



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Estudios Internacionales
y Humanidades**

**EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN
EL SALVADOR A PARTIR DE LOS
ACUERDOS DE PAZ (1992–2004)**

**TESIS RECEPCIONAL
Para obtener el Grado de
Licenciada en Relaciones Internacionales**

**PRESENTA
Nancy Patricia Reyes Corvera**

**DIRECTORA
Mtra. Adela Vázquez Trejo**

Chetumal, Quintana Roo, Diciembre 2004

043764



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobada como requisito parcial, para obtener el grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ:

DIRECTOR:


MTRA. ADELA VÁZQUEZ TREJO

ASESOR:


MTRO. RAFAEL ROMERO MAYO

ASESOR:


LIC. JAZMIN BENITEZ LÓPEZ

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

Celina y Hugo, porque nunca existirá una forma de agradecer toda una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo. Hoy finalizó una etapa más en mi vida, les agradezco la confianza que depositaron en mí, su apoyo al compartir conmigo logros y tropiezos y el esfuerzo que han realizado durante mi vida, para que al fin llegara este momento, gracias a Dios y a ustedes que han guiado mis pasos he alcanzado esta meta tan anhelada para mi superación personal.

Quiero dar las gracias porque me enseñaron que aún entre los mayores problemas y adversidades, la solución nunca será rendirse. Han estado presentes cuando más los he necesitado, en los momentos de alegría y felicidad para alentarme, y en los momentos de dolor y de tristeza para consolarme.

Respetaron mi individualidad indicándome que sólo yo debo resolver mis problemas, enseñándome a tener sangre fría en los momentos de crisis y dolor, y cautela en los momentos de triunfo. Me enseñaron a sumar sus virtudes y las mías, no permitiendo repetir sus errores.

Gracias, por la oportunidad que me dieron de realizarme como profesionalista, porque ahora tengo las herramientas necesarias para poder defenderme en la vida, les agradezco infinitamente todo el esfuerzo que hicieron para ayudarme a culminar esta etapa tan importante en la vida. Porque me dieron la mejor herencia que un padre le puede dar a su hijo y esa es el estudio.

Pero sobre todo, me siento intensamente afortunada de contar con ustedes. MIL GRACIAS!!!!!!

A MIS HERMANAS:

Jacqueline y Andrea gracias por estar conmigo, por ser parte de mí, porque sin ustedes mi vida no sería igual, por hacer de cada día una alegría para mí, por las risas, por los pleitos, por las reconciliaciones, por todo, muchas gracias. Échenle ganas!!!

A MI ABUELA:

Angelita gracias por todos estos años de apoyo, por cuidarme y por estar conmigo siempre.

A MI SOBRINA:

Camila porque eres lo más hermoso que hay en este mundo, gracias por traer alegría a esta familia, porque eres la luz que ilumina nuestras vidas, le agradezco a Dios el poder verte, abrazarte y besarte. Tal vez falte mucho para que leas estas líneas, pero quería decirte lo importante que eres para mí en este momento de mi vida. Gracias por esas sonrisas. Te Quiero mucho bebe.

A MI PRIMO:

Víctor gracias por todo, por preocuparte por mi y por toda mi familia, bueno, nuestra familia, gracias por ser ese hermano que nunca tuve y que Dios me dio la oportunidad de tenerlo contigo. A pesar de todo, todo mi cariño, amor y respeto.

A MI DIRECTORA:

Muchas gracias por la confianza depositada, por haberme guiado y apoyado a lo largo de esta investigación tan importante para mí, porque sin usted no hubiera sido igual. Agradezco los consejos y recomendaciones para que este trabajo saliera lo mejor posible.

A MIS MAESTROS:

Jazmín Benítez, Rafael Romero Mayo, Leonardo Rioja, Mario Vargas, por los comentarios, observaciones y, correcciones que le hicieron a esta investigación para obtener mejores resultados. Asimismo, a Juan Carlos Arriaga, José Arroyo, Enrique Baltar, Rafael Velázquez, etc. por haberme transmitido el amor, cariño, respeto que merece la carrera de Relaciones Internacionales

A MIS AMIGAS:

Carolina, Evelia y Mirna gracias por todo el amor, cariño, hermandad que existe entre nosotras, por esa amistad que a lo largo de estos años nos han unido día a día, por ayudarme a ser mejor cada día, por apoyarme y estar conmigo no solo a lo largo de esta carrera, si no desde siempre, porque son mis hermanas y las quiero mucho, mil gracias por compartir conmigo, alegrías y tristezas, triunfos y derrotas. Mirna te agradezco esas jaladas de oreja, regaños, sermones, etc. Bilis, porque por tu culpa Mir nos las jalaba. Mil gracias por el compañerismo, la complicidad, los desvelos a lo largo de la carrera. Nunca los olvidaré!!

A DANIEL:

Si a TI, simplemente porque eres muy importante para mi, por estar conmigo, por apoyarme, por confiar en mí, por tus consejos, por tus regaños, por todo, T.Q.M.

A MIS COMPAÑEROS:

A todos mis compañeros de la generación 1998-2003, por ser parte de ese equipo.

A MI TÍO:

A mi tío Héctor, por ayudarme en la recopilación de toda la información, por los libros, por las pláticas, asimismo, a todos mis tíos Lupe, Dennis, Iván, y a toda mi familia en general. Por que a pesar de la distancia siempre los recuerdo. Un agradecimiento especial a mi tía Dora y William por enseñarme un poco más de la realidad de El Salvador en la época de guerra.

A MI PAÍS:

A El Salvador, porque es la tierra en que nací, porque es la razón por la cual decidí esta investigación, por querer conocer de ella, de su historia. Porque solo aquellos capaces de reconocer y encarar el pasado podemos aprender la lección y asegurarnos de que no se repita, y poder avanzar hacia la creación de un nuevo futuro.

A LA MEMORIA DE:

Mi tío Alfredo Cerén Domínguez asesinado por la guerrilla de el Salvador en 1983 por un comentario vertido en un restaurante.

Mi tío Gerardo Reyes Morales, catedrático universitario asesinado en Guatemala por los escuadrones de la muerte en 1979.

Mi tío Antonio Guerra Ruíz, secuestrado y reclutado por la guerrilla. Desaparecido desde 1979.

Mis abuelos Rosa de Reyes y Gilberto Ortiz (papá Beto) porque aunque no estén conmigo los llevo en mi corazón.

INTRODUCCIÓN	1
1. CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA NEGOCIACIÓN DE LA PAZ	6
1.1 Ubicación Geográfica.	6
1.2 Aspectos generales de la vida política	6
1.3 Elementos Conceptuales	9
1.3.1 Democracia.	10
1.3.2 Transición Política y Consolidación democrática	15
1.3.3 Ciudadanía	19
1.4 Antecedentes y situación actual del proceso democrático.	20
2. LAS NEGOCIACIONES BÁSICAS. SUS ACTORES Y PROMESAS	23
2.1 Antecedentes: Los diálogos de la Palma, Ayagualo y la Nunciatura	25
2.2 Negociaciones. Actores y Promesas	28
2.2.1 Los Factores Externos	28
2.2.2 Los factores internos	32
2.3 El proceso de negociación	37
2.3 Contenido General los Acuerdo de Paz, 16 de enero de 1992	39
2.3.1 La Fuerza Armada	40
2.3.2 Creación de Instituciones Democráticas	42
2.3.3 La Policía Nacional Civil	43
2.3.4 El Sistema Judicial	44
2.3.5 El Sistema Electoral	45
2.3.6 Aspectos Económicos y Sociales	46
2.3.7 Los Derechos Humanos	48
3. LA TRANSICIÓN EN EL SALVADOR	51
3.1 ¿En qué consiste la transición democrática salvadoreña?	51
3.2 Valoraciones sobre la transición salvadoreña	53
3.2.1 Derechos Humanos	54
3.2.2 Condiciones socioeconómicas	56
3.2.3 La cultura de paz	57
3.3 La gobernabilidad democrática	58
3.4 El proceso de democratización en El Salvador	60
3.4.1 Partidos Políticos.	60
3.4.2 Las elecciones de 1994 y la transición democrática	61
3.4.3 Organizaciones civiles y espacios de participación	61
3.4.4 El sistema judicial	62
3.4.5 Los medios de comunicación y la democratización	62
3.5 Los logros de la transición	63
3.6 Los obstáculos de la transición	70
CONCLUSIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	83

INTRODUCCIÓN

En El Salvador, la década de los años setenta y ochenta, se vieron convulsionada con el accionar de movimientos insurgentes que se autodenominaron de liberación que, buscaban la toma del poder a través de la vía no democrática, o sea, de la violencia armada. En El Salvador la confrontación bélica tuvo lugar entre el movimiento insurgente autodenominado Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de El Salvador. Este conflicto duró de 1979 a 1992 y se concluyó a través de un proceso de negociación.

Hasta 1979 y, por espacio de más de 40 años, El Salvador estuvo gobernado por militares. Estos ostentaban el poder político, conseguido primero, a través de golpes militares y luego, manteniéndose gracias a elecciones arregladas, asegurando así el poder económico y social de la oligarquía agraria frente a cualquier fuerza opositora que quisiera alterar su estatus quo.

Al mismo tiempo, y ante la inminente amenaza de perder el poder económico, los sectores ultraconservadores de El Salvador se organizan y surgen los temibles escuadrones de la muerte y, en 1981, Roberto d'Aubuisson funda el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

El 10 de enero de 1981, el FMLN, fundado en octubre de 1980, por las cuatro organizaciones político-militares surgidas en la década anterior y por el Partido Comunista de El Salvador, lanzan una ofensiva militar generalizada, conocida como la Ofensiva Final. La cual es considerada como el umbral de la guerra civil.

El enfrentamiento armado se generalizó paulatinamente en el territorio nacional. El FMLN desarrolla entre 1981 y 1983 su estrategia de resistir, desarrollarse y avanzar, la cual consistió, básicamente, en la consolidación de su retaguardia estratégica, la organización del ejército guerrillero. Al mismo tiempo, una estrategia político diplomática que diseñó desde 1981, sucesivas propuestas de solución política al conflicto armado.

Para entonces, el Partido Demócrata Cristiano en el gobierno y los militares salvadoreños ejecutarían una guerra de contrainsurgencia, guiados por la doctrina de Guerra de Baja Intensidad propugnada por la Administración Reagan. En El Salvador la aplicación de la doctrina Reagan trajo como resultado un balance de muertos como ninguna otra administración. El apoyo militar irrestricto a las fuerzas de ultraderecha de El Salvador no hizo más que prolongar la guerra civil y su secuela de cientos de miles de muertos, heridos, exiliados y el desbande de miles de familias, que se vieron obligadas a abandonar los escenarios de guerra.

Hacia 1983, el FMLN alcanzó su propósito de transformar su pequeña estructura militar y miliciana de los años setenta en un ejército guerrillero profesional. Las campañas militares de ese año dieron cuenta de decenas de pequeñas y medianas posiciones militares en el interior del país y, el 30 de diciembre de 1983, las fuerzas guerrilleras toman por asalto el cuartel "El Paraíso", una de las mayores guarniciones militares del norte país, con lo cual se produce un importante cambio cualitativo en la correlación de fuerzas en la guerra. A esta operación de gran envergadura le sucederían otras de igual dimensión en los años subsiguientes.

El notable avance militar del FMLN motivó un sustancial escalamiento de la participación norteamericana en la guerra civil. La fuerza armada salvadoreña apoyada por Estados Unidos, operó una readecuación estratégica y táctica entre 1983 y 1985 que consistiría en desarrollar una alta capacidad de movilización y concentración de fuerzas de infantería y el fortalecimiento del poder de fuego aéreo. El ejército intensificó la formación de los batallones de reacción inmediata, batallones regionales, unidades especiales y unidades de inteligencia militar, al tiempo que la fuerza aérea aumentaba el número y la calidad de sus medios aéreos.

En las ciudades se desarrollaron, entre tanto, importantes organizaciones sociales, sindicales y comunales que acompañaron durante toda la guerra los esfuerzos por encontrar una salida política negociada al conflicto armado, en este período se fundan la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz (CPDN). Estas organizaciones sufrieron persecución sistemática por parte de la fuerza armada, cuerpos de seguridad y de las instancias clandestinas del Estado.

El proceso de negociación se inició en el año de 1984 y se finalizó el 31 de diciembre de 1991. En este periodo se registran los Encuentros de dialogo de la Palma (octubre de 1984), Ayagualo (noviembre de 1984) y La Nunciatura Apostólica (octubre de 1987). El 27 de julio de 1989, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adopta la Resolución 637, en la que expresa su pleno apoyo a los esfuerzos del Secretario General, Javier Pérez de Cuellar, a fin de que continuara con su misión de buenos oficios en búsqueda de la paz. Con lo cual queda abierto el camino para una activa participación de la ONU en la búsqueda de una solución negociada del conflicto en El Salvador.

El 15 de septiembre de 1989, las partes en conflicto reunidas en México, logran alcanzar un acuerdo para entablar un proceso de diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto en El Salvador.

En noviembre de 1989, el FMLN lanzó su mayor ofensiva militar de la guerra, conocida como Al tope y punto, la cual llevó el enfrentamiento a la capital y a las principales ciudades durante varias semanas. El gobierno de Alfredo Cristiani que llegó al poder apenas en junio de ese año entró en crisis y en el contexto de lo que consideró sería la inminente caída de San Salvador en poder de la guerrilla, miembros del Alto Mando de la fuerza armada ordenaron a elementos del Batallón Atlácatl ejecutar el asesinato a sangre fría de los padres jesuitas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. La presión de la sociedad salvadoreña en torno a la necesidad de la paz, debilitaba aceleradamente los factores materiales, humanos y morales que sostenían el enfrentamiento de las partes en conflicto.

De esta manera, se dinamizó el proceso de negociación, que fue reiniciado en abril de 1990, con el Acuerdo de Ginebra, el cual establece los propósitos y el marco de la negociación política orientada a poner fin al conflicto armado, lograr la democratización, el irrestricto respecto a los derechos humanos y la reconciliación de la sociedad salvadoreña.

El proceso de negociación comenzó a consolidar aquellos aspectos en donde habían puntos de coincidencia entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), hasta llegar a buscar alternativas de solución en aquellos tópicos en que las diferencias eran mayores. Una vez superadas las diferencias, las partes comenzaron a establecer los mecanismos para lograr el desarme, desmovilización, y

reincorporación a la sociedad de los alzados en armas. También se establecieron los mecanismos necesarios para darle seguimiento a los acuerdos pactados, los cuales se firmaron el 16 de enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec, en la ciudad de México.

Esta investigación analiza de manera concreta cuáles han sido los logros vinculados a la democracia a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador. El periodo de estudio es de 1992 al 2004.

El trabajo constituye un esfuerzo de exploración que busca contribuir a superar el poco conocimiento sobre las cuestiones de los actores que intervienen en el proceso político salvadoreño. También busca aportar una reflexión académica, así como ser un referente orientador. Pretende sentar un precedente para futuros esfuerzos que intenten profundizar en el conocimiento del tema.

El estudio, análisis y enseñanza de los procesos de negociación, resolución y transformación del conflicto salvadoreño fomenta, además, un entendimiento de los diversos mecanismos y condiciones que posibilitan y/o impiden la resolución pacífica de conflictos y da las pautas para seguir en el proceso de construcción de una nueva sociedad basada en los valores de participación, tolerancia, y respecto irrestricto de los derechos humanos y civiles.

La investigación ayudará, tanto a profesores como a los alumnos de Relaciones Internacionales, debido a que proporcionará información útil para su estudio o, en todo caso, para temas similares, debido a que la mayoría de los países de América Latina han atravesado por problemas de este mismo tipo.

El objetivo general de esta investigación es definir los logros que se dieron en los Acuerdos de Paz vinculados a la democracia. Asimismo, identificar los aspectos que dieron origen a su naturaleza excluyente, autoritaria, represiva del sistema político; lo mismo que identificar las circunstancias inmediatas, tanto internas como externas, que dieron pie al conflicto armado.

La hipótesis planteada en esta investigación inicia por la transición a la democracia en El Salvador, la cual se refleja en un proceso de transformaciones de la vida política y social cuyo núcleo fue la redefinición y modernización de las instituciones básicas del régimen político. La construcción de instituciones más abiertas, transparentes, eficaces y creíbles para los ciudadanos se perfiló como la mejor garantía para el avance del proceso democrático y marcó la dinámica de la transición. Asimismo, el fin del autoritarismo militar, el terrorismo de Estado y el inicio de un proceso de construcción a la democracia. No obstante, esta nueva situación política no ha traído mejoras a las condiciones de vida, económicas, sociales, culturales, ambientales de la mayoría de salvadoreños que se encuentran en condiciones de pobreza.

En el primer capítulo, se hará un contexto político previo a la negociación de paz, marcando los principales aspectos de la vida política salvadoreña, asimismo, se manejarán los principales conceptos para entender este trabajo, como son democracia, transición democrática, consolidación democrática, entre otros. En el capítulo dos, se identificarán cuáles fueron las negociaciones básicas, sus factores internos y externos, el proceso de negociación y analizar el contenido general de los Acuerdos de Paz de enero de 1992. Finalmente el tercer capítulo, tratará del proceso democrático surgido en El Salvador, para analizar cuáles han sido sus logros y obstáculos que han tenido que atravesar los salvadoreños.

1. CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA NEGOCIACIÓN DE LA PAZ

1.1 Ubicación Geográfica.

El Salvador está localizado en América Central, entre el norte y sur del Continente Americano. Limita al poniente con la República de Guatemala, al norte con la República de Honduras, al oriente, con las Repúblicas de Honduras y Nicaragua en las aguas del Golfo de Fonseca y al sur con el Océano Pacífico. La extensión territorial de aproximadamente 20,742 Km² presenta 296 Km. de litoral en el Pacífico que se extiende a lo largo del país. El Salvador está situado en el Suroeste del Istmo Centroamericano, sobre el litoral del Océano Pacífico, y es el único país de la región que no tiene costas sobre el Mar Caribe.

1.2 Aspectos generales de la vida política

A principios de los años ochenta los partidos políticos existentes, Partido Demócrata Cristiano (PDC); Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); Partido de Conciliación Nacional (PCN), logran llegar a un consenso con respecto al sistema de gobierno que habría que regir en El Salvador. En 1983, es promulgada la nueva Constitución política, (actualmente continua vigente) un año después se celebraron las primeras elecciones democráticas.

El vencedor de las elecciones presidenciales de 1984 y las parlamentarias de 1985 es el PDC, con lo que se constituye como una firme propuesta política de centro frente a los partidos de la derecha, ARENA y PCN. Sin embargo ya para finales de la década el PDC, envuelto en una serie de escándalos y pugnas internas, pierde credibilidad y le cede el campo político a ARENA.

A raíz del Tratado de Paz y la inscripción del FMLN como partido político legal¹, en 1992, el sistema de partidos sufre un cambio radical. En las presidenciales de 1994, este nuevo partido de izquierda se perfila como la segunda fuerza política del país, detrás de ARENA y por delante del PDC.

¹ Como resultado de los Tratados de Paz de 1992, el FMLN se convierte en partido político. En las elecciones legislativas de 2003 consiguió una mayoría relativa de escaños en el parlamento. Desde 1997 el FMLN gobierna la Alcaldía Municipal de San Salvador. El partido está sujeto a divisiones internas entre un ala ortodoxo (socialista, comunista) y otro progresista (socialdemócrata).

Se define así el sistema de partidos existente en la actualidad: una derecha fuerte, constituida básicamente por ARENA, partido del cual han salido los últimos cuatro presidentes, un centro político débil y sin mayor relevancia en lo que a resultados electorales se refiere, y una izquierda constituida por la antigua guerrilla del FMLN. Ésta con el paso de los años ha logrado fortalecerse cada vez más, ocupando la alcaldía de San Salvador desde 1997 y ganando las elecciones legislativas.

La historia política de El Salvador en los últimos 50 años, ha estado caracterizada por una serie de dictaduras militares de derecha, fraudes electorales, terrorismo de estado² y una cruenta guerra civil que ha dejado más de 75.000 muertos, la mayoría civiles. Entre los más notorios se encuentra el del Arzobispo Óscar Arnulfo Romero en marzo de 1980.

Con la elección de José Napoleón Duarte (demócrata cristiano) en 1985, se iniciaron las conversaciones con la guerrilla (Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí) pero no se alcanzó ningún acuerdo debido al incremento de las actividades de los escuadrones de la muerte³. En las elecciones de 1989, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), de extrema derecha, ganó la mayoría en la Asamblea Nacional su dirigente, Alfredo Cristiani, sucedió a Duarte como presidente. Se sostuvieron largas negociaciones entre el gobierno y las guerrillas mientras el conflicto continuaba. Finalmente, en 1991, con la mediación de la ONU, Cristiani y los dirigentes rebeldes llegaron a un Acuerdo de Paz.⁴

Ello trajo consigo, bajo la supervisión de la ONU, el cese formal del fuego en febrero, el desarme de la guerrilla, el establecimiento de la comisión para investigar las violaciones contra los derechos humanos, la disolución de las unidades militares de inteligencia y la creación de una fuerza nacional de policía que englobaría tanto a personal del gobierno como de los rebeldes.

² Amenaza o uso sistemático de la violencia que son llevados al cabo tanto por personas, grupos o sectores disidentes organizados como por fuerzas gubernamentales, oficiales o no, por medio de atentados contra individuos, organismos, instituciones, instalaciones estructuras, medios, recursos estratégicos, servicios públicos, etc., integrantes o representativos de gobiernos internacionales o de grupos relevantes específicos políticos, económicos, sociales, culturales, históricos, religiosos, deportivos, recreativos, etc.

³ Grupos paramilitares de extrema derecha apoyados por el ejército.

⁴ Al término de la guerra civil en El Salvador, muchos pensaron que la pugna de la extrema derecha, llegaría a un punto final con Los Acuerdos de Paz, pero para desgracia del país en general, lo único que se cambió fue el refinamiento de las tácticas a ser aplicadas en los años venideros después de 1992, para recuperar los espacios que desde su perspectiva la extrema derecha había perdido.

El Salvador entró al siglo XXI, en convalecencia de las heridas causadas por el conflicto armado⁵, éste fue el resultado de la falta de democracia en el país, la que se materializaba en el terrorismo de Estado ejecutado por los gobiernos de derecha a través de la fuerza armada de El Salvador (FAS). La persecución, encarcelamientos, torturas, asesinatos y masacres se pusieron a la orden del día, con el propósito de tratar de destruir la lucha a favor de la democracia.

A la persona que denunciaba o condenaba la violación a los derechos humanos, era calificada inmediatamente por el gobierno de turno y por la FAS como terroristas o comunistas, ambos calificativos fueron utilizados como sinónimos y era la justificación, para que contra esa persona u organización social o política se cometiera violación a los derechos humanos⁶.

Las causas del conflicto armado fueron políticas, económicas y sociales; la oligarquía era la que tenía el control absoluto de los principales medios de producción de El Salvador y, el Estado lo utilizaba en su único beneficio, de tal forma que convirtió al país prácticamente en su propiedad.⁷

Las guerrillas que se habían organizado desde los años 70, comenzaron una actividad militar muy intensa aumentando considerablemente su número. Cuando la guerra se extendió en todo el territorio en los años 80, el gobierno recibió ayuda civil y militar de los Estados Unidos como consecuencia de la Doctrina Reagan⁸ contra el comunismo para luchar contra las guerrillas del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN).

⁵ De 1970 a 1981 se dio el proceso de gestación de guerra de guerrilla en El Salvador que desembocó en una guerra civil en enero de 1981.

⁶ A comienzos de 1980 escuadrones de la muerte asesinan al líder demócrata cristiano Mario Zamora Rivas y al arzobispo de San Salvador Oscar Arnulfo Romero, ambos acusados por la ultraderecha de ser comunistas. (D' Aubuisson fue sindicado años después por la Comisión de la Verdad, formada como resultado del tratado de Paz de 1992, de haber sido uno de los organizadores de los escuadrones de la muerte y el que ordenó el asesinato de Monseñor Romero).

⁷ Los miembros de la oligarquía son fundamentalmente de origen extranjero y han logrado dominar e imponer gobiernos intolerantes y excluyentes, a través de la represión de ejecutada por la FAS y amparados en un ordenamiento jurídico autoritario.

⁸ Básicamente establecía que el gobierno de Estados Unidos buscara apoyar a gobiernos que estuvieran combatiendo amenazas de grupos de izquierda, y proporcionar ayuda militar a grupos armados para combatir gobiernos de izquierda.

Las negociaciones de paz comenzaron en 1989, cuando el gobierno se convenció de que no podía vencer por la fuerza. En 1992, se llegó a un acuerdo de alto el fuego, con la garantía de Naciones Unidas y controlado por una comisión compuesta por miembros de las dos partes beligerantes, la Comisión Nacional por la Consolidación de la Paz (COPAZ)⁹.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, el escenario de los partidos políticos salvadoreños experimentó múltiples transformaciones. La conversión de las estructuras políticos-militares del FMLN en estructuras políticos-partidarias fue, sin duda, uno de los factores de mayor peso que implicaron importantes cambios en la composición del sistema de partidos y en el comportamiento de sus actores.

Sin embargo, además de la inserción del FMLN en la vida político-legal del país, existen otros fenómenos que han iniciado de forma sustancial sobre la composición y pluralidad del escenario de los actores políticos llamados a protagonizar las disputas por el acceso al poder del Estado. Son éstos, en lo fundamental, el surgimiento de nuevos partidos políticos y la crisis y fraccionamiento de los partidos tradicionales, agudizada tras las elecciones de 1994. Ambos elementos, entre otros, han contribuido a una multiplicación de los actores y a una ampliación del espectro partidario sin precedentes en El Salvador. Así, el país arriba al proceso electoral de 1997, con catorce partidos políticos legalmente inscritos; de los cuales trece se incorporaron plenamente a la contienda (Zamora, 1998)

1.3 Elementos Conceptuales

Resulta fundamental tener un punto de partida que permita en la perspectiva teórica metodológica definir con precisión tres conceptos claves para entender como se da el proceso de democratización en El Salvador: democracia, transición y consolidación democrática, para tener un punto de partida teórico común, a efecto de poder explicar la ruta que ha seguido el desarrollo político del país desde la matriz autoritaria hasta el momento actual.

⁹ COPAZ fue concebida en los Acuerdos de Nueva York “para supervisar la implementación de todos los acuerdos. Ha estado integrada por el gobierno, el FMLN y todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa.

La definición de estos conceptos resulta indispensable, en primer lugar, por la utilización de una metodología, para poder diferenciar el estado de la transición del país. En segundo lugar, la definición del concepto de transición democrática es fundamental para saber cuáles son las tareas cumplidas y las pendientes, con el fin de poder visualizar su desarrollo hacia la consolidación democrática.

1.3.1 Democracia.

Abordar el concepto de democracia implica reconocer la variedad de significados y la ausencia de un cuerpo teórico definido. Ello responde a que la democracia es una construcción histórica. En efecto, sus atributos fueron dándole contenidos y formas a través del tiempo. Consecuentemente, la valoración y compromiso hacia ella fue modelada por las diversas tradiciones y los procesos políticos.

Etimológicamente, proviene del griego (*démos*, pueblo y *Kratos*, Autoridad), “democracia” es el gobierno del pueblo para el pueblo (Bobbio, 1996). Es la forma de gobierno donde éste es elegido por medio de votaciones libres y transparentes por ciudadanos en capacidad y en edad de emitir el sufragio. El gobierno al ser elegido por el pueblo se deberá ineludible y exclusivamente a quien lo eligió, gobernará en único y sólo beneficio de toda la población, sin ninguna discriminación. La democracia es integral, es un todo, y tiene tres componentes fundamentales que lo forman lo político, económico y social; en ausencia de uno, no existe como tal. La democracia es un sistema político para enfrentar los conflictos, en la cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta regula el desarrollo de los hechos.

Giovanni Sartori, se atreve a decir, no sin un acento de ironía bastante cruel, que la democracia era el nombre pomposo de algo que no existía, ya que de acuerdo con su significado etimológico, por ninguna parte se hace presente “el poder del pueblo”, pues éste no se verifica objetivamente, menos aún, la presencia y la participación activas de la autoridad popular, asumida cotidiana y directamente por la mayoría de los ciudadanos. Insiste en que el término democracia debe mantenerse como ideal. (Sartori, 1988)

Un régimen democrático deberá ser entendido como constituido por un Estado de derecho, con un sistema ciudadano de opinión pública, con un juego de partidos, con elecciones y responsabilidad de los actores políticos y la división funcional de los poderes públicos.

Sartori, señala, que la democracia liberal, puede considerarse como una madeja con dos hilos; mientras no se toca todo marcha bien; pero si empezamos a desenredarla, los hilos se separan. En términos generales ambas visiones se han expresado en la conformación del Estado y en la sociedad: en el siglo XIX el pensamiento liberal se impuso sobre el democrático y en el siglo XX el componente democrático predominó en gran medida sobre el liberal.

Lo importante es señalar que sin *libertad*, difícilmente es posible llegar a la igualdad y que sin *igualdad* difícilmente será posible considerar la libertad. En otras palabras, no se gana nada pretendiendo maximizar la democracia si seguimos un camino que destruye el componente liberal del sistema a cambio de obtener prácticamente muy poco. Lo importante es comprender: “que la liberalización del *miedo político* es una **conquista verdaderamente trascendental** y que el Estado constitucional liberal es la condición previa de cualquier otra cosa. (Sartori, 1988)

Por otro lado, la democracia actúa a partir de ciertas instituciones, que son básicas para contenido de la democracia liberal y, en ese sentido, resulta muy importante el aporte de Dahl, de las seis instituciones de la poliarquía: Sistema electoral autónomo; Sistema de Partidos Políticos pluralista; Libertad de asociación, información y comunicación; Libre competencia electoral; Recambio electoral, sin violencia; y, Sufragio Universal. (Dahl, 1987)

Derivado de lo anterior, de las propuestas, aportes y autores revisados. Entendemos por Democracia Liberal: “*el régimen político que se caracteriza por la celebración de elecciones periódicas, libres y abiertas para elegir a sus autoridades en una genuina competencia política, dentro de un libre y respetado ejercicio de las libertades de asociación, información y comunicación y en el cual participa sin restricciones la ciudadanía, bajo la garantía que ofrecen las instituciones electorales y judiciales autónomas*”. (Córdova, 2001)

Para el caso salvadoreño, el Acuerdo de Paz de 1992 vino a ser el factor de cambio fundamental. Ya que ni la paz ni la democracia se dan por decretos o elecciones. Para que sean posibles, se necesita que existan condiciones favorables, que contribuyan a institucionalizarlas.

De la misma manera, para que el factor de cambio fundamental exista, las condiciones son determinantes. Para El Salvador, los cambios que acontecían al interior del país, en la región y a nivel internacional permitieron la posibilidad de concluir la guerra y tratar de iniciar la democratización. Entre dichos cambios se encuentran los siguientes:

A nivel nacional, el FMLN lanzó la segunda gran ofensiva guerrillera a nivel nacional el 11 de noviembre de 1989¹⁰, (Martínez. 2003) quien si bien no logró vencer militarmente a la fuerza armada, obligó al gobierno y a los militares a negociar. Por otra parte, la población se encontraba cansada de la guerra y con ansias de paz y democracia.

A nivel regional, las gestiones diplomáticas para alcanzar la paz y democracia en Centroamérica, particularmente en Nicaragua y El Salvador, del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo de Contadora, conocido bajo el nombre de Grupo Lima¹¹.

“Por añadidura, la democratización altera los términos de diálogo internacional y facilita la colaboración entre los nuevos regímenes democráticos.

Este proceso observa con más claridad en la formación del Grupo de Apoyo del Grupo Contadora, un conglomerado de las naciones en proceso de democratización. En otras palabras, el hecho de que la democratización crea una afinidad (aunque sea sólo en términos simbólicos) entre naciones, que alientan y facilita el proceso de *concertación*. Y, aparte de otras cosas que haga, la *concertación* regional tenderá a crear un bloque de poder que presente una alternativa de *facto* a la hegemonía norteamericana”. (SMITH, Peter, 1988).

¹⁰ Ofensiva conocida como “al tope y punto”.

¹¹ El Grupo Contadora fue creado en 1983 para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en Centroamérica y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus países, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo. En 1985 se crearon Grupos de Apoyo en Lima, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay en torno a los consejeros del Grupo Contadora que a partir de entonces se reunieron conjuntamente. En marzo de 1997 el Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo, las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA) se asociaron para gestionar el Acuerdo de Paz, que fue firmado en agosto por los presidentes centroamericanos en la cumbre de Esquipulas II.

Como resultado, entre otros, de las gestiones de los dos grupos en mención, comienzan a realizarse elecciones con cierta periodicidad en Centroamérica, para elegir asambleas constituyentes, legislativas y presidentes¹².

Las elecciones en Centroamérica, a pesar del cuestionamiento de la mayoría de ellas, constituyen un síntoma o indicador del ingreso a una nueva etapa de la historia, con un incipiente apareamiento civil, que deja en segundo plano, pero sin desaparecer, al tradicional militarismo. De esta forma, se empieza a utilizar medios democráticos, que por ser a veces la primera experiencia o por haberse dejado de utilizar por décadas, su funcionamiento o utilización es rudimentario.

Esta oleada de elecciones no sólo en Centroamérica, sino que en toda América Latina, la democracia se estaba abriendo paso o tratando de desplazar a los militares del poder político¹³.

Los cambios que favorecían la democracia en Centroamérica y América Latina en general, coincidieron también con los cambios que acontecían a nivel internacional particularmente el fin de la Guerra Fría; del socialismo; con la democratización de los Estados que fueron miembros de la antigua URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas)¹⁴, del Pacto de Varsovia¹⁵ y del Consejo de Ayuda Mutua Económica¹⁶ (CAME).

Las condiciones nacionales, regionales, e internacionales determinaron en cierta medida el fin del conflicto armado en El Salvador, ya que no había condiciones tanto internas como externas para que en El Salvador existiera la guerra.

¹² Cuando se mencione Centroamérica o países centroamericanos, se referirá además de El Salvador, a Guatemala y Nicaragua.

¹³ En el transcurso de menos de veinticuatro meses, a fines de 1988 hubo elecciones en Ecuador, Venezuela y México; en 1989, en El Salvador, Paraguay, Bolivia, Panamá, Argentina, Brasil, Uruguay, Honduras, Chile y en los primeros meses de 1990, en Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Perú y Guatemala.

¹⁴ La URSS estaba integrada por los siguientes estados federados: República Socialista Federativa Soviética de Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, de Uzbekistán.

¹⁵ Lo integran Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Alemania Oriental y la Unión Soviética.

¹⁶ Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Albania República Democrática Alemana, Mongolia, Cuba, Vietnam, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

En todo caso, parece que América Latina salió en los ochenta de la era militarista, para entrar al proceso de democratización, para pasar posteriormente a la consolidación de la democracia y a la integración continental.

En América Latina, en términos generales, no existe la democracia plena, sino limitada, sin embargo, cabe decir que ésta es una tendencia que no se da pura ya que comprende de regímenes autoritarios como respaldo electoral, constitucional, armado, gobiernos constitucionales.¹⁷

La lucha por la democracia en América Latina como poder del pueblo tiene que estar construida desde lo social y lo político, lo cual lleva a resumir y reformular un nuevo proyecto histórico, a buscar los medios para relacionar el proyecto democrático con el nacional, social y popular.

La democracia no tiene un solo significado ni un solo sentido, más bien es polisémica, la democracia ya institucionalizada deberá reunir los siguientes atributos, derivados de las experiencias empíricas de América Latina: gobernantes electos; elecciones libres y justas; sufragio excluyente; el derecho a presentar candidatura; libertad de expresión; información alternativa y autonomía de asociación. Si se logran cumplir estos requisitos se puede decir que se ha pasado de la transición democrática o de la democratización a la democracia.

Según Juan Linz, democracia significa gobierno transitorio, porque los conflictos no se resuelven de manera definitiva, sino que se dan por zanjadas y se dejan transitoriamente en suspenso. (Linz, 1996). En este sentido, se puede tomar este concepto para el caso salvadoreño, ya que los conflictos no se resolvieron evidentemente, y fue por medio de Acuerdos que se está dando este proceso.

¹⁷ Las democracias latinoamericanas surgen del conflicto y no del consenso, de la confrontación muchas veces violenta.

1.3.2 Transición Política y Consolidación democrática

El concepto de transición política se refiere al inicio de un proceso específico de cambio de régimen político, determinado por el desencaje de las relaciones y mecanismos que constituían un sistema político y el inicio de la recomposición de un nuevo sistema de relaciones. En la clásica definición de O'Donnell y Schmitter señalan que la transición "es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro" (O'Donnell, Schmitter, 1988). Los mismos autores, contribuyen a la definición de régimen político, como el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso.

La transición presenta algunos rasgos que valen la pena dejar precisados:

- Indefinición de las reglas del juego político;
- Apertura de un espacio de lucha para esclarecer reglas y procedimientos, cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y ganadores;
- Las reglas y procedimientos están en manos de los gobernantes autoritarios; y,
- Inicia la transición cuando 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 grupos.

Los procesos de los setenta tuvieron un componente capitalista fuerte con regímenes autoritarios y dictaduras militares. Las transiciones en América Latina en los años ochenta originaron democracias incompletas, con presencia de enclaves autoritarios y estigmas éticos no superados así como la violación de los derechos humanos bajo las dictaduras. Estos procesos de transiciones democráticas empiezan a tener cierta claridad, se constituyen con gobiernos que han sucedido a los militares o autoritarios.

Las transiciones y consolidaciones democráticas por la vía exclusiva de concertaciones económico-sociales del sistema de organización autorregulatorios de los diversos ámbitos de la vida social, sustitutos de la política y las privatizaciones dogmatizantes, son una buena muestra de la combinación tecnocrático-corporativa con ideología neoliberal.

Desde finales de los setenta, se comenzó a hablar de transiciones a la democracia. La emergencia y la crisis de las dictaduras militares, así como su reemplazo por gobiernos civiles, generó toda una discusión en torno a las vías y los mecanismos de reconstitución de la legalidad perdida durante los años de hegemonía militar. En un primer momento, transición democrática significó el restablecimiento de mecanismos institucionales y legales que hicieran factible la instauración de una democracia política, la cual debería estar fundada en un sistema de partidos, que diera legitimidad al sistema político emergente. Se trataba de establecer un orden jurídico político que posibilitara la reconstrucción del sistema de partidos como eje gestor de la transición a la democracia.

La década de los ochenta colocó nuevos temas en la agenda de las ciencias sociales. El cambio de la realidad política puso de manifiesto fenómenos que habían sido relegados en los últimos años, como aquellos sobre los nuevos actores políticos y sociales; la importancia de la vida cotidiana como el espacio de convivencia; la revaloración de las pequeñas utopías en la vida política.

Habían quedado atrás los opresivos temas de los setenta, marcados por la existencia de un autoritarismo burocrático omnipotente, los diagnósticos de la imposibilidad democrática basados en la ineluctable determinación económica y la reducción de la política al ámbito casi secreto y muy restringido a las instituciones castrenses y de sus apoyos civiles. Paralelamente, la supuesta crisis de las grandes utopías que precedieron al retroceso autoritario coincidió en las disciplinas de las ciencias sociales y de las humanidades, con el resquebrajamiento de las certidumbres y de los paradigmas.

En el caso de El Salvador, durante la década de los ochenta, “transición” significó revolución¹⁸ (González, 2002a). A raíz de los Acuerdos de Paz, firmado por el gobierno y el FMLN, el problema de la transición cobró un nuevo perfil. Se desliga del problema de la revolución y se plantea como algo distinto de ésta. La transición se discute en términos democráticos, y aparece (como un desafío fundamental para los actores políticos y sociales implicados en el proceso) la cuestión de la reconstitución del sistema político y del sistema de partidos que habría iniciado ya desde principios de la década de los ochenta.

Dentro de este contexto, hay que situar los esfuerzos analíticos que se llevaron a cabo para volver a pensar la relación entre política y otras esferas de la acción humana, pero, sobre todo, para reflexionar sobre las condiciones institucionales y procedimientos de una convivencia democrática. Se hacía presente, como provocada por las circunstancias históricas y sociales, la transición a la democracia.

Para ir de la transición a la consolidación se requiere de ciertas condiciones que fundamente el régimen. Por lo menos desde Platón y Aristóteles, los teóricos han buscado la forma de explicar por qué bajo la superficie de los eventos sobreviven los patrones estables de autoridad y de privilegio.

De este modo, se dan grandes tensiones en la transición y la consolidación democrática, lo cual sugiere posibles contradicciones entre las etapas del proceso de cambio de un régimen y las teorías políticas que tratan de explicarlas.

Las ideas de la democratización y de la transición a la democracia han recorrido los debates en el subcontinente en los últimos años, los cuales adquieren distintos significados según las experiencias históricas particulares de cada uno de los países o de las subregiones.

¹⁸ Las revoluciones modernas se han librado para expulsar a una potencia colonial y para lograr la independencia nacional, para cambiar el sistema político sin alterar radicalmente los sistemas sociales, para terminar con una intolerable condición de minoría logrando autonomía local o secesión territorial del sistema, para determinar la sucesión después del apartamiento esperado de un régimen colonial y para que la presión política pasase de un sistema político a otro.

La noción de transición a la democracia tiene como supuesto que el paso de un régimen autoritario a uno democrático no siempre inicia por la vía de la derrota del primero, sino como una consecuencia de pactos y negociaciones entre las fuerzas democráticas y las fuerzas del régimen (Linz, 1996). La transición, pues, tiene lugar cuando no se logra una derrota política directa y abierta de las dictaduras y sólo se pasa a establecer un régimen político distinto.

Las transiciones democráticas no se hacen en un vacío de anomia, sino apoyadas y trabadas en la sociedad civil. Por ello, la pretensión de llevar a un primer liderazgo político o la negociación entre las élites, argumentando la descomposición institucional, es totalmente infundada.

Las transformaciones políticas latinoamericanas se presentan una vez que un gobierno autoritario quiere reducir el precio de la participación colectiva y de permitir algunos cuestionamientos en aspectos que antes habían sido declarados fuera de discusión.

El paso a la democracia, se puede definir y delimitar históricamente, porque no se refiere a un largo proceso de liberación y a la posterior democratización. Los procesos de transición democrática son el resultado de las decisiones de los actores. La transición no aparece como excluyente de la democratización socioeconómica, pero sí define las condiciones que hacen posible el paso del autoritarismo a la democracia.

Las transiciones no son fenómenos aislados ni completamente independientes (González, 2002a), por el contrario, las élites y los actores políticos son capaces de aprender de los errores y de los éxitos ajenos. Sin este supuesto básico, el análisis de las transiciones y el análisis político carecerían de valor político social.

La transición puede ser entendida como un intervalo que se extiende entre un régimen y otro; lo que caracteriza a las transiciones es que las reglas del juego no están bien definidas. Durante su proceso suelen estar en manos de gobernantes autoritarios, los que conservan un poder discrecional de acuerdo con el desarrollo en que encuentren los ordenamientos jurídicos y los derechos en una democracia estable, los que pueden estar o ser definidos y garantizados por una Constitución y por diversas instituciones independientes.

No existe un requisito único para la democratización en América Latina, porque no existe una condición previa suficiente que lleve a ese resultado. El buscar causas económicas, sociales, culturales, psicológicas o internacionales no ha traído como consecuencia una ley de democratización y nada garantiza que así suceda, aunque tampoco se puede afirmar que no continúe este proceso.

Para que la democracia se logre, necesariamente tiene que estar fundada en la participación de la ciudadanía, en la representación y satisfacción ciudadana en los procesos de decisión en todos los niveles locales, regionales y centrales. Fenómenos como la profundización, la relevancia y la calidad del régimen que se juega el destino democrático de las sociedades, serán los que definirán la estabilidad de los regímenes y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo.

1.3.3 Ciudadanía

El concepto de ciudadanía adquiere una mayor connotación ante el arribo de la democracia en América Latina, en virtud de que se ha permitido una rápida recuperación de las libertades civiles y de los derechos políticos y, al mismo tiempo, dado el momento histórico en que se produce, ha generado un paulatino aminoramiento de los logros de igualdad social, es decir más allá de los ingresos. (Sojo, 1998-1999).

Los derechos civiles están compuestos por los relacionados con la libertad individual: libertad de expresión, de pensamiento y religiosa; el derecho a la propiedad privada, a la conclusión de los contratos y el derecho a la justicia. Los derechos políticos se refieren al derecho a participar en el ejercicio del poder político, sea como funcionario o como elector. Los derechos sociales son definidos dentro de un parámetro que se va desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir en el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

El debate se registra dentro de los dos hilos que constituyen como ha dicho Sartori la madeja de la Democracia Liberal: la libertad igual a derechos civiles y políticos y, la igualdad igual a los derechos sociales. (Sartori, 1988)

La noción de ciudadanía resulta útil para contrastar los retos de la consolidación democrática o los peligros de una regresión autoritaria. El uso de este concepto, permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, posiblemente es el único camino para hacer frente a un escenario futuro que parece siempre privilegiar en crecimiento de las empresas por el bienestar de las personas.

La participación ciudadana en la solución de los principales problemas del país se logra al crear las condiciones favorables y los mecanismos idóneos para que la población se pronuncie y actúe, por ejemplo a través de la iniciativa de ley popular¹⁹, la elección de candidatos independientes (que no pertenezcan a algún partido político) para cargos de elección popular, el referéndum²⁰ y el plebiscito²¹.

1.4 Antecedentes y situación actual del proceso democrático.

En El Salvador, durante los años setenta y ochenta, se vieron convulsionada con el accionar de movimientos insurgentes que se autodenominaron de liberación que buscaban la toma del poder a través de la violencia armada. En El Salvador, la confrontación bélica tuvo lugar entre el movimiento insurgente autodenominado Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)²² y el gobierno. Este conflicto duró 12 años aproximadamente y se concluyó a través de un proceso de negociación.

¹⁹ La iniciativa de ley es un atributo del pueblo, igualmente de algunas instituciones, funcionarios y poderes públicos y, consiste en el derecho y protestad reconocidos en los Estados de derecho democráticos de proponer, reformar, abrogación, interpretación auténtica de una ley, o de someter algún proyecto de ley a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

²⁰ El referéndum permite la participación plena de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la adopción de soluciones de los principales problemas de interés de la nación y, además porque sirve como instrumento de control político de la población.

²¹ El plebiscito consiste en consultar a la población sobre aspectos de naturaleza política de gran importancia para la nación, es decir, sobre temas no constitucionales y no legislativos aunque susceptible quizá a tomar forma jurídica.

²² El 10 de enero de 1981, el FMLN fundado en octubre de 1980 por las cuatros organizaciones político-militares surgidas en la década anterior y por el Partido Comunista de El Salvador. Entre 1974 y 1980 se desarrollaron poderosas organizaciones populares tales como el Bloque Popular Revolucionario (BPR), el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU), las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28), el Frente de Acción Unificada (FAU) y Las Ligas para la Liberación, las cuales fundaron en enero de 1980 la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM) y posteriormente contribuyeron decisivamente a la fundación del Frente Democrático Revolucionario (FDR) junto al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de tendencia social demócrata y al Movimiento Popular Social Cristiano.

La situación generalizada de malestar social que ha vivido El Salvador deriva de la desigualdad social y económica, reflejada en la concentración del poder sobre la propiedad de la tierra y su uso en pocas manos y la violencia institucionalizada con la que históricamente se ha reprimido a los salvadoreños que tratan de cambiar su condición social.²³

En los setenta y ochenta, (décadas de la guerra civil) la pobreza y la exclusión social fueron los más graves problemas del país, que sustenta la economía principalmente en las exportaciones del sector agrario (de productos como el café, algodón y azúcar) a países industrializados. Las pésimas condiciones de vida de los campesinos que trabajan en las grandes extensiones de tierra de la oligarquía, fueron el motivo del levantamiento armado en 1932, el cual fue brutalmente reprimido, con un resultado de miles de personas asesinadas.

La polarización de las condiciones políticas comenzó con una importante movilización social, que enfrentó las condiciones de injusticia, en tal contexto surgió el *Frente Democrático Revolucionario* (FDR)²⁴ y, el *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), compuesto por distintas facciones de la izquierda. Las dos fuerzas dirigieron la lucha revolucionaria contra el Estado, luego se unirían bajo el nombre FMLN-FDR para negociar los Acuerdos de Paz con los que terminó la confrontación.

Los antecedentes inmediatos del régimen democrático salvadoreño se ubica claramente al final de la década de los ochenta cuando una constelación de factores nacionales e internacionales, políticos y militares, esfumó las posibilidades de una resolución militar del conflicto y esto se hizo evidente para las principales fuerzas involucradas en el mismo y, se acepta como su fecha formal de inicio enero de 1992 cuando se firman los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México.

23 Entre los años 1979-1991, El Salvador, estuvo sumida en un conflicto armado. Los motivos de esta guerra son complejos, por lo que se destacan únicamente los que parecen básicos para entender la explosión del conflicto bélico.

24 Frente Democrático Revolucionario. Organización creada en 1980, que aglutinó a las diversas organizaciones revolucionarias, partidos políticos de oposición, instituciones gremios y personalidades democráticas de El Salvador.

Como se mencionó anteriormente, una importante discusión, se refiere al punto, que ubican el inicio de la transición democrática salvadoreña con el golpe de estado de octubre de 1979, sin embargo, calificar los cambios políticos de esos años como meramente cosméticos sería un error; no eran simplemente la fachada para esconder las masacres o las desapariciones; ellos formaban parte y eran tributarios de una estrategia político-militar, conocida como guerra de baja intensidad²⁵.

En otras palabras, tenían un grado de sustantividad real, lo cual se comprobó en la utilidad de muchas de las reformas desarrolladas en esos años, en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, una vez abandonado el modelo contrainsurgente. Por lo tanto, ubicar en 1979, el inicio de la transición democrática salvadoreña no deja de ser una contradicción, pues implicaría afirmar la democracia con aumento de la violación sistemática de los derechos humanos, la democracia con control político castrense, la democratización con mayor injerencia de un poder externo.

El conflicto armado concluyó con la firma de los acuerdos de paz el 16 de enero de 1992, bajo el auspicio de Naciones Unidas. Los acuerdos conformaban una serie de convenios negociados desde 1989 hasta 1992, entre el gobierno salvadoreño y el FMLN-FDR, para establecer la paz y la democratización del país.

Lo que la sociedad salvadoreña emprendió a partir de Chapultepec y ha venido desarrollando es nada menos que una agenda para la transición democrática, cuyo contenido esta plasmado en los Acuerdos de Paz.

²⁵ El apoyo a las guerrillas contrarrevolucionarias por parte del gobierno norteamericano, es uno de los componentes de la nueva estrategia global para enfrentar a los movimientos populares y revolucionarios en el Tercer Mundo; la doctrina de la Guerra de Baja Intensidad (GBI), cuyos contenidos son la lucha terrorista y la contrainsurgencia en su sentido más clásico.

2. LAS NEGOCIACIONES BÁSICAS. SUS ACTORES Y PROMESAS

El contenido de las negociaciones estableció un conjunto de reformas al sistema político del país, tales como la restricción del papel de las fuerzas armadas a la defensa de la soberanía, la supresión de los cuerpos de seguridad pública militarizados y la creación de una nueva Policía Nacional Civil; y medidas para el cumplimiento de los derechos humanos y reformas al sistema electoral y al sistema judicial.

Se previeron mecanismos para ejecutar aspectos de los acuerdos y hacer seguimiento como la Misión de Observación de las Naciones Unidas (ONUSAL)²⁶, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)²⁷ y la Comisión *ad hoc* para la Depuración de las fuerzas armadas (Comisión *Ad Hoc*). Las partes firmantes reconocieron la urgencia de encarar el tema de la impunidad generalizada e institucionalizada, puesto que al margen de la ley y al amparo de los organismos estatales, durante la guerra se produjeron graves violaciones a los derechos humanos. (Chávez, 2002)

El instrumento creado para no dejar impunes los graves hechos de violencia que atentaron contra la vida y la integridad física de miles de personas, mediante matanzas de civiles, desapariciones y demás atrocidades, fue la *Comisión de la Verdad*.²⁸

Las condiciones para la salida negociada entre 1989 y 1991, contaron con el apoyo de los sectores económicos y políticos de derecha e izquierda, que vieron en la negociación una salida pacífica al conflicto armado.

²⁶ Establecida para verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional con el propósito de acabar con una guerra civil que duraba ya un decenio. Los acuerdos incluían una cesación del fuego y medidas conexas, la reforma y la reducción de las fuerzas armadas, la creación de un cuerpo de policía, la reforma de los sistemas judicial y electoral, los derechos humanos, la posesión de la tierra y otros asuntos económicos y sociales.

²⁷ La comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) se constituía en el mecanismo de supervisión de los acuerdos entre el FMLN y el GOES, en forma paralela a la propia ONUSAL, con la diferencia de que mientras esta era un organismo internacional, aquella era un mecanismo interpartidario con representación de todas las tendencias políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

²⁸ La decisión de crear este mecanismo se adoptó en los acuerdos de México de 1991, estableciendo que “la Comisión tendría a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”.

El proceso de negociación contó con el apoyo político de los tres poderes del Estado reconstruido y de los partidos políticos, igualmente la entrada en escena de la empresa privada, permitieron crear las condiciones del cambio de la balanza de fuerzas a favor de un proceso que se convertiría en una revolución política, gradual, ordenada, legal y, única en la historia del fin de las guerras, bajo la observación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El momento culminante del fin de la guerra, tuvo varios preámbulos que no fueron absolutos, pero que significaron elementos importantes para citarse como factores que aceleraron ese final.

- La correlación internacional a favor de la negociación en 1989, que dio inicio a la presión discreta sobre las dos partes.
- La correlación interna a favor de una salida negociada, fue en aumento entre la población salvadoreña.
- Las partes no pudieron hacer un doble juego, porque la mesa de negociación era real y no les permitió nada más conversar para ganar tiempo para luego proseguir la guerra.
- Se vislumbró que con la negociación no habría perdedores ni ganadores, y se formalizó la apertura democrática que terminaría con la era militarista. La comunidad internacional presionó y obligó a ir a una mesa de negociación a las dos partes.

El cese del fuego unilateral, decretado por el FMLN, en noviembre de 1991, marcó el fin de la guerra, pese a que en la fuerza armada seguían los núcleos opositores a la reducción y a la depuración, ya que habían oficiales responsables de flagrantes violaciones a los derechos humanos y de haber incurrido en crímenes de lesa humanidad en pleno conflicto armado, sin embargo, la firma del Acuerdo de Paz se concretó.

2.1 Antecedentes: Los diálogos de la Palma, Ayagualo y la Nunciatura

El Partido Demócrata Cristiano (PDC) quería dar la impresión a nivel nacional e internacional que su gobierno se encontraba acosado por las dos extremas salvadoreñas y que realmente quería dialogar y negociar para terminar con la guerra. El PDC y la fuerza armada montaron juntos una máquina propagandística para hacer creer al pueblo salvadoreño que los que no querían el diálogo era únicamente el FDR-FMLN.

El PDC para romper con el aislamiento internacional que habían tenido los gobiernos salvadoreños anteriores, solicitó a José Napoleón Duarte, algunos días antes de que éste tomará posesión como presidente de El Salvador, hacer una gira por Centroamérica, Europa y Estados Unidos. El objeto político-diplomático esencial de la gira del Duarte era reunirse con los Jefes de Estado de esos países para informarles personalmente que El Salvador tendría un presidente y un gobierno constitucional surgido de elecciones libres y democráticas, y que él y su gobierno estarían listos para negociar la paz con el FDR-FMLN, pero no para compartir el poder político.

De 1984 a 1987, las partes en conflicto no demostraron la voluntad política real para lograr la paz en El Salvador, y las manifestaciones de flexibilidad política que ellos mostraron en varias ocasiones no habían sido sino por razones de propaganda y publicidad.

En este sentido, el diálogo fue un instrumento complementario a la estrategia de baja intensidad que llevo a cabo el PDC y la fuerza armada. Lo que ellos querían era eliminar militarmente al FDR-FMLN. Por otra parte, en los últimos meses el FDR-FMLN quería alcanzar el poder político por la vía del diálogo-negociación.

El FDR-FMLN propuso a Duarte, tener una reunión en los primeros días del mes de julio de 1984, con la participación de delegados de alto nivel político, para discutir una agenda, de los procedimientos, y de las fechas de las futuras reuniones del diálogo-negociación, pero igualmente para conversar de la manera cómo las otras fuerzas políticas y sociales de El Salvador iban a contribuir al diálogo-negociación. Sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna de parte del gobierno de Duarte.

El presidente Napoleón Duarte, formuló al FDR-FMLN para reunirse en La Palma (Chalatenango), en octubre de 1984, que el gobierno salvadoreño admite, implícitamente, la legitimidad del movimiento revolucionario como parte beligerante y, consecuentemente, como interlocutor para buscarle una salida política al conflicto. La invitación de Duarte, constituyó a la vez la aceptación oficial de la legitimidad del diálogo mismo como mecanismos para encontrarle una solución negociada al conflicto. (Martínez, 2002)

Este encuentro de La Palma, permitió al pueblo salvadoreño y a las organizaciones populares expresarse a favor del diálogo y pronunciarse por la paz sin el temor de ser reprimidos como ocurrió en circunstancias anteriores. En otros términos, los salvadoreños pudieron romper en cierta medida la atmósfera de terror que había existido desde el comienzo de la guerra en El Salvador.

En la segunda reunión de diálogo, realizada en Ayagualo las propuestas de negociación presentadas por el FDR-FMLN y el gobierno demócrata cristiano fueron examinadas y debatidas. El FDR-FMLN propusieron tres fases para resolver el conflicto militar: 1) Humanización del conflicto, el cual consistía en respetar los tratados y los aspectos internacionales sobre los derechos de la guerra y del derecho humanitario; respeto de los derechos civiles, políticos y sociales de la población salvadoreña; 2) Suspensión de las hostilidades militares para dar acceso primeramente a la paz y enseguida para la deposición de armas; 3) Institucionalización de las condiciones que garanticen la democracia, los cuales serían el resultado del proceso de diálogo y de negociación. (Martínez, 1995)

Duarte no hizo honor a sus compromisos que habían tomado en Ayagualo: congeló el diálogo bajo el pretexto de que no tenía una mayoría de diputados de su partido en la Asamblea Legislativa, los cuales según él eran indispensables para hacer avanzar las negociaciones. Por otra parte, el FMLN entregó a la iglesia católica 42 soldados, que tenía como prisioneros de guerra. Decía estar listo para continuar el diálogo.²⁹

²⁹ Posición del Frente Democrático Revolucionario (FDR) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en proceso de diálogo para la solución política.

El FDR-FMLN hizo una propuesta intitulada **18 puntos para la humanización de la guerra**³⁰, el 26 de mayo de 1987, con el objetivo de recomenzar el diálogo y de negociar la humanización y la reducción del impacto económico, social y político de la guerra. El FDR-FMLN propuso también que fuera incluida en las negociaciones, la discusión sobre la presencia de consejeros militares estadounidenses. (Martínez, 2003).

El FDR-FMLN igualmente expuso la necesidad de tener una reunión de alto nivel político y militar, la cual podría efectuarse el 15 de julio de 1987. Proponía una reunión preparatoria para negociar los 18 puntos, así como la participación de los sectores políticos y religiosos, sindicales en la dinámica diálogo-negociación y de la continuidad del proceso de paz, hasta que la guerra llegara a su fin en El Salvador. Esta propuesta no fue tomada en cuenta oficialmente por el gobierno del PDC, ni por la fuerza armada.

A pesar de la diferencia mostrada por el gobierno del PDC y la fuerza armada, el FDR-FMLN propuso una vez más la repetición del diálogo, el 11 de octubre de 1987, cuatro días después de la cumbre de Esquipulas II de los presidentes centroamericanos. Esta vez, Duarte respondió positivamente, el 13 de agosto del mismo año. Manifestó ante la Asamblea Legislativa su intención de tener una reunión con el FDR-FMLN, el 15 de septiembre de 1987. Al día siguiente, el FDR-FMLN propuso que la reunión fuera de alto nivel político y que tuviera como puntos de agenda los temas siguientes: La reconciliación nacional; la realización de la reunión en la Nunciatura Apostólica de San Salvador.

La agenda de la reunión fue la siguiente: la solución política del conflicto; sobre los acuerdos de Esquipulas II; la posición sobre la no violencia; el perdón y el olvido como elementos de solución política; los acuerdos específicos hacia una solución; la implantación del proceso de diálogo y la comunicación conjunta.

³⁰ a) Suspensión de la guerra aérea; b) cesar la artillería de largo alcance; c) abandonar la utilización de minas; d) suspensión del sabotaje económico; e) parar la destrucción de cultivos agrícolas; f) pleno respeto al derecho de la población de vivir en donde ella quiera; g) libre circulación de la población; h) no-ingerencia en las funciones de las autoridades públicas; i) suspensión de la persecución, de las capturas, de los asesinatos de las personas que luchan por sus reivindicaciones; j) cesar las capturas de las personas civiles que habitan las zonas de conflicto; k) respeto a la integridad física y moral de los prisioneros políticos; l) suspender la ejecución de los espías; m) respetar al personal médico y para-médico; n) respetar a los combatientes heridos; o) respetar a la familia de los miembros y dirigentes de las partes en conflicto; p) cesar el reclutamiento forzado; q) derogación de los impuestos indirectos que afectan el consumo popular y r) cesar las operaciones de guerra psicológica.

Las discusiones de las delegaciones trataban sobre los mismos argumentos invocados en la reunión de La Palma, reiteradas en la reunión de Ayagualo y continuadas esa vez en la Nunciatura. En efecto, por una parte la delegación del gobierno del PDC y de la fuerza armada llamó a los miembros del FDR-FMLN a deponer sus armas e incorporarse en la vida política de El Salvador. Por otra parte, el FDR-FMLN expuso entre otras cosas la necesidad de la formación de un gobierno de transición, con su participación. El único elemento nuevo de esta reunión en la Nunciatura fue que las partes hicieron sus propuestas en el contexto de Esquipulas II. (Martínez, 1999).

Durante la presidencia de Duarte, sólo se concretaron tres reuniones de diálogo con el FMLN a alto nivel: La palma (octubre de 1984), Ayagualo (noviembre de 1984) y, la Nunciatura (octubre de 1987). Sin embargo, con el reconocimiento del FMLN como contraparte beligerante a partir de la reunión de la Palma, no sólo abrió una nueva etapa del proceso, sino que sentó un precedente a favor de la solución negociada del conflicto.

2.2 Negociaciones. Actores y Promesas

Los Acuerdos de Paz con los que se finalizó el conflicto bélico, no hubieran sido posibles si no se hubiesen generado condiciones subjetivas y objetivas, nacionales e internacionales, a favor de la solución política del conflicto.

Este conjunto de factores pueden agruparse en dos grandes categorías: los factores externos al proceso, derivados del contexto y de la presión de la comunidad internacional, y los factores internos, resultantes de la evolución de la conciencia colectiva del pueblo salvadoreño a favor de la paz y de los cambios ideológicos y estratégicos de los actores internos involucrados en el conflicto.

2.2.1 Los Factores Externos

Un factor externo, decisivo en la resolución del conflicto salvadoreño, fue la mediación llevada a cabo por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Era la primera vez que, intervenía de oficio para solucionar un conflicto interno. En el proceso, desarrolló una serie de enfoques novedosos para llevar a cabo la pacificación. Su papel se fue ampliando

gradualmente, pasando de observador de las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN a mediador activo y, finalmente, a verificador de los acuerdos logrados. Naciones Unidas, jugó un papel clave al posibilitar de manera sostenida el desarrollo del proceso de pacificación.

Bajo los auspicios de la ONU, el proceso de negociación se ubicó en un nuevo plano de exigencias, al ligar a ambas partes a compromisos de los cuales les sería muy difícil sustraerse. a no ser al precio de un alto costo político.

La mediación de la Organización, no hubiese surtido efecto sin los cambios que se produjeron en el escenario regional mundial. La crisis del bloque soviético y la extinción del conflicto este-oeste, protagonizado por las superpotencias de entonces ejercieron una notable influencia en el desenlace del conflicto armado en El Salvador.

El desmoronamiento del Bloque Socialista, al quitar base de sustentación al conflicto este-oeste, posibilitó una nueva fase de las relaciones entre Estados Unidos y la antigua Unión Soviética (Chávez, 2002), la cual a su vez tuvo repercusiones inmediatas en la política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica, contribuyendo a configurar un nuevo escenario geopolítico regional. En ese nuevo contexto, para el gobierno estadounidense, El Salvador dejó de ser una de las trincheras decisivas contra el expansionismo soviético. Consecuentemente, la actitud del gobierno norteamericano respecto al diálogo y la negociación con el FMLN empezó a modificarse con relación a las posturas intransigentes e ideologizadas que mantuvo a lo largo de la guerra.

En este cambio de la percepción norteamericana sobre el conflicto salvadoreño, también contribuyó decisivamente el fracaso de la política exterior hacia El Salvador, de las administraciones Reagan y Bush, caracterizadas primariamente por buscar la derrota militar del FMLN.

En este punto, la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 tuvo, paradójicamente, un efecto catalizador a favor de la solución negociada del conflicto, en el sentido que ambas partes pudieron percibir que la solución al conflicto armado no podía realizarse a través de la confrontación armada sino debían buscarse mecanismos de solución pacífica que trajera el

bien común a los salvadoreños perjudicados por el conflicto, ya que esta guerra fratricida tuvo como consecuencia muchas pérdidas de vidas humanas, así como un retraso en el desarrollo económico del país causado por continuo derribamiento de postes del tendido eléctrico, derribamiento de puentes, bloqueo de carreteras, etc.

Por su parte, la antigua Unión Soviética comenzó a asumir a principios del 1990 un rol más activo, en coordinación con Estado Unidos, frente a la crisis centroamericana y el conflicto salvadoreño. A lo largo de 1991, altos funcionarios del gobierno soviético expresaron de diversas formas su respaldo a la tarea mediadora de la ONU³¹.

A Estados Unidos, le tomó tiempo tomar conciencia de la inviabilidad de la solución militar y de la mayor racionalidad intrínseca de la negociación. Todavía a comienzos de 1991, funcionarios de la cancillería norteamericana criticaban la gestión mediadora de la ONU y, particularmente, la labor del mediador Álvaro de Soto³². Fue hasta mediados de ese año, cuando el Departamento de Estado comenzó a jugar un rol determinante para definir el destino final de las negociaciones. Particularmente, la acción de Estados Unidos fue eficaz para modificar la postura dura e intransigente de los militares salvadoreños con relación a la negociación con el FMLN y para alcanzar acuerdos claves en términos de la desmilitarización y depuración de la fuerza armada.

Finalmente, hay que agregar a los factores anteriores, la labor mediadora que realizaron los países del Grupo Contadora, entre los cuales estaban Colombia, México, Panamá y Venezuela. Las razones que los impulsaron a intervenir en la crisis centroamericana se derivaron fundamentalmente de su cercanía geográfica con el istmo. Su condición de países limítrofes con la región centroamericana los llevó a que, con anterioridad a la resolución del conflicto, valorasen como imprescindible, en primer término, contener la tendencia a la regionalización del mismo, objetivo que por otra parte consiguieron (Chávez, 2002).

³¹ Si bien esta confluencia de factores tuvo un influjo decisivo en el desenlace del conflicto salvadoreño.

³² Representante personal del Secretario General de las Naciones Unidas Sr. Javier Pérez de Cuellar.

Asimismo, para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus países, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo.³³

Desde 1983, Con el surgimiento del Grupo de Contadora, se realizaron contactos diplomáticos con homólogos centroamericanos en lo que supuso el primer esfuerzo serio y continuado para dar una solución latinoamericana a conflictos latinoamericanos. Uno de los principales postulados era que la paz no podía obtenerse por la fuerza y por consiguiente era de imperiosa necesidad desvincular la guerra de Centroamérica de la confrontación Este-Oeste. Como consecuencia de este esfuerzo surgió primero el Grupo de Apoyo y luego el Grupo de Río.

Este último, sirvió para afianzar la práctica de los principios democráticos en la región, bajo la supervisión de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero se tuvo que esperar a 1987, para que los presidentes de Centroamérica manifestaran su total compromiso con la democracia y la paz en la región, mediante la firma del acuerdo conocido como Esquipulas.

Teniendo en cuenta, que el escenario se definía por la ausencia de voluntad de las partes en conflicto para solucionar sus controversias consensualmente, sin la labor Contadora, las tendencias de la crisis centroamericana se hubieran agravado. La gestión Contadora preparó, por tanto, el camino hacia la disminución y la negociación de los conflictos nacionales que ensangrentaban a la región, especialmente en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

³³ Este plan de paz recibió el respaldo del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosos organismos regionales e internacionales.

2.2.2 Los factores internos

A medida que transcurría el conflicto bélico, el anhelo de paz fue creciendo en la conciencia colectiva del pueblo salvadoreño. Al final, el convencimiento de que la alternativa más razonable para acabar con el conflicto era la negociación, se generalizó en la mayoría de sectores de la población.

Un hito importante en este proceso, fue la realización del debate nacional por la paz, a mediados de 1988, organizado por el arzobispado de San Salvador. A partir de este evento, el proceso histórico del país entró en un estado de diálogo nacional.

Al principio del conflicto armado, en 1981, el término “diálogo” era una palabra repudiada; la sola insinuación de la convivencia de dialogar con el FMLN, podía implicar a quien lo pusiera el ostracismo social y político, cuando no, la cárcel y la muerte. Paulatinamente, sin embargo, gracias a los esfuerzos de distintas fuerzas sociales área configurar una tercera fuerza que obligara a las partes involucradas directamente en el conflicto a poner los intereses generales del país por encima de sus intereses particulares, la racionalidad de la solución negociada se fue cimentando en la conciencia nacional.

Un desarrollo clave abrió el camino hacia las negociaciones con el FMLN fue la transformación gradual de ARENA en un partido civil, de amplia base, representativo de la empresa privada, de las clases medias y de sectores pobres de ideología conservadora. (CRUZ, 2002).

A pesar de que en sus inicios fue fundado por elementos pro-militaristas financiados por miembros de la derecha salvadoreña, radicados en Miami y Guatemala, ARENA llegó a ser con el tiempo expresión de una amplia gama de intereses y grupos económicos. La comunidad empresarial, frustrada por su incapacidad de influir decisivamente en las políticas económicas desarrolladas bajo la presidencia de Duarte, gradualmente se unificó en torno al partido ARENA. Fue la primera vez en la historia del país que las clases capitalistas salvadoreñas se aliaban alrededor de un partido único. Sobre la base de esta alianza, una imagen más moderada y un programa económico de libre mercado, ARENA se convirtió

paulatinamente en un serio competidor electoral, lo que le allanó el camino para sus victorias en las elecciones de 1988 y 1989.

Paralelo a este proceso, los costos de la guerra se combinaron con cambios estructurales y generacionales dentro del sector empresarial que llevaron a ARENA a negociar con el FMLN. Hacia finales de los ochenta, los empresarios comenzaron a tomar plena conciencia de que la guerra y la violencia asociada a ella, estaban obstaculizando la realización de sus intereses económicos.

Los paros al transporte provocados por el FMLN llegaron a ser frecuentes y efectivos. Debido al daño a la infraestructura eléctrica y al derribo de puentes, las acciones del FMLN ocasionaron costos directos por más de mil millones de dólares para reparar o reemplazar equipo e infraestructura. Sumados a estas pérdidas directas estaban también los serios costos de oportunidad. La idea de una solución negociada adquirió entonces relevancia, a pesar de las preferencias de los militares por la solución militar.

Por otra parte, los secuestros de empresarios, a mediados de los ochenta, llevados a cabo por militares y civiles asociados a ARENA, provocaron que muchos empresarios le retiraran el apoyo a la agenda represiva de los militares y de los miembros de línea dura del partido.

Los secuestros y el fracaso en capturar y castigar a los implicados provocaron un efecto devastado dentro de la comunidad empresarial. El efecto inmediato fue profundizar su desconfianza hacia los militares. Además, la participación en esos delitos de miembros de ARENA, afectó negativamente a la corriente de línea dura dentro del partido.

Durante los años 1987 y 1988, los fundadores de línea dura del partido ARENA, los cuales querían preservar al partido como una organización anticomunista extrema, se involucraron en un intenso debate con la emergente fracción de los moderados, quienes sostenían posiciones más pragmáticas y representaban al sector modernizante de la comunidad empresarial.

Este predominio del sector civilista y moderado en ARENA, a finales de la década pasada, fue determinante en la creación de condiciones para el inicio del proceso de negociación que culminó con los Acuerdos de Paz.

La fuerza armada fue la que más resistencia ofreció a la negociación por la paz. La presión de los dinamismos estructurales del proceso y la deslegitimación en la que incurrió la institución castrense debido, primordialmente, a su comportamiento represivo y criminal, fueron los factores principales que la forzaron a aceptar el marco fundamental de la negociación, aun cuando la actitud real del estamento militar fue la de boicotear el proceso de desvirtuar la apertura negociadora del gobierno de Cristiani. (Martínez-Uribe, 2000)

Un factor clave, que influyó en el cambio de la posición institucional del ejército frente a la negociación, fue el asesinato de seis sacerdotes jesuitas, perpetrado por la fuerza armada, en el marco de la ofensiva guerrillera en noviembre de 1989.

El FMLN inició la organización de esa ofensiva desde 1986. Hacia la mitad de 1989, los preparativos finales estaban en camino. El centro de la estrategia rebelde era ocupar los barrios y colonias pobres en el este y norte de la capital y utilizarlos como trincheras para atacar a las fuerzas gubernamentales³⁴. Por su ubicación dentro de las zonas más densamente pobladas, esperaba con esta acción provocar una insurrección de masas. En cualquier caso, esta estrategia presentaría al ejército gubernamental el siguiente dilema: atacar con armas pesadas y poder aéreo para desalojar a la guerrilla, pero con un gran costo social y político (Martínez-Uribe, 2000).

Los ataques del ejército podrían causar grandes bajas civiles, con la consiguiente oposición popular y la condena internacional. Durante los meses y semanas previos a la ofensiva, el FMLN trasladó hacia la capital, toneladas de armas y municiones, con el fin de proveer suficiente armamento para abastecer una insurrección popular.³⁵

³⁴ La ofensiva se lanzó sobre las cinco principales ciudades del país. A Estas direcciones estratégicas se sumaron otros esfuerzos militares de menor envergadura. Se dieron fuertes combates en la zona norte de la capital, prácticamente todas las colonias populares fueron escenario de una de las más violentas embestidas del FMLN.

³⁵ La fuerza armada fue tomada de sorpresa, a pesar de que ya existía información de inteligencia en la que se alertaba sobre la inminencia de la ofensiva. Una semana antes de que estallara, había conocimiento en las comunidades marginadas en San Salvador que algo sucedería.

La ofensiva estremeció al Alto Mando del ejército³⁶. El FMLN atacó múltiples objetivos alrededor de la ciudad, creando confusión acerca de sus planes reales de combate. Las unidades militares enviadas a perseguir y desalojar a las fuerzas guerrilleras, encontraron desde el primer momento una fuerte resistencia en las comunidades donde el frente había establecido sus posiciones³⁷. En los días siguientes, los militares encontraron dificultad extrema en desalojar al FMLN y desplegaron entonces ataques aéreos indiscriminados³⁸. Para esos momentos, la confianza de muchos comandantes militares estaba resquebrajada y, la incapacidad de muchos oficiales promovidos de acuerdo al sistema de tandas y no por habilidad y capacidad se mostró particularmente evidente.

A los pocos días, los militares, utilizando su poder aéreo, bombardearon indiscriminadamente sobre la población, las ciudades donde se habían insurreccionado los vecinos. Destrozaron las colonias populares de San Salvador que obligo al FMLN a readecuar sus posiciones. Las guerrillas sin las armas antiaéreas adecuadas cayeron en la cuenta de que una presencia prolongada en la zona podría causar enormes bajas civiles. Ante esta situación, optaron por retirarse³⁹. Esta estrategia tuvo un importante efecto político.⁴⁰

El desenlace de la ofensiva de noviembre de 1989, también creó otras condiciones que llevaron a la paz. Desde finales de 1988, algunos jefes de Estado latinoamericanos habían estado presionando al FMLN a que negociara; inmediatamente después de la ofensiva, la comandancia general del FMLN comenzó a tomar más en serio esta petición. El FMLN y el gobierno de El Salvador se sentaron en la mesa del diálogo.

³⁶ El Coronel René Emilio Ponce, jefe del Estado Mayor Conjunto decretó el estado de sitio y estableció una cadena de radio y televisión a nivel nacional.

³⁷ Las colonias populares se habían convertido en bastiones del FMLN, cada edificio era un cuartel, la incorporación del pueblo era tanta.

³⁸ Se reunió el Alto Mando en la que participaron los treinta máximos jefes militares del ejército salvadoreño y donde decidieron elevar el nivel de la guerra sin importarles los costos políticos del genocidio. Ahí decidieron emplear la aviación contra la población civil.

³⁹ Después de catorce días de ofensiva, se empezaron a desplegar de la capital y las demás ciudades, el salvajismo de la aviación tuvo mucho que ver en esta decisión.

⁴⁰ La derrota de la fuerza armada salvadoreña solamente fue evitada por la enorme ayuda militar que le dio Estados Unidos. Ya en los últimos meses de la administración Carter, el componente militar recibió una atención cada vez mayor en la política de Estados Unidos hacia El Salvador.

La evolución ideológica del FMLN⁴¹, condujo a que sus metas revolucionarias se modificaran hacia la transformación de El Salvador en un Estado verdaderamente democrático, un objetivo que consideró alcanzable mediante la negociación.

En El Salvador, la mayoría de las fuerzas sociales y políticas sólo empezó a tomar plena conciencia de los alcances de la *Perestroika*⁴² soviética a partir de la demolición del muro de Berlín y de las vertiginosas transformaciones que la misma desencadenó al interior del socialismo real, hasta culminar en la desintegración de la propia Unión Soviética.

A principios de 1989, altos comandantes guerrilleros manifestaban su simpatía por la *Perestroika* desarrollada en la antigua Unión Soviética y avalaban la lucha contra el dogmatismo y el pensamiento ortodoxo que pretendía trasladar mecánicamente los modelos clásicos de la revolución y su estrategia a El Salvador. A la base de esta actitud subyacía un esquema metodológico bien definido, cuyo eje era la prioridad de la realidad sobre los modelos teóricos, aun de corte marxista. Si bien no se podía negar la incidencia del marxismo-leninismo en el FMLN, había suficientes evidencias de que no lo utilizaba dogmáticamente, por lo menos en el ámbito de la comandancia general.⁴³

⁴¹ El FMLN fue fundado como un ejército insurgente en octubre de 1980. Es a partir de la firma de los acuerdos de paz de 1992 que se convierte en partido político, es decir, en una institución apta para competir electoralmente y para ejercer, en virtud de los resultados electorales obtenidos, algún tipo de poder estatal, ya sea al nivel municipal, legislativo o Ejecutivo. No se puede comprender la ideología del FMLN sin tomar en cuenta su trayectoria anterior a 1992; es preciso remontarse hasta la década de los años setenta, porque es en esa década cuando se constituyen los grupos político-militares —una especie de guerrillas urbanas— que en 1980 se integran bajo las siglas del FMLN. El credo ideológico de esos grupos político militares alimenta al FMLN como ejército en la década de los años ochenta y, al convertirse en partido político, se constituye en su patrimonio ideológico. Es decir, el partido FMLN no define su perfil ideológico en 1992, sino que arrastra una herencia ideológica fraguada en los años setenta y parcialmente en los años ochenta; una herencia ideológica de tipo marxista-leninista.

⁴² Profundo proceso de reforma, reestructurador de la vida soviética en todos sus aspectos, tendiente a la construcción de un Estado cualitativamente nuevo mediante una decisiva aceleración del desarrollo socioeconómico y cultural de la sociedad, su más amplia democratización y el uso a fondo del potencial del socialismo. La perestroika significa superar el proceso de estancamiento, quebrar el mecanismo confiable y efectivo para la aceleración del progreso social y económico, y darle un mayor dinamismo.

⁴³ Durante los doce años de guerra civil, el marxismo-leninismo de las facciones constituyentes del FMLN no se cuestiona por parte de ninguna de ellas. Es con esos supuestos ideológicos que el FMLN se embarca en una guerra de desgaste contra la Fuerza Armada y los gobiernos salvadoreños: primero el de Duarte y después el de Alfredo Cristiani. La conversión del FMLN en partido político, en 1992, no llevó a una revisión de la ideología que lo acompañó antes de la firma de los Acuerdos de Paz, sino a su aceptación, aunque sin mayor discusión de sus componentes principales, ni de la imbricación de éstos con los nuevos compromisos democráticos que se estaban adquiriendo.

Consecuente con esta posición, el FMLN fue llegando a la convicción de que, en el caso salvadoreño, la revolución sería inviable si no asumía una política realista de concertación de Estados Unidos y con la empresa privada. Por la misma razón, pensaba que, en las nuevas circunstancias históricas del país, su proyecto revolucionario debía asumir el carácter de una democracia política representativa y participativa.

Asimismo, definiría el proyecto revolucionario para El Salvador como una revolución abierta, flexible, pluralista y democrática en lo económico y lo político. (Knut, 1997). Este nuevo pensamiento del FMLN, que ya para comienzos de 1989, estaba perfilado en sus rasgos fundamentales, se consolidó y maduró a lo largo de la última fase de negociación. A este respecto, también la ofensiva de noviembre de 1989, representó para ellos un hito fundamental en ese proceso de maduración, al descartar las posibilidades de la vía armada e insurreccional como mecanismo propulsor del proyecto revolucionario.

2.3 El proceso de negociación

En este apartado se hará un repaso diacrónico del proceso de negociación, mostrando los acuerdos que se fueron alcanzando en cada una de ellas mediante un esquema que se presentará a continuación:

ESQUEMA 1

EL SALVADOR: REUNIONES Y ACUERDOS ENTRE EL GOBIERNO Y EL FMLN A LO LARGO DE TODO EL PROCESO DE PAZ (ABRIL 1990-ENERO 1992)

FECHA DE REUNIÓN	LUGAR	ACUERDO ALCANZADO
4 de abril de 1990	Ginebra, Suiza	Acuerdo para el inicio de las negociaciones con la mediación de las Naciones Unidas
16-21 de mayo de 1990	Caracas, Venezuela	Agenda General y calendario del proceso de negociación
19-25 de junio de 1990	Oaxtepec, México	
20-26 de julio de 1990	San José, Costa Rica	Acuerdos sobre Derechos Humanos
17-22 de agosto	Costa Rica	
13-18 de septiembre de 1990	San José, Costa Rica	
28-31 de octubre de 1990	México, D.F.	Acuerdos sobre nuevos procedimientos, enfatizando el rol mediador del representante de la ONU y confidencialidad de las pláticas
3-5 de enero de 1991	México	
1-2 de febrero de 1991	México	
19-20 de febrero de 1991	Costa Rica	
21 de marzo	México, D.F.	
4-27 de abril de 1991	México, D.F.	Acuerdo sobre reformas constitucionales
14-17 de mayo de 1991	México	
25 de mayo-2 de junio de 1991	Caracas, Venezuela	
16-22 de junio de 1991	Querétaro, México	
9-11 de julio de 1991	México, D.F.	
16-25 de septiembre de 1991	Nueva York	Acuerdo de Nueva York
12-22 de octubre de 1991	México, D.F.	
3-13 de noviembre de 1991	México, D.F.	
25 de noviembre-11 de diciembre de 1991	San Miguel de Allende, Méx.	
16-31 de diciembre	Nueva York	Acta de Nueva York I
2-13 de enero de 1992	Nueva York	Acta de Nueva York II
16 de enero de 1992	México, D.F.	Firma de los Acuerdos Finales de Paz

* Elaboración propia, obtenida con datos del Centro de Paz (CEPAZ), 2002.

Tomados en conjunto, los grupos de acuerdos tratan una amplia gama de temas, incluyendo la transferencia de tierra a los antiguos combatientes y pobladores de las zonas conflictivas, reducciones significativas en el tamaño de las atribuciones de la fuerza armada y reformas de los sistemas judicial y electoral. A continuación, se detallarán los puntos más importantes de cada uno de los acuerdos.

2.3 Contenido General los Acuerdo de Paz, 16 de enero de 1992

El 16 de enero de 1992, en la ciudad de México, el gobierno salvadoreño y el FMLN firmaron los Acuerdos de Paz que formalizó el cese definitivo del conflicto bélico que atacó a El Salvador por más de una década. El 1 de febrero de ese año, entró formalmente en vigencia el cese del enfrentamiento armado en todo el territorio nacional, y dio inicio el período para la desmovilización del frente como fuerza militar y la reincorporación de sus integrantes, en un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país. Paralelamente, la fuerza armada inició a su vez un proceso de depuración, reducción y reestructuración, que duró aproximadamente un período de dos años. (Chávez, 2002)

La conclusión formal de la guerra a través de los Acuerdos de Paz, posibilitó que El Salvador entrara en una ruta de pacificación y de creación de condiciones para iniciar un proceso de democratización, que superara los esquemas militaristas, autoritarios y excluyentes que habían estado vigentes hasta ese momento.

La firma de los Acuerdos de Paz fue precedido de un proceso de negociación que arrancó casi tan lejos como la propia guerra salvadoreña, si se considera como inicio de negociación la propuesta que el gobierno del presidente Carter formuló al FMLN a finales de 1980, un poco antes de que el conflicto bélico estallara abiertamente a partir de la ofensiva general, el 10 de enero de 1981. (Chávez, 2002)

El contenido de los Acuerdos de Paz puede dividirse en siete áreas principales que se describirán a continuación:

2.3.1 La Fuerza Armada

La parte principal de los Acuerdos se refiere al tema de la fuerza armada, el nudo gordiano que mantuvo entrampadas las posibilidades de avance a lo largo de casi todo el proceso de negociación. El núcleo del marco doctrinal y jurídico con relación a este punto quedó plasmado ya en los acuerdos de México, en abril de 1991, pero necesitó de las rondas de Nueva York I y Nueva York II para constituirse en un conjunto de acuerdos mínimamente detallados y verificables.

El propósito principal de la negociación en materia de fuerza armada fue precisar y garantizar la subordinación de la institución castrense al poder civil y revertir la desproporcionada injerencia de los militares en la sociedad.⁴⁴

En la concepción jurídica de dicho artículo subyacía una confusión aberrante entre las funciones de defender la soberanía nacional y mantener la seguridad interna, lo cual daba a los militares un cheque en blanco para intervenir en todas las esferas de la vida pública y de la sociedad civil.

En lo que se refiere al sistema educativo del ejército, los Acuerdos de México de abril de 1991, subrayaban que “la formación profesional de los miembros de los cuerpos de defensa y seguridad pública pondría énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en el sometimiento de dichos cuerpos a las autoridades constitucionales” (Martínez-Uribe, 2002) En la misma línea, los Acuerdos de Nueva York II reiteraban la preocupación por redefinir el sistema educativo de la fuerza armada en función de valores que estimulen una relación siempre armónica con la sociedad civil.

⁴⁴ La Constitución de 1983, promulgada por una asamblea constituyente dominada por fuerzas de derecha, en un contexto de guerra civil abierta, asignaba a la fuerza armada funciones que ningún ejército desempeñaba en una sociedad civilizada. En su artículo 211 estipulaba que “La fuerza armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternatividad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos”

En lo tocante a la reducción de la fuerza armada, los Acuerdos de Nueva York II estipulaban que ésta se llevaría a cabo según la nueva realidad de paz, de modo tal que la dimensión del ejército “se ajuste a las funciones que la Constitución le asigna, en el marco de la reforma constitucional emanada de los Acuerdos de México, así como a su doctrina (Martínez-Uribe, 2002). Asimismo, establecían que el número de oficiales sería reducido en correspondencia con el plan de reducción y estaría de acuerdo con las necesidades normales de un ejército.⁴⁵

La disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), y la creación de un organismo de inteligencia del Estado, independiente del ejército y bajo autoridad directa del Presidente de la República, constituyó otro logro importante de los acuerdos. Una de las demandas planteadas por el FMLN era precisamente la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia, entidad a la cual ellos achacaban la responsabilidad de diseñar toda la política represiva de asesinatos y desapariciones y de las estructuras de inteligencia que funcionan como escuadrones de la muerte en los cuerpos de seguridad y las unidades del ejército.

Es evidente, que los aspectos relativos a la desmilitarización de la sociedad resultan dominantes en los Acuerdos de Paz. Lógicamente, después de décadas de dominación del sistema político por parte de las fuerzas armadas, los negociadores del FMLN dedicaron gran parte de su esfuerzo al aparato represivo del Estado. Este esfuerzo incluyó la redefinición del papel constitucional de la fuerza armada, restringiendo sus funciones a la defensa de la seguridad nacional, separando la función de seguridad pública y asegurando su supeditación al poder civil y su profesionalismo. Además, se plantearon medidas de depuración de oficiales acusados de violación a los derechos humanos durante la guerra civil, la supresión de los antiguos cuerpos de seguridad y de las fuerzas paramilitares y la reducción del número de efectivos del ejército en un cincuenta por ciento.

⁴⁵ Aparejado a la cuestión de la reducción, estaba el de la depuración de la Fuerza Armada, tarea que los Acuerdos de Nueva York I encomendaron a una comisión *ad hoc*. Se estableció, además, que la comisión *ad hoc* cumpliera su cometido en coordinación con la Comisión de la Verdad, a la cual los acuerdos de México le asignaron la tarea de investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. De acuerdo a lo convenido en México, la Comisión de la Verdad estaría integrada por tres personalidades de reconocida honorabilidad, designadas por el Secretario General de la ONU, después de escuchar la opinión de las tres partes. Según los acuerdos de Nueva York II, la Comisión de la Verdad podrá designar un observador ante la comisión *ad hoc*. Ambas comisiones fueron integradas posteriormente.

2.3.2 Creación de Instituciones Democráticas

Otro contenido de los Acuerdos de Paz estuvo orientado a generar un conjunto de instituciones democráticas. Esto implicó, además de los aspectos relativos al fin del militarismo, una serie de reformas constitucionales que sentaran las bases para la construcción de un Estado de derecho democrático.

Los aspectos más importantes de estas reformas son las siguientes: (Chávez, 2002)

- El establecimiento de una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y de una nueva forma de elección de magistrados.
- La elección de los altos funcionarios del Ministerio Público (Fiscal General de la República, Procurador General de la República y Procurador General para la Defensa de los Derechos Humanos) por los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa.
- La creación de un Consejo Nacional de la Judicatura independiente de los órganos del Estado y de los partidos políticos.
- La creación de una Escuela Nacional de Capacitación Judicial.
- Una reforma comprensiva al sistema electoral para asegurar su legitimidad y transparencia que incluyó, entre otros aspectos, el establecimiento de un Tribunal Supremo Electoral.
- La legalización del FMLN como partido político y la garantía de sus derechos civiles, políticos e institucionales.
- La creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) basada en una doctrina de seguridad pública, cuyos principios fundamentales son: el respeto a los derechos humanos, civilismo y profesionalismo.
- La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, encargada de la formación profesional de los miembros de la PNC.
- La disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia y la creación del Organismo de Inteligencia del Estado, independiente del ejército y bajo la autoridad directa del Presidente de la República.

2.3.3 La Policía Nacional Civil

De enorme trascendencia, resultó el acuerdo sobre la disolución de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda como cuerpos de seguridad pública, y la recomposición radical de la Policía Nacional a efecto de constituir una nueva Policía Nacional Civil (PNC) como un cuerpo policial verdaderamente profesional, en el marco de una nueva estructura de seguridad pública. El marco fundamental de la PNC se perfiló en las reformas constitucionales de México en 1992, que en los Acuerdos de Nueva York se retomó con el objetivo de formar “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”. (Chávez, 2002).

Este nuevo cuerpo de seguridad se concibió totalmente independiente de la fuerza armada y bajo mandos civiles. A tal efecto, se acordó reestructurar el Ministerio del Interior y crear un Viceministerio de Seguridad Pública, que tendría a su cargo la relación con la PNC, de acuerdo a la reforma del numeral 17, del artículo 168 de la Constitución, acordada en México en abril de 1991.

Como un mecanismo de control de posibles excesos y abusos, los Acuerdos de Nueva York II, destacaban la importancia de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, en consulta con el Fiscal General de la República y con el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, los acuerdos incorporaron explícitamente el principio de que la obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente vergonzosos, argumento del cual se habría valido el tribunal de conciencia en la vista pública del caso de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) para absolver a los comandos del batallón Atlacatl que perpetraron la masacre.

Un punto importante para la constitución de la PNC era la selección de sus integrantes, en la cual radicaba en gran medida la posibilidad de crear un cuerpo de seguridad cualitativamente distinto. A tal efecto, además de establecer requisitos académicos exigentes, sobre todo a nivel de los cuadros superiores de mando, los acuerdos definían un perfil que exigía al nuevo personal policial poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y las condiciones físicas necesarias para servir en un cuerpo policial cuya concepción, estructura y práctica son propias

de una institución civil” (Vargas, 2002). Se trataba, pues, de un perfil totalmente distinto del que caracterizó históricamente a los cuerpos de seguridad de El Salvador.

2.3.4 El Sistema Judicial

El diagnóstico del sistema judicial antes de la firma de los acuerdos, era desolador: impunidad de las autoridades civiles y militares responsables de cometer graves crímenes y actos de corrupción; impotencia y falta de capacidad y de voluntad para investigar y sancionar legalmente estos delitos; alto grado de politización de la administración de Justicia, lo cual incidía en la falta de independencia e imparcialidad, e impedía la aplicación de una verdadera justicia, condición básica para la real vigencia de los derechos humanos de los ciudadanos. Ante este deplorable estado, el proceso de negociación intentó rescatar el deteriorado y prestigiado sistema judicial, tema que figuraba en el tercer lugar de la agenda general y del calendario acordado en Caracas, en mayo de 1990.

Los Acuerdos de México, impulsaron las reformas constitucionales, destinadas a mejorar aspectos significativos del sistema judicial y a establecer mecanismos para garantizar el respeto de los derechos humanos, a partir de las medidas siguientes: (Chávez, 2002)

- Establecimiento de una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y nueva forma de elegir a los magistrados de dicha Corte;
- Asignación anual al Órgano Judicial de una cuota del presupuesto del estado, no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes;
- Creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, con la misión esencial de promover los derechos humanos y velar por su respeto;
- Elección del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, por los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa.

En los mismos documentos, se plasmaron significativos acuerdos sobre otras materias e este campo, los cuales remitidos a la legislación secundaria. Entre los cuales, están: redefinición del Consejo Nacional de la Judicatura, para asegurar su independencia frente a los órganos del estado y los partidos políticos, y para que el mismo no sea integrado sólo por

jueces, sino también por miembros de otros sectores de la sociedad que no están conectados directamente con la administración de justicia; establecimiento de una Escuela de Capacitación Judicial, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de la judicatura, cuyo objeto sea asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funciones judiciales; elaboración de una legislación sobre la carrera judicial, con mecanismos de ingreso que garanticen la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados.

2.3.5 El Sistema Electoral

En este tema, se acordaron, una serie de medidas para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos del ciudadano e intentar poner fin a las tradicionales e institucionalizadas prácticas de fraude electoral, que en el pasado marcaron la historia nacional y cerraron los espacios democráticos y bloquearon la participación ciudadana.

Destacan, en primer lugar, las reformas constitucionales: creación del Tribunal Supremo Electoral, la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en la materia; y el derecho de los partidos políticos en vigilar la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral. (Chávez, 2002)

En cuanto a la participación política del FMLN, las medidas adoptadas buscaban garantizar a sus integrantes el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos dentro de un marco de plena legalidad, mediante su incorporación a la vida civil, política e institucional del país. En particular, se garantizaban los espacios para el desarrollo normal del FMLN como partido político. Además, se acordó la autorización de licencias para la instalación y el funcionamiento de sus medios de comunicación social, lo que representó una completa apertura del pluralismo ideológico y el establecimiento de las condiciones para el amplio desarrollo de la libertad de opinión y expresión.

2.3.6 Aspectos Económicos y Sociales

Queda establecido con claridad que la política económica no es objeto de la negociación y que el contenido del tema socioeconómico incluye “una plataforma mínima de compromisos pendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población”. (Chávez, 2002) En este sentido, los contenidos de este apartado son:

- El problema agrario y el crédito para el sector agropecuario.
- Las medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural.
- Cooperación externa para impulsar el desarrollo de las comunidades.
- La creación de un foro para la concertación económica.
- La ejecución de un plan de reconstrucción nacional orientado al desarrollo de las zonas conflictivas, la atención de las necesidades de la población más afectada por el conflicto, la reinserción de ex-combatientes de ambos ejércitos y la reconstrucción de la infraestructura dañada durante la guerra.

El Plan de Reconstrucción Nacional, realizó mínimas inversiones en la infraestructura destruida durante la guerra civil y terminó planteando alternativas corto placistas y superficiales al problema de la reinserción de miles de guerrilleros y de soldados, factor que a la larga se ha convertido en uno de los elementos principales de inestabilidad del país durante la transición a la democracia. En el caso de los paramilitares que participaron en la guerra civil, los Acuerdos de Paz simplemente lo excluyeron de cualquier programa de reinserción, situación que ha motivado la protesta violenta de parte de ese sector.

El FMLN valoró que no tenía la correlación necesaria para demandar una reforma económica y social y le apostó a crear las condiciones democráticas para continuar planteándola por medios pacíficos y legales; el gobierno salvadoreño controlado directamente por la oligarquía, tuvo una lectura similar de la correlación de fuerzas existente durante la negociación, y sobre esta base, solamente estuvo dispuesto a renunciar al terrorismo de Estado como mecanismo de poder y a aceptar el juego democrático, a cambio de la desmovilización del ejército guerrillero del FMLN; es decir, se negó rotundamente a negociar su política económica y se propuso mantener la negociación básicamente en el terreno político.

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, la pacificación de El Salvador era un factor esencial para la implementación de las políticas de estabilización y ajuste estructural que caracterizaron la etapa de la transición democrática en la década de los noventa. En este sentido, el contenido de los Acuerdos de Paz refleja justamente la perspectiva estratégica de los principales actores involucrados.

Desde Nueva York, se comenzó a romper el hielo en relación a este difícil tema. Ahí se acordó destinar las tierras que exceden el límite constitucional de las 245 hectáreas o que son propiedad estatal, para satisfacer la necesidad de los campesinos y pequeños agricultores que carezcan de ellas. Además, se acordó respetar el estado actual de tenencia de la tierra dentro de las zonas ex conflictivas, mientras se le daba una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitivo.

Sobre el problema agrario, el gobierno se comprometió en asegurar la transferencia de tierras rústicas. Dentro de los diferentes programas de transferencia de tierras, se indicó que se le daría preferencia a los excombatientes de ambas partes que voluntariamente lo solicitaran, que fueran de extracción campesina con vocación agrícola y que no poseyeran tierras a ningún título. El FMLN expresó que la problemática agraria, incluidas las ocupaciones de tierras, convenía enfrentarlas mediante la concertación, y los cauces y mecanismos aportados por los acuerdos de paz.

A fin de aliviar el costo social del ajuste estructural de la economía, se acordaron las medidas siguientes: (Chávez, 2002)

- Compromiso del gobierno a adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos, tendientes a defender a los consumidores, incluyendo la adopción de una ley de protección del consumidor;
- Se comprometió, igualmente a fortalecer los programas de compensación social en ejecución, destinados a combatir la extrema pobreza, incluso con recursos externos adicionales;
- En cuanto a la política de privatización, se acordó fomentar la participación social de la propiedad, promover el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas y evitar las prácticas monopólicas;

- Se estableció el foro de concertación económica y social, con la participación de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto amplio de acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes.

Los acuerdos del tema económico-social buscaban la estabilización, la solución de los problemas económicos y sociales derivados de la finalización del conflicto, y otros propios de la reconstrucción de posguerra.

El Plan de Reconstrucción Nacional fue uno de los últimos frutos del proceso de negociación, y tenía como objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectadas por la guerra y de los excombatientes de ambas partes. El Plan pretendía fomentar la creación de oportunidades de empleo masivo y el aumento de la producción de alimentos básicos; incorporar programas que beneficiaran tanto a los lisiados como a los familiares de las víctimas entre la población civil. Se destacó que todo este inmenso esfuerzo se realizaría a partir de un llamado a la comunidad internacional, para que brindara el mayor apoyo posible a las gestiones de recaudación de recursos financieros.

2.3.7 Los Derechos Humanos

Los contenidos relativos al respeto a los derechos humanos deben ser considerados como parte de la creación del Estado de Derecho democrático, sin embargo, debido a la larga historia del terrorismo ejercido por el Estado salvadoreño, estos cobraron necesariamente un énfasis especial en el contenido de los Acuerdos de Paz. Los aspectos más importantes de este tema son los siguientes: (Chávez, 2002)

- El irrestricto respeto a los derechos humanos, en especial, el respeto a las libertades de organización, movilización, de expresión y de prensa.
- La creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- La facultad constitucional otorgada a la Asamblea Legislativa para destituir al Director de la PNC y el Organismo de la Inteligencia del Estado (OIE) por causa de grandes violaciones a los derechos humanos.

- El irrestricto respeto a la libertad de expresión y opinión.
- El establecimiento de la Comisión de la Verdad, con el fin de investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980.
- La conformación del Grupo Conjunto para la Investigación de “Los Grupos Armados Ilegales por Motivación política”⁴⁶

La creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos fue una de las innovaciones más significativas introducidas en el país por los acuerdos de México. Su misión consiste en la promoción de los derechos humanos y en velar porque sean respetados. Para tal fin, se aprobaron los cambios constitucionales pertinentes que crearon la figura del Procurador Nacional de los Derechos Humanos, estableciendo atribuciones y poderes.

A COPAZ se le encargó, en el último acuerdo, la preparación del anteproyecto de “Ley Orgánica de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos”. El anteproyecto establecería los medios apropiados para hacer efectivo el firme compromiso, asumido por las partes en el curso de las negociaciones, para identificar y erradicar cualquier grupo que practique violaciones sistemáticas a los derechos humanos, especialmente la detención arbitraria, los secuestros y los ajusticiamientos, así como acciones que atentaran contra la libertad, la integridad y la seguridad de la persona, lo que incluía el compromiso de identificar y, en su caso, suprimir y dismantelar toda cárcel o lugar de detención clandestinos.

En definitiva, la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos fue una medida de rescate del Estado salvadoreño para que éste cumpla adecuadamente sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Otra medida de trascendencia de los acuerdos, fue la creación de una Comisión de la Verdad, mencionada anteriormente. En este punto, las partes coincidieron en la necesidad de superar la impunidad a través de un procedimiento confiable y expedito, que pudiera arrojar resultados a corto plazo, sin menoscabo de las obligaciones que incumban a los tribunales

⁴⁶ Conocidos como “Escuadrones de la Muerte”.

salvadoreños para resolver dichos casos y aplicar a los responsables las sanciones correspondientes.

Quizá el logro más significativo en la materia fue el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, firmado el 26 de julio de 1990. Surgió como el primer acuerdo sustancial del proceso de negociación, constituyéndose en un importante paso para abonar el camino con una cierta dosis de confianza y en un esfuerzo por humanizar el conflicto armado, para reducir las violaciones a la dignidad de la población, resultado de los vicios, la acción o la tolerancia del estado salvadoreño y las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por las partes en el marco de la guerra.

Con este acuerdo, se pretendía establecer mecanismos concretos para el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos de la ciudadanía. Su preámbulo consagra el reconocimiento legal del conjunto de los derechos reconocidos en la actualidad por la humanidad, prácticamente ratificados en su totalidad por El Salvador e integrados en su legislación interna, así como la reafirmación de los deberes del Estado de respetarlos y garantizarlos.

3. LA TRANSICIÓN EN EL SALVADOR

A raíz de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno salvadoreño y el FMLN en México, el país está viviendo un proceso de cambio, de transformación de las estructuras políticas, jurídicas, económicas y culturales. Lo que este proceso denominado “transición”⁴⁷ persigue es construir una sociedad democrática, dado que nunca se ha vivido en la historia del país. No la ha vivido por haber contado durante décadas con gobiernos autoritarios de corte militar, en los que se imponían, a la fuerza, las ideas y los proyectos políticos de los grupos de poder militar, económico y social. Este régimen autoritario también penetró en la familia, en la escuela y en los centros de trabajo, de tal manera que los salvadoreños han tenido mínimos espacios para participar y expresar sus opiniones siempre con miedo a ser perseguidos o censurados. El autoritarismo se acentuó con los gobiernos militares que se instauraron en el siglo XX en El Salvador.

Esto lleva a plantear, entonces, que este proceso de transición que busca el país es la democracia, no debe reducirse a un mero procedimiento político en el cual los ciudadanos nada más emitan su votos. Esto sería una democracia puramente formal en la que el ciudadano se convierte en un simple espectador mientras otros (partidos políticos, gobierno) deciden su futuro y bienestar. Lo que se pretende con la democracia a construir es volverla una forma de vida; que cada ciudadano asuma y practique valores como el de responsabilidad, respeto, tolerancia, igualdad y justicia con sus semejantes.⁴⁸

3.1 *¿En qué consiste la transición democrática salvadoreña?*

El inicio de la transición democrática salvadoreña se ubica claramente al final de la década de los ochenta cuando una constelación de factores nacionales e internacionales, políticos y militares, esfumó las posibilidades de una resolución militar del conflicto y esto se hizo evidente para las principales fuerzas involucradas en el mismo; y se acepta como su fecha formal de inicio el 16 de enero de 1992, cuando se firman los Acuerdos de Chapultepec.

⁴⁷ Véase apartado 1.3.2, página 13 (capítulo 1).

⁴⁸ Que estos valores impregnen la sociedad completa a través de la familia, la escuela y los centros de trabajo. Que estas mismas instancias se conviertan también en democráticas. Además, que se transformen las instituciones políticas del país, que sean más responsables, preocupadas por el bien común y más transparentes, con el fin que puedan servir mejor la ciudadanía y que ésta pueda tenerles toda su confianza.

Lo que la sociedad salvadoreña acometió a partir de Chapultepec y ha venido desarrollando a lo largo de los últimos años es nada menos que una agenda de transición democrática cuyo contenido esta plasmado en los Acuerdos de Paz.

Una primera diferencia, es la sobredeterminación de la agenda de la transición por la necesidad de liquidar el conflicto armado. La democratización experimentada en El Salvador surge de la lógica del bloqueo de la solución militar, pues dado que no se ve factible la derrota militar de ninguno de los dos contendientes, la democratización es la única alternativa viable tanto para la reconstrucción del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia que el Estado ha perdido, como para que la insurgencia pueda considerar el paro de la actividad militar (Zamora, 2001). En otras palabras, se esta hablando de un agotamiento del régimen autoritario como base para la transición, sino de un equilibrio de fuerzas político-militares sin perspectiva de resolverse.

Las implicaciones que lo anterior tiene para la transición democrática son de gran trascendencia, pues por una parte requiere de medidas drásticas para contener el poder de las fuerzas armadas y reubicar su papel político y por otra hay necesidad de ofrecer garantías aceptables para las fuerzas insurgentes en el sentido que su transformación de fuerza político-militar en fuerza política (partido político legal).

Por otra parte, en las transiciones con guerra, esta concentración en los aspectos políticos vinculados a lo militar, significa que áreas tan importantes como la redefinición de los partidos políticos (actores principales en el nuevo escenario democrático), la reforma de los aparatos estatales, la participación de la sociedad civil, quedan descuidadas, lo cual trae serias consecuencias para el desarrollo de la transición, sobre todo si se toma en cuenta que no se trata de procesos de vuelta a la democracia o re-democratización, sino de inicio de la democracia y que todo el esfuerzo de la transición ha de montarse sobre el vacío de una cultura democrática, dada su larga experiencia con los regímenes autoritarios-castrenses.

Se ha caracterizado la transición salvadoreña como un proceso que va de una situación de violencia o de abusos contra los derechos ciudadanos a otra que aspira a ser más pacífica (Zamora, 2001). En ese sentido se afirma que se ha transitado desde una situación de guerra civil al cese del enfrentamiento armado; o también se afirma que se ha ido transitando de una

etapa autoritaria a otra más democrática y participativa. Asimismo, se ha transitado de un período de economía agraria con una cierta base industrial a una economía más abierta y libre que busca insertarse en el mercado internacional.

En síntesis, El Salvador se encuentra en un proceso de transición democrática con características propias, fruto de una larga guerra civil, con actores políticos específicos, con una tendencia a producir una correlación de fuerzas altamente polarizada, con expresiones políticas democráticas debilitadas o no desarrolladas, con una agenda de transición cargada por su origen militar, con amplias áreas de democratización dejadas a un lado y con una duración problemática en la medida que no es fácil definir el fin de la transición y el inicio de la consolidación democrática.

3.2 Valoraciones sobre la transición salvadoreña

Los doce años transcurridos, desde el fin de la guerra civil, han generado la más importante transformación del Estado salvadoreño. Dicho de otra forma, la reforma política impulsada a partir de los Acuerdos de Paz modificó aspectos sustanciales de El Salvador, particularmente puso fin al autoritarismo de corte militar y al terrorismo estatal como mecanismos de coerción y de ejercicio del poder. Esta situación es producto del equilibrio político-militar en que finalizó la guerra civil.

ARENA, ha mantenido el control del ejecutivo desde el fin de la guerra, a pesar de un creciente desgaste político debido a su identificación con los intereses de los sectores económicos poderosos, su ineficacia en la gestión gubernamental, particularmente su incapacidad para generar un clima de seguridad pública adecuada y diversos casos de corrupción durante sus administraciones.

Por su parte, el FMLN, logró transformarse de un movimiento guerrillero en el principal partido de oposición y, actualmente gobierna más del cincuenta por ciento de los municipios del país, incluyendo la capital, además, de contar con la mayor representación en la Asamblea Legislativa (Asamblea Legislativa, 2003-2006). Sin embargo, el FMLN ha experimentado una serie de divisiones, especialmente la separación del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)

en 1994 y la posterior conformación de al menos tres tendencias⁴⁹ cuyas constantes y a menudo caóticos enfrentamientos han socavado considerablemente su credibilidad política como alternativa de poder frente a ARENA.

3.2.1 Derechos Humanos

En materia a los derechos humanos, particularmente en el respeto a los derechos civiles y políticos, El Salvador ha alcanzado importantes progresos. Si bien entre 1992 y 1993 se produjeron una serie de asesinatos con motivación política, atribuidos a los “Escuadrones de la Muerte”, ésta práctica cesó a partir de la conformación del “Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Armados Legales” (Vargas, 2002), (una comisión internacional de juristas y policías conformada por la ONU, como resultado de las presiones ejercidas por diversos grupos sociales) y, actualmente, no se reporta una práctica sistemática de violación a los derechos humanos por parte de las agencias estatales, pese a que continúan reportándose casos de violación a los derechos humanos cometidos por miembros de la PNC.

Otro aspecto positivo del clima de respeto a los derechos humanos generado después de los Acuerdos de Paz, es la creación de espacios de opinión pública y de nuevos medios de comunicación. Si bien siguen existiendo medios de comunicación afines al gobierno y a los intereses de los sectores económicos poderosos, también han surgido medios alternativos en el ámbito de televisión, radio y prensa escrita, aunque su sostenimiento desde el punto de vista comercial resulta extremadamente difícil.

Diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil continúan señalando la impunidad institucionalizada a partir de la amnistía decretada por la Asamblea Legislativa en 1993 con relación a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra civil. En este sentido, continúan sin sanción moral y judicial los más de setenta mil casos de salvadoreños

⁴⁹ Denominadas Socialista Revolucionaria (conocidos como “Ortodoxos”), Renovadora y Efemelenista (conocidos como “Terceristas”).

que perdieron la vida fundamentalmente a manos de agentes del Estado⁵⁰, así como los miles de desaparecidos y torturados.

De igual consideración, resulta la falta de esclarecimiento de la autoría intelectual de los crímenes cometidos durante la guerra civil, particularmente el asesinato de Monseñor Romero en marzo de 1980 y de los sacerdotes Jesuitas, cometidos por unidades del ejército salvadoreño en Noviembre de 1989 (Vargas, 2002). Esta situación ha generado intensas polémicas entre aquellos que sostienen que la reconciliación nacional se beneficia del olvido y entre quienes consideran que ésta solo será posible en la medida que se esclarezcan y sancionen los crímenes del pasado.

La inseguridad generada por los elevados niveles de criminalidad ha rebasado la capacidad de respuesta del Estado salvadoreño. En el caso de El Salvador, en particular, la ausencia de una política de Estado para enfrentar este fenómeno resulta evidente. Hasta ahora, la respuesta al fenómeno de la violencia criminal ha estado básicamente restringida a esquemas policiales y penales reactivos y poco eficaces, en tanto que los aspectos relativos a la prevención de la delincuencia han tenido un nivel de prioridad sumamente bajo.

Los intentos realizados a partir de la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública⁵¹ por articular una política nacional de seguridad pública coherente que integrara adecuadamente los aspectos preventivos, policiales y judiciales fracasaron debido a la falta de receptividad del gobierno salvadoreño y de los partidos en oposición. En este sentido, el Estado salvadoreño ha optado por enfrentar el fenómeno de la violencia criminal con una combinación de inteligencia y actividad policial combinada con participación del ejército.⁵²

⁵⁰ La Comisión de la Verdad estableció que más del 90% de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la guerra civil son atribuidos a agentes del Estado, un porcentaje aproximado al 5% fue atribuido al FMLN.

⁵¹ Creado a instancias del Secretario General de la ONU, a partir de un Reporte sobre la Situación de Seguridad Pública del País en septiembre de 1995.

⁵² Actualmente operan de manera regular unas 200 unidades de patrulla conjuntas del ejército y la PNC desplegadas en el interior del país realizando funciones de seguridad pública, con lo cual la desmilitarización de la seguridad pública (una de las conquistas más importantes de los Acuerdos de Paz) se está viendo peligrosamente socavada.

Por otra parte, si bien las agencias de justicia experimentaron un fortalecimiento técnico a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, su cultura político institucional difiere mucho de ser propia de un Estado de Derecho democrático. Su legitimidad ante la sociedad en el mejor de los casos es precaria, debida a los altos niveles de corrupción y arbitrariedad expresados en muchas de sus actuaciones. Sin embargo, se registran avances importantes como la aprobación de un nuevo código penal cuya aplicación está haciendo más limpios los procesos judiciales y reduciendo el número de detenidos sin sentencia y el reciente anuncio del Fiscal General de la República de corregir importantes irregularidades detectadas en el personal de esa institución. (CEPAZ, 2002)

Aspectos sustanciales de los acuerdos no se cumplieron: las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad así como las medidas para la Reconciliación Nacional, como la de establecer un Foro de la Verdad y la Reconciliación, y de levantar un Monumento Nacional a las Víctimas. Las medidas que modificarían el modelo económico, a través del Foro de Concertación Económico Social, la modificación del Sistema Financiero Nacional, y la creación de un nuevo, arco jurídico para el sector agropecuario.

3.2.2 Condiciones socioeconómicas

Como producto de diversas condiciones internacionales y nacionales, la economía agrícola de exportación que constituyó la base principal de la economía nacional durante la mayor parte del siglo XX, colapsó en el contexto de la guerra civil y de la posguerra. Esta situación generó una mutación de los antiguos intereses agrarios (cafetaleros hacia los servicios, el comercio, el sector bancario-financiero y la maquila); sin que esto modificara el carácter extremadamente concentrador y excluyente de la formación socioeconómica salvadoreña.

La mayoría de los salvadoreños siguen viviendo en la pobreza y sus oportunidades de elevar sus niveles de vida son cada vez más difíciles. Paradójicamente, durante la década de los noventa, los más de mil millones de dólares anuales que los salvadoreños pobres emigrados a Estados Unidos a consecuencia de la guerra civil envían a sus familias, mantienen la frágil economía a flote.(González, 2002c) En este sentido, resulta evidente que la transición a la democracia no ha significado un mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría

de la población, lo cual está generando crecientes niveles de frustración, protesta social, apatía y escepticismo en diversos sectores.

El proceso de recesión de la economía mundial, el surgimiento de los bloques económicos regionales, el enriquecimiento de pequeños grupos y el empobrecimiento de gran parte de la población, así como el deterioro del medio ambiente son elementos del contexto mundial durante la última década.

A doce años de los Acuerdos de Paz, resulta claro que la actividad política del país no ha logrado generar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los salvadoreños. Este es sin duda el factor potencial más peligroso para la estabilidad y la continuidad de la democracia en el país.

Así, el país se mantiene a flote con base a las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior. Los antiguos intereses agroindustriales salvadoreños se han transformado hacia el sector financiero, comercial y de servicios. Sin embargo, su antigua mentalidad concentradora y excluyente se mantiene intacta. La élite económica, no solamente se opuso fuertemente a incluir cualquier aspecto de reforma social en los Acuerdos de Paz, sino que sabotó desde un principio los mínimos espacios de concertación económica y social que se abrieron.

La élite salvadoreña se vio obligada a aceptar una nueva forma de ejercicio del poder que excluyera el uso del terrorismo del Estado, pero fue capaz de definir una estrategia política que le permitiera hegemonizar el período de transición con el fin de construir un régimen formalmente democrático que asegurara la preservación de sus intereses económicos.

3.2.3 La cultura de paz

Pese a algunos importantes esfuerzos, no se ha podido establecer una sólida cultura de paz. Ha prevalecido la cultura de la intolerancia, la confrontación y la polarización. La sociedad salvadoreña puede verse nuevamente envuelta en situaciones de conflictividad social (no con la dimensión de la década de los años 70 y 80), pero las lecciones del pasado no se han asimilado.

El sistema de partidos políticos surgidos de la transición se caracteriza por la polarización entre dos grandes agrupaciones: ARENA y el FMLN. Si bien existen una serie de partidos minoritarios de diversos signos ideológicos, por el momento no se perfila el surgimiento de una nueva fuerza política capaz de alterar el carácter bipartidista del sistema político. (González, 2002b)

La cultura política salvadoreña ha cambiado desde el fin del conflicto armado. Ahora los antiguos enemigos de guerra debaten políticamente los problemas del país en la Asamblea Legislativa y en diversas instituciones del Estado. Ahora existe un respeto básico a la libertad de expresión, de organización y de prensa. Esto contribuye a generar un ambiente en el que poco a poco podría prosperar una cultura democrática.

3.3 La gobernabilidad democrática

Lo que persiguen los Acuerdos de Paz y la transición salvadoreña es la gobernabilidad democrática.⁵³ Históricamente los partidos políticos se han interesado en ganar más seguidores o miembros en sus filas, así como verse favorecidos económicamente al llegar al poder. Por otro lado, los distintos gobiernos que han ejercido la autoridad política en El Salvador le ha interesado muy poco el bien común de los salvadoreños. Es así, como los ciudadanos, muchas veces integrados en las distintas fuerzas sociales, han exigido, demandado, buscado y trabajado soluciones en orden al bienestar en general. Pero como no han contado con el apoyo suficiente de los partidos y del gobierno, sus esfuerzos, en conjunto, no han tenido muchos frutos.

Se da una aceptación de la autoridad legítimamente constituida, pues se han creado las condiciones democráticas necesarias para haberla elegido bajo los medios más limpios y contando con la más amplia participación popular. Cuando en un país hay gobernabilidad democrática, se han constituido por medio de una masiva elección popular, en un ambiente propicio en el cual los ciudadanos han podido decidir libremente que partido ofrece el mejor

⁵³ La gobernabilidad democrática es una forma de convivencia nacional en la que tanto la sociedad, es decir todos los ciudadanos y las distintas fuerzas sociales (organizaciones civiles, iglesias, sindicatos, universidades), los partidos políticos y el gobierno están íntimamente relacionados, trabajan juntos con el propósito de buscar el bienestar del país, el bien común. Esta forma de convivencia es la que realmente necesita el país.

programa para el país y con un proceso eleccionario transparente, es decir, sin ningún fraude o engaño.

Los intereses y demandas de la población se hacen efectivos a través de formas o medios institucionales del Estado. En una gobernabilidad democrática las peticiones, las demandas e intereses de la población se hacen sentir y expresar a través de mecanismos institucionales porque los gobiernos así lo permiten y lo promueven (Ramos, 1999). Cuando un gobierno se cierra a escuchar las necesidades más sentidas de la población (servicios de luz, agua, electricidad, salubridad, alfabetización, más y mejores fuentes de trabajos, etc.) provoca que la ciudadanía se exprese por otros medios que no son los adecuados, desde un punto de vista democrático. Por ello, en un ambiente de gobernabilidad democrática, las instituciones políticas y del Estado deben de poseer una actitud receptiva y de diálogo con la población.

Hay una participación ciudadana en la propuesta de soluciones a los problemas que les aquejan. Ya se ha mencionado que la transición salvadoreña se caracteriza por el abandono de formas autoritarias de vida y por la construcción de formas más democráticas. Pues bien, en esas formas democráticas está implicada la participación popular como una manera en la que los salvadoreños sean parte integrante de las decisiones colectivas que en última instancia les corresponde a ellos. Esta participación popular puede ser de variadas maneras: a través de la organización de colonias, con juntas directivas que velen por su comunidad; por medio de organizaciones sociales que participen en el cuidado y protección de la ecología, la salud, la infancia, la mujer; o a través de la opinión pública vertida en los medios de comunicación social (prensa, radio, televisión) en la cual los ciudadanos hagan sentir sus demandas.

Se da una vivencia por parte de la ciudadanía de valores y normas de comportamiento afines a la democracia: solidaridad, participación, igualdad, justicia, diálogo, tolerancia. Finalmente, la gobernabilidad democrática implica que la ciudadanía asuma y viva valores en su vida cotidiana, que la conviertan en personas honradas, responsables con su entorno humano y ecológico, y políticas, es decir, preocupadas por el bienestar de su comunidad, de su *polis*. Esta adopción y vivencia de valores puede llevarse a cabo a través de su fomento en la familia, la escuela, los centros laborales y las organizaciones sociales.

Los Acuerdos de Paz en El Salvador han contribuido a la creación de instituciones democráticas, a mejorar las condiciones de vida, a abatir el autoritarismo. Lo cual no significa que esto ya se logró, pues el sistema autoritario ha marcado profundamente la totalidad de la sociedad salvadoreña. Por ello este proceso de transición no sólo demandará transformaciones a nivel socio-político y económico sino también, transformaciones de actitudes, creencias, valores y comportamientos.

3.4 El proceso de democratización en El Salvador

En el actual proceso de democratización se pueden considerar los siguientes aspectos:

3.4.1 Partidos Políticos.

Los partidos políticos han sufrido algunos cambios al interior de ellos mismos. El caso, por ejemplo, del divisionismo del FMLN, una vez convertido en estructura partidaria, ha sido evidente. En ese divisionismo han tenido que ver factores como el cambio o transformación en las ideas que sustentan dicho instituto político. También ha tenido que ver una lucha de sus tendencias internas por controlar las riendas del partido. De igual manera, el divisionismo ocurrido al interior de ARENA ha sido a todas luces muy evidente. Lo mismo ha ocurrido con partidos como el PDC y el PCN, en cuyos casos han pesado más las intrigas internas y las ambiciones de poder de sus dirigentes.

Este proceso de transición y de crisis que viven los institutos políticos salvadoreños obedecen a ciertos factores, tales como pugnas o luchas en la dirigencia de los mismos, falta de participación de los miembros en la toma de decisiones, lo cual demuestra una falta de democratización al interior de ellos, crisis de modelos ideológicos en el ámbito internacional y nacional, falta de credibilidad de los dirigentes políticos por parte de la población, entre otros (Zamora, 1998).

Asimismo, las transformaciones sociales, económicas, ideológicas, políticas que está experimentando el mundo han influido en los partidos políticos salvadoreños. El gran reto que les espera a estos es, en esta etapa de transición, acomodarse a la solidaridad, la tolerancia, la participación y, por otro lado, trabajar por los intereses de la nación, en conjunto con el gobierno y la sociedