos emitidos.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Cfr. Rodolfo Cardenal, "Las elecciones: el fisco del siglo", en Cuaderno de Trabajo No. 6, Foro Proceso Electoral y Democratización, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, San Salvador, 1994, p. 12.

CUADRO 17								
EL SALVADOR								
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994								
(número de votos y porcentajes de los principales partidos)								
	ARENA		CD-FMLN		PDC		Otros	
	Votos	%	votos	%	votos	%	votos	%
1a Vuelta	651,632	49.1	331,629	24.9	215,936	16.27	127,639	9.62
2a Vuelta	818,264	68.3	378,980	31.7				

Al no obtener la mayoría absoluta, se impuso una segunda vuelta¹⁷⁷ entre ARENA y la Coalición para elegir presidente y vicepresidente ARENA aventajó a la Coalición dos a uno, con 818,264 (68.3%) contra 378,980 (31.7%) votos¹⁷⁸

En la Asamblea Legislativa ARENA obtuvo 39 diputados (mismo número que consiguió en las elecciones legislativas de 1991); el FMLN 21; el PDC 18, el PCN 4; CD 1, y el Movimiento Unidad 1¹⁷⁹ (ver Cuadro 18).

CUADRO 18	
EL SALVADOR	
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES	
LEGISLATIVAS DE 1994	
(número de diputados según partido político)	
Partido Político	Número de Diputados
ARENA	39
PDC	18
FMLN	21
PCN	4
CD	1
UNIDAD	1
Total	84

De esta forma, a nivel legislativo, ARENA se mantuvo como la primera fuerza y, aunque no superó su número de diputados, obtuvo un margen de maniobra muy cómodo. Sumando los 39 diputados arenistas, con los cuatro diputados incondicionales del PCN, la derecha sigue controlando la mayoría simple, suficiente para imponer su posición en todos los proyectos legislativos que no requieran de la mayoría calificada.

¹⁷⁷ Mecanismo establecido por la ley para la elección presidencial cuando el partido mayoritario no obtiene el 50% más uno de la votación como mínimo.

¹⁷⁸ Editorial, "Las elecciones: el fiasco del siglo", *op. cit.*, p. 149.

¹⁷⁹ *Ibid* p. 158

No obstante la esperada respuesta popular que, al final no se produjo, el FMLN se ha convertido en la segunda fuerza de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, es una fuerza débil, ya que tendrá que luchar contra sus propias divisiones internas y contra el bloque integrado por ARENA y el Partido de Conciliación Nacional, a los cuales tiende a sumarse con demasiada facilidad el Partido Demócrata Cristiano

En las elecciones municipales, de las 262 alcaldías, ARENA obtuvo 206; el PDC 29, el FMLN 16; el PCN 10, y el Movimiento Auténtico Cristiano ¹⁸⁰ (ver Cuadro 19) En este nivel de la elección, la abstención y las anomalías ocurridas a lo largo del proceso electoral fueron determinantes, ya que en muchos municipios la asignación de las respectivas alcaldías se decidió por márgenes muy estrechos de votación.

CUADRO 19	
EL SALVADOR	
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1994	
(número de alcaldías por partido político)	
Partido	Número de alcaldías
ARENA	206
PDC	29
FMLN	16
PCN	10
MAC	1
Total	262

A la vista de tales resultados, es inevitable preguntarse cómo es posible que un partido con la tradición antidemocrática, autoritaria y escuadronera como ARENA, directamente responsable de incontables crímenes políticos y de buena parte de los problemas principales que afectan a la mayoría de los salvadoreños, haya obtenido el mayor respaldo social.

Para varios analistas, el temor que privaba en la población fue un factor determinante para votar por el partido oficial Aunque paradójico, de acuerdo con datos de una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, la ciudadanía votó por miedo a perder su empleo, a más pobreza, al resurgimiento de los escuadrones de la muerte y de la guerra, todos ellos "miedos" inducidos hábilmente por la publicidad electoral de ARENA, situación que en algo nos recuerda el caso mexicano en 1994

Una segunda explicación del triunfo arenista es la abstención Ya sea libre o forzada, al

¹⁸⁰ *Ibid*

final favoreció al partido oficial, el cual, aparentemente, quería una votación cuyos márgenes evitaran la demostración cabal del descontento

Un tercer factor lo constituyó la millonaria campaña propagandística montada por ARENA, que no perdió ocasión para explotar a su favor la firma de los Acuerdos de Paz. ARENA llevó a cabo una campaña electoral que, tanto en recursos materiales como en aspectos técnicos, resultó impresionante y desproporcionada. Aun cuando parezca absurdo, una campaña propagandística de primer mundo tuvo sus efectos en una población del tercer mundo.

Además de estos elementos habría que considerar los errores cometidos por la izquierda, que lógicamente restaron votos a la misma. Cayó en la trampa del presidencialismo, olvidándose de las dos otras elecciones y confiando en que la campaña para la presidencia influiría en la elección de diputados y de consejos municipales, la falta de cohesión interna entre los cinco partidos del FMLN, Convergencia Democrática y el Movimiento Nacional Revolucionario, hizo que en los meses preelectorales privara un fuerte divisionismo interno que la debilitó, la imposición de candidatos para las elecciones regionales y locales, relegando la opinión de los líderes naturales de los pueblos y las comunidades ante los intereses partidarios; la aceptación de las "reglas de juego" ya establecidas y los estilos de campaña tradicionales, sin advertir, al menos en público, que la estructura electoral estaba operando en contra de sus intereses, impidiéndole participar en condiciones iguales; y, finalmente, la Coalición se equivocó al haber silenciado su protagonismo en la negociación y en la pacificación, para no discutir el protagonismo del FMLN en la guerra.

5.2.4 Análisis de las principales fuerzas políticas

Los resultados anteriores no sólo dieron la presidencia a ARENA, sino también la mayoría en la Asamblea Legislativa y en las municipalidades. Después de las elecciones, ARENA se consolidó como la primera fuerza política del país. No debe menospreciarse que más de medio millón de salvadoreños haya votado por este partido en la primera vuelta y que más de 810 mil lo haya hecho en la segunda. Sin embargo, el triunfo no fue tan aplastante como lo presentó la publicidad, pues sólo el 25% de la población total en edad de votar lo hizo por ARENA. Para la segunda vuelta el apoyo electoral a ARENA aumentó, llegando al 34% de la población en edad de votar, es decir, en el mejor de los casos sólo poco más de un tercio de los salvadoreños dio su voto para este partido, y quien sabe cuantos de esos sufragios fueron realmente por convicción.

La izquierda salvadoreña, representada por CD-FMLN, se convirtió en la segunda fuerza electoral. No cabe duda de que con los 331,629 votos obtenidos el 20 de marzo, y los 378,980 del 24 de abril, la coalición de izquierda mostró tener un respaldo social nada despreciable. Debe considerarse, adicionalmente, que las elecciones de 1994 fueron las primeras en las que el FMLN participó como partido político, arrastrando el estigma de la guerra y el caudal de propaganda en su contra.

Es importante señalar que la tasa de crecimiento electoral de la izquierda, desde su primera participación en las elecciones de los años ochenta, tras su reinserción en el sistema político legal, ha sido considerable, al pasar del 3.8% de los votos en 1989, al 12.2% en 1991, y saltar luego al 25% en las elecciones de 1994. Ninguna otra fuerza política pasada o reciente en la historia de El Salvador ha mostrado tal dinámica de crecimiento electoral.

Por otra parte, en estas elecciones, más que en cualquiera de las anteriores, quedó claro el desgaste y la decadencia del Partido Demócrata Cristiano. Las divisiones internas, el oportunismo político y la corrupción en su interior explican, de alguna forma, el hecho

En lo que se refiere al sistema de partidos, los resultados electorales plantearon el afianzamiento de la tendencia ya anunciada en los anteriores comicios: la consolidación de la opción conservadora. ARENA aparece como el partido predominante del sistema político salvadoreño y la izquierda, desplazando a las fuerzas del centro como la Democracia Cristiana, ocupa el segundo puesto

Los resultados de este evento han planteado cambios en el sistema de partidos. Entre 1982 y 1989 éste se había caracterizado por ser bipolar, es decir, la dinámica de la competencia electoral giraba alrededor de dos polos (PCD y ARENA), con cuatro actores relevantes: tres partidos (PDC, ARENA y el PCN) y una coalición (CD). A partir de las elecciones de 1994, a pesar de que el sistema de partidos sigue siendo bipolar, se plantea un cambio en uno de los dos polos, ya que estos pasan a estar definidos por el binomio ARENA-FMLN. Los actores relevantes se reducen a tres: dos partidos (ARENA y el PDC) y una coalición (FMLN).

5.2.5 Una reflexión final sobre las elecciones de 1994

Después de este seguimiento del proceso electoral de 1994, nos pareció una reflexión obligada, en el cierre de este capítulo, analizar el significado que tuvieron estas elecciones en términos de democratización, es decir, en que medida estas contribuyeron en este sentido o si, por el

contrario, significaron un retroceso en esta dirección.

El proceso electoral de 1994 estuvo caracterizado por una gran cantidad de aspectos, unos que sin duda nos refieren al contenido democrático de este evento, y otros que, por el contrario, nos plantean el largo camino que aún queda por recorrer en la *democratización del escenario salvadoreño*. Poner énfasis únicamente en aquellos rasgos que nos hablan de democratización o recuperar exclusivamente los que nos plantearían el contenido poco democrático de esta contienda, nos llevaría a sacar conclusiones equivocadas y a darle a estas elecciones un valor que no tienen. De esta forma, a continuación nos referiremos a estas dos caras del mismo proceso.

Uno de los rasgos más significativos que caracterizó estas elecciones fue la participación del FMLN en el escenario electoral, después de su transformación formal en partido político. Este representó un hecho de gran relevancia no sólo porque supuso la inclusión de la izquierda en un espacio del cual había sido excluida, sino también porque planteó por primera vez en mucho tiempo la participación de todas las fuerzas del escenario político en el plano electoral, permitiéndoles a través de esta vía el acceso al aparato gubernamental.

Ahora bien, el que se abriera la participación en el ámbito electoral a todas las fuerzas políticas existentes en la sociedad salvadoreña, y que entre éstas se debatiera verdaderamente la presidencia, además de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa, los 20 del Parlamento Centroamericano y los 282 consejos municipales de todo el país, representó un gran cambio en relación con los rasgos que habían caracterizado a este tipo de eventos, en la medida en que estuvo presente el criterio de la competitividad. Si las elecciones llevadas a cabo en el periodo de las dictaduras militares contaron únicamente con la participación del partido oficial, la competitividad, como uno de los aspectos que dan forma a un evento verdaderamente democrático, fue negada. Asimismo, que en las elecciones realizadas durante los ochenta y principios de los noventa, la izquierda fuera una fuerza excluida del escenario electoral, condujo a que la competitividad de estos eventos estuviera limitada a la participación de las agrupaciones legalizadas. El que en esta ocasión la competencia girara en torno no sólo a algunos de los partidos políticos, sino de todos los existentes en la sociedad salvadoreña, dio a estas elecciones un rasgo central, definitorio de todo proceso de democratización: la competitividad.

El que la competitividad fuera uno de los criterios presentes durante esta contienda, condujo a que la incertidumbre fuera otro de los aspectos que normarían este evento. En efecto, el que se planteara una verdadera competencia entre las fuerzas políticas participantes y que el

partido ganador no estuviera determinado de ante mano, como sucedía en las décadas pasadas, no pudiendo saber antes de la elección qué partido lograría el triunfo, llevó a que la incertidumbre fuera una más de las características de estas elecciones

La participación de todas las fuerzas políticas en el escenario electoral, así como la existencia de criterios como la competitividad y la incertidumbre, sin duda significaron un cambio sustancial en los rasgos que hasta antes de 1994 habían dado forma a los procesos electorales, pero no solo. Todos estos aspectos, son puntos de referencia obligados para hablar del contenido democrático de este evento.

La importancia de estos factores para la democratización resulta indiscutible, no obstante y sin pretender con ello minimizar el significado de aquéllos, también otros aspectos caracterizaron el proceso electoral de 1994.

No deja de llamar la atención, las declaraciones hechas por distintos actores, en el sentido de que las elecciones de 1994 planteaban la consolidación del proceso democrático en El Salvador. En esta dirección, fueron diversas declaraciones en las cuales el discurso oficial llamaba a estas elecciones como las más libres, considerándolas como una muestra del proceso de consolidación democrática que se estaba llevando a cabo en el país. Asimismo, días después de las elecciones, en un boletín de prensa, la ONUSAL señalaba: “nos congratulamos de que la histórica jornada del 20 de marzo se haya llevado a cabo en paz y en libertad (. .) consolidándose el proceso democrático en El Salvador”

La ola delincencial y de violencia política presente en el escenario preelectoral, así como la enorme cantidad de anomalías e irregularidades ocurridas a lo largo de todo el proceso, vetaron la posibilidad de elecciones verdaderamente democráticas que, de haber sido así, por supuesto hubieran contribuido, además de otros muchos aspectos, en el avance del proceso de consolidación democrática en el país.

En el primer capítulo habíamos señalado que para que la democracia formal o política funcionara, debían cumplirse con cabalidad los dos principios teóricos que le sirven de fundamento la igualdad y la libertad políticas, y que si alguno de los dos llegara a faltar, la democracia formal, inevitablemente dejaría de cumplirse en la realidad y se convertiría en una mera suma de reglas y condiciones existentes sólo en papel, pero vacías de contenido real

Pues bien, la exclusión masiva de ciudadanos del registro electoral, la no entrega del carnet (documento necesario para poder votar) a muchas personas, y cualquier otro factor que

impidiera el ejercicio del voto, se convirtieron en aspectos que cancelaron la igualdad política y con ella el derecho de todos los ciudadanos de optar por una opción política. Impedir que un poco más de una tercera parte de los salvadoreños ejerciera el voto, no debe interpretarse como una problemática ajena a los intereses políticos en juego. Por el contrario, en los países con escasa tradición democrática en materia electoral, es común que los grupos dominantes utilicen el poder del gobierno para inclinar la balanza a su favor, entre otras formas parcializando y politizando la operación de los órganos electorales institucionales.

Si bien es cierto que estas elecciones fueron organizadas bajo una nueva legislación que recogía todas las reformas al sistema electoral concebidas durante el proceso de negociación, el que se hayan llevado a cabo con un nuevo Código Electoral y hayan sido organizadas por una nueva instancia, no fue suficiente para garantizar la equidad en la participación.

De esta forma, tampoco puede hablarse de la existencia de igualdad política, cuando uno de los aspectos que abarca, como lo es la igualdad de condiciones en la participación, lo que supone una competencia equitativa entre todos los partidos políticos, no pudo verificarse. En su lugar, se hizo notar la desigualdad no sólo en cuanto a recursos, sino también en cuanto a campañas e infraestructura.

Ahora bien, no sólo la igualdad política fue un principio que no pudo verificarse en esta contienda, también la libertad política resultó impedida.

El que las elecciones de 1994 fueran las primeras realizadas en un escenario de paz tras seis eventos electorales (1982, 1984, 1985, 1988, 1989 y 1991) llevados a cabo en un contexto de abierto conflicto bélico, significó su realización en un escenario completamente distinto que, sin duda, hubiera podido contribuir en la democratización. No obstante, el escenario preelectoral estuvo caracterizado, entre otros aspectos, por la vigencia de una ola delincencial y de violencia política; esta última dirigida, fundamentalmente, contra miembros de la oposición.

Si la libertad política representa, en su esencia, la posibilidad de que en la voluntad política de cada individuo exista autonomía, es decir, que cada ciudadano pueda determinar su voluntad política (como el sentido del voto, por ejemplo) sin ningún tipo de interferencia de otra voluntad, la existencia de un estado de delincuencia y violencia, en ningún sentido favoreció la creación de un ambiente idóneo para la libertad política. Por el contrario, el miedo y el temor, productos de una situación de este tipo, se convirtieron en un elemento inhibitorio, interfiriendo en la autodeterminación de cada sujeto.

De esta forma, si bien en los Acuerdos de Paz quedaron definidos los lineamientos que caracterizarían al régimen político salvadoreño y, en ese sentido, la democracia formal quedó consignada en las leyes, lo que supuso su existencia, ello no significó que los principios que le son fundamento, se cumplieran en la realidad. Durante las elecciones de 1994, no se crearon las condiciones necesarias para que en los hechos se verificara el cumplimiento de la democracia formal, por el contrario, se creó un ambiente idóneo para su no realización.

En otras palabras, si la existencia de la democracia formal depende de que se cumplan un conjunto de reglas y condiciones (y en consecuencia se realicen la igualdad y libertad políticas), cuando éstas no se cumplen (y por tanto ni la igualdad ni la libertad políticas se verifican), como sucedió en el proceso electoral de 1994, sencillamente no existe democracia formal en la realidad. Podrá estar plasmada en las leyes, pero ello no implica su realización en los hechos. Siendo así, resulta un sin sentido, o simplemente se trata de una afirmación vacía de todo contenido real, el plantear que estas elecciones son muestra del proceso de democratización en El Salvador, aunque ésta sea referida, exclusivamente, al ámbito político.

A pesar de que en El Salvador existe un régimen formalmente democrático, en los hechos las condiciones de la democracia formal no se verificaron, como lo demuestran las elecciones de 1994, lo que nos permite afirmar que la transición democrática en este país, está lejos de ser concluida.

Si algo pusieron en claro las elecciones de 1994, es que el sistema político que se ha venido configurando, pasando por la firma de los acuerdos de paz, no puede garantizar un auténtico proceso de democratización, mientras las reglas o condiciones de la democracia formal no puedan verificarse en los hechos.

A pesar de los Acuerdos de Paz, de la supervisión no tan imparcial de la ONU y de los compromisos adquiridos por las partes, estas elecciones dejaron en claro el enorme peso de las tradiciones autoritarias en la determinación de la naturaleza de los procesos electorales, vínculo con el pasado que no será fácil remontar, y más todavía cuando el partido triunfante es convencido heredero de dichas tradiciones.

En suma, el proceso electoral de 1994 evidenció la fragilidad política del proceso de transición a la democracia en El Salvador y la inviabilidad de decretar vías de solución a los problemas cuando los actores del poder no parecen dispuestos a romper con el pasado.

El triunfo de ARENA deja en El Salvador una paradoja difícil de resolver. El partido más

antidemocrático seguirá al frente de una transición cuya meta formal es la democratización. No obstante, por el carácter de este partido, no es aventurado pensar que ARENA busque llevar al país hacia un régimen autoritario con formalidades democráticas

"El área centroamericana sigue siendo espacio de incertidumbre. Avances se dan en el campo de la democracia electoral, pero lo demás sigue pendiente"

Entrevista con Edelberto Torres Rivas,
"Centroamérica: avances e incertidumbre de la democracia", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 32, julio-agosto de 1994, p. 25

CAPITULO 6

SUMARIO 6. Los escenarios del nuevo gobierno: régimen autoritario con formalidades democráticas. 6.1. El tramo pendiente de la transición. 6.2. La situación del país: dos antecedentes fundamentales. 6.2.1. Las fisuras en el FMLN a propósito de la elección de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. 6.2.2. La difícil elección de la Corte Suprema de Justicia. 6.3. El primer año del gobierno de Armando Calderón Sol. 6.3.1. Crisis de partidos y descomposición en el sistema político. 6.3.2. Los Acuerdos de Paz: recalendalizaciones e incumplimiento. 6.3.3. Escuadrones de la muerte y violencia política. 6.3.4. Política económica y movimientos sociales. 6.4. Los escenarios del nuevo gobierno: ¿avance democrático o vigencia de formas autoritarias? 6.5. Reflexiones finales ¿y la transición a la democracia?

6. Los escenarios del nuevo gobierno: régimen autoritario con formalidades democráticas

Las elecciones generales de 1994 sin duda abrieron una nueva etapa en el escenario político salvadoreño. A través de ellas un nuevo gobierno electo por medio del voto quedó al frente de una transición cuya meta central es la consolidación de un régimen democrático. Si bien los comicios significaron un avance de la democracia electoral, como afirma Edelberto Torres Rivas, no plantearon el avance de otras cuestiones; aspectos sustantivos de la democracia aún están pendientes.

¿Qué ha significado 1995 para la transición democrática salvadoreña? ¿Es posible afirmar, tomando como referencia el primer año del gobierno de Armando Calderón Sol, que se transita hacia un régimen democrático? ¿que se está consolidando un sistema democrático en El Salvador? ¿que las expresiones autoritarias del pasado son sustituidas por formas políticas realmente democráticas? Éstas son algunas de las interrogantes que buscamos despejar en este capítulo, partiendo de un cuadro de los acontecimientos políticos más importantes ocurridos en el país durante este año, y del análisis de cómo el nuevo gobierno de ARENA les ha hecho frente

6 | El tramo pendiente de la transición

El proceso electoral de 1994, pese a la infinidad de irregularidades y anomalías con que se llevó a cabo y a la reducida participación que se tradujo en un elevado abstencionismo, constituyó tanto el fin de una etapa que se inició con el quiebre del régimen político tras el golpe del 15 de octubre de 1979 y se prolongó durante el conflicto armado, como el inicio de una nueva época que se abrió tras la firma de los Acuerdos de Paz, las elecciones generales de 1994 y la instalación del nuevo gobierno y la nueva institucionalidad política. En este sentido, las elecciones abrieron la puerta a otro escenario político.

En este nuevo escenario, luego de que los Acuerdos de Paz fueran un pacto histórico que propiciara el inicio de un proceso de transición hacia la fundación de la democracia política, el seguimiento de esta ruta ha planteado, la solución democrática de los asuntos económicos y sociales y, en ese sentido, la consolidación de la democracia en el país.

La existencia de una serie de reglas, más o menos explícitas, respetadas por los actores, las cuales definen los canales a los que se puede recurrir para acceder a los roles del gobierno, los medios que legítimamente se pueden emplear en sus conflictos, los procedimientos que se deben aplicar en la toma de decisiones, son algunos de los lineamientos que han sido definidos y establecidos en el país, dentro de este nuevo escenario político. Falta ahora que pasen por la prueba de su vigencia eficaz y de su consolidación.

Lo importante después de la victoria de ARENA, ha sido la manera en que el Presidente Armando Calderón Sol y su equipo han enfrentado el desafío del nuevo gobierno. Por primera vez en la historia de El Salvador, la extrema derecha tiene la oportunidad de gobernar mediante formas verdaderamente democráticas. ¿Está interesada en ello? Éste será un aspecto que habrá que valorar, luego del análisis de cómo ARENA, como partido gobernante, ha actuado en relación a los diversos problemas del país.

Esta etapa de la transición política salvadoreña, encabezada por la derecha, y particularmente por ARENA, será crucial para que la democracia política quede asentada sobre bases firmes, ya que es el momento en que se pone a prueba el nuevo carácter del sistema político, surgido tras los Acuerdos de Paz, así como la vigencia plena del Estado de Derecho, uno de cuyos componentes centrales es el sistema judicial. Para un país como El Salvador, se trata de un asunto pendiente que tiene gran importancia en la agenda de fundación democrática. La verdadera prueba de la irreversibilidad de la transición será la vigencia del Estado de Derecho.

y la capacidad del sistema político para resolver los conflictos y procesar las demandas de los distintos actores sociales, combatiendo la impunidad y la violencia.

La clausura de esta etapa del proceso de transición tiene implícitos aspectos que continúan pendientes: los Acuerdos de Paz y la vigencia del Estado de Derecho. La ejecución de los acuerdos no ha sido concluida en su totalidad, ya no se diga dentro de los tiempos acordados en un principio, o en las nuevas fechas una vez que fueron recalendarizados, existiendo, a más de cuatro años de su firma, asuntos pendientes como la transferencia de tierras a los excombatientes y su reinserción a la vida civil

Por su parte, la vigencia del Estado de Derecho en El Salvador tiene que ver con erradicar la impunidad, la violencia política y el irrespeto continuo al marco legal. Durante el periodo de cumplimiento e instrumentación de los Acuerdos de Paz, así como en la etapa preelectoral, se produjeron actos violentos contra militantes del FMLN, pero también contra miembros de ARENA. Los asesinatos con motivación política, además de evidenciar el resurgimiento de los escuadrones de la muerte, reactivaron una práctica totalmente incompatible con el proceso de democratización. La creación de una sociedad democrática está intrínsecamente vinculada a la erradicación de la violencia política, mediante efectivas acciones judiciales.

Al gobierno de Armando Calderón Sol le corresponde concluir esta etapa del proceso de transición democrática en El Salvador, promoviendo la vigencia irrestricta del Estado de Derecho y la ejecución completa de los Acuerdos de Paz. No hacerlo significaría regresar a un punto de inestabilidad y autoritarismo, frente a un reto histórico cuya exigencia primordial es el de gobernar democráticamente.

Como se señalaba en las últimas líneas del capítulo anterior, el triunfo de ARENA en las elecciones de 1994 ha dejado en El Salvador una paradoja difícil de resolver: el partido más antidemocrático del país quedó al frente de una transición cuya meta esencial es la democratización.

Las elecciones salvadoreñas de 1994 constituyeron un avance incierto de la democracia electoral, un triunfo de la política frente a la vía militar. No obstante, los aspectos sustantivos de la democracia aún están pendientes

6.2 La situación del país: dos antecedentes fundamentales

El 1º de mayo fue instalada la nueva Asamblea Legislativa de acuerdo con los resultados de las

elecciones de marzo. En los primeros noventa días de su funcionamiento, la Asamblea presencié dos crisis de considerable impacto para la vida política del país. el disenso en el FMLN y el prolongado desacuerdo entre la oposición democrática parlamentaria y las fracciones de derecha en torno al nombramiento de los magistrados que integrarían la Corte Suprema de Justicia Durante todo este tiempo, la vida política del país giró en torno a estos dos problemas, delimitando el escenario en que Armando Calderón Sol tomaría posesión como presidente del país

6.2.1 Las fisuras en el FMLN, a propósito de la elección de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa

Las diferencias al interior del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), aunque viejas y conocidas, no se habían manifestado lo suficiente como para crear una conciencia pública de su profundidad, hasta que en la primera sesión de la Asamblea Legislativa las discrepancias salieron a flote

Una profunda fisura dentro del FMLN se puso de manifiesto durante la instalación de la nueva Asamblea Legislativa el 1º de mayo, cuando los siete diputados del partido de izquierda votaron, junto con ARENA, para elegir la mesa directiva, contraviniendo la decisión de la mayoría del Consejo Nacional del FMLN de abstenerse en el nombramiento de los cargos directivos de la Asamblea.

El resultado fue el nombramiento de la diputada arenista, Gloria Salguero Gross, como presidenta de la Asamblea Legislativa y, a cambio, la diputada Ana Guadalupe Martínez -de ERP- fue designada vicepresidenta y Eduardo Sancho (Fermán Cienfuegos) -de RN- secretario de la Directiva.

La falta de respeto a la “regla de la mayoría”, observada y respetada durante todos los años de la guerra como procedimiento para alcanzar la decisión política dentro del FMLN, creó el primer *impasse* parlamentario en el incipiente proceso de democratización

Considerando el compromiso al que se había llegado por mayoría de no participar en la votación para la directiva de la Asamblea, el FMLN desautorizó como sus representantes a los diputados Ana Guadalupe Martínez (ERP), Eduardo Sancho (RN), Juan Ramón Medrano, Fidel Recinos, Elí Díaz, Sonia Aguiñada y Francisco Mena, por considerar que se habían plegado a los intereses de ARENA, con el objetivo de obtener puestos en la directiva del Legislativo

Por su parte, el ex comandante Joaquín Villalobos calificó de inmadura la posición del FMLN, manifestando su preocupación de que el Frente se convirtiera en un partido autoritario. Agregó que “...los diputados hicieron uso de su derecho legal” y que “...lo sucedido en el Congreso, cuando diputados de ERP y RN votaron junto con ARENA, obedece a la modernización de la izquierda salvadoreña”¹⁸¹

Finalmente, lo fundamental de este hecho fue que las discrepancias entre las dos corrientes del FMLN parecieron volverse insalvables, sentándose incluso la directiva del partido a discutir sobre la posible disolución de la organización de izquierda. Durante esta coyuntura, la crisis dentro del FMLN pareció salvarse cuando RN y ERP propusieron un nuevo pacto de unidad interna a las otras tres agrupaciones que integran el Frente las FPL, el PRTC y el PC. La Convención Nacional inició un proceso de discusiones sobre su crisis interna, tratando de llegar a una reunificación efectiva de las cinco organizaciones que lo conforman. Sin embargo, la fractura en el interior del FMLN, lejos de soldar, permanecería, planteándose, a fines de año, la salida del Frente de dos de sus agrupaciones.

Esta división al interior del FMLN se inscribía en un escenario mucho más amplio, en el primero de otros acontecimientos del mismo carácter que se sucederían, mostrando el claro proceso de reacomodo y ruptura que se daría en todas las fuerzas políticas salvadoreñas

6 2.2. La difícil elección de la Corte Suprema de Justicia

El 1º de julio era la fecha prevista para que la nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ) entrara en vigor, una vez que el 30 de junio terminaba el periodo de la Corte anterior. No obstante, la Asamblea Legislativa eligió a los magistrados que la conformarían casi con un mes de retraso; periodo de desacuerdos, debates y negociaciones.

Con el fin de evitar el continuismo en el sistema judicial y el dominio de ARENA sobre tan importante poder del Estado, la oposición parlamentaria formó una alianza. De esta forma, el congreso quedó dividido en dos bloques: por un lado las fracciones de derecha (ARENA y el PCN), y por el otro, la unificación de toda la oposición en el Bloque Opositor Democrático, integrado por el FMLN, el PDC, el Movimiento Unidad y Convergencia Democrática.

Cada una de las partes propuso un listado con sus candidatos para magistrados, mismo que fue rechazado por la contraria. Sin embargo, el tema principal de desacuerdo era quién sería

¹⁸¹ *La Jornada*, 5 de mayo de 1994. p. 49.

el nuevo presidente de la Corte; mientras ARENA postulaba a David Escobar Galindo, la oposición proponía al Dr. Abraham Rodríguez. En la medida que se requiere cuando menos dos tercios de los votos para la elección de los magistrados, y a que ni el bloque de derecha ni el de la oposición apoyaron la propuesta contraria, se produjo un *impasse* que significó que el país quedara sin CSJ por casi un mes

Ante la falta de consenso se abrió un periodo de negociaciones. La oposición apoyó un nuevo listado para la CSJ, mientras que ARENA, presionada por la tardanza, aceptó discutir nombres de candidatos que originalmente no había considerado o claramente había rechazado, incluyendo candidatos que reflejaban un pluralismo mayor

La Comisión Política de la Asamblea Legislativa comenzó a sesionar con carácter permanente. Debido a la falta de acuerdo en la elección de los magistrados se suspendieron las reuniones. Fue entonces cuando el Consejo Nacional de la Judicatura entregó la terna para la elección de la CSJ. El 27 de julio fue electa la nueva Corte Suprema de Justicia, con José Domingo Méndez como presidente.

¿Qué expresó la difícil elección de la CSJ? Como afirma Ricardo Córdova, el nombramiento de la nueva CSJ mostró "(...) lo complejo que es el proceso de aprendizaje para los diputados sobre el juego parlamentario y las estrategias de generación de coaliciones. No obstante lo anterior, lo positivo del asunto es que en la historia política de El Salvador, es la primera vez que la Corte se integra no a partir de sugerencias del Ejecutivo, sino de un debate en el Órgano Legislativo y de propuestas de la sociedad civil, con un rol importante jugado por el gremio de abogados y el Consejo Nacional de la Judicatura"¹⁸²

Es indudable que la composición de la CSJ refleja un gran avance, en la medida en que por primera vez en la historia política del país, la Corte quedó integrada por magistrados independientes, su presidente no es miembro, al menos abiertamente, de algún partido, ninguno de los magistrados de la anterior Corte fue reelecto y en la elección de los que serían sus integrantes prevalecieron los criterios de capacidad y autonomía, por sobre los de adscripción partidaria o favoritismo gubernamental, aspectos que permiten esperar que la Corte asuma un rol independiente y funcione sin inclinaciones partidistas

El hecho de que la Corte se haya integrado de esta manera es un aspecto de gran

¹⁸² Ricardo Córdova Macías, *El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, Documento de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, julio de 1994, p. 42

importancia para la oposición, pues el partido de gobierno con Calderón Sol a la cabeza iniciaría su gestión controlando el Ejecutivo y teniendo asegurada la mayoría simple en el Poder Legislativo. La CSJ no podía permanecer, además, como otro poder del Estado controlado por ARENA.

6.3. El primer año del gobierno de Armando Calderón Sol

Cuando Armando Calderón Sol tomó posesión el 1° de junio, la situación del país era compleja. Se tenía el antecedente de las discrepancias surgidas al interior del FMLN, a raíz de la elección de la junta directiva de la Asamblea Legislativa y a ello se aunaba el que la nueva Corte Suprema de Justicia, no contara todavía con los magistrados que la integrarían.

Por otro lado, los Acuerdos de Paz, firmados en enero de 1992 y calendarizados para su total cumplimiento antes de que concluyera el gobierno del ex presidente Alfredo Cristiani, no estaban concluidos en su totalidad. A pesar de las declaraciones hechas por el ex presidente, en el sentido de que todos los acuerdos pendientes -exceptuando el del despliegue de la nueva Policía Nacional Civil, argumentando la falta de capacidad del cuerpo policial para enfrentar la ola delincencial del país- serían cumplidos antes del fin de su mandato, Cristiani dejó acuerdos fundamentales por cumplir. Éste sería un hecho de gran relevancia, pues a raíz del incumplimiento de algunos de los acuerdos, se desarrollaría una gran cantidad de manifestaciones de descontento.

Desde la etapa preelectoral, la sucesión de hechos relacionados con el asesinato de militantes de la oposición había planteado, por un lado, la vigencia de un estado de violencia política y, por el otro, el resurgimiento de grupos paramilitares, también conocidos como escuadrones de la muerte. La existencia de este ambiente de violencia era uno más de los elementos que daban forma a la situación del país cuando Calderón Sol asumió la presidencia.

Ya fuera por el atraso e incumplimiento de los Acuerdos de Paz, por aumentos salariales o en contra del despido de trabajadores públicos, diversos actores sociales -desde exmilitares y excombatientes, hasta trabajadores del organismo judicial, del sector estatal, de la salud y de la educación- encabezaban manifestaciones y protestas, las cuales reflejaban inconformidad y descontento frente a la política gubernamental.

La situación en el país no se veía fácil y, retrospectivamente, no lo sería. Al gobierno de Calderón Sol le tocaba encarar la nueva coyuntura salvadoreña, respetando y avanzando en el

proceso de transición democrática o regresando a formas autoritarias de gobierno

Con el propósito de evaluar cuáles han sido las formas y conductas políticas imperantes durante el primer año del gobierno de Armando Calderón Sol, en la siguiente parte del capítulo se esboza un panorama de los acontecimientos sociopolíticos más importantes ocurridos en el país durante este período.

6.3.1 Crisis de partidos y descomposición en el sistema político

Conformado el Estado y sus diversos órganos después de las elecciones de 1994, y superado el *impasse* que se generó en torno a la elección de la CSJ, ocupó la atención del país las pugnas y divisiones al interior de los principales partidos políticos, por un lado, y las denuncias de corrupción gubernamental, por el otro. En cuanto al primer aspecto, estos hechos expresaron una crisis en los partidos políticos; en cuanto al segundo, fueron síntomas de descomposición en el sistema político salvadoreño.

La dinámica de división en las fuerzas políticas salvadoreñas más relevantes, fueran de izquierda, centro o derecha, fue intensa y ocupó, sobre todo, los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1994. En unos casos, ésta plantearía un proceso de descomposición, mientras que en otros, de desestabilización. Los conflictos internos, las acusaciones mutuas y las discusiones invadieron el escenario político nacional.

La Democracia Cristiana (DC), después de haber sido un partido que ascendió al poder a través de un golpe de estado en 1980 y constitucionalmente en 1984, poco a poco ha venido desintegrándose, de manera acelerada a partir de 1994.

Las pugnas en su interior (primero entre Duarte y Chávez Mena, luego entre Rey Prendes y Chávez Mena) llevaron a la DC a mostrar sus diferencias internas y a representar solamente el 16.3% del electorado en 1994, después de haber obtenido en 1984 y 1985 el 52.4% de la votación. La crisis de la DC nos permite presuponer que sus porcentajes de preferencia electoral seguirán derrumbándose. En este momento la DC no tiene un futuro promisorio, sus problemas internos y su identidad deslavada en las actuales circunstancias han provocado que el electorado le pierda confianza y busque alternativas en otras fuerzas políticas.

En el Partido de Conciliación Nacional (PCN) también se ha evidenciado la crisis. La cada vez más baja votación a su favor y la renuncia de uno de sus dirigentes más importantes, el ex diputado Rafael Morán Orellana, muestran una tendencia hacia la descomposición de esta

fuerza política. El ex jefe de la fracción legislativa reveló que su partido “enfrenta la peor crisis de su historia y de no renovar la cúpula del mismo se encamina hacia su propia y total destrucción”.¹⁸³

La crisis en los partidos políticos no fue un aspecto propio de las fuerzas más pequeñas. Tanto el bloque dominante, ARENA, como la principal fuerza de oposición, el FMLN, entraron en un proceso de crisis, debido a las divisiones en su interior.

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), después de presentarse en la etapa preelectoral como un partido sólido y sin pugnas internas, con el triunfo tanto a nivel de alcaldías como en la elección presidencial, y de figurar como la fuerza mayoritaria en la Asamblea Legislativa, lo cual indicó la ampliación de su base social (misma que durante mucho tiempo se mantuvo estática en un 29 y 30% de preferencia electoral, encontrándose ahora entre el 45 y el 47% en promedio), también afrontó divisiones en su interior.

Una fracción de ARENA, identificada con los ideales de Roberto D'Aubuisson y encabezada por el abogado y político Kirio Waldo Salgado, anunció el 15 de octubre de 1994 la fundación del Partido Liberal Demócrata. Este primer desprendimiento de ARENA oficializó la división de la más importante agrupación de derecha del país.

Por otro lado, los puntos de no acuerdo al interior del FMLN no habían sido un elemento que impidiera la unidad entre las cinco organizaciones que lo integraban. A pesar de sus diferencias ideológicas y políticas, durante todo el conflicto armado y los dos primeros años después de la firma de la paz, Expresión Renovadora del Pueblo (ERP), Resistencia Nacional (RN), el Partido Comunista (PC), las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) integraron un frente unificado en el que se trabajó, primeramente como guerrilla y después como partido político. Sin embargo, con motivo de la elección de la junta directiva de la Asamblea Legislativa, las discrepancias salieron a flote, y la fractura aparentemente salvable entre las dos corrientes del FMLN, la marxista (integrada por las FPL, el PC y el PRTC) y la socialdemócrata (formada por ERP y RN), terminó por materializarse.

De esta forma, durante el mes de octubre de 1994, el PC demandó a los excombatientes Joaquín Villalobos (de ERP) y Fermán Cienfuegos (de RN) abandonar el Frente, por

¹⁸³ Roberto Cañas, “Nuevos, duros y complejos desafíos”, en *Envío*, Universidad Centroamericana de Managua, Nicaragua, año 13, núm. 148, mayo de 1994, p. 43.

considerarlos desleales. Ante el llamado del sector marxista del FMLN para que el socialdemócrata abandonara dicha alianza, ERP planteó que lo mejor era la desintegración del Frente. No obstante, tres de las cinco organizaciones que integraban el FMLN ratificaron la vigencia del proyecto histórico del partido, insistiendo en que la disolución del mismo sólo sería posible con la decisión de la mayoría de sus integrantes.

En noviembre, el entonces coordinador del FMLN y secretario general del PC, Shafick Handal, indicó que el FMLN se encontraba en vísperas de una ruptura formal. Y así fue. A principios del mes siguiente, Joaquín Villalobos anunció su retiro de la exguerrilla, y la separación definitiva de ERP del FMLN, por considerar que “ el Frente no tiene ya viabilidad política como instrumento electoral, debiendo pasar a ser parte de la historia nacional”.¹⁸⁴ Asimismo, indicó que el objetivo de la agrupación que dirige sería formar un nuevo partido de corte socialdemócrata. Igualmente, la fracción de RN, encabezada por Eduardo Sancho, anunció la salida de este grupo de las filas del FMLN, luego de señalar que la escisión había sido inevitable, debido a que en el Frente no había espacio para las distintas tendencias ideológicas, además confirmó que la otra fracción de RN, encabezada por Eugenio Chicas y Chano Guevara continuaría dentro de la organización de izquierda, pero no como RN. Finalmente, la fracción disidente de RN indicó que su meta sería formar un partido socialdemócrata, junto con ERP y el Movimiento Nacional Revolucionario.

Así, el 25 de marzo de 1995 los ex comandantes Joaquín Villalobos y Eduardo Sancho anunciaron la disolución de sus agrupaciones políticas (Expresión Renovadora del Pueblo y Resistencia Nacional) a fin de dar paso a la constitución del Partido Demócrata (PD), de corte socialdemócrata.

Estos hechos pusieron de manifiesto la existencia de importantes pugnas y diferencias, tanto en ARENA como en el FMLN, llevando, por un lado, al resquebrajamiento de las dos principales fuerzas políticas del país y, por el otro, al surgimiento de nuevos partidos políticos, reagrupamiento de fuerzas cuyo desenlace aún es incierto.

¿Por qué razones se materializa ahora la fragmentación y en los partidos políticos? Pregunta difícil; sin embargo, hay algunos elementos que nos dan indicios del porqué se desarrolló esta ruptura.

En relación al PDC, éste ha venido apareciendo como una fuerza muy desprestigiada. A

¹⁸⁴ *La Jornada*, 7 de diciembre de 1994.

pesar de haber sido el partido que más tiempo gobernó durante la guerra, queda en la memoria de los salvadoreños que, a diferencia de ARENA y del FMLN, no trabajó por conducir al país hacia la paz. La corrupción e ineficiencia del gobierno de Napoleón Duarte fueron aspectos que también contribuyeron a que figurara como un partido poco confiable, perdiendo gradualmente su respaldo social. En cuanto a las divisiones al interior de la Democracia Cristiana, van ligadas a luchas de poder entre los grupos dirigentes del partido, más que a un debate serio del proyecto y del programa de este partido.

En cuanto al PCN, la pérdida de respaldo social tiene mucho que ver con su incapacidad para actuar por cuenta propia, proyectando la imagen simple de apéndice de ARENA.

En cuanto al FMLN, una primera respuesta lógica a su ruptura es que nació precisamente como una organización político militar para hacer la guerra. Las divergencias de concepción presentes en las organizaciones que lo constituyeron pudieron mantenerse sin ruptura durante la guerra, cohesionadas por una estrategia militar complementaria y convergente; sin embargo, en tiempo de paz, los planteamientos aparecían demasiado distantes. En otras palabras, la unidad de la izquierda salvadoreña para enfrentar el fin del conflicto armado, la firma de la paz, el cumplimiento de los acuerdos y el primer proceso electoral después de concluida la guerra, diluyó las diferencias existentes entre cada una de las organizaciones que lo integraban. El cambio de escenario político desencadenó las discrepancias, las convirtió en un elemento insalvable, que los apremios de la guerra habían mantenido ocultas.

Otro de los razonamientos que más se planteó para explicar las divisiones en el seno del FMLN fue la existencia de principios ideológicos distintos entre ERP y RN, por una parte, y las FPL, el PRTC y el PC, por la otra. Si bien originalmente las distintas corrientes ideológicas no habían representado un obstáculo para unirse en un frente en el plano militar, sí lo fueron a la hora de enfrentar el nuevo escenario salvadoreño, la nueva institucionalidad política surgida de los acuerdos de paz, en la medida en que las apreciaciones de la realidad eran distintas y resultaron incompatibles.

Se ha dicho que una malformación común de los cinco partidos que integraban el FMLN, fue la intolerancia ante la existencia de distintas corrientes de opinión en su seno. De ser cierta esta apreciación, reflejaría la vigencia de una cultura de carácter autoritaria que imperó al interior del Frente durante la guerra y que, el no superarla, condujo a la incapacidad para negociar políticamente entre las organizaciones que lo conformaban, y también al interior de cada una de

ellas, planteando la fragmentación del FMLN y comprometiendo quizá no sólo el destino del partido, sino también el de la izquierda como oposición mayoritaria y, sobre todo, como abanderada de un proyecto democratizador de nación.

Otro de los argumentos utilizado para explicar los conflictos entre las organizaciones del FMLN, fue la falta de democratización en el partido. Aunque paradójico, la crisis del Frente pudo tener su origen en el legado organizativo de tipo jerárquico-militar que les dejó la guerra. La transformación del FMLN de guerrilla a partido político, no se tradujo en una modernización de su sistema organizativo. Por esta razón es posible constatar, como una característica compartida por las cinco organizaciones del Frente, que sus respectivos ex comandantes, ahora secretarios generales, hayan logrado retener la cúspide del poder partidario durante varios años. Probablemente una revisión de la integración de las comisiones políticas de los partidos miembros del FMLN constataría una escasa renovación de sus estructuras de dirección.

Todo lo anterior nos plantea que la división del FMLN respondió no sólo a la presencia de un escenario político diferente o a la existencia de diferencias ideológicas entre sus dos fracciones principales, sino también a la permanencia de prácticas y concepciones organizativas poco democráticas, que impidieron una reorganización total de la unidad, la tolerancia ante las distintas tendencias dentro del partido, un novedoso pacto de alianzas y un relevo democrático de sus líderes.

En relación con la fractura sufrida dentro de ARENA, ésta fue resultado de una lucha de cuotas de poder al interior de la derecha, así como de la búsqueda por satisfacer intereses personales, planteándose la fractura y el surgimiento de una nueva organización política.

No debe dejar de considerarse el hecho, fundamental por cierto, de que durante las elecciones generales de 1994 se alcanzó un 40% de abstencionismo, lo que sin duda refleja una falta de credibilidad de la sociedad civil frente a los distintos partidos políticos y sus programas.

Algunos autores han planteado que lo que se puso en marcha en El Salvador fue un proceso de reacomodo en las fuerzas políticas salvadoreñas. ¿Puede decirse que los movimientos en el escenario partidario responden a un reacomodo en las fuerzas políticas? Sí, pero no en todos los casos. Si bien en algunos es posible hablar de reacomodos (como en el FMLN y en ARENA), en el PDC y en el PCN el término queda corto, siendo más preciso hablar de descomposición.

Si por "descomposición" se entiende la tendencia a descomponerse, pudiendo conducir o

no a la desaparición, la drástica caída en la votación para el PDC y el PCN (expresión de la pérdida de respaldo social de ambas fuerzas), las divisiones en su interior y el desprestigio que por distintas razones sufre cada uno de estos partidos, hablan de un proceso de descomposición que, de resultar irreversible como se ve hasta ahora, conducirá a la desaparición de ambas agrupaciones.

El caso de ARENA y el FMLN es distinto. La situación que vivió cada uno de estos partidos, particularmente las divisiones en su interior que posteriormente condujeron al surgimiento de nuevas agrupaciones, es síntoma de un reacomodo frente a muy distintos aspectos (como el nuevo escenario político que se vivía en el país, las diferencias ideológicas o la búsqueda de satisfacer intereses personales), que no ha planteado en ningún momento la posible desaparición de estas organizaciones. En estos casos, podría hablarse de igual forma de desestabilización, en la medida en que las divisiones al interior pudieron haber llevado a la pérdida de estabilidad en estos partidos. No obstante, bastara con que al interior de los mismos se alcancen los equilibrios para que la normalidad prive en ellos nuevamente.

Los movimientos que se dieron en el escenario partidario expresan hondas modificaciones y readecuaciones en los partidos políticos. Sería un error que no consideraran el alto nivel de abstencionismo de las pasadas elecciones, reflejo de que distintos grupos sociales ya no se encuentran identificados con los partidos y sus programas. Los actores sociales han cambiado, y demandan la existencia de nuevas fuerzas políticas con planteamientos novedosos.

Esta por verse qué nuevas agrupaciones surgirán y cómo evolucionarán los principales partidos. Por el bien del país, ojalá existan verdaderos reacomodos que, lejos de llevar a su debilitamiento, contribuyan a fortalecer a los actores políticos colectivos y a que éstos se conviertan en instancias capaces de crear formas de acción política en tiempos de paz y de hacer propuestas acordes con los grandes problemas nacionales.

Por otra parte, uno de los aspectos que ha estado relacionado con el proceso de descomposición en el sistema político salvadoreño es la corrupción en el aparato gubernamental. A lo largo de este primer año del gobierno de Armando Calderón Sol, las denuncias referidas a tráfico de influencias, evasión de impuestos y corrupción existentes en la esfera gubernamental fueron una constante. La relación entre titularidad del cargo público y aprovechamiento privado de oportunidades fue uno de los temas más importantes de la vida política nacional.

El debate puso ante la ciudadanía temas que normalmente se habían dirimido en forma

privada. Por primera vez en mucho tiempo, el gobierno fue atacado fuertemente y, aún más relevante, fue el hecho de que muchas de las denuncias fueron sostenidas por importantes personalidades de la derecha.

Quizá por la trascendencia que tuvo a nivel nacional al involucrar a un ex jefe del Ejecutivo, uno de los acontecimientos más significativos en relación con *corrupción* fue la denuncia presentada por el político de derecha, Kirio Waldo Salgado, contra el ex presidente Alfredo Cristiani, por delitos de corrupción, tráfico de influencias y evasión de impuestos durante su gestión.

También dentro de esta tendencia de desprestigio del gobierno y sus funcionarios, están las denuncias hechas contra el coronel Sigfrido Ochoa, ex director de la Compañía de Electricidad estatal, por haber estafado al Estado 22 millones de dólares; contra el coronel Mauricio Vides Lucha, ex jefe de la Dirección General de Tránsito de la Policía Nacional, por haber cometido actos de corrupción durante el desempeño de sus funciones, contra la presidenta del Congreso, Gloria Salguero Gross, acusada de evadir el fisco por casi un millón de dólares, contra los ministros de Hacienda y Agricultura, Ricardo Montenegro y Carlos Mejía Alférez, respectivamente, por acusaciones de corrupción, orillados a renunciar al gabinete del Presidente Armando Calderón Sol para someterse a un proceso de investigación.

Asimismo, como parte de esta ola de corrupción en el aparato gubernamental, el jefe de la ONUSAL, Enrique Ter Horst, presentó una lista con el nombre de 50 jueces corruptos en el sistema judicial salvadoreño. Tal acusación, evidenció la corrupción existente en el sistema judicial, así como la necesidad de reformas en el mismo y de someter al poder judicial a un proceso de depuración, cuestiones fundamentales en un contexto de paz y democratización.

Ante estos acontecimientos, diversos sectores sociales demandaron al Presidente salvadoreño investigar la corrupción en su gabinete. Por su parte, Armando Calderón Sol afirmó que combatiría esta práctica, solicitando la intervención del fiscal general y de la CSJ.

No obstante lo anterior, el PDC y el FMLN demandaron la “renuncia inmediata” del Procurador General de la República, Romeo Melara Granillo, a quien acusaron de no investigar las denuncias de corrupción presentadas en los últimos meses. Simulación a la vista, a pesar de las declaraciones del Presidente de combatir la corrupción, las instancias encargadas no cumplen con su trabajo, lo que nos recuerda los penosos tiempos de perversión política e impunidad durante la guerra, “resueltos” a base de declaraciones y boletines de prensa.

6.3.2. Los Acuerdos de Paz: recalendarizaciones e incumplimiento

Cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, en enero de 1992, se planteó que los mismos estarían totalmente cumplidos antes del 31 de mayo de 1994, fecha en que concluiría la gestión del Presidente Alfredo Cristiani. De acuerdo con ello, la misión de observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos, terminaría sus trabajos esa misma fecha y abandonaría el país. Sin embargo, Cristiani concluyó su mandato sin que se hubiera cumplido con los Acuerdos de Paz. De ahí que Boutros Ghali, Secretario General de la ONU, propusiera al gobierno salvadoreño prórrogar hasta el 30 de noviembre el mandato de la ONUSAL. Entre los acuerdos que faltaba por cumplir estaba la disolución de la Policía Nacional (PN) y el despliegue de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), reformas constitucionales en materia electoral y judicial, la transferencia de tierras a excombatientes y su reinserción a la vida civil.

Sin embargo, los seis meses de prórroga no fueron suficientes para el cumplimiento de los acuerdos pendientes. De ahí que el gobierno de Armando Calderón Sol y el FMLN solicitaran a la ONU la permanencia de la misión internacional de este organismo, con el fin de verificar el cumplimiento total de los Acuerdos de Chapultepec. Finalmente, la ONU fijó el 30 de abril de 1995 como la fecha límite para que el gobierno salvadoreño cumpliera con todos los acuerdos, prolongándose hasta la misma fecha el mandato de la ONUSAL, aunque con efectivos reducidos.

¿Qué sucedió en este primer año del gobierno de Armando Calderón Sol en relación con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz?

Desde que el nuevo Presidente del país tomó posesión, indicó que se trabajaría arduamente para cumplir con todos los acuerdos antes de que ONUSAL concluyera con su mandato. Así, anunció que aceleraría el proceso de desmovilización de la Policía Nacional (PN), impulsaría las reformas en el sistema judicial y el proceso de transferencia de tierras a excombatientes.

Después de haberse recalendarizado este acuerdo en varias ocasiones, finalmente, a principios de enero de 1995, la PN quedó completamente disuelta, en tanto que la PNC asumió formalmente el control de la seguridad del país, luego de haber sido totalmente desplegada. La nueva PNC quedó constituida por 20% de exguerrilleros, 20% de antiguos agentes gubernamentales y 60% de civiles.

Por su parte, después de sufrir severas críticas de diversos sectores políticos y sociales por la mala actuación y administración de la justicia, el sistema judicial salvadoreño es sometido a un proceso de depuración, hecho sin precedentes en la historia del país. El proceso apenas se inicia y, con él, la depuración del órgano judicial, para evitar conjeturas, habrá que esperar más tiempo para comprobar que este proceso no se detiene y que va por buen camino.

La transferencia de tierras a excombatientes, y su reinserción a la vida civil, pese a su importancia, todavía está en el aire, situación que ha generado el estallido de una gran cantidad de manifestaciones de descontento

La falta de recursos ha sido uno de los elementos que ha utilizado el gobierno para justificar el incumplimiento de los acuerdos. El FMLN afirmaba, a finales de 1994, que se requerían 137 millones de dólares para cumplir con todos los compromisos pendientes; de ahí que una comisión del gobierno salvadoreño y de la exguerrilla solicitara a principios de año al Secretario General de la ONU la gestión de fondos económicos en la comunidad internacional para financiar los acuerdos de paz pendientes. Lo interesante de esta situación es que, como *alguna vez lo señaló Shafick Handal*, si bien había podido financiarse con cifras millonarias una guerra de diez años, el proceso de paz, en cambio, sufría un déficit en su financiamiento.

El gobierno del Presidente Calderón Sol y la dirigencia del FMLN firmaron el 4 de mayo de 1995 la última recalendarización para el cumplimiento de los compromisos pendientes. El nuevo calendario, que debía concluir el 31 de octubre del mismo año, preveía la aprobación por la Asamblea Legislativa de varias reformas a los sistemas electoral y judicial, así como el fin del proceso de transferencia de tierras a los excombatientes, y de otros programas de reinserción de éstos a la vida civil y productiva. Los últimos acontecimientos parecen mostrar que, todavía, el proceso está pendiente: el 23 de noviembre de 1995, 150 exguerrilleros y exsoldados ocuparon las oficinas del Centro de Protección a Lisiados en demanda del cumplimiento de los acuerdos de paz, en lo que se refiere, específicamente, al programa de transferencia de tierras.¹⁸⁵

Ha sido una tónica de la dominación capitalista en nuestros países la política de “ganar tiempo” para que las situaciones se deterioren y las promesas y los acuerdos no se cumplan. Dicha táctica suele expresar la falta de voluntad política de los grupos en el poder para llevar a cabo las transformaciones requeridas, acaso porque ven en ellas aproximaciones democráticas que, temen, pondrían en riesgo su reproducción en el poder. Sólo el tiempo develará los motivos

¹⁸⁵ *La Jornada*, 24 de noviembre de 1995.

de fondo de ARENA y de los grupos económicos que representa, por ahora está en el aire, pero el disimulo ante la historia está muy lejos de ser recomendable

6.3.3. Escuadrones de la muerte y violencia política

A raíz del recrudecimiento del crimen político, especialmente contra militantes y cuadros del FMLN, en el periodo anterior a las elecciones generales de 1994, y del resurgimiento de un clima de violencia vinculado con la permanencia de grupos paramilitares, se creó -debido a fuertes presiones internas- una comisión especial encargada de investigar a los escuadrones de la muerte. El objetivo era conocer quiénes conformaban estos grupos y quiénes estaban detrás y los financiaban, con el propósito de terminar con las actividades criminales que los caracterizan, las cuales atentan contra la última fase del proceso de paz en El Salvador

Esta comisión investigadora, con mucho trabajo constituida debido a las negativas del gobierno de Cristiani de que la integraran personalidades de organismos no gubernamentales, como lo había solicitado el FMLN, quedó conformada por funcionarios del gobierno: del Poder Ejecutivo y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, además de la División de Derechos Humanos de ONUSAL

El 1° de enero de 1994 el Grupo Conjunto inició la investigación de los grupos armados ilegales con motivación política. A finales del mes de julio, la Comisión Investigadora dio a conocer los resultados de su trabajo, señalando que continuaban existiendo grupos armados que actuaban con motivación política, conformados por “miembros de las fuerzas armadas, de la PN, del partido ARENA, agentes del Estado y funcionarios judiciales, algunos de ellos anteriormente vinculados a los escuadrones de la muerte”¹⁸⁶ Aunque el informe incluía un listado con el nombre de las personas involucradas con los grupos paramilitares, éste no fue dado a conocer al público, únicamente fue del conocimiento del gobierno.

Como se esperaba, contando con los nombres de los sospechosos, era posible iniciar, a través de la Fiscalía General de la República, un proceso judicial contra todos ellos. Otra vez, el asunto terminó una vez que la Comisión Investigadora dio su informe, el gobierno contó con una lista de las personas relacionadas con los escuadrones de la muerte, y el Poder Judicial se mantuvo al margen, sin hacer nada al respecto. Nuevamente, la impunidad se situaba por encima de la justicia.

¹⁸⁶ *La Jornada*, 29 de julio de 1994, p. 50.

Dentro de esta línea de impunidad, Joaquín Villalobos acusó el 7 de octubre de 1994 al empresario de derecha, Orlando de Sola, de haber financiado a los escuadrones de la muerte que operaron durante la década pasada. Ante esta denuncia, el empresario demandó a Villalobos, sometiéndolo a juicio. El ex guerrillero fue encontrado culpable del delito de difamación contra Orlando de Sola, permaneciendo un mes detenido, hasta que la CSJ declaró que no había causas para la detención del dirigente opositor, siendo liberado.

Lo interesante del hecho fue que días antes de que Joaquín Villalobos fuera puesto en libertad, el ex candidato presidencial por la coalición de izquierda, Rubén Zamora, dio a conocer un documento del Buró Federal de Investigaciones (FBI), con una lista de 29 involucrados en el financiamiento y entrega de armas a los escuadrones de la muerte durante el conflicto armado. Entre los políticos, militares e industriales involucrados destacaban altos dirigentes de ARENA, como Orlando de Sola y el vicepresidente de este partido, Guillermo Sol Bang. Como era de suponerse, ni el empresario Orlando de Sola, ni los otros miembros de ARENA involucrados con los escuadrones de la muerte sufrieron algún tipo de cargo judicial. De nueva cuenta la impunidad cubría a los culpables.

Durante el primer año del gobierno de Calderón Sol, a la par de este proceso de resurgimiento de los escuadrones de la muerte, el clima de violencia característico de la etapa preelectoral, de asesinatos con motivación política, continuó vigente. Desde los primeros días de su gestión, figuras de la vida política y social del país fueron asesinadas, recibieron amenazas de muerte, sufrieron atentados o fueron secuestradas por parte de grupos paramilitares.

Así fue como el ex comandante insurgente David Merino (de las FPL), el alcalde arenista José Natividad Majano y los militantes del FMLN Joel Melgar y Jaime Soto, fueron asesinados; como la diputada Martha Valladares, conocida como Nidia Díaz, del FMLN, sufrió por segunda ocasión un atentado; como el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Carlos Molina Fonseca, y sacerdotes jesuitas fueron amenazados de muerte por un presunto escuadrón de la muerte, como varios magistrados y miembros de la Junta Directiva del Parlamento fueron igualmente amenazados de muerte; como el director de la PNC, Rodrigo Ávila y la juez Rosario Aguilar, la segunda con importantes casos a su cargo, relacionados con asesinatos, secuestros, violación de derechos humanos y actos de violencia durante el conflicto armado, resultaron heridos durante un atentado perpetrado en su contra, como el diputado del Parlamento Centroamericano y ex vicepresidente de El Salvador, Pablo Mauricio Alvergue, fue secuestrado.

y como el diputado Herson Martínez, jefe de la fracción legislativa del FMLN, denunció el allanamiento de su casa

Ante el desenvolvimiento de estos hechos, el Presidente salvadoreño anunció la puesta en marcha de un nuevo plan de seguridad para combatir el esquema de violencia, en el que participan miembros de la PNC y del ejército. Sobre decir que, a pesar de ello, el llamado Plan Guardián contra la Delincuencia no ha logrado reducir los niveles de violencia del país. La violencia como elemento que frena el establecimiento de la democracia sobre bases firmes, continúa vigente en el escenario salvadoreño.

6.3.4. Política económica y movimientos sociales

Las principales manifestaciones de descontento que se llevaron a cabo durante el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol giraron en torno, fundamentalmente, a dos cuestiones: el programa económico del nuevo gobierno y el incumplimiento de los acuerdos de paz. La nueva PNC, junto con la acción de cuerpos del ejército, actuó reprimiendo violentamente la mayor parte de estas manifestaciones.

En el discurso de toma de posesión de Calderón Sol, luego de una larga lista de promesas y compromisos: atender el problema de la pobreza integralmente, reducir al mínimo el analfabetismo, construir viviendas dignas, respetar los derechos humanos, brindar seguridad, combatir la delincuencia, etc.,¹⁸⁷ expresó un compromiso de clara continuidad con el programa económico de corte neoliberal iniciado por Alfredo Cristiani, mismo que predicaba, entre otras cosas, la ventaja de las soluciones privadas a los problemas públicos. De esta forma, el eje central de la política económica del nuevo gobierno sería una política de privatizaciones. Calderón Sol señalaba el mismo día en que asumía como Presidente del país: “Debemos estar concientes de que los servicios de telecomunicaciones, energía, agua e infraestructura del Estado son ineficientes, representan una carga financiera al sector público y limitan el desarrollo. Lo anterior nos muestra la urgencia de establecer condiciones para que el sector privado asuma un papel de mayor preponderancia. Por ello, vamos a iniciar un proceso de privatización de muchos de los servicios públicos.”¹⁸⁸

¹⁸⁷ Cfr. *La Jornada*, 2 de junio de 1994, p. 54.

¹⁸⁸ Roberto Cañas, “El país estrena Presidente y el FMLN debate su unidad”, en *Envío*, Universidad Centroamericana de Managua, Nicaragua, año 13, núm. 149, junio de 1994, p. 28

Aunque no se dijo, este programa de privatizaciones iba de la mano del despido de una cantidad importante de trabajadores al servicio del Estado, así como de bajos salarios.

A estas declaraciones, el 28 de diciembre de 1994 siguió el anuncio del Presidente Calderón Sol en el cual, luego de pronunciarse a favor de la modernización del Estado, señalaba un plan de privatización de empresas estatales -entre ellas la Compañía Eléctrica de Río Lempa (CEL) y las telecomunicaciones (ANTEL)- así como la reducción de la plantilla de trabajadores públicos

Lógicamente, uno de los aspectos en torno al cual giró la mayor conflictividad durante este año fue dicho programa económico. Trabajadores del Estado de muy distintas ramas y sectores (del sistema judicial, del sector salud, de la educación, organizaciones populares y sindicales, partidos de oposición y un gremio empresarial) encabezaron paros a nivel nacional, huelgas, marchas y mítines en demanda de incrementos salariales y en contra de la política de privatización y despidos planteada por el gobierno salvadoreño.

Además de los planes gubernamentales de privatización y despido de empleados públicos y, como parte del programa económico del nuevo gobierno, el 12 de mayo Calderón Sol anunció otro paquete de medidas que incluía la creación de nuevos impuestos y el aumento de algunos de los ya existentes. El aspecto central del proyecto era el aumento del 10 al 14% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo que permitiría al Estado recaudar 1,200 millones de colones (alrededor de 137 millones de dólares) anuales. Incluía también la creación de un impuesto selectivo a la importación de vehículos automotores, así como el establecimiento de un impuesto único a las bebidas alcohólicas y cigarrillos¹⁸⁹. Con estas medidas de ajuste en materia de impuestos, el gobierno se comprometía a un incremento salarial del 8%.

Es importante señalar que cuando el paquete económico fue presentado, se advirtió que respondía a un estado de emergencia creado para enfrentar los gastos de los Acuerdos de Paz, el proceso de reconstrucción nacional y la inversión social del Estado, de manera que no se provocara una crisis fiscal.¹⁹⁰ Ahora resultaba que para poder cumplir con los acuerdos pendientes, para financiar los proyectos de reconstrucción en la posguerra y para destinar un mayor presupuesto a la educación y a la salud, se necesitaba incrementar los impuestos, nueva

¹⁸⁹ *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 12 de mayo de 1995, p. 5-A

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 4-A

noticia de una vieja táctica.

El “paquetazo económico” de Calderón Sol fue otro de los aspectos frente al cual se registraron diversos movimientos. Antes de decretarlo, pero también después, trabajadores estatales, pequeños y medianos empresarios, partidos políticos de oposición, entre otros, fueron los actores de una serie de manifestaciones y ayunos contra el aumento del IVA

Finalmente, en el análisis de la política económica del gobierno salvadoreño, no debemos olvidar el tipo de modelo económico al que ésta responde

La crisis centroamericana de los ochenta¹⁹¹ condujo a los países de la región a la aplicación de políticas de ajuste estructural de corte neoliberal. En efecto, la década de los noventa ha significado la adopción por los distintos gobiernos del área de programas de ajuste cuyo sentido fundamental es adaptar estas economías a las nuevas condiciones del contexto internacional a partir de una nueva exposición al impacto del mercado. De ahí el impulso a la desregulación, la privatización y la apertura. Las líneas centrales de este proceso han consistido, como lo establecen las recetas neoliberales, en: orientación hacia afuera, es decir, la promoción de exportaciones (especialmente las no tradicionales); disminución de aranceles; depreciación y libertad cambiaria; liberalización, quitando controles de precios, liberando el crédito y las tasas de interés y eliminando los subsidios; privatización para disminuir el peso del Estado, su intervención, sus gastos y su déficit, transformación de la empresa privada en el motor de la economía; y cambios en la legislación de inversión extranjera para promover su ingreso.¹⁹²

¿Cuáles han sido los resultados de la aplicación de las políticas neoliberales? Más allá de su “éxito” en lo que se refiere a estabilización y equilibrio de las variables macroeconómicas; esto es, en la recuperación del crecimiento, el dinamismo de las exportaciones, el incremento de las importaciones, el control del déficit fiscal y la inflación, y el notorio aumento de la inversión extranjera, habría que referirnos al saldo del neoliberalismo en términos sociales y políticos.

¹⁹¹ Expresada en un retroceso del 17% del producto interno bruto de la región, casi el doble que el del conjunto de América Latina y el Caribe, colocándose en niveles similares a los de mediados de la década de los setenta, en el crecimiento de la inflación hasta niveles nunca alcanzados; en la caída de la inversión interna; en la reducción del poder de compra de las exportaciones regionales y del comercio intercentroamericano hasta la mitad, y en el crecimiento de la deuda externa en un 150% entre inicios y finales de la década, pasando de 8,500 a 20,000 millones de dólares. Cfr. Carlos Vilas, “Introducción: Centroamérica después de la revolución”, en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 7.

¹⁹² Juan Arancibia Córdoba, “El ajuste estructural en Centroamérica” en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, op. cit., p. 36

A la vista está el descontento por el desempleo y los bajísimos salarios. El primero ha llegado a niveles nunca antes alcanzados, y los segundos, en aras de representar un elemento de atracción para los inversionistas extranjeros y de ser una ventaja comparativa sustancial de los países centroamericanos en el mercado internacional, se mantienen bajo una política de control salarial.

Las políticas para restringir el gasto público han incidido en renglones que afectan a la mayoría de la población: ha disminuido la inversión del gobierno, deteriorando los servicios y reduciendo la capacidad de creación de empleo, los salarios han sido disminuidos en tanto las tarifas de los servicios han sido elevadas; los gastos en educación, salud y bienestar social han sido reducidos. Todos estos elementos han contribuido a un todavía mayor deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Los efectos negativos del neoliberalismo se han hecho evidentes, en especial y, como dato sustantivo, está el empobrecimiento masivo de la población y el incremento del índice de pobreza. Las estimaciones sobre este indicador en la región señalan que éste creció un 10% entre 1980 y 1990. Mientras en 1980 el 55% de los centroamericanos vivía en estado de pobreza, en 1990 el 65% se encontraba en esta condición.¹⁹³

No debe dejar de considerarse el hecho de que los países del área tendrán que enfrentar el posible regreso de la población de refugiados, repatriados potenciales y desplazados de guerra que en 1989 sumaba más de dos millones de personas, lo que representa casi el 9% de la población total, con todo lo que ello supondrá en términos de demanda de empleo, salud y educación.

El neoliberalismo no sólo ha significado altos costos sociales. A pesar de ser un proyecto de carácter económico, ha rebasado ese nivel e impactado de igual manera que el social, el político. El reforzamiento de la dependencia económica de los países centroamericanos respecto a Estados Unidos ha sido otro de los efectos del neoliberalismo. En lo financiero, la región pasó a recibir 185 millones de dólares en asistencia económica bilateral de este país, a 1,092 millones en 1990.¹⁹⁴ Respecto a la inversión extranjera directa, el capital norteamericano mantiene sin variaciones su condición hegemónica. En lo comercial, se reforzó la dependencia del mercado

¹⁹³ *Ibid.*, p. 46.

¹⁹⁴ Gerardo Timossi Dolinsky, "Crisis y reestructuración. el balance centroamericano de los años ochenta", en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, op. cit., p. 21.

norteamericano, tanto en lo referente a las exportaciones como a las importaciones. Finalmente, es importante señalar que uno de los ingresos más significativos de la región proviene de las remesas de familiares centroamericanos radicados en Estados Unidos. Sólo como muestra, el monto de las remesas de residentes salvadoreños en ese país se estimó a mediados de 1989, en más de 600 millones de dólares, suma que contrasta con el nivel de ingresos del país por exportaciones.

La lógica de las políticas de ajuste y del proyecto neoliberal supone que el empobrecimiento que se genera es resultante necesario de los equilibrios económicos y de la eliminación de las distorsiones. Los bajos salarios o el desempleo responden a una sana asignación de recursos. En el largo plazo, cuando la producción, la inversión y el ahorro crezcan suficientemente, mejorarán los salarios y crecerá el empleo (todo bajo el supuesto de que el modelo sea exitoso). En el corto y mediano plazo se ha convertido en una necesidad asumir formas de control social -que implican el uso de la violencia- que amortigüen los costos sociales y ayuden a mantener los límites de la gobernabilidad.

La aplicación del neoliberalismo en la región en general, en El Salvador en particular, sin duda continuará implicando elevados costos sociales, así como revelará el carácter extremadamente contradictorio de este proceso. Como ha ocurrido hasta ahora, la modernización capitalista podrá avanzar junto con la extensión de la pobreza, la marginalidad y la descomposición social. En pocas palabras, se reforzará el dualismo como característica fundamental del desarrollo de las sociedades centroamericanas. En estas condiciones, las perspectivas de estabilidad económica y política en estas sociedades seguirán siendo muy precarias.

Haciendo a un lado el análisis sobre la naturaleza del modelo económico y regresando al análisis de los principales movimientos sociales ocurridos en el escenario político salvadoreño a lo largo del primer año de gobierno de Armando Calderón Sol, otra de las manifestaciones de descontento más importante ocurrida en el escenario político del país fue la vinculada con el incumplimiento de los acuerdos de paz.

La misión de observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) había advertido ya al gobierno salvadoreño sobre los riesgos que representaba para la paz la lentitud en el cumplimiento de algunos de los acuerdos. Se refería particularmente a la transferencia de tierras y al proceso de reinserción a la vida civil de excombatientes

En los Acuerdos de Paz se planteó la transferencia de tierras a más de 28 mil excombatientes del FMLN y a 12 mil excombatientes de las fuerzas armadas. Sin embargo, para septiembre de 1994, sólo se había entregado tierras a 8,936 miembros del FMLN, y a unos 3 mil del ejército

En efecto, el atraso e incumplimiento de estos acuerdos ha significado riesgos para la paz y el tránsito hacia un régimen democrático. A lo largo de este primer año, al menos en tres ocasiones, los exmilitares agrupados en la Asociación de Desmovilizados de la Fuerza Armada de El Salvador (Adefaes) tomaron los recintos legislativos, además de otras instituciones gubernamentales

En mayo de 1994, exsoldados tomaron las instalaciones del Instituto de Transformación Agraria. En julio, 300 exmilitares ocuparon durante un día la sede de la Asamblea Legislativa. En septiembre, 500 excombatientes de las fuerzas armadas mantuvieron detenidos por 72 horas a cerca de 30 diputados en el edificio del Legislativo. Además debe mencionarse los mítines y marchas que exmilitares y excombatientes han llevado a cabo, siempre con la misma exigencia, el pago de indemnizaciones y la transferencia de tierras, conforme a los acuerdos de paz.

A pesar de que el gobierno salvadoreño ha manifestado su compromiso con el cumplimiento de estos acuerdos, exguerrilleros y exmilitares siguen manifestándose demandando la agilización del proceso de transferencia de tierras y el pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Después de cuatro años de su firma, éstos todavía no pueden ser cumplidos en su totalidad.

El gobierno ha respondido a estas expresiones de descontento mediante la intervención de la policía y el ejército. Marchas, mítines, huelgas, paros, y no decir de las acciones de ex comandantes y exmilitares, han sido disueltas violentamente.

Diversos sectores políticos y sociales del país han criticado el accionar del gobierno. Shafick Handal, dirigente del FMLN, afirmaba que el gobierno únicamente ha utilizado a la PNC para reprimir el movimiento laboral.¹⁹⁵ Igualmente, el entonces jefe de la división de derechos humanos de ONUSAL, Diego García Sayán, calificaba como "una clara violación de los acuerdos de paz, la intervención del ejército en un choque entre transportistas y policías"¹⁹⁶ Sin duda, el uso de la violencia por parte del gobierno salvadoreño para solucionar cualquier

¹⁹⁵ Cfr. *Excelsior*, 23 de marzo de 1995, p. 2.

¹⁹⁶ *La Jornada*, 16 de noviembre de 1994, p. 52.

conflicto social, reflejo de las formas del gobierno de Armando Calderón Sol, no sólo ha puesto en riesgo la frágil estabilidad política alcanzada, sino que muestra la vocación y las convicciones de ARENA y de sus personeros.

Rafael Guido Béjar señalaba en uno de sus artículos “1995 finaliza con el siguiente panorama: el evidente predominio político de la derecha, debilidad en la oposición y en la izquierda, dispersión y fragmentación en el centro y una fuerte desconfianza ciudadana hacia la acción política”. Habría que agregar el incumplimiento en los acuerdos de paz, las denuncias de corrupción al interior del aparato gubernamental (impunes como en los tiempos anteriores a la paz), el conflicto social intenso frente al programa económico del gobierno y el resurgimiento de grupos paramilitares y de un clima de violencia política

6.4 Los escenarios del nuevo gobierno: ¿avance democrático o vigencia de formas autoritarias?

Después de este repaso sobre los principales acontecimientos políticos ocurridos en el país durante el gobierno de Armando Calderón Sol, existen varios elementos que resaltar, relacionados con el significado que, en términos de contenido democrático o no, tuvo esta coyuntura, así como en relación con el escenario político que se vislumbra para los próximos años.

Al principio de este capítulo me preguntaba sobre si, tomando como referencia el primer año del gobierno de Calderón Sol, era posible afirmar que en el escenario político salvadoreño había un predominio de formas democráticas que, sin lugar a dudas, contribuirían en el proceso de consolidación de un régimen democrático. Después de esta revisión es posible señalar que existen varios indicios y hechos que, lejos de llevarnos a afirmar lo anterior, nos plantean la vigencia de una dominación autoritaria con nuevo rostro, siempre en un contexto que se dice democrático.

Al gobierno surgido del proceso electoral de 1994 le correspondía, entre otras cosas, clausurar el capítulo de los acuerdos de paz. Ya se vio como existen todavía puntos pendientes que hacen que, a más de cuatro años de su firma, los acuerdos no estén concluidos en su totalidad. El problema de la falta de recursos es real, sin embargo, utilizar como argumento el déficit financiero como causa del incumplimiento no es válido. Detrás está la falta de voluntad política del gobierno de Armando Calderón Sol que, a pesar de haber negociado con exmilitares y excombatientes la agilización del proceso de transferencia de tierras y de los programas para su

reinserción a la vida civil y productiva, no tiene en su agenda, como punto principal, el cabal cumplimiento de este acuerdo, sin importar los riesgos que ello signifique para la consolidación de la paz en el país

El esquema de violencia política y delincuencia imperante en El Salvador, refleja sin lugar a dudas el resurgimiento de grupos paramilitares, tipo “sombra negra”, mismos que han planteado la reactivación de una práctica totalmente incompatible en un contexto de paz y democratización. La violencia, como uno de las prácticas que caracterizan el escenario político salvadoreño, frena el establecimiento de la democracia sobre bases firmes, así como pone en tela de juicio el proceso de instauración de instituciones y procedimientos democráticos en el país

El clima de violencia política no ha sido producto únicamente de la ineficiencia de las acciones estatales para combatir este tipo de prácticas sino, y sobre todo, de la complacencia ante la impunidad. Se creó una comisión especial encargada de investigar a los escuadrones de la muerte, que dio un informe detallado de los miembros de estos cuerpos y de quienes los financian, y no se ha hecho nada al respecto. Mientras esta situación no cambie, mientras no se inicie un proceso judicial contra quienes están detrás de estos hechos, la violencia política seguirá siendo un aspecto que dé forma al escenario político. Que la impunidad sea el criterio que prevalezca en situaciones como ésta, muestra la poca vigencia del Estado de Derecho, y la imposibilidad de fundar un régimen democrático sobre estas bases. La creación de una sociedad democrática está intrínsecamente vinculada con la erradicación de la violencia política, mediante efectivas acciones judiciales.

Ante las interminables denuncias de tráfico de influencias, evasión de impuestos y, en general, de actos de corrupción dentro de la esfera gubernamental, *el aparato judicial ha hecho poco, si no es que nada*. El gobierno de Calderón Sol ha mostrado pocas intenciones de combatir esta práctica, privando, también en este caso, la impunidad

Las manifestaciones de descontento frente al programa económico gubernamental y al incumplimiento de los acuerdos de paz han sido una de las características del primer año del gobierno de Calderón Sol. También lo ha sido el uso de la violencia por parte de los cuerpos de seguridad para solucionar conflictos sociales. La intervención del ejército, y más particularmente de la PNC (creada como una instancia de seguridad pública) para reprimir cualquier protesta social, exhibe la utilización de formas autoritarias que no pueden ir sino en contra del establecimiento de un sistema democrático. Resulta paradójico que la recientemente formada

PNC, cuerpo encargado de la seguridad del país, creado para sustituir a los anteriores aparatos represivos de seguridad, aparezca implicada en la violación de los derechos humanos, cuyo respeto fue una de las grandes promesas del nuevo gobierno

El programa económico de corte neoliberal que encabeza el gobierno de Calderón Sol, anclado en la filosofía privatizadora, en el despido de trabajadores y en los bajos salarios, implica elevadísimos costos sociales. No obstante, a Calderón Sol ello no le ha importado, como tampoco se ha planteado impulsar el nuevo Foro de Concertación Económico Social, nacido de los acuerdos de paz, como un espacio de debate de un proyecto económico alternativo, que responda efectivamente a las necesidades de la mayoría de la población.

Si bien durante todo este período la escena estuvo marcada por un intenso conflicto laboral, mismo que fue reprimido constantemente por las fuerzas del orden, el gobierno no parece darse cuenta de que este sector está acumulando un potencial conflictivo de primer orden, que bien pudiera en el futuro atentar contra la estabilidad política del país.

Todos estos hechos, son muestra de la frágil instauración democrática en el país, así como de los descomunales desafíos que se presentan para la etapa de la consolidación.

En síntesis, incumplimiento de los acuerdos de paz, vigencia de un clima de violencia política, impunidad en cuanto a corrupción y escuadrones de la muerte, un programa económico que no se plantea la solución de los grandes problemas de las mayorías salvadoreñas, utilización de la violencia para reprimir cualquier protesta, la PNC involucrada en violaciones a los derechos humanos, entre otros aspectos, muestran la existencia de un sistema político construido sobre esquemas que privilegian prácticas excluyentes y represivas, antidemocráticas en esencia, por encima de valores como la participación y la representación.

¿Qué significado puede tener que en las principales decisiones sobre las medidas económicas, sobre la elección del rumbo económico del país y los movimientos políticos (coaliciones y pactos) realizados por el gobierno y los grupos que orientan y conducen la transición, la reconciliación nacional y la pacificación, hayan sido excluidas importantes y numerosas fuerzas sociopolíticas? Que continúa vigente un régimen de carácter autoritario que, lejos de propiciar y abrir espacios para la participación, funciona y opera a través de la exclusión.

Mientras el gobierno de Calderón Sol no modifique la manera como se están procesando y resolviendo los problemas que se enfrentan en el escenario político, no conviene hacernos ilusiones sobre la profundidad del proceso democrático salvadoreño. Mientras continúen

imperando las formas que caracterizaron el primer año del gobierno de ARENA, no será posible siquiera imaginar que se consolida la vía democrática

La ampliación, profundización y consolidación democrática en El Salvador dependerá de la manera como sean resueltos los problemas que enfrenta el sistema político. En este sentido, Ricardo Córdova sintetiza bien los grandes retos a los que deberá enfrentarse el gobierno de Calderón Sol ¹⁹⁷

a) Necesidad de que el actual gobierno muestre voluntad y capacidad de concertación y de generar consensos. Es importante dialogar con todos los sectores de la vida nacional. La búsqueda del consenso es un mecanismo de estabilidad necesario en épocas de crisis, como la que se está viviendo en esta etapa de transición. Resulta fundamental un estilo de gobernar que tome en cuenta las opiniones de los demás y trate de buscar consensos y llegar a acuerdos

En uno de sus artículos, Rafael Guido Béjar señalaba la importancia de la reproducción del consenso como aspecto central para el avance democrático en El Salvador. ¹⁹⁸ Sin duda, un problema político central para la futura gobernabilidad democrática del país, consistirá en definir y seguir operando por medio de los términos que hicieron posible la gestación del consenso, mismos que permitieron alcanzar los acuerdos de paz. Aunque algunos sectores conservadores de la sociedad salvadoreña se han opuesto a la búsqueda del consenso, por considerar que en las urnas ARENA obtuvo la representatividad y por consiguiente no es necesario negociar posiciones ni ceder, de cara al futuro resulta importante el poder asegurar la reproducción del consenso, como el mecanismo fundamental del quehacer político del país. No hacerlo significaría avanzar en el peligroso camino de la ingobernabilidad o de la gobernabilidad autoritaria.

b) Una parte importante de la conflictividad social ha sido resultado de problemas socioeconómicos: pobreza, desempleo, bajos ingresos, etc. De ahí que los planes gubernamentales deban de tomar en cuenta las necesidades de la mayor parte de la población y dar respuesta a esta problemática. Debe darse prioridad al reto de elevar el nivel de vida de la población, como un aspecto básico para garantizar la estabilidad política. En este sentido, es

¹⁹⁷ Cfr. Ricardo Córdova Macías, *El Salvador en transición. el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, op. cit., pp. 43-45

¹⁹⁸ Rafael Guido Béjar, "El centro político y la reproducción del consenso", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 23, septiembre de 1993, pp. 20-24

importante generar los mecanismos para canalizar y resolver las demandas legítimas de diversos grupos sociales

c) Es urgente concluir los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz. En particular debe agilizarse la entrega de tierras a excombatientes y exmilitares, así como el proceso de su reinserción a la vida civil y productiva, si no se quiere que sigan ocurriendo acontecimientos que perturben la vida política nacional, y atenten contra la consolidación de la paz en el país.

d) Deben aumentarse los canales y mecanismos que garanticen una participación real y efectiva de la población en la construcción de una nueva sociedad democrática

e) La delincuencia y la violencia política han sido consideradas por la población salvadoreña como el principal problema del país,¹⁹⁹ debiendo ser controladas cuanto antes. Resulta fundamental que el sistema judicial trabaje y logre eficiencia en el combate al crimen organizado y la delincuencia.

f) De cara al futuro, resulta fundamental el papel que le está tocando jugar a la nueva institucionalidad jurídico política surgida de los acuerdos de paz. Es necesario que cada institución del sistema político desarrolle una gestión eficaz y eficiente, para procesar las demandas y necesidades de la población. El desempeño de las instituciones será un elemento más que dé legitimidad o no al sistema político.

Todos estos aspectos implican un cambio de percepción y de posiciones al interior del grupo gobernante. No será fácil echarlos a andar; sin embargo, si lo que se quiere es un avance hacia la consolidación democrática en el país, éstos serán los grandes retos que deberá enfrentar el gobierno arenista.

En relación con los partidos políticos, ésta es una cuestión todavía no resuelta. Después de una etapa de crisis, ya fuera por divisiones o fracturas en su interior, las fuerzas políticas del país tienen frente a sí una coyuntura difícil.

Los partidos políticos en general, pero la izquierda en particular, deben resolver en primer lugar sus problemas internos; de lo contrario no tendrán posibilidad alguna de ofertar una propuesta política viable y convincente. Se vive una etapa de recomposiciones internas, divisiones, realineamiento de fuerzas, discusión programática y elaboración de propuestas. Recompuestos en lo orgánico y en lo programático, los partidos políticos deben entender lo que

¹⁹⁹ Instituto Universitario de Opinión Pública. "La delincuencia urbana", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, febrero de 1993

significa ser oposición y aprender a utilizar y a moverse en el marco de la nueva institucionalidad. Deben superar la etapa de la pura crítica y el "oposicionismo" para pasar a ser propositivos, dando respuesta a los principales problemas que afectan al país

Sobre el papel de la oposición en esta coyuntura, Ricardo Córdova señala " Un problema de la izquierda, y en general de la oposición, es que tiene que aprender a ser oposición. Este es un proceso de aprendizaje, con una capacidad muy lenta. Hay una oposición que no se le ve como oposición y que no se le siente políticamente como oposición, es decir, ausente en los grandes temas nacionales, ausente en los problemas principales que enfrenta la ciudadanía, ausente con propuestas. La izquierda debe entender cuál es el rol de la oposición en un sistema democrático y ahí es donde todavía hay un proceso complejo de aprendizaje, que no solamente es para la izquierda sino también para el partido gobierno"²⁰⁰

No puede dejar de considerarse, como un gran reto de los partidos políticos, la necesidad de combatir la falta de credibilidad que, en términos generales, tiene la sociedad civil frente a ellos. Las elecciones generales de 1994 fueron la mayor evidencia de esta tendencia. Si no se quiere que ésta avance y que para las próximas elecciones de 1997 el nivel de abstencionismo muestre un incremento, la elaboración de programas acordes a las necesidades y problemas del país, así como el trabajo de los partidos políticos, serán aspectos que contribuyan a modificar este fenómeno.

Finalmente, partiendo de los acontecimientos políticos que han caracterizado el escenario salvadoreño durante este año, y de la forma en que el gobierno ha respondido a ellos, se puede afirmar que la utilización y predominio de formas autoritarias es reflejo de la vigencia de un régimen de este carácter. Su consolidación dependerá, sin duda, de la actuación de las distintas fuerzas políticas y sociales del país identificadas con el proceso de transición a la democracia, en un contexto en el cual ARENA ha mostrado que no tiene voluntad política para conducir dicho proceso, siendo necesario que se arrastre al aparato gubernamental hacia la conducción de la transición. En el marco de una sociedad civil debilitada y de una izquierda dividida, la tendencia será la consolidación de un régimen autoritario con un nuevo rostro que se dice democrático

6.5 Reflexiones finales: ¿y la transición a la democracia?

Las transformaciones que se llevaron a cabo en el régimen político salvadoreño, como

²⁰⁰ Entrevista realizada a Ricardo Córdova Macías. San Salvador. 12 de mayo de 1995

consecuencia de la suscripción de los Acuerdos de Paz, plantearon, sin lugar a dudas, la existencia de un proceso de transición en El Salvador

Si bien es cierto que la transición salvadoreña se inició con el golpe de estado del 15 de octubre de 1979, mismo que desembocó en el desarrollo de un conflicto armado, momento en el cual se expresó con mayor claridad la crisis del régimen autoritario que había regido en las décadas anteriores, además de un quiebre en el sistema político, el equilibrio de fuerza entre los dos actores principales -el gobierno y el FMLN- así como la imposibilidad de cada uno de éstos de imponer su proyecto político, hicieron que se trasladara el cambio de régimen a las mesas de diálogo-negociación. De esta manera, fue en los Acuerdos de Paz donde quedaron expresadas las líneas fundamentales que darían forma al régimen político que surgiría en la etapa de la posguerra, planteando así un proceso de transición política en el país.

Como parte de este proceso, actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego, dejaron de corresponder a la lógica del régimen anterior, definiéndose en una lógica distinta. Fue así como la firma de los Acuerdos de Paz significó, por una parte, el inicio de un proceso de disolución del régimen autoritario y, por la otra, el establecimiento de un conjunto de reglas y procedimientos vinculados con lo que se ha llamado democracia formal o política.

Enmarcando la transición salvadoreña en los lineamientos teóricos que fueron manejados en el primer capítulo, los cambios planteados en el sistema político, relacionados con un conjunto de prácticas y procedimientos, tales como el voto secreto, el sufragio universal, la realización de elecciones en forma periódica, la existencia de una nueva legislación electoral, la competencia libre e igualitaria de todos los partidos, entre otros, mismos que fueron recogidos en las leyes, nos plantearían que aquélla se encuentra en lo que es la segunda etapa de los procesos de transición, conocida como la democratización. Para la mayor parte de los autores de la transición, esta etapa constituye la última de dichos procesos, quedando con ella cerrados. Más adelante se profundizará sobre este punto, pues está estrechamente relacionado con la idea de democracia que hemos venido manejando y, en consecuencia, con la noción de transición a un régimen de este tipo.

Como se señalaba en el primer capítulo, no existe un modelo único de transición que pueda sobreponerse y ajustarse a todos los casos; por el contrario, se trata de procesos no repetibles de un escenario a otro. No obstante, recuperando las tipologías elaboradas por distintos autores, nos referiremos a algunos de los rasgos que sin ser necesariamente constantes en todos

los procesos de transición, resultan de gran utilidad para caracterizar y analizar el proceso de transición salvadoreño.

Puede hablarse de distintos tipos de transición según el aspecto del que uno parta para el análisis. La existencia o inexistencia de pactos que regulen los procesos de transición política es un primer rasgo para caracterizarlos. Si puede hablarse de un elemento en particular que ha dado forma a la transición salvadoreña es precisamente éste, en la medida en que ésta se encuentra regida de manera explícita y puntual en los Acuerdos de Paz. En el caso salvadoreño, la transición guiada mediante un pacto sólo pudo plantearse después de una situación en la cual se hizo evidente un equilibrio entre los dos actores principales del escenario político, lo que condujo a que ninguna de estas fuerzas fuera lo suficientemente dominante para imponerse a la otra, planteando como única salida un pacto o acuerdo en el cual quedaron establecidos los pasos y procedimientos para plantear un proceso de transición política. El significado central que puede representar la existencia de un pacto que norme un proceso de esta naturaleza, se debe a que delimitados los rasgos fundamentales, las condiciones para la instauración y consolidación de un régimen democrático suelen ser idóneas, lo que no significa que en todos los casos así ocurra.

El grado de militarización del régimen autoritario, estrechamente relacionado con el papel de las fuerzas armadas durante el mismo, es un punto más de referencia para analizar un proceso de transición. El grado de penetración de los militares en el sistema político varía de un régimen a otro. En el caso de El Salvador, como ya vimos, los militares permanecieron durante varias décadas al frente del aparato estatal, además de ser los responsables del ejercicio de la coacción y la violencia en dosis elevadas, con el fin de mantener el orden y permanecer en la cúpula del mando político. De esta forma, las fuerzas armadas desempeñaron un papel central en la configuración y vigencia del régimen autoritario. Este hecho es un elemento de gran importancia, en la medida en que un alto grado de influencia y/o determinación en la configuración del régimen autoritario por parte de la institución castrense, representa un punto en contra del proceso de transición. Lo anterior debido a que los intereses institucionales de los militares necesariamente se ven afectados, por no decir completamente modificados, durante un proceso de esta naturaleza, aumentando las dificultades a lo largo del proceso de transición. Al respecto, vale la pena recordar el hecho de que las movilizaciones encabezadas por militares, con los niveles de violencia que han implicado, durante el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol, han sido uno de los obstáculos, además de un grave riesgo para la consolidación

de la paz, de la transición a la democracia en este país.

La existencia de una sociedad civil fuerte en un escenario de transición política, se convierte en un factor de importancia al analizar los procesos de esta índole. Lo anterior debido a que el incremento de la movilización popular contribuye a acelerar, junto con otros aspectos, la crisis del régimen político, impulsando el proceso de cambio. En el caso de la transición salvadoreña, las movilizaciones de masas existentes a lo largo de toda la década de los setenta, influyeron de manera determinante en la crisis del régimen autoritario. La existencia de una sociedad civil fuerte no debe ser un rasgo exclusivo de la etapa de crisis del sistema político; su presencia también resulta primordial para la consolidación de la transición. A nuestro juicio, en este momento no puede hablarse de la presencia de una sociedad civil fuerte que impulse el proceso de transición en el país. Las acciones colectivas de protesta durante el primer año del gobierno de ARENA estuvieron referidas, fundamentalmente, a problemas socioeconómicos como pobreza, empleo y bajos salarios. Por el bien de la transición, esperemos que en los próximos años el escenario salvadoreño cuente con la presencia de una sociedad civil fuerte que, frente a los problemas que se enfrentan y los retos para el futuro, participe a favor del avance y consolidación de la transición a la democracia en El Salvador.

Partiendo de la fuerza de cada una de las partes, así como de las negociaciones que se planteen entre ellas, la transición salvadoreña podría calificarse como de retirada o desembarazo, en la medida en que es producto de la combinación de acciones del gobierno y el FMLN. El equilibrio de fuerza entre ambas partes y la imposibilidad de cualquiera de ellas de imponer a la otra su proyecto político, llevaron a que las transformaciones necesarias para impulsar un cambio en el régimen, vinieran de las mesas de diálogo, siendo la transición resultado de un proceso de negociación entre los dos principales actores del escenario político.

Un proceso de transición puede caracterizarse, asimismo, por el grado de coerción manifestado en su desarrollo. La presencia de la violencia no constituye una condición determinante para iniciar un cambio de régimen; no obstante, el tipo de violencia empleado sí puede conllevar a la caída de un régimen y a la emergencia de otro. En el caso salvadoreño, la transición implicó elevados niveles de violencia, en la medida en que para llegar a ella fue necesario el desarrollo de una guerra

El origen de la transición es otro de los rasgos que puede emplearse para caracterizar un proceso de transición, haciendo referencia para ello a la localización de los actores o factores que

desencadenan un cambio de régimen. La transición salvadoreña tiene un origen interno, toda vez que la movilización conflictiva de los actores a favor de un cambio en el régimen político respondió a la demanda de transformaciones al interior del sistema político y socioeconómico vigente en el país. Si bien es cierto que las razones para iniciar un proceso de transición en El Salvador derivan fundamentalmente de factores internos, no podemos desconocer, por otro lado, la existencia de un contexto externo favorable hacia la democratización de los sistemas políticos de la región. De esta forma, si bien la transición salvadoreña tiene primordialmente un origen interno, también puede hablarse de un marco externo que, sin duda, influyó en el desenvolvimiento del proceso de transición.

Líneas arriba, al referirnos a la fase en que se encontraba la transición salvadoreña, señalábamos que el que ciertas reglas e instituciones vinculadas con la concepción formal de democracia estuvieran establecidas en las leyes de este país, lo que supondría su existencia en los hechos, podría llevarnos a plantear, siguiendo con los lineamientos teóricos manejados, que aquella se encuentra en la segunda etapa, y también la última, de los procesos de transición, pudiendo hablar de esta forma de un proceso acabado. Sin embargo, las cosas no han sido así.

Al menos hasta este momento, en El Salvador no han podido verificarse los principios fundamentales de la democracia formal, lo que plantea la no realización de dicha democracia.

Las elecciones de 1994 mostraron cómo, aun cuando el régimen político salvadoreño es formalmente democrático, en la medida en que el conjunto de reglas e instituciones que caracterizan a la democracia formal está plasmado en las leyes, en la realidad los pilares de ésta, es decir, la igualdad y la libertad políticas, no pudieron constatarse. A pesar de que los procedimientos propios de la democracia formal están contemplados en la Constitución y en la Ley Electoral, sus fundamentos no se vieron realizados durante el proceso electoral. De esta forma, el sistema político que se ha venido configurando no garantiza, al menos hasta este momento, la democracia desde una perspectiva formal.

Si partimos de una idea de transición a la democracia como la que hemos manejado, entendiéndola como un proceso amplio e integral, referido no únicamente a la *instauración* y funcionamiento de cierto tipo de instituciones vinculadas a la noción formal de democracia, sino también a un conjunto de transformaciones en los planos político, económico y social de una sociedad, no podemos considerar como acabada, sino por el contrario, con mucho camino por recorrer, a la transición salvadoreña.

Ahora bien, partiendo de un escenario en el que la democracia formal se realiza ¿es suficiente el establecimiento y funcionamiento de las reglas e instituciones que la caracterizan, para poder plantear un proceso de transición a la democracia concluido?

Como señalábamos en el primer capítulo, el conjunto de reglas e instituciones que abarca la democracia formal, entre ellas las elecciones (siempre y cuando sean libres, limpias e imparciales), es una condición necesaria para poder referirse a la existencia de un régimen democrático. Sin ellas, resulta impensable la verificación de un régimen de esta naturaleza. Sin embargo, ni las elecciones ni los demás procedimientos que conforman la democracia formal, son suficientes para poder hablar de consolidación democrática. Para ello se vuelve necesaria la igualdad de condiciones mínimas, esencia de la democracia sustancial, entendiendo a esta última como fundamento de la democracia formal, considerando de esta forma a ambas democracias no sólo complementarias, sino como parte de un mismo proceso.

Con ello no pretendemos afirmar que la democracia formal sea inexistente, o bien carente de significado, si no encuentra respaldo en la llamada democracia sustancial. Aquella tiene sentido por sí misma y puede existir y funcionar aun sin la presencia de la otra. Lo que no es posible -como se ha visto en el proceso electoral de 1994- es que la democracia formal pueda funcionar óptimamente y cumplir efectivamente con los principios que la rigen (igualdad y libertad políticas) sin la satisfacción de los intereses y necesidades vitales de todos, que está en la base de nuestra concepción de democracia sustancial.

Sin la existencia de las condiciones mínimas de la democracia sustancial, la democracia formal no puede cumplirse por dos razones. En primer lugar, porque uno de los dos pilares teóricos de la democracia formal, la libertad política, no puede constatararse realmente sin la existencia de una igualdad de condiciones mínimas. En segundo lugar, porque aunque el otro de los conceptos básicos de la democracia formal, la igualdad política, es sustancialmente diferente de la igualdad económica, social y cultural, pues se ubican en niveles distintos; aquella en un plano político y éstas en uno económico, social y cultural, las desigualdades de este último tipo, tarde o temprano, rebasarán su ámbito y provocarán, inevitablemente desigualdad política.

De esta forma, la existencia de igualdad de condiciones mínimas que permitan la satisfacción de los intereses y necesidades vitales y, en consecuencia, la existencia de una cierta equidad mínima, en las condiciones económicas, sociales y culturales de una sociedad, se convierten en condición necesaria para el funcionamiento y realización de los principios de la

democracia formal, así como en un referente indispensable para poder establecer un régimen democrático. Sin ellas, tendremos un conjunto de reglas e instituciones vacías de contenido real e incapaces de funcionar efectivamente.

En otras palabras, la generalización de la educación, de la salud, y el establecimiento, en general, de condiciones económicas dignas para todos, al menos en su expresión mínima, es decir, el establecimiento de condiciones básicas para satisfacer los intereses y necesidades vitales de cada individuo es, en consecuencia, un requisito mínimo para garantizar la realización plena y el funcionamiento de la democracia formal.

Este hecho, en una sociedad como la salvadoreña, donde existe una profunda desigualdad e injusticia social, se vuelve fundamental e indispensable para poder hablar de consolidación democrática.

Sobre el problema de qué debe plantearse primeramente en un proceso de transición, la democracia sustancial o la democracia formal, hemos encontrado la respuesta en el señalamiento de Macpherson, al afirmar que el establecimiento, aunque inacabado de una de las dos, llevaría al mejoramiento de la otra y el de esta última a su vez a uno ulterior de la primera, y así sucesivamente. Pues bien, si partimos del hecho afirmado por nosotros, en el sentido de que para la instauración y el funcionamiento de la democracia formalmente entendida es necesario el establecimiento de condiciones de igualdad mínimas para satisfacer los intereses y las necesidades vitales, el primer paso ya estaría dado y ello daría pie a la libre y equitativa participación política de los ciudadanos, la cual, si seguimos la lógica sugerida por Macpherson, nos llevará, en el futuro a redimensionar esas condiciones mínimas que originalmente consentían solo la satisfacción de intereses y necesidades vitales y convertirlas no sólo en una cuestión de supervivencia, sino de una efectiva dignidad humana y de un mayor bienestar mínimo para todos.

CONCLUSIONES

Del análisis expuesto en el capitulo de la tesis, las conclusiones que a mi juicio deben extraerse, no en orden de importancia sino siguiendo el desarrollo del trabajo, son las siguientes:

Primera. La mayor parte de los estudios en torno a la transición a la democracia, funda su idea de la misma en el concepto formal de democracia. De esta forma, la existencia de aquellas reglas e instituciones propias de una democracia política (como el voto secreto, el sufragio universal y la realización de elecciones en forma periódica, entre otros aspectos) es un indicador suficiente para referirse a la existencia de procesos de transición. Sin embargo, partiendo del análisis de los fundamentos teóricos de la democracia, podemos sostener que para la realización plena y el funcionamiento de la democracia formal, resulta necesaria la existencia de la democracia sustancial.

En efecto, sin las condiciones mínimas que plantea la democracia sustancial, la democracia formal no puede cumplirse. En primer lugar, debido a que el primero de los dos pilares teóricos de la democracia formal, la libertad positiva (o libertad política, si se quiere), no puede constatarse realmente sin la existencia de igualdad de condiciones mínimas. Para que realmente exista autonomía en la voluntad política de cada individuo, es decir, para que cada ciudadano pueda determinar su propia voluntad política (como el sentido del voto, por ejemplo), sin ningún tipo de interferencia, debe de existir, en primer término, igualdad de condiciones. En segundo lugar, aunque el otro de los conceptos básicos de la democracia formal, la igualdad política, es sustancialmente diferente de la igualdad económica, social y cultural, pues se ubican en niveles distintos, las desigualdades de éste último tipo, tarde o temprano, rebasarán su ámbito y provocarán, inevitablemente desigualdad política. Dicho en otras palabras, las desigualdades en terrenos ajenos al ámbito político, como las económicas, sociales o culturales, cuando no existen condiciones mínimas que garanticen la satisfacción de los intereses y necesidades vitales de cada individuo, generan una dependencia que parte por ser económica social o cultural, pero que tarde o temprano se transforma en una dependencia política.

De esta forma, no sirve de nada implantar la libertad e igualdad políticas (propias de la democracia formal) si no se establecen también las condiciones mínimas que plantea la democracia sustancial, para que aquellas estén garantizadas y funcionen realmente

Es así como una concepción de «democracia» no puede dejar de considerar la existencia de igualdad de condiciones mínimas que permitan la satisfacción de los intereses y las necesidades vitales, y en consecuencia la existencia de una cierta equidad mínima en las condiciones económicas, sociales y culturales de una sociedad, como indispensables para poder establecer un sistema democrático. Sin ellas tendremos un conjunto de reglas o de instituciones vacías de contenido real, incapaces de funcionar efectivamente

Segunda. Si partimos de una idea de democracia como la anterior, no podemos considerar como válido el asumir que la transición a la misma concluye con la instauración y funcionamiento de un conjunto de instituciones, referidas a la noción formal de democracia. Entendiendo a la democracia de manera mucho más amplia, la transición debe verse como un proceso integral que suponga transformaciones en el plano político, pero también en el económico y social de una sociedad. De esta forma, pensamos que no puede hablarse de transición a la democracia acabada con la existencia únicamente de aspectos vinculados a la democracia formal que, si bien son fundamentales para hablar de un proceso de transición, no son suficientes

Tercera. La inserción de El Salvador al sistema capitalista mundial, a través de una economía agroexportadora centrada sobre todo en la producción del café, determinó, por un lado, que el modo de producción capitalista se desarrollara mediante la actividad agrícola y, por el otro, que se consolidara una formación social dependiente, en la medida en que la producción cafetalera estaba sujeta a la oferta y la demanda del mercado internacional, y a los precios que en éste se determinarían

Fue en torno al proceso de expansión cafetalera que se delinearon los rasgos fundamentales del sistema económico: las formas de propiedad, la estructura de la tenencia de la tierra y los mecanismos de explotación agrícola. La expansión cafetalera condujo, asimismo, a agudizar el proceso de concentración de la propiedad de la tierra y la concentración del ingreso

Las tareas y fases propias de la producción y exportación del café estuvieron estrechamente vinculadas con la conformación de una burguesía cafetalera de claro corte oligárquico, llamada a constituirse en clase dominante

Asimismo, la economía agroexportadora proporcionó las bases para el desarrollo industrial, modificando parcialmente la composición de la clase dominante

Cuarta. El régimen político salvadoreño, vigente en el país de 1932 a 1979, se caracterizó fundamentalmente por la alianza entre los grupos dominantes y las fuerzas armadas -verdadero tejido de la dominación oligárquica- y la militarización del Estado, ambos hechos resultado del levantamiento campesino de 1932

La lucha contra la insurrección campesina y la amenaza de ruptura de un orden excluyente, permitieron al ejército el ascenso a la cúpula del mando político. Si hasta principios de los años treinta representantes de la oligarquía habían ejercido el poder de manera directa, sin que los militares participaran políticamente como grupo institucional, en las décadas siguientes las fuerzas armadas mantendrían el control y la dirección del Estado. Los miembros de la institución armada empezaron a ocupar cargos del aparato de gobierno, formando parte del poder establecido y convirtiéndose en el eje de la dominación. De esta forma, en la respuesta al levantamiento campesino quedó sellado el pacto entre la oligarquía y la institución armada. En adelante, y hasta 1979, los grupos dominantes controlarían el poder a través de los equipos militares ubicados en el Estado

El afianzamiento del gobierno militar en el poder se daría estrechamente vinculado a la defensa de los intereses de la burguesía cafetalera y de las clases dominantes. Ésta sería una nueva modalidad del sistema político salvadoreño, en la cual la representación de intereses se convirtió en la premisa que regiría la relación entre los altos mandos del ejército y los grupos dominantes

La llegada de los militares al poder político significó el cierre de un ciclo “semidemocrático” y la apertura de otro apoyado en las dictaduras militares y en el ascenso del militarismo. Sin duda, el régimen político surgido de esta etapa de dictaduras militares (caracterizado, en lo esencial, por la ausencia absoluta de vida democrática en todas sus manifestaciones y por la instauración de un régimen de represión y terror) fue un régimen de exclusión política y de severo autoritarismo.

Quinta. Durante todo este periodo, las elecciones en El Salvador fueron el mecanismo a través del cual se buscó legitimar la presencia de la oligarquía económica y los militares en la cúpula del mando político. En otras palabras, los procesos electorales fueron utilizados para darle un supuesto rostro democrático al autoritarismo. Bajo una lógica de reproducción de las condiciones de la dominación, el control de los comicios siempre estuvo en manos de los grupos en el poder.

Con la participación exclusiva del partido oficial -primero el Partido Revolucionario de

por lo sucedido en la realidad, el ser las primeras elecciones realizadas en la etapa de la posguerra y el que en ellas se haya contado con la participación histórica de la izquierda en el campo electoral, son rasgos muy particulares que le dieron al proceso una relevancia sin precedentes.

Décimo tercera. Las elecciones de 1994 significaron, sin duda, un evento muy significativo en el proceso de democratización del escenario político salvadoreño. Sin embargo, aun cuando para muchos la realización de estas elecciones generó expectativas en torno a la consolidación democrática en el país, estuvieron lejos de convertirse en una muestra de ello.

Si bien el régimen político salvadoreño, cuyos lineamientos fundamentales surgieron de los Acuerdos de Paz, es un régimen formalmente democrático, el evento electoral de 1994 mostró como el sistema político que se ha venido configurando, no garantiza, ni siquiera, la democracia desde una perspectiva formal. En efecto, estas elecciones mostraron en los hechos, como las condiciones de la democracia formal (igualdad y libertad políticas) no pudieron verificarse, lo que plantea la no realización de la democracia desde una perspectiva formal.

Décimo cuarta. Tras las elecciones de 1994 ARENA se consolida como la primera fuerza política del país. CD-FMLN, por su parte, son la segunda fuerza, configurando un escenario bipolar, con un importante actor de extrema derecha y otro de izquierda.

Décimo quinta. A pesar de que ARENA logra un legitimador 68.3% (resultado obtenido en la segunda vuelta electoral debido a que no alcanzó la mayoría en la primera ronda), este porcentaje sólo representó el 34% de la población total en edad de votar, es decir, ARENA llegó al gobierno con el respaldo de un poco más de un tercio del electorado.

El abstencionismo, como un rasgo que ha caracterizado los procesos electorales salvadoreños llevados a cabo en las dos últimas décadas, siguió siendo un aspecto presente en el evento de 1994. Si bien los márgenes no han tendido a aumentar rebasando los límites históricos del país, los niveles altos se mantienen. El abstencionismo debe ser leído no sólo en términos de la desconfianza al sistema electoral o del desinterés de la población en la política y en participar en ella, sino también en términos de la poca representatividad de las fuerzas políticas entre las cuales se disputa el poder del Estado.

Décimo sexta. La reciente sombra de la guerra, la permanente violencia política y la asidua campaña de desprestigio desatada en contra del FMLN para plantearlo como reminiscencia del grupo armado, son algunos de los factores que motivaron a una sociedad cansada de diez años de guerra, aquejada por el consiguiente desempleo, pobreza, emigración (un millón de salvadoreños escapó hacia Estados Unidos por causa de la guerra) e inseguridad, a optar electoralmente por ARENA

Décimo séptima. Un repaso de los acontecimientos socio-políticos más importantes ocurridos en El Salvador durante el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol, refleja la utilización y predominio de formas represivas y excluyentes, lo que plantea la configuración de un régimen autoritario de nuevo rostro, cubierto con el ropaje de formalidades democráticas.

Un balance de estas formas y prácticas muestra como ARENA adolece de voluntad política para conducir el proceso de transición a la democracia en el país. De no cambiar la manera como este partido está procesando y resolviendo los problemas que se enfrentan en el escenario político, tendrán que ser la sociedad civil y las organizaciones políticas identificadas con la transición quienes arrastren al gobierno a incorporarse a dicho proceso.

Décimo octava. La necesidad de romper el aislamiento y de librar al pueblo salvadoreño de los estragos de la guerra, llevó a la oposición armada al terreno de la negociación y el diálogo políticos. En este nuevo espacio sobrevino la división y luego la ruptura. Los vientos contrarios a la causa de la democracia y la justicia en un mundo unipolar, no significan una derrota anticipada; por el contrario es la época de rescatar y de renovar las utopías libertarias. En el marco político de El Salvador, es el FMLN quien encarna y representa -más allá de sus errores y sus propias inclinaciones autoritarias- una alternativa cualitativamente distinta a la de la repetición histórica. Tal patrimonio debe ser llevado al terreno de las elecciones.

Décimo novena. Las elecciones de 1994 mostraron como, aun cuando el régimen político salvadoreño es un régimen formalmente democrático, en la medida en que el conjunto de reglas e instituciones que caracterizan a la democracia formal está plasmado en las leyes, en la realidad los pilares de ésta, es decir, la igualdad y la libertad políticas, no pudieron constatarse, lo que plantea que el sistema político que se ha venido configurando no garantiza, al menos hasta este momento, la democracia desde una perspectiva formal. Es así como en El Salvador no han

podido verificarse los principios fundamentales de la democracia formal, lo que supone la no realización de dicha democracia.

Partiendo de un supuesto escenario en el que la democracia formal se realizara ¿sería suficiente el establecimiento y funcionamiento de las reglas e instituciones que abarca, para poder plantear un proceso de transición a la democracia como concluido?

El conjunto de reglas e instituciones que abarca la democracia formal, entre ellas las elecciones (*siempre y cuando sean libres, limpias e imparciales*), son una condición necesaria para poder referirse a la existencia de un régimen democrático. Sin ellas, resulta impensable la verificación de un régimen de esta naturaleza. Sin embargo, ni las elecciones ni los demás procedimientos que conforman la democracia formal, son suficientes para poder hablar de consolidación democrática. Para ello se vuelve necesaria la igualdad de condiciones mínimas, esencia de la democracia sustancial, entendiéndola a ésta última como fundamento de la democracia formal, considerando de esta forma a ambas democracias no sólo como complementarias, sino como parte de un mismo proceso.

Con ello no pretendemos afirmar que la democracia formal sea inexistente o bien carente de significado si no encuentra respaldo en la llamada democracia sustancial. Aquella tiene sentido por sí misma y puede existir y funcionar aun sin la presencia de la otra. Lo que no es posible -como se ha visto en el proceso electoral de 1994- es que la democracia formal pueda funcionar óptimamente y cumplir efectivamente con los principios que la rigen (igualdad y libertad políticas) sin la satisfacción de los intereses y necesidades vitales de todos, que está en la base de nuestra concepción de democracia sustancial.

De esta forma, la existencia de igualdad de condiciones mínimas que permitan la satisfacción de los intereses y necesidades vitales y, en consecuencia, la existencia de una cierta equidad mínima, en las condiciones económicas, sociales y culturales de una sociedad, se convierte en una condición necesaria para el funcionamiento y realización de los principios de la democracia formal, así como en un referente indispensable para poder establecer un régimen democrático. Sin ellas, tendremos un conjunto de reglas e instituciones vacías de contenido real e incapaces de funcionar efectivamente.

Este hecho, en una sociedad como la salvadoreña, donde existe una profunda desigualdad e injusticia social, se vuelve fundamental e indispensable para poder hablar de consolidación democrática.

En la transición política salvadoreña no sólo falta garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de la democracia formal (igualdad y libertad políticas), sino también las condiciones mínimas de igualdad material que permitan satisfacer los intereses y necesidades vitales, esencia de la democracia sustancial, requisito esencial para que los fundamentos de la democracia formal puedan verificarse y realizarse óptimamente. Sólo de esta forma podrá hablarse de la existencia de un sistema verdaderamente democrático.

Vigésima. Si partimos de una idea de transición a la democracia como la que hemos manejado, entendiéndola como un proceso amplio e integral, referido no únicamente a la instauración y funcionamiento de cierto tipo de instituciones vinculadas a la noción formal de democracia, sino también a un conjunto de transformaciones en el plano político, en el económico y social de una sociedad, no podemos considerar como acabada, sino, por contrario, con mucho camino por recorrer, a la transición salvadoreña. En efecto, la no realización de los principios fundamentales de la democracia formal, por una parte, y la no existencia de condiciones mínimas de igualdad material, esencia de la democracia sustancial, por la otra, nos permiten afirmar que el proceso de transición a la democracia en El Salvador tiene mucho camino por recorrer hacia ambas direcciones y, en esa medida, se encuentra lejos de ser un proceso concluido.

Vigésimo primera. Si bien las circunstancias internacionales, expresadas, entre otras formas, en presiones políticas o diplomáticas de diversos gobiernos o de organizaciones como la ONU, pudieran favorecer el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y, por ende, aproximar la vía de la transición democrática en El Salvador, esta perspectiva se definirá esencialmente en el plano interno, a partir de la correlación de fuerzas que se vaya cimentando en el país.

En una correlación de fuerzas favorable a la causa de la democracia, será crucial la existencia de una sociedad civil fuerte que participe a favor de la transición; si aquél crece y se consolida crecerán también las expectativas de que el camino a la democracia se fortalezca y jale a los grupos de poder tradicionales, orillados de esa forma a cuando menos posponer su visión y su vocación autoritarias. Por el contrario, si la participación social se mantiene débil o, peor aun, se contrae todavía más (en parte porque sus prioridades sigan siendo más económicas y sociales que políticas), es previsible que las fuerzas conservadoras, incluyendo al ejército y a ARENA, radicalicen su postura autoritaria.

Es difícil preveer los alcances de un endurecimiento, pero en un escenario de tal

naturaleza las fuerzas de izquierda -y particularmente el FMLN- podrían resentir una escalada represiva que, si bien conllevaría un costo político para sus autores en el plano internacional, tendería a despejar del horizonte una alternancia en el poder, cuando menos en términos de *proyecto de nación*.

Anclado por imposición y por convicción en la política económica neoliberal, de naturaleza empobrecedora y excluyente, ARENA sufrirá un desgaste importante como “bastón de mando” del poder político, situación que llevará a un descenso de sus bonos electorales. Bajo tal circunstancia, es previsible el resurgimiento de otras fuerzas de derecha -por ahora muy desdibujadas- que apelarán a un discurso reformista y de compromiso social, sin vulnerar la dominación global del capital ni sus alianzas con los organismos financieros internacionales, el gobierno de los Estados Unidos y las fuerzas armadas. Quizá el PDC, de recomponerse internamente y de atraer a otros sectores moderados de la derecha, podría recuperar algo o mucho de su pasado “esplendor”.

En relación con el FMLN, su destino como protagonista político dependerá, en buena medida, de la capacidad que pueda desarrollar para procesar su unidad interna, mejorar su imagen ante la sociedad, atenuar el desprestigio impuesto a través de una propuesta clara y convincente de gobierno, ampliar su espectro de alianzas y ser muy propositivos en todos los planos de las relaciones políticas. Alcanzar una plena comprensión colectiva sobre el significado de las nuevas condiciones existentes en la sociedad salvadoreña, mediante la puesta en juego de una nueva cultura política, será imprescindible para consolidar a la mejor opción política de la izquierda salvadoreña.

Frente al hecho de que los procesos electorales son el mecanismo esencial para dirimir el acceso a los cargos de representación popular, resulta de vital importancia que las fuerzas democráticas trabajen conjuntamente en la creación de las condiciones que garanticen el funcionamiento y la realización plena de los principios de la democracia formal (igualdad y libertad políticas), ingredientes necesarios para poder referirse a la existencia de elecciones verdaderamente libres, transparentes y equitativas. Desde luego, una perspectiva de esta naturaleza, reclama del concurso de un amplio abanico de actores sociales y políticos, ya que de no ser así será muy difícil avanzar en este camino.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACEVEDO, Carlos, "La propuesta de paz más viable del FMLN", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 483-484, enero-febrero de 1989, pp. 53-77.

_____, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 509, marzo de 1991, pp. 151-168.

_____, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 519-520, enero-febrero de 1992, pp. 15-35.

_____, "Las elecciones generales de 1994 consolidación de la hegemonía de ARENA", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 545-546, marzo-abril de 1994, pp. 195-211

Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz, Naciones Unidas, 1993 159 p.

ARANCIBIA CORDOBA, Juan, "El ajuste estructural en Centroamérica", en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 33-47

ARTIGA GONZALEZ, Alvaro, "El sistema de partidos en El Salvador (1982-1994)", en *Realidad*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 39, mayo-junio de 1994, pp. 443-457.

BENITEZ MANAUT, Raúl, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1989, 319 p

_____, "La guerra total en El Salvador", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CINAS-CRIES, 1988, pp. 1-22

_____, "Guerra e intervención norteamericana", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CINAS-CRIES, 1988, pp. 23-60.

BERNAL, Moisés, "La injerencia norteamericana en Centroamérica", en *Centroamérica en la mira*, núm. 10, enero-febrero de 1984, pp.18-26.

BOBBIO, Norberto, voz "Democracia", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, pp. 441-453.

_____, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993, 155 p

- _____, *Eguaglianza e libertà*, Turin, Einaudi, 1995
- BROWNING, David, *El Salvador, la tierra y el hombre*, San Salvador, Ministerio de Educación, 1975
- BRUCH, Hermann, "Discusión y alboroto. ¿Qué esperar?", en *Tendencias*, San Salvador, núm 34, octubre de 1994, pp 13 y 14
- CACERES, Jorge, GUIDOS BÉJAR, Rafael y MENJÍVAR LARÍN, Rafael, *El Salvador: una historia sin lecciones*, FLACSO, 294 p
- CANSINO, César, *México: una transición inconclusa 1977-1994*, México, FCE/CIDE, 1995
- CAÑAS, Roberto, "Nuevos, diarios y complejos desafíos", en *Envío*, Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua, año 13, núm 148, mayo de 1994, pp 40-44
- _____, "El país estrena Presidente y el FMLN debate su unidad", en *Envío*, Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua, año 13, núm. 149, junio de 1994, pp 26-29
- CARDENAL, Rodolfo, "Las elecciones el fiasco del siglo", en Cuaderno de Trabajo No 6, Foro Proceso Electoral y Democratización, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO proyecto El Salvador, 1994, pp 6-19.
- CASTELLANOS MOYA, Horacio, "Guerra y elecciones en El Salvador", en *Centroamérica en la mano*, núm 6, mayo-junio de 1984, pp. 5-9.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE DOCUMENTACION E INVESTIGACION, "Análisis militar de la ofensiva de noviembre", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 495-496, enero-febrero de 1990, pp 17-27
- CINAS, "La recomposición de la clase dominante", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 1988, pp. 127-159.
- Código Electoral*, Colección Textos Legales N° 2, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES, 1993, 175 p.
- COMISION DE LA VERDAD, Informe, "De la Locura a la Esperanza La guerra de doce años en El Salvador", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 533, marzo de 1993, 326 p
- Constitución de la República de El Salvador*, Colección Textos Legales N° 3, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES, 1993, 154 p.
- CORDOVA MACIAS, Ricardo, "Periodización del proceso de crisis (1979-1988)", en *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*. San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CINAS-CRIES, 1988,

pp. 83-97

_____, "El Salvador: análisis de las elecciones presidenciales y perspectivas políticas", en *Polémica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, núm. 11, mayo-agosto de 1990, pp. 2-18.

_____, *Procesos electorales y sistemas de partidos en El Salvador (1982-1989)*, Documento de Trabajo, Serie de Análisis de la Realidad Nacional 92-1, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, diciembre de 1992, 51 p.

_____, *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*, San Salvador, Instituto de Estudios Latinoamericanos, IDELA, 1993, 166 p.

_____, *El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, julio de 1994, 48 p.

CORDOVA MACIAS, Ricardo y BENITEZ MANAUT, Raúl (compiladores), *La Paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 77-175.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, "Crónica de una elección", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 33, septiembre de 1994, pp. 11 y 12.

CRIES, *Centroamérica 1994*, Anuario, San Salvador, pp. 76-86

CUENCA, Abel. *El Salvador, una democracia cafetalera*, México, Arr Editores, 1962

CUENCA, Breny, "La fisura en el FMLN ¿Diferencias ideológicas o pugna de poder?", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 31, junio de 1994, pp. 19-21

CUEVA, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1993, 275 p.

_____, *Las democracias restringidas de América Latina*, Ecuador, Ed. Planeta, 1988, 147 p.

DADA, Héctor, *La economía salvadoreña y la integración centroamericana 1945-1960*, San Salvador, UCA Editores, 1987, 107 p.

DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.

_____, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, 228 p.

_____, *Prefacio a la democracia económica*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, 1990.

EDITORIAL, "Las elecciones de 1985 ¿Un paso adelante en el proceso de democratización?", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 438, abril de 1985, pp 205-214.

EDITORIAL, "1988, año de transición para El Salvador", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 471-472, enero-febrero de 1988, pp 5-20

EDITORIAL, "Elecciones aleccionadoras", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 473-474, marzo-abril de 1988, pp. 151-174

EDITORIAL, "Ambigüedad de las nuevas elecciones presidenciales", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 481-482, noviembre-diciembre de 1988, pp 995-1012

EDITORIAL, "Los límites del sistema electoral", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 509, marzo de 1991, pp 127-149

EDITORIAL, "¿Son históricas las elecciones de 1994?", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 537-538, julio-agosto de 1993, pp 641-656

EDITORIAL, "¿Son libres las elecciones de 1994?", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 539, septiembre de 1993, pp 801-812.

EDITORIAL, "Las elecciones el fiasco del siglo". en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm. 545-546, marzo-abril de 1994, pp 149-164.

EGUIZABAL, Cristina, "El Salvador: las elecciones sin democracia", en *Polémica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, núm 14-15, marzo-junio de 1984, pp 16-33

_____, "Negociaciones, paz y democratización en El Salvador", en *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional, Costa Rica, Primer trimestre de 1992, pp 9-18.

ELLACURIA, Ignacio, "Factores endógenos del conflicto centroamericano crisis económica y desequilibrios sociales", en *Veinte años de historia de El Salvador (1969-1989) Escritos políticos*, Volumen I, San Salvador, UCA Editores, pp 139-172

_____, "Visión de conjunto de las elecciones de 1984", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 426-427, abril-mayo de 1984, pp 301-324

Entrevista a Félix Ulloa, "1994, las elecciones del siglo", en *Cuadernos del IIESS*, San Salvador.

Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 7, 1993, pp. 112-116

Entrevista a Edelberto Torres Rivas, "Centroamérica: avances e incertidumbres de la democracia", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 32, julio-agosto de 1994, pp 25 y 26.

FERRAJOLI, Luigi, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Editori Laterza, Bari, 1989

FIGUEROA, Carlos, "La izquierda centroamericana sobreviviendo al naufragio", en *Tendencias*, San Salvador, núm 32, julio-agosto de 1994, pp. 27-30

FMLN-FDR, "El absurdo de las elecciones", en *Revista Farabundo Martí*, núm. 7, diciembre de 1981, pp. 9-11

GALEANO, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1993, 486 p.

GOMEZ, Ricardo, "Balance político", en *Centroamérica en la mira*, núm. 10, enero-febrero de 1984, pp 11-17

GORDON, Sara, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI Editores, 1989, 335 p

_____, *México frente a Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 116 p.

_____, "Elecciones presidenciales en El Salvador, 1989", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, año LII, núm 2, octubre-diciembre de 1990, pp 315-328

GUIDOS BEJAR, Rafael, *El ascenso del militarismo en El Salvador*, El Salvador, UCA Editores, 1988

_____, "El centro político y la reproducción del consenso", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 23, septiembre de 1993, pp. 20-24

_____, "Parlamento y partidos políticos", en *Tendencias*, San Salvador, núm 33, septiembre de 1994, pp. 22-24.

_____, "¿Hacia dónde nos lleva el desorden partidario?", en *Tendencias*, San Salvador, núm 34, octubre de 1994, pp 18 y 19.

_____, "1995: balance del año", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 47, diciembre de 1995-enero de 1996, pp. 25-27

GUZMAN, Francisco, "Las elecciones en El Salvador", en *Cuadernos del Tercer Mundo*, año IV, núm 51, marzo-abril de 1982, pp 68-72.

PLEITEZ, José Eusebio, "La confiabilidad del registro electoral salvadoreño", en *Cuadernos del IJES*, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 8, pp 105-119

Pronunciamiento del Consejo Superior Universitario, "El Acuerdo de Paz expectativas y riesgos", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 519-520, enero-febrero de 1992, pp. 5-13.

PRZEWORSKI, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C y Whitehead, Laurence (comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3: Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Paidós, 1988

RUIZ, Eliseo, "La batalla de San Salvador. La ofensiva quebró el equilibrio inestable, el ejército pagará el costo", en *Boletín CECARI*, núm 14, diciembre 1989-enero 1990, pp 14 y 15.

S/A, "Sombrio panorama pre-electoral", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 471-472, enero-febrero de 1988, pp 85-90

S/A, "Elecciones nuevas, problemas viejos", en *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, núm 545-546, marzo-abril de 1994, pp 286-291

SALAZAR VALIENTE, Mario, "El Salvador: crisis, dictadura y lucha .. (1920-1980)", en Pablo González Casanova (coordinador), *América Latina. historia de medio siglo*, Tomo 2 México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 87-122

_____, "El Salvador los últimos años (1974-1980)", en Pablo González Casanova (coordinador), *América Latina: historia de medio siglo*, Tomo 2 México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp 123-138

SAMOYA, Salvador, "Ejes de transformación en los partidos durante la postguerra", en *Tendencias*, San Salvador, num. 34, octubre de 1994, pp 15 y 16

SANCHEZ, Irene, "El Salvador, 1986 el carácter global de la contrainsurgencia", en *El Salvador: proceso político y guerra (1979-1986)*, Cuaderno de divulgación núm 4, San Salvador, Centro de Investigación y Acción, noviembre de 1987, pp. 44-70.

_____, "Caracterización del diálogo-negociación en El Salvador (1980-1989)", en *Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, volumen IV, año 4, núm 6-7, enero-diciembre de 1989, pp 114-121

_____, "La ofensiva del FMLN frente al mundo. La distensión mundial no llegará pronto a El Salvador", en *Boletín CECARI*, núm 14, diciembre de 1989-enero de 1990, pp 16 y 17

_____, "La insurgencia salvadoreña y el ciclo de los movimientos armados en América Latina" en *Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Epoca, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 1994, pp 105-117

SCHLAGETER, Hernán, "Reacomodos políticos", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 34, octubre de 1994, pp. 16-18.

STEPAN, Alfred, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter Philippe C. Y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3: Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 105-135.

"Suplemento Electoral", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 28, marzo de 1994.

TIMOSSI DOLINSKY, Gerardo, "Crisis y reestructuración: el balance centroamericano de los años ochenta", en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 15-32.

TORRES RIVAS, Edelberto, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Costa Rica, EDUCA, 1973.

_____, "Síntesis histórica del proceso político", en *Centroamérica hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1975.

TURCIOS, Roberto, "Escenarios para un nuevo gobierno", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 31, junio de 1994, pp. 15-18.

_____, "Partidos políticos: crisis y transformación", en *Tendencias*, San Salvador, núm. 35, noviembre de 1994, pp. 19-21.

ULLOA, Félix, "El sistema electoral salvadoreño", en *Guayampopo*, San Salvador, año 1, núm. 1, abril-junio de 1993, pp. 58-71.

_____, "Transición, democracia y procesos electorales en El Salvador", en *Cuadernos del IEJES*, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 2, 1993, pp. 7-48.

_____, "El registro electoral: una garantía para el proceso democrático de El Salvador", en *Cuadernos del IEJES*, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, núm. 8, pp. 1-61.

VILAS, Carlos, "Centroamérica: balance de la crisis", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

_____, "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, año LIV, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 3-44.

_____, "Introducción. Centroamérica después de la revolución", en Carlos Vilas (coordinador), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 7-14.