

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR: CONTRAINSURGENCIA, CONFLICTO ARMADO, NEGOCIACIÓN Y NEOLIBERALISMO.

Carmen Elena Villacorta *
Lucrecia Molinari **

Resumen

Los antecedentes del largo y sinuoso camino de El Salvador hacia la conquista de la democracia electoral pueden rastrearse en 1948, momento en que una nueva generación de militares intentó modernizar el aparato productivo del país, reformar el sistema político y mejorar las relaciones del Estado con la sociedad civil, sin chocar con los intereses de la reaccionaria oligarquía agroexportadora salvadoreña. Su accionar, dentro del marco de la Alianza para el Progreso, los forzó a abrir el espacio político y permitir el desarrollo de una oposición moderada —organizada en partidos políticos— y la formación de importantes sindicatos de trabajadores urbanos —cuya persecución estuvo animada por los principios contrainsurgentes. Dos décadas después, a poco de desatada la guerra civil, el proceso de transición a la democracia daría nuevos pasos al producirse las primeras elecciones democráticas y el primer traspaso del siglo XX del partido militar a un partido conformado por civiles. La ponencia propone una construcción del proceso de transición a la democracia en El Salvador tomando como puntos nodales cuatro momentos: i) la aprobación del sistema de representación proporcional durante el gobierno del coronel Rivera en la década de 1960; ii) la realización de la Asamblea Constituyente en 1982 que sentó las bases de la institucionalidad jurídico-política vigente hasta la fecha; iii) la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, que supuso el fin de la confrontación armada, el ingreso de la insurgencia al sistema de partidos y la notable disminución del poder de las Fuerzas Armadas; y iv) el triunfo del exguerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en las elecciones presidenciales de 2009. Estructurada en 3 partes, la ponencia procura explicar la relevancia de los tres primeros hechos.

* Licenciada en filosofía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA (San Salvador, El Salvador, 2002), misma institución en la que se desempeñó como analista política, articulista y docente. En 2010 obtuvo la Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la actualidad, es candidata a Doctora en el mismo programa de Posgrado. Sus áreas de investigación son la filosofía latinoamericana y la historia política de El Salvador.

** CONICET - UNTREF. Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Estudios Latinoamericanos (UNAM), doctoranda en Cs. Sociales (UBA).

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR: CONTRAINSURGENCIA, CONFLICTO ARMADO, NEGOCIACIÓN Y NEOLIBERALISMO.

En su análisis sobre la compleja y diversa relación de los países de Nuestra América con la democracia, el sociólogo venezolano Edgar Lander (1996:19-20), en su obra *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, identifica “tres experiencias tipo en relación con los procesos de democratización”: 1. Las de los países con continuidad democrática (Costa Rica, México, Venezuela, Colombia); 2. Las de los países con tradición democrática que retornan a regímenes civiles, después de dictaduras militares (Uruguay, Chile). 3. Las de los países sin experiencia democrática, sin experiencias populistas ni socialdemócratas (El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití). Es, pues, la de El Salvador una transición a la democracia que formalmente dio inicio en la década de 1980, en plena guerra civil, empezando prácticamente desde cero. No obstante, la década de 1960 constituye un primer e importante antecedente en el largo y sinuoso camino de ese país hacia la conquista de su democracia electoral.

Procurando periodizar tal proceso, podríamos distinguir 4 momentos decisivos. El primero se dio durante la presidencia del Coronel Julio Rivera (1962-1967), período en el que se destacan: la adopción de las medidas propuestas por la CEPAL en función del proyecto de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que en Centroamérica cristalizó en la conformación y funcionamiento del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN); el afianzamiento de las relaciones con Estados Unidos y con los demás países del Istmo, dentro del marco de la Alianza para el Progreso, y con el interés de unificar la estrategia contrainsurgente en la región; el incentivo y favorecimiento de la agremiación y el trabajo sindical en las ciudades; y la implementación del sistema de representación proporcional en el ámbito electoral, lo cual permitió a los partidos de oposición la participación en la Asamblea Legislativa y el mando en ciertos consejos municipales relevantes para la vida nacional.

La década de 1970 constituyó un gran revés para esta alborada democrática y prácticamente dio al traste con los avances conseguidos. Las demandas y la organización popular se incrementaron, ante lo cual el Estado y los poderes fácticos decidieron modernizar, no el sistema político, sino el aparato represivo. Las posiciones de la derecha y la izquierda fueron volviéndose más extremas y el intento de atemperarlas, que se abrió con el golpe de Estado de 1979, fracasó. Estalló entonces la guerra civil y con ella vino el segundo momento decisivo en materia de democratización: la elección de una Asamblea Constituyente en 1983. Tareas de este nuevo órgano de representación fueron: la elección de un presidente provisional, la reforma constitucional y la legislación de un nuevo sistema electoral que se inauguró en 1984 y con base en el cual se establecen los gobiernos de El Salvador desde entonces hasta la fecha.

Un tercer momento, considerado por muchos analistas como fundacional de la democracia en El Salvador, fue la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, evento que permitió la transformación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de organización político-militar a partido político. Politólogos salvadoreños

(Artiga, Córdova) aseguran que desde entonces el pequeño país centroamericano pasó de contar con elecciones semi-competitivas, a poseer elecciones competitivas, toda vez que un actor político fundamental, la izquierda revolucionaria, otrora excluida e imposibilitada de participar, pudo integrarse al sistema de partidos y competir abiertamente en los comicios.

Como cuarto momento de trascendencia proponemos las elecciones presidenciales de 2009, año en que el FMLN se hizo, por primera vez, del Ejecutivo. El analista Ricardo Ribera¹ aseguró que con el arribo de la ex guerrilla a la silla presidencial debía darse por concluida la transición, pues la alternancia quedaba demostrada y empezaba para la joven democracia salvadoreña una nueva etapa.

Si bien son los actores locales los que han protagonizado estos hechos y han padecido y celebrado estos desarrollos, no se puede pensar la implementación de mecanismos democráticos de recambio gubernamental en El Salvador sin considerar los intereses geoestratégicos de Estados Unidos hacia Centroamérica en los contextos de Guerra Fría y entronización del modelo neoliberal a escala mundial. De ahí que el análisis de cada uno de los momentos anunciados incluya en el presente trabajo referencias al modo en que esos intereses fueron articulándose con las conquistas democráticas del pueblo salvadoreño a lo largo de las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI.

1. La implementación del sistema de representación proporcional como punto de inflexión en materia de democratización

El derrocamiento de la dictadora del general Maximiliano Hernández Martínez, ocurrido en 1944, y el desplazamiento de sus continuadores, en 1948, permitió el arribo al poder de una nueva generación de militares por sí mismos llamados “revolucionarios”. La denominada “Revolución del 48” en El Salvador consistió en la puesta en marcha de un programa modernizante y desarrollista, acorde con el contexto de la Guerra Fría e interesado en prevenir el surgimiento de focos subversivos, vía el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas. El desafío de estos jóvenes militares fue impulsar cambios en esta dirección, sin afectar los intereses de la oligarquía agroexportadora, cuyas fortunas se amasaban en torno del cultivo y exportación del café (y, en menor medida, del algodón y otros productos agrícolas). Si bien el establecimiento de la democracia no era un punto en la agenda de estos “revolucionarios”, cuyo mesianismo les impedía pensar seriamente en entregar el control del Estado a los civiles, la Alianza para el Progreso impulsada por el presidente estadounidense John Kennedy condicionaba la entrega de recursos a los países latinoamericanos a la implementación de medidas democráticas. Los militares salvadoreños se vieron entonces en la necesidad de abrir el blindado espacio político a la participación de cierta oposición.

Ese margen de maniobra posibilitó el surgimiento del que se convertiría en el principal partido político opositor de los gobiernos militares: el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La institución castrense generó, a su vez, un nuevo instrumento partidario: el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Se trató de los dos polos dominantes dentro de un espectro ideológico estrecho, que, no obstante, dio cabida a opciones más izquierdistas (el Partido Acción Renovadora, PAR, ligado al Partido Comunista), y más derechistas (como el Partido Popular Salvadoreño, PPS, ligado a la gran burguesía). La reforma

¹ En conversación personal con las autoras. San Salvador, 2009.

electoral, aprobada por el gobierno del coronel Julio Rivera (1962-1967) en 1963, constituyó un punto de inflexión. El sistema electoral funcionaba hasta entonces con base en el concepto de “representación geográfica”, lo cual significaba que el partido que obtuviera mayor cantidad de votos asumía la totalidad de los curules en la Asamblea Legislativa y la jefatura de todas las alcaldías. Era el modo en que los militares legitimaban el ejercicio autoritario del poder. La implementación del sistema de “representación proporcional” habilitó a los partidos de oposición para ocupar escaños en la Asamblea Legislativa y en los municipios, en proporción al número de votos obtenido en elecciones.

Fundadores del PDC han considerado ese momento como el inicio de una “era democrática” que, en definitiva, respondió a presiones iniciadas por su partido, el cual fue inaugurado a finales de 1960². En marzo de 1964 se desarrollaron las primeras elecciones tras la introducción de la reforma. El PDC se había dado a conocer por medio de una precaria pero efectiva campaña, que lo catapultó al control de la alcaldía de San Salvador (capital del país) y a la obtención de 14 curules (de un total de 54) en la Asamblea. Según la Base de Datos de las Américas, en las elecciones legislativas de ese año el PCN obtuvo 173.620 votos, equivalentes al 58.6% y a 32 escaños. El PDC se agenció 77.315, equivalentes al 26.1%. Mientras que por el PAR se registraron 45.499, equivalentes al 15.3% y a 6 asientos en el pleno³. “El resultado de esta elección significaba que la oposición había roto el monopolio del partido oficial y lo había hecho estimulada y apoyada por el gobierno”, asegura el sociólogo estadounidense Stephen Webre, estudioso del PDC salvadoreño (Webre, 1985: 107). El éxito democristiano significó también que el PDC desplazó al PAR como primer partido de oposición.

De acuerdo con Rey Prendes, en las siguientes elecciones, en marzo de 1966, su partido casi duplicó el resultado anterior al agenciarse 120.145 votos. Para dichos comicios el repertorio de partidos se amplió a cinco: PCN, PDC, PAR, PPS y PREN, estos últimos ubicados más a la derecha que el PCN. El PDC aumentó un diputado, llegando a 15, y dos alcaldías más que en la elección anterior, sumando un total de 26 municipios bajo su control a nivel nacional. El líder más carismático, José Napoleón Duarte, fue reelecto alcalde de San Salvador. Todo iba viento en popa para el proceso de democratización salvadoreño. La elección de Eduardo Frey en Chile, en 1964 y del civil Julio César Méndez como presidente de Guatemala, reforzaron “el presagio de una época gloriosa de madurez política y democracia estable” (Webre, 1985: 117-118). Motivados por esa atmósfera prometedora, los pedecistas optaron por participar en las elecciones presidenciales de marzo de 1967. Aseguran haber sido conscientes de que no iban a ganar, pero necesitaban medir fuerzas contra su principal rival en la competencia por el Ejecutivo. En esa primera competencia pedecista por la silla presidencial el general Fidel Sánchez Hernández, del PCN, resultó ganador con 267.447 votos. El PDC ocupó el segundo lugar de la elección, con 106.358 y el PAR el tercero, con 70.978. Fabio Castillo, reconocido líder de izquierda y prominente intelectual, hizo pública su satisfacción por haber obtenido ese resultado, pese a la ingente campaña sucia hecha por la derecha en su contra. La principal propuesta de

² Véase Rey Prendes (2008: 149).

³ Centro de Estudios Latinoamericanos, Georgetown University, *Base de Datos de las Américas, El Salvador: Elecciones de la Asamblea Legislativa, 1964* (Washington D. C.) Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/ElSal/saleg64.html>

Castillo como candidato presidencial del PAR fue la reforma agraria, un tema tabú en El Salvador de entonces.

Diferentes analistas coinciden en valorar los cambios positivos que en el campo político tuvo el gobierno de Rivera. Molinari rescata el hecho de que los partidos de oposición, especialmente el PDC, empezaran a acercarse a los diferentes sectores de la sociedad para conocer sus demandas, trasladarlas a la Asamblea e intentar convertirlas en leyes que les beneficiaran. Al cobrar relevancia el mecanismo electoral, el PCN se vio obligado a sofisticar sus métodos de cooptación y convencimiento de posibles electores. La represión dejó de ser el único modo de hacer frente a la disidencia. Se produjo también una apertura mediática. Tanto los medios de comunicación como la Asamblea Legislativa se convirtieron en cajas de resonancia de una pluralidad de voces e ideologías inédita en el escenario político salvadoreño. No obstante lo anterior, dos hechos dan la razón a Gerardo Monterrosa cuando califica de “apertura restrictiva” la llevada a cabo por los militares “revolucionarios” (Monterrosa, 2012). El primero tiene que ver con la centralización del poder en el Ejecutivo, el cual dominaba las autónomas y las prestadoras de servicios públicos, dejando a los municipios un escaso o nulo margen definitorio. A lo cual habría que agregar que el PCN continuó conservando la mayoría en la Asamblea. El segundo es la presión que la oligarquía no dejó de ejercer sobre una Fuerza Armada alineada al proyecto contrainsurgente estadounidense y cuyo anticomunismo la inclinaba a la adopción de medidas antipopulares, antes que a la defensa a ultranza de los intereses del pueblo.

Es este segundo elemento el que permite explicar la dramática involución sufrida por el proceso de democratización durante la década de 1970. Se trató de un período signado por el fin de lo que Molinari da en llamar “modernización conservadora”, en referencia al proyecto de la “Revolución del 48”. La guerra entre El Salvador y Honduras, ocurrida a mediados de 1969, exacerbó el nacionalismo y reforzó la conciencia mesiánica del estamento militar. Ello trajo réditos electorales en las elecciones municipales y legislativas de marzo de 1970. En ellas participaron: PCN, PDC, PPS y los recientemente fundados MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario, socialdemócrata) y UDN (Unión Democrática Nacionalista, de “izquierda no comunista”). Los militares fueron los ganadores indiscutibles de esta contienda que vino a dar al traste con el continuo acenso pedecista. 252 de 261 municipalidades estarían gobernadas por el PCN. El PPS perdió todas sus alcaldías y el UDN ganó sólo en Usulután. De los 19 curules que el PDC había ganado en la Asamblea anterior, conservó 15. Los partidos minoritarios no quedaron representados en la Asamblea. El PDC se vio debilitado incluso en San Salvador, en donde obtuvo menos votos que en la elección anterior.

Si durante los años 60 el panorama había sido esperanzador, los 70 no auguraban tiempos fáciles para los partidos de oposición. De ahí la iniciativa de tres de ellos de coaligarse, de cara a las elecciones presidenciales de febrero de 1972. Así nació la Unión Nacional Opositora (UNO), fruto de una llamativa alianza entre el PDC, el MNR y el Partido Comunista salvadoreño. Conocido es el hecho de que la UNO superó en votos al PCN, no sólo en 1972, sino también en las elecciones presidenciales de 1977. En el primer caso, el Consejo Central de Elecciones (controlado por el PCN) arrojó: 334.600 votos para el PCN y 324.756 para el PDC. La Universidad José Simeón Cañas, dirigida por jesuitas, llevó a cabo una exhaustiva investigación que compromete gravemente estos resultados (Hernández Pico, Ellacuría, Mayorga, 1973). Las elecciones de diputados y alcaldes coincidían con las presidenciales ese año, pero el PCN determinó que se llevaran a cabo en

fechas distintas. Se realizaron en marzo, no exentas de irregularidades que el PDC sorteó con ingenio. Contaba con bases sólidas entre la población. En marzo de 1974 hubo de nuevo elecciones edilicias y legislativas, resultando un pedecista ganador de San Salvador. Por sexta vez los democristianos retuvieron la alcaldía capitalina. Pero la UNO perdió 3 de las 18 alcaldías que había obtenido a nivel nacional en 1972. En esa ocasión el gobierno ni siquiera publicó resultados oficiales, declarando que el PCN había obtenido 36 escaños, el PDC 15 y el nuevo FUDI 1. Grupos conservadores se manifestaron en pro de la liquidación del sistema representativo y el establecimiento de un gobierno militar directo.

Para mediados de la década, cuatro grupos guerrilleros con sus respectivos frentes de masas desafiaban al ejército y cuestionaban al rígido *status quo*. El entonces presidente coronel Molina anunció durante su último año de gestión un plan de “transformación agraria” del que se retractó ante la virulencia opositora de la oligarquía. El movimiento campesino, sobre el cual recayeron siempre estrictos controles, cobró inusitado protagonismo. Las relaciones entre la Iglesia y las Fuerzas Armadas se volvieron cada vez más conflictivas, en la medida en la que el ala protagonista de la primera empezó a respaldar las demandas populares. El recrudecimiento de la represión y la invención de argucias legales para burlar las garantías de realización de unos comicios limpios orillaron a la UNO a abstenerse de participar en las elecciones legislativas y municipales de 1976. A partir de junio de ese año, el PCN gobernó sin oposición en los tres poderes del Estado y en las 261 alcaldías del país. Para las presidenciales de febrero de 1977 la UNO optó por participar, procurando mostrar a los militares que no eran sus enemigos. Para ello llevó de candidato al coronel Ernesto Claramount. Según el testimonio de otro miembro fundador del PDC, Antonio Morales Erlich, esa vez no hubo conteo. Soldados ingresaron a las juntas receptoras de votos, expulsaron a quienes allí habían trabajado y horas después el PCN declaró su triunfo. Días después publicó las estratosféricas sumas de: 812,281 votos a su favor (cifra jamás obtenida por candidato alguno) y 394.661 votos para el PDC (60 mil votos más que en 1972). El fraude provocó una protesta que fue violentamente reprimida. La negativa del gobierno a ceder en las demandas planteadas por el PDC en un intento de diálogo terminó por hacer claudicar a la UNO de participar en los comicios municipales y legislativos de 1978.

El general Humberto Romero asumió la presidencia el mismo año en el que Óscar Arnulfo Romero fue nombrado Arzobispo de San Salvador. Las tensiones entre los dos Romero evidenciaron el favoritismo castrense por la conservación del establecimiento y el giro del clero progresista en pro de la lucha por los Derechos Humanos y la superación de la injusticia estructural. Los últimos años de la década se caracterizaron por la agudización de la violencia política hasta alcanzar un promedio de 12 asesinatos al día. Voces de alarma se alzaron desde la Iglesia, las universidades, los gremios profesionales y los movimientos sociales pugnando por el cese al fuego. No obstante, los operativos militares y paramilitares dirigidos a la aniquilación de los líderes y mandos medios de las organizaciones populares no cesaron. Tampoco lo hicieron las pruebas de fuerza de la guerrilla. Fueron años de terror que allanaron el camino de la guerra civil. En un intento por evitarla, un grupo de jóvenes dentro de las Fuerzas Armadas fraguaron un golpe de Estado que sustituyó a Romero y que encontró en académicos de la Universidad Centroamericana (UCA) sus aliados. En octubre de 1979 una Junta Revolucionaria de Gobierno, constituida por 2 militares y 3 civiles, asumió el control del Ejecutivo. La Juventud Militar fue, sin embargo, traicionada por el ala reaccionaria del ejército, la cual maniobró astutamente para asegurarse el mando del golpe.

Los ideales democráticos de los oficiales fueron rápidamente neutralizados. Al constatar que la represión continuaba intacta, los civiles de la Junta renunciaron. Sería el sector conservador del PDC el que entablaría una alianza con los militares para gobernar. Así llega Napoleón Duarte a la tercera configuración de la Junta de Gobierno.

2. 1983 como momento inaugural del andamiaje electoral vigente

El PDC fue ampliamente criticado por haberse aliado con sus tradicionales enemigos, los militares. Los fundadores del partido aseguran haber entablado esa alianza para evitar que el baño de sangre fuera aún peor. Los primeros años de la década de 1980 se caracterizaron por: i) la consolidación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como fuerza guerrillera en pie de lucha contra el Estado; y ii) por la implementación de operativos de “tierra arrasada” en contra de los campesinos que habitaban las zonas en conflicto. Período de masacres y asesinatos selectivos, como el de Monseñor Romero en marzo de 1980, esos primeros años de la guerra civil (1980-1983) arrojaron cerca de 38 mil muertos, casi el 50% de los 75 u 80 mil del total del conflicto. El ascenso de Ronald Reagan al gobierno de los Estados Unidos determinó la puesta en marcha de la Guerra de Baja Intensidad en Centroamérica, uno de cuyos componentes fue la consolidación de la democracia electoral. El objetivo era restarle simpatizantes a la guerrilla. No fue casual que el embajador estadounidense participara como actor de primer orden en la planificación de la Asamblea Constituyente de 1983, destinada a reformar la constitución y a convocar a elecciones. Tampoco lo fue que asesores norteamericanos en reforma agraria, fogueados en Vietnam, viajaran a El Salvador para dar directrices sobre cómo avanzar en esa materia.

Resulta paradójico el hecho de que los partidos políticos legales erigieran la arquitectura institucional necesaria para el desarrollo de elecciones limpias por medio de las cuales los civiles retomaron el poder del Estado, al tiempo que El Salvador ardía en una guerra civil sin precedentes en el Istmo centroamericano. Paradójico, pero no incongruente, considerando que la instauración de la democracia electoral formaba parte de la estrategia contrainsurgente. Fue la década de los 80 el momento de más álgida confrontación entre tres proyectos de nación: i) el ultra conservador o reaccionario, llevado adelante por grupos paramilitares cuyos líderes terminaron fundando el partido ARENA; ii) el reformista pro-injerencista, enarbolado por el PDC con la asesoría de la Casa Blanca; y iii) el proyecto revolucionario por el cual luchaba el FMLN⁴. Cuando el politólogo salvadoreño Álvaro Artiga califica de “semi-competitivas” las elecciones de esta década, alude a la exclusión de la izquierda revolucionaria del sistema de partidos legales. La actitud del FMLN hacia los comicios fue hostil a lo largo de todo el período. Los guerrilleros tildaban al PDC de “títtere del imperialismo” y a las elecciones y a la reforma agraria por este impulsada de ser estrategias pro yanquis y antipopulares. De los fundadores de ARENA no pude decirse que estuvieran interesados en impulsar la democracia. Sus prácticas paramilitares no dejaron duda de que su intención era aniquilar a todo aquél que consideraran subversivo, “comunista” o favorable a la modificación (aunque fuera tibia) del *status quo*. Sólo el PDC creía a pie juntillas en las bondades de la democracia electoral, pero para poder echarla a andar en El Salvador tuvo que aliarse con el Ejército y con Washington.

⁴ Cfr. Ribera (1996)

PDC, ARENA, FMLN, Fuerzas Armadas y gobierno estadounidense fueron, pues, los actores que configuraron el escenario de la transición a la democracia salvadoreña. Cada uno respondiendo a sus propios intereses, en un contexto regional también convulso y atravesado por la Guerra Fría. Se trató de un proceso lleno de contradicciones y complejidades. La discusión respecto de cuando ubicar su inicio no está zanjada. Pero es un hecho que la reforma constitucional llevada a cabo en el contexto de la Asamblea Constituyente electa en 1982 reglamentó la creación de la Asamblea Legislativa unicameral, formada por 60 curules, la autonomía del poder judicial y la periodicidad de los comicios que continúa vigente hasta la fecha. Fue el líder democristiano Napoleón Duarte el primer presidente civil electo, después de más de 50 años de regímenes militares. Aunque la preferencia por el PDC era clara, los comicios de marzo de 1984 fueron reñidos. Tal como había sucedido con el PDC durante los 60, ARENA se posicionó rápidamente como el principal partido de oposición en los 80. La campaña electoral se caracterizó por graves acusaciones mutuas. El líder de la derecha Roberto D'Aubuisson tildaba a Duarte de "comunista encubierto", mientras que Duarte incriminaba a D'Aubuisson en el asesinato de Monseñor Romero⁵. La elección se decidió en segunda vuelta con 752.625 (53.6%) para Duarte y 651.741 (46.4%) (Krennerich, 1993: 324-325), para D'Aubuisson, haciendo un total de 1'404.366 votos. Las cifras de las elecciones de esta década son poco confiables debido a la presunta inflación de la que fueron objeto, con el fin de otorgar mayor legitimidad al proceso. Se sospecha que la medida fue aumentar el número de votos, respetando los porcentajes obtenidos por cada partido (Ribera, 2009).

"Pese a las dudas que generaba un registro electoral que no estaba suficientemente depurado como para garantizar la transparencia, sí hubo un esfuerzo por desvanecer el temor al fraude utilizando un nuevo sistema mecanizado y una nueva modalidad de desconcentración de puestos de votación, al establecer tres clases de urnas receptoras" (Córdova Macías, *et. al*, 2007: 70).

Los sistemas electrónicos, la microfilmación y el cómputo fueron avances tecnológicos implementados con el objeto de echar a andar un proceso electoral moderno y eficiente, desde el registro de los votantes hasta el conteo de los votos. En ese mismo orden de cosas, se favoreció la auditoría externa y la presencia de observadores internacionales en ambos comicios presidenciales. Estos comicios legitimaron ante la comunidad internacional y ante partes significativas de la población la fundación de la institucionalidad política en El Salvador.

El PDC había aprobado durante la Junta Revolucionaria de Gobierno la reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior. Tales medidas atentaron directamente contra el sistema de dominación tradicional, estructurado para garantizar que la élite latifundista controlara la propiedad de la tierra, la producción y la comercialización del café. La expropiación de tierras y la estatización de la banca representaron una afrenta contra una oligarquía retrógrada, egoísta y rencorosa que jamás perdonó a la Democracia Cristiana el atrevimiento y la castigo con todos los medios que tuvo a su alcance, incluido el asesinato de sus cuadros. Llevó a cabo, además, una masiva fuga de capitales y estrenó su herramienta partidaria agrediendo mediáticamente a los democristianos. De nuevo el

⁵ La Comisión de la Verdad, entidad creada tras la firma de los Acuerdos de Paz por la ONU, señala a D'Aubuisson como autor intelectual del magnicidio. *Cfr.* Naciones Unidas (1992/1993).

PCN se alió con ARENA en el pleno, esta vez a cambio de la presidencia de dicho órgano, además de agenciarse la presidencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El poder Ejecutivo en manos de Duarte tuvo entonces al poder Legislativo y al poder Judicial en su contra a lo largo de todo el lustro. La prolongación de la guerra, la habilidad política de ARENA, la implacable injerencia estadounidense en los asuntos internos del país y las propias taras de la Democracia Cristiana limitaron significativamente el margen de acción de ese gobierno.

En el ámbito económico, el cooperativismo y la reforma agraria se implementaron como armas de guerra en la lucha antiefemelenista, conduciendo al fracaso del proyecto. Mismo que fue atacado también por la guerrilla, como lo fue la precaria infraestructura del país. La economía colapsó. La ingente cantidad de recursos que la Casa Blanca empezó a derivar hacia El Salvador —convirtiéndolo en uno de los principales países receptores de fondos por parte de Estados Unidos en el mundo— impidió la debacle, pero no apuntaba hacia su solución, sino hacia el fortalecimiento del ejército y el aceitamiento de las estrategias de la Guerra de Baja Intensidad. Uno de los más grandes errores de Duarte fue, precisamente, haberse plegado a la concepción estadounidense del conflicto y no haber desarrollado una visión nacional que le permitiera encarar con mayor autonomía y eficacia la crisis que afectaba al país en todas las esferas: política, económica, social y militar.

Además de haber sido el año en el que entró en vigencia la nueva Constitución, 1983 fue también el momento en el que empezó a reactivarse el movimiento popular. Kristina Pirker delinea el mapa de las organizaciones que surgieron en esa delicada coyuntura en la que agremiación, la movilización y la protesta continuaban siendo perseguidas, pese a haberse permitido la sindicalización por ley. Agremiaciones profesionales, estudiantes, vendedores, empleados gubernamentales, repobladores, familiares de víctimas de la violencia política, etc., empezaron a alzar su voz, pero en torno de demandas específicas y cuidándose de no evidenciar ningún tipo de nexo partidario. Ello no obstó para que el FMLN y el PDC desplegaran mecanismos que les permitieran encontrar en ese movimiento popular fragmentado y de nuevo tipo bases que legitimaran sus respectivos proyectos de nación. Más allá de las diferencias políticas que terminaron permeándolas, un denominador común en el discurso de estas organizaciones fue la demanda del cese a la violación a los Derechos Humanos y de una salida negociada al conflicto. Respecto de lo primero, las presiones sobre todo internacionales a favor de esa misma petición consiguieron disminuir los operativos de “tierra arrasada” ejecutados por la Fuerza Armada. Pero la situación general de los Derechos Humanos en El Salvador no mejoró.

El presidente Duarte hizo amagos de negociación, exigiendo el cese al fuego y la entrega de las armas por parte de la guerrilla antes de mostrar disposición a escuchar sus demandas. El FMLN reclamaba el cese de la injerencia estadounidense y el diálogo sin condiciones. De acuerdo con el intelectual y revolucionario Mario Lungo, la causa del entrapamiento de la salida negociada se encontraba en las diferencias radicales en cuanto al diagnóstico de los principales problemas del país y en cuanto a las concepciones de diálogo manejadas por el FMLN y su brazo político diplomático FDR, por una parte, y por el gobierno demócrata cristiano, la Fuerza Armada y el gobierno estadounidense, por la otra. Mientras que la insurgencia daba al diálogo un lugar prioritario dentro de la negociación, la contraparte lo reducía a un mero uso táctico, en función de disimular su opción guerrillista (Lungo Uclés, 1986: 66) ARENA se mostraba completamente en

desacuerdo con la posibilidad de la negociación. Las elecciones de alcaldes y diputados celebradas en marzo de 1985 confirmaron un estancamiento en la intención de voto a favor de ARENA que no le permitía superar el 30%. La simbólica alcaldía de San Salvador volvió a quedar, además, en manos de la Democracia Cristiana. Tal y como ocurrió tras la elección presidencial, en un inicio ARENA se negó a aceptar los resultados. Esta vez en alianza con el PCN, volvió a interponer un recurso de nulidad, argumentando que el PDC había usado recursos estatales para favorecerse y poniendo en tela de juicio la apoliticidad de la Fuerza Armada, ante lo cual el CCE reaccionó en defensa de la institución castrense (Córdova Macías, et. al., 2007:72) Una sensible disminución en el número de votantes, menos de 1 millón (según cifras oficiales), afectó a todos los partidos en general y al PDC en particular, indicando a su vez un aumento en el abstencionismo. Córdova Macías et al señalan la disminución de la afluencia de votantes durante los últimos ochenta, probablemente a causa del endurecimiento de los controles en el proceso de votación.

En su carrera por derrotar definitivamente a la Democracia Cristiana y conquistar el Ejecutivo, ARENA tuvo que replantear la imagen extremista que proyectaba con d'Aubuisson como cara oficial del partido. Para ello llevó a cabo un viraje estratégico consistente en moderar el discurso y modificar su composición, incorporando al sector económicamente dominante del país a la estructura de mando. Así daba muestras de apertura y de ser una fuerza política “dispuesta a superar sus intereses corporativos en pos de un interés más amplio” (Lungo, Irene, 2008: 81- 82). La simbiosis entre ARENA y la gran empresa quedó sellada en 1987 con el respaldo ofrecido por el partido a una huelga impulsada por la ANEP en contra de las medidas reformistas del gobierno de Napoleón Duarte. Tanto el cambio de imagen de ARENA y la consolidación de sus alianzas, como el fracaso del gobierno de Duarte y la creciente pugna intestina en el PDC, repercutieron en beneficio del primero en los dos últimos comicios de la década. Tanto en 1988 como en 1989 las campañas electorales se centraron en las críticas hacia la gestión corrupta de la Democracia Cristiana y en lo fallido de su mandato. ARENA utilizó el lema adjudicado en los análisis económicos sobre América Latina a todo el continente para achacarle a Duarte la culpa de haber hecho de los ochenta la “década perdida” en El Salvador y subrayó su incapacidad para poner fin al conflicto armado y solventar la crisis económica que venía arrastrando el país.

En 1988 ARENA logró obtener la mayoría relativa en la Asamblea Legislativa, hacerse de la alcaldía de San Salvador —con Armando Calderón Sol a la cabeza— e invertir la distribución de poder a nivel municipal, haciéndose de 178 alcaldías, mientras al PDC se agenció sólo 79. Obtuvo 447.696 (48.1%) votos, versus 326.716 (35.1%) a favor del PDC. Significativo de esta elección fue la participación del nuevo partido Convergencia Democrática, fruto de la alianza entre los mismos partidos que hasta entonces habían integrado el FDR, brazo político de la insurgencia. Que el FMLN hubiese permitido el retorno al país de esos líderes para participar en los comicios y que el sistema de partidos los hubiese acogido, eran clara muestra del ablandamiento de la intransigencia efemelenista en materia electoral y de la creciente legitimidad del nuevo sistema político.

Las elecciones presidenciales de 1989 fueron las primeras en las que se usó carné electoral. En ellas ARENA se hizo del Ejecutivo, bajo el liderazgo del magnate Alfredo Cristiani. ARENA pasó de reivindicar la retrógrada alianza oligárquico-militar —por cuya pérdida culpaba al PDC y a la política exterior estadounidense— a erigirse como promesa de modernización y democratización para El Salvador. Esa mutación no se dio sin

contradicciones. La postura esencialmente militarista en la que coincidían ARENA y sus allegados ideológicos en el ejército predominó durante los primeros meses del nuevo gobierno, pero tuvo que ser modificada a raíz de la ofensiva "Hasta el Tope", lanzada por el FMLN en noviembre de 1989. Por primera vez, tras casi diez años de guerra, el FMLN logró controlar durante casi una semana algunas áreas urbanas del país, incluidas ciertas colonias de San Salvador. La respuesta del ejército consiguió diezmar a la población guerrillera e incluyó el bombardeo de población civil ubicada en las zonas populosas de la capital. Sin embargo, el peso político de la ofensiva fue decisivo para el desenlace del conflicto. La ofensiva evidenció que ARENA y el PDC subestimaron la capacidad del FMLN de sostener un conflicto de semejante envergadura contra un ejército dotado con armamento y asesorado por la armada estadounidense. No obstante, también el FMLN subestimó la capacidad de la oligarquía para replantear su hegemonía.

"Hasta el Tope" puso en claro que ninguno de los contrincantes estaba en condiciones de vencer. El fin de la era Reagan y el arribo de Clinton a la Casa Blanca, la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, la derrota del sandinismo por la vía electoral en Nicaragua, el desgaste propio de la guerra y la agudización del clamor interno en pro de la pacificación, las gestiones regionales cristalizadas en los acuerdos de Esquipulas en pro de la pacificación de Centroamérica, el asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana y las presiones internacionales de allí emanadas, fueron todos hechos que coadyuvaron a la salida negociada del conflicto armado en El Salvador. En 1989 el FMLN hizo público un pliego petitorio moderado como condición para insertarse al teatro electoral. Si bien este no fue aceptado, puso de manifiesto el ablandamiento de la actitud beligerante de la insurgencia hacia las elecciones. A la "Proclama de la Revolución Democrática", escrita por un miembro de la comandancia general efemelenista (Joaquín Villalobos), continuó la propuesta de los guerrilleros de convocar a la ONU a servir de mediadora a las negociaciones. Las paradojas de la historia harían que fuera con ARENA, cuyos integrantes habían defendido la consigna "negociación es traición", con quien el FMLN terminaría acordando la paz que puso fin a la guerra salvadoreña en 1992.

3. Lo que cambió con los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992

Distintos observadores del proceso salvadoreño coinciden en subrayar la creación de una atmósfera favorable al consenso, el fortalecimiento de un andamiaje institucional destinado a la adopción de los medios políticos para la resolución de las diferencias, el respeto a las elecciones como mecanismo de acceso al poder del Estado, la desmilitarización de la sociedad y el respeto a los Derechos Humanos como conquistas de los Acuerdos de Paz. Los componentes de la superestructura jurídica que fueron reformados, en virtud de la intensa actividad desarrollada para tal fin por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la Comisión de Paz (COPAZ), la Comisión *Ad Hoc* y la Comisión de la Verdad pueden ser enumerados siguiendo el capitulado del documento de los *Acuerdos de Chapultepec*. Tal documento sintetiza los compromisos alcanzados por las partes y define la agenda que orientó su implementación.

Los capítulos I y II abordan lo relativo a la depuración, disminución y sujeción al poder civil por parte de la Fuerza Armada de El Salvador, la abolición de los anteriores

cuerpos de seguridad y la creación de una Policía Nacional Civil (PNC). Un primer dato relevante en este sentido es que el número de efectivos del ejército de El Salvador haya pasado de sumar 63.175 en los últimos años de la guerra, a disminuir a 31.000 en 1999 y a 15.500 en el año 2003. Los académicos Ricardo Córdova Macías *et al* acuerdan con el ex efemelenista Salvador Samayoa al afirmar que los Acuerdos de Paz renovaron completamente a la institución castrense⁶.

Rasgos constitutivos de esa renovación fueron: la depuración de la que fue objeto por recomendación de la Comisión de la Verdad y la Comisión *Ad Hoc*, la drástica disminución de su presupuesto, el reemplazo del Alto Mando militar y la sujeción del mismo al poder del Ejecutivo, la reforma de sus principios doctrinarios, el que la formación de sus miembros pasara a ser responsabilidad de civiles, la disolución de los cuerpos represivos institucionales y paramilitares, el reemplazo de la División Nacional de Inteligencia por el nuevo Organismo de Inteligencia del Estado (controlado por civiles), la reforma a varios artículos de la Constitución que legalizaron estos cambios y la baja presencia de cuadros militares en el régimen político. A juicio de Córdova Macías, el ejército dejó de ser una “suprainstitución” que se encontraba por encima de todas las demás y tenía asignada una función política, para limitar sus funciones a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio (incluido el proporcionar ayuda en las crisis ocasionadas por los desastres naturales). En opinión de Samayoa:

“Ahora quedan muy pocos vestigios de la prepotencia que exhibieron los militares en el pasado. También quedan pocos vestigios de su legendaria impunidad. Ahora la Fuerza Armada se siente más cómoda y goza de una legitimidad social sin precedentes. Ya no es el blanco del repudio popular. Ya no es el centro de los ataques de la oposición. Ya no es el epicentro de los temblores políticos en El Salvador. Su actuación se enmarca, con ejemplar profesionalismo y disciplina, en el mandato constitucional, tal como este fue modificado en los acuerdos de paz” (Samayoa, 2002: 630).

La PNC nació como resultado de la separación entre las funciones estatales de proveer seguridad y defender el territorio nacional. Si de esta última tarea debe encargarse la Fuerza Armada, la primera quedó en manos de la nueva policía civil. De ahí que los acuerdos estipularan, también, la abolición de la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, tradicionales aparatos represores de la institución castrense. Las tareas de la PNC pueden resumirse en 2: garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; y colaborar con el procedimiento de investigación del delito. Córdova Macías concibe la independencia de la PNC respecto de la Fuerza Armada como expresión de un nuevo enfoque en materia de seguridad ciudadana, dentro del cual se crea una institución “sobre la base de una nueva doctrina, una nueva organización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento” (Córdova Macías, *et. al.*, 2007: 226). Asimismo, establece la cronología básica de su fundación y consolidación. En febrero de 1992 fue creada la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), órgano encargado de la educación de los cuadros policiales. En abril del mismo año fueron nombrados el director y el Consejo Académico de dicha instancia, mientras que en septiembre se creó el Ministerio de Seguridad Pública y se dio inicio a los cursos. Finalmente, entre 1995 y 2001 fueron

⁶ Ver: Córdova Macías, *et. Al.*, (2007), Samayoa (2002). Pirker, por su parte, muestra reparos en su valoración acerca de la conducta de la Fuerza Armada en el período posbélico, en virtud de la “doble agenda del gobierno salvadoreño” (292).

aprobados un conjunto de reglamentos internos y leyes destinadas a regular el funcionamiento administrativo de la PNC y la conducta de sus miembros.

El proceso de creación de la nueva Policía Nacional Civil enfrentó desde el inicio una problemática compleja: a) [...] la integración de personas que se enfrentaron durante el conflicto; b) retrasos para la disolución de la [antigua] Policía Nacional, intentos por nombrar ex-agentes de la Policía Nacional en la nueva PNC, en contraposición a lo acordado; discrepancias por la forma como fueron transferidas a la PNC la Unidad Especial Anti-narcóticos y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos; c) la re-educación de antiguos policías de acuerdo al nuevo modelo de seguridad pública; d) el contexto de incremento de la delincuencia y de inseguridad impactó el proceso de formación del nuevo cuerpo policial, privilegiando los factores de cantidad sobre los de calidad, con el propósito de desplegar el nuevo cuerpo policial a nivel nacional en el período más corto posible; e) limitaciones desde el inicio en la infraestructura, recursos financieros y equipo necesario para la ANSP y la PNC; f) conflictos generados por visiones diferentes con respecto al nuevo modelo de seguridad pública (Córdova Macías, *et. al.*, 2007: 227, 228.)

“Aunque a tales deficiencias hay que agregar otras, relativas a la operatividad de los mecanismos de control interno y a la eficiencia del desempeño policial, Samayoa asegura que se trata de fallos enmarcados dentro de la debilidad institucional que ha caracterizado a la posguerra y que poco tienen que ver con los vicios atávicos de los antiguos cuerpos de seguridad” (Samayoa, 2002: 652).

El tercer capítulo de los *Acuerdos de Chapultepec* se refiere a la reforma del sector judicial y a la protección de los Derechos Humanos. En este sentido, fruto de la negociación fue el nombramiento de la Comisión *Ad Hoc*, cuyo trabajo sirvió como base para la depuración de la Fuerza Armada, y de la Comisión de la Verdad, la cual elaboró un documento que, sin tener carácter vinculante ni jurídico, da cuenta de los hechos más trascendentes de violación contra los Derechos Humanos y formula recomendaciones en aras de superar la impunidad. El informe de la Comisión de la Verdad, denominado *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador* (Naciones Unidas, 1992-1993), se hizo público el 15 de marzo de 1993, impactando profundamente en la sociedad salvadoreña. “Nunca antes el abuso de poder había sido expuesto públicamente con tal fuerza y autoridad en El Salvador. Lamentablemente, lo que siguió no fue un foro sobre la verdad y la reconciliación, sino una feria de reacciones muy diferentes e incluso antagónicas” (Hernández Pico, 1993, citado en Córdova Macías, *et. al.*, 2007: 223). Cinco días después de publicado *De la locura a la esperanza...*, Alfredo Cristiani promovió la aprobación de la Ley de Amnistía General Para la Consolidación de la Paz “que dio amplia cobertura a hechos vinculados a la guerra, incluso a aquellos hechos acaecidos en el mismo período del presidente que promovió la ley, tal como fue el *caso jesuitas*. La Ley de Amnistía fue impugnada por vía constitucional, sin embargo sólo se tuvo respuesta por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) hasta el año 2000, en la cual se le dio validez constitucional” (Córdova Macías, *et. al.*, 2007: 138).

La aprobación de la Ley de Amnistía oficializó el absoluto rechazo que los sectores conservadores manifestaron hacia el Informe de la Comisión de la Verdad y cerró la posibilidad de que el aparato judicial salvadoreño proveyera verdad y justicia a las víctimas de las violaciones contra los Derechos Humanos ocurridas a lo largo del conflicto. Con todo, dicho Informe es un hito en la historia de la nación centroamericana, por cuanto

recoge la memoria de la violencia política ocurrida durante la década de 1980. De ahí que para los sectores progresistas constituya hasta la fecha un referente insoslayable.

En lo que respecta a las reformas del sistema de justicia encaminadas a conseguir una mayor independencia entre éste y los demás órganos del Estado, las más relevantes fueron: la asignación de no menos del 6% del presupuesto general de la Nación para la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la redefinición del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos. También se estableció que los magistrados de la CSJ, del CNJ y el Procurador de Derechos Humanos fueran elegidos por al menos dos terceras partes del total de diputados de la Asamblea Legislativa. Por otra parte, se modificaron: el Código Penal, el Código Procesal Penal, la Ley Penitenciaria, el Código de Familia y la Ley del Menor Infractor. Este conjunto de medidas apuntó a la impartición de justicia en El Salvador al mejorar el acceso a ella por parte de más cantidad de ciudadanos, disminuir sustancialmente el nivel de violación a los Derechos Humanos por parte del Estado y establecer mayores controles y mecanismos de denuncia contra los abusos del poder. Sin embargo, los niveles de impunidad en el país continúan siendo alarmantes.

Un análisis sobre las dificultades para consolidar el Estado de Derecho en El Salvador de posguerra asegura que:

“Muchas de las estrategias empleadas levantan preguntas por su aparente fracaso para solventar los problemas críticos, la pobre coordinación de esfuerzos [...], una voluntad política errática, una necesidad enorme de recursos técnicos y económicos, débiles o incipientes instituciones estatales encargadas de salvaguardar los derechos humanos, la tendencia de viejos vicios a presentarse bajo nuevas formas, la carencia de mecanismos adecuados de vigilancia dentro de las instituciones, una sociedad civil débil, y una enorme exclusión económica” (Popkin, 2000, cit. en Córdova Macías, *et. al*, 2007: 154).

El capítulo IV de los *Acuerdos de Chapultepec* está dedicado al sistema electoral y establece a COPAZ como el ente responsable de realizar la reforma correspondiente. La sustitución del anterior Consejo Central de Elecciones (CCE) por un nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE) contribuyó a conculcar la tradición del fraude e inauguró una nueva etapa en la que las elecciones se convirtieron en el único mecanismo legítimo de acceso al poder del Estado, aceptado incluso por la izquierda revolucionaria que a partir de entonces ingresó al sistema político. Otro hecho relevante en esta materia fue la aprobación del Código Electoral en 1993, destinado a regular los detalles relacionados con la celebración periódica de elecciones. Diversos estudios acerca de la democracia en América Latina aseguran que El Salvador cuenta con una democracia electoral sólida, pese a las deficiencias que el sistema presenta en lo relacionado con “el exceso de funciones administrativas en detrimento de funciones jurisdiccionales del Tribunal, la excesiva orientación partidista de sus integrantes o la calidad y solidez del registro electoral” (Córdova Macías, *et. al*, 2007: 159).

Haciendo eco de las concepciones de democracia sostenidas por los teóricos Joseph Schumpeter y Samuel Huntington, Córdova Macías *et al* retoman como requisitos de las elecciones competitivas: a) el sufragio universal de adultos; b) la justicia en el voto; c) el derecho a organizar partidos y postular candidatos; y d) la periodicidad de los ciclos electorales. El cumplimiento de tales requisitos por parte del sistema electoral salvadoreño a partir de 1994 permite hablar de institucionalización de elecciones competitivas a partir

de esa fecha. Esto explica el hecho de que en las evaluaciones internacionales sobre la instauración y desarrollo de la democracia en América Latina El Salvador “apruebe” los ítems relacionados con la democracia electoral. Córdova Macías *et al* consideran que el mayor aporte de los Acuerdos de Paz al proceso salvadoreño ha sido desmilitarizar y “electoralizar” el régimen político.

En el capítulo V de los acuerdos se procuró establecer una plataforma mínima en materia económico-social que proveyera estabilidad a la transición, bajo el entendido de que la orientación de la política económica no sería objeto de la negociación. Se trató, básicamente, de establecer garantías para la incorporación de los ex combatientes de ambas partes al quehacer productivo del país y para el manejo de las zonas de conflicto.

En este tema, esbozado por primera vez en el Acuerdo de Nueva York, se pactó el desarrollo de programas de reinserción a la vida civil y productiva, y programas de transferencias de tierras a ex combatientes, ex soldados y a pobladores de las zonas ex conflictivas. Se incluyen como mecanismos: La elaboración de un Código Agrario, la legalización del estado de la tenencia de predios e inmuebles en las zonas de conflicto; el establecimiento de programas de crédito, capacitación y asistencia técnica, y de medidas que sean necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural; la elaboración de formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades, la creación de un Foro para la Concertación Económica y finalmente la elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional (Córdova Macías, *et. al*, 2007: 111).

Los capítulos VI, VII, VIII y IX de los *Acuerdos de Chapultepec* reglamentaron: la legalización del FMLN y su conversión en partido político, los detalles del Cese del Enfrentamiento Armado (CEA), la tarea verificadora de ONUSAL y el concentrado calendario de ejecución de los compromisos. Respecto de la incorporación del movimiento insurgente al escenario institucional del país, vale señalar que una tarea primordial de la implementación de los Acuerdos fue garantizar la vida de los ex combatientes efemelenistas, así como el respeto a sus derechos de reunión, hacer proselitismo, contar con cedes de funcionamiento, nombrar candidatos y tener acceso a medios de comunicación. A pesar de ello

“se produjeron numerosos asesinatos políticos a lo largo de 1993, fundamentalmente de militantes y cuadros del FMLN [...] Ante la amenaza que estos hechos representaban para la consolidación del proceso de paz, el Secretario General de la ONU promovió la creación en diciembre de 1993 del denominado Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política en El Salvador. El informe final del grupo documentó 49 asesinatos con motivación política desde el final de la guerra. El informe ponía asimismo de manifiesto la reaparición de los escuadrones de la muerte y elaboraba recomendaciones confidenciales para la resolución de dichos casos” (Martín Álvarez, 2004: 207).

Artiga-González sintetiza el contenido de los acuerdos, señalando el claro predominio de las cuestiones políticas: “Ocho de las nueve temáticas están referidas al nuevo régimen político. La restante (capítulo V) es de carácter socioeconómico. En las temáticas referidas al régimen político el grado de detalle de las formulaciones contrasta con la redacción de las temáticas referidas a lo socioeconómico. Esto es fundamental para entender el carácter político de los acuerdos y de la transición” (Artiga González, 2002, cit.

en Córdova Macías, R., *et al*, 2007: 109.). Asimismo, la escala de prioridades que se aplicó en la implementación de los acuerdos muestra qué rubros recibieron mejor y más inmediata cobertura. Córdova Macías *et al* proponen una cuantificación de la instrumentación de los acuerdos, agrupando las acciones tomadas en 3 diferentes rubros y de acuerdo al orden en que se atendieron: *i*) la desmilitarización de la sociedad y el Estado (CEA, Fuerza Armada, PNC), concentró el 68.6% del total de las acciones; *ii*) la institucionalidad estatal y el sistema político-electoral (sistema judicial, sistema electoral, COPAZ y transformación del FMLN), concentraron el 18.6%; *iii*) el 12.7% se refiere al tema económico y social (Córdova Macías, R., *et al*, 2007: 125.). La desmilitarización fue, pues, el objetivo prioritario.

El carácter político de los Acuerdos de Paz definió el rumbo de la transición, en la medida en que ensanchó el escenario político y amplió el repertorio de los actores, pero también impuso límites a las posibilidades de expandir la democratización en el ámbito económico-social. El “desafío revolucionario” y la posterior pacificación consiguieron trastocar la exclusión política, pero no la exclusión económica. Esta última, por el contrario, encontró una fuente de legitimación en la transformación política experimentada por El Salvador a raíz de los Acuerdos de Paz. Córdova Macías *et al* consideran que las partes de la negociación, convertidas en las principales fuerzas políticas durante la posguerra, trasladaron su enfrentamiento al terreno jurídico-institucional. Un artículo de opinión publicado en 1994 explicaba tal fenómeno del siguiente modo: “El país se está transformando realmente, pero no tanto según el diseño consensuado en el Acuerdo de Paz, sino más bien según ‘lo que va saliendo’ por las concretas correlaciones de fuerza en cada coyuntura. Hay bastante contraste entre el concepto de transición redactado en los acuerdos y el alcance y orientación de la transición real; una evidente distancia entre el discurso y los hechos” (Ribera, 1994). Tal distancia se vincula, también al divorcio entre los aspectos jurídico-políticos y los de orden económico en materia de implementación de los acuerdos. Un estudio detallado sobre las graves consecuencias de este divorcio puede verse en la obra coordinada por James K. Boyce en 1999: *Ajuste hacia la paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador*, PNUD-Plaza y Valdés Editores, México.

Si la etapa bélica consistió en una enconada pugna entre tres proyectos de nación, la etapa posbélica se caracterizó por la confrontación entre dos proyectos, uno progresista-democrático y otro neoliberal, en un contexto eminentemente político-electoral, no militar. La reforma política terminó por volverse funcional al proyecto neoliberal de ARENA, mientras que en el FMLN supuso importantes fracturas y forzó a decisivos replanteamientos ideológicos en torno de cuál debería de ser el nuevo horizonte de lucha. Hubo quienes sostuvieron que el fin de la guerra debía conllevar el fin del FMLN y su planteamiento revolucionario. Esas facciones terminaron retirándose de la nueva institución partidaria en la cual predominaron las voces “ortodoxas”, defendiendo la necesidad de luchar por una distribución más justa de la riqueza a través de medios políticos, no armados. La persistencia y profundización de la injusticia estructural en El Salvador es una de las razones que explica la sobrevivencia y robustez del FMLN, el cual ha podido recomponerse después de sus crisis hasta alcanzar, en 2009, la presidencia de la república, en coalición con el periodista Mauricio Funes.

El triunfo electoral del FMLN en 2009 se enmarca dentro del contexto de la posguerra fría, período durante el cual asistimos al auge y declive del modelo neoliberal a escala planetaria. La agudización de la desigualdad socio-económica inherente al

neoliberalismo generó condiciones de posibilidad para el arribo al poder de gobiernos progresistas en América Latina. El gobierno efemelenista puede entenderse como fruto de esa “ola”. El partido de la clase empresarial ARENA gobernó durante 20 años, entre 1989 y 2009, durante los cuales privatizó la banca, el sistema de pensiones y otros servicios públicos, dolarizó la economía, impulsó la inversión extranjera por medio de la implementación de maquilas, la disminución de aranceles y los bajos salarios, incentivó al sector terciario promoviendo la proliferación de servicios, en desmedro de la producción agrícola y favoreció el desplazamiento de los grandes capitales hacia el sector financiero. Todo ello consolidó el poder económico de la oligarquía local, pero profundizó la brecha social existente entre este sector y la mayoría desposeída. Los indicadores revelan que alrededor del 60% de la población es pobre y un 20% de ella se ve en la necesidad de emigrar, principalmente a Estados Unidos. De hecho, las remesas enviadas por los migrantes a sus familiares constituyen uno de los principales ingresos del país.

La posguerra fría coincidió con la posguerra salvadoreña. Tras la guerra civil, El Salvador buscó insertarse a la economía mundial por medio de tratados de libre comercio y beneficios para las multinacionales y las grandes empresas nacionales y centroamericanas. Las necesidades del pueblo fueron desatendidas. La violencia social estalló, siendo las maras o pandillas su muestra más palmaria. Paralelamente a eso, se dio la normalización de la vida política a la que nos hemos referido. Durante los 20 años de gobiernos areneros, el FMLN fue obteniendo cada vez más espacios de poder en la Asamblea Legislativa y en las alcaldías más importantes como San Salvador (la capital), los municipios aledaños a ella y también otras ciudades a nivel nacional. La conjunción de estos elementos: el desgaste de ARENA en el Ejecutivo, la ineficacia del proyecto neoliberal en la solución del acuciante problema económico y social, la consolidación del FMLN como partido político, el arribo al poder de figuras y movimientos progresistas en América Latina y el margen de tolerancia mostrado por Estados Unidos para hacer viables estos gobiernos, explican el que hoy en día el FMLN, es decir, la izquierda revolucionaria de El Salvador, se encuentre al frente del gobierno. Un hecho sin duda insólito e histórico, aunque se trate de un gobierno mixto, resultado de la alianza entre la izquierda y Mauricio Funes. A juicio del analista Ricardo Ribera, el recambio en el poder del Ejecutivo marca el fin de la transición a la democracia, por cuanto supone el respeto al triunfo del opositor y la posibilidad de este de tomar el mando del principal órgano del estado. Como se ha mencionado, el debate respecto de la transición política salvadoreña lejos de estar zanjado, continúa abierto.

Bibliografía

Artiga González, Álvaro (2000) *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica* (San Salvador: FUNDAUNGO).

Artiga González, Álvaro (2007) *Gobernabilidad y democracia en El Salvador. Bases teóricas y metodológicas para su medición* (San Salvador: PNUD-UCA Editores)

Boyce, James (1999) *Ajuste hacia la paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador* (México: PNUD-Plaza y Valdés Editores).

Centro de Estudios Latinoamericanos, Georgetown University (s/f) *Base de Datos de las Américas, El Salvador: Elecciones de la Asamblea Legislativa, 1964* (Washington D. C.) Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/ElSal/saleg64.html>. Con acceso el 10/08/13.

Córdoba Macías, Ricardo, Carlos Ramos y Nayelly Loya Marín (2007) “La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004)” en Azpuru, Dinorah, Ligia Blanco, Ricardo Córdoba Macías, Nallely Loya Marín, Carlos G. Ramos y Adrián Zapata, *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado* (Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo (IDRC) / FyG Editores)

Ellacuría, Ignacio (1993) *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*, 3 Tomos (San Salvador: UCA Editores).

Hernández Pico, Juan (1993) “Significado ético-político del informe de la Verdad” en *Estudios Centroamericanos*, no. 534-535 (San Salvador: UCA)

Hernández Pico, Juan; César Jerez; Ignacio Ellacuría; Emilio Baltodano; Román Mayorga Q., (1973) *El Salvador: año político 1971-1972* (San Salvador: Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas).

Krennerich, Michael (1993) “El Salvador”, en Nohlen, D. (Coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2052/17.pdf>. Con acceso el 3/08/13.

Lander, Edgar (1996) *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas* (Caracas: FACES-USV/Biblioteca Nacional).

Lungo Uclés, Mario (1986) *El Salvador 1981-1984. La dimensión política de la guerra* (San Salvador: UCA Editores).

Lungo, Irene (2008) *Castillos de ARENA. Hegemonía y proyecto de derecha en El Salvador (1989-2004)*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Majano, Adolfo (2009) *Una oportunidad perdida. 15 de octubre de 1979*. (San Salvador: Índole editores)

Martín Álvarez, Alberto (2004) *De movimiento de liberación a partido político. Articulación de los fines organizativos en el FMLN salvadoreño (1980-1992)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Molinari, Lucrecia (2013) *Autonomía y articulación. Los sindicatos, la ola de protesta y el Estado en El Salvador (1967-1972)*, Tesis de Magíster en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Monterrosa, Gerardo (2012) *De la representación geográfica a la elección proporcional. Instauración del sistema de apertura restrictiva. El Salvador 1960-1964*,

Tesis de Maestría en Historia Moderna y Contemporánea, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

Naciones Unidas (1992-1993) *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador, Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador* (San Salvador - Nueva York: Naciones Unidas). Disponible en <http://www.fundacionpdh.org/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm>. Con acceso el 10/08/13.

Popkin, Margaret (2000) *Peace without justice. Obstacles to building the rule of law in El Salvador* (University Park: The Pennsylvania State University)

Rey Prendes, Julio Adolfo (2008) *De la Dictadura Militar a la Democracia*. (San Salvador: s/e).

Ribera, Ricardo (1994) “Transición democrática y proceso electoral”, *Revista de Estudios Centroamericanos ECA*, No 543-544, enero-febrero (San Salvador: UCA Editores)

Ribera, Ricardo (1996) *Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios* (San Salvador: FLACSO-El Salvador).

Ribera, Ricardo (2009) “El momento actual visto en perspectiva histórica”, *Notas informativas UCA*, 20 de febrero de 2009, San Salvador, disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/nota.php?texto=90089>. Con acceso el 15/07/2013.

Samayoa, Salvador (2002) *El Salvador. La reforma pactada* (San Salvador: UCA Editores)

Villacorta Zuluaga, Carmen Elena (2010) *Democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. La transición política salvadoreña entre 1979 y 2009*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México.

Webre, Stephen (1985) *José Napoleón Duarte y el Partido Demócrata Cristiano en la política salvadoreña, 1960-1972* (San Salvador: UCA Editores).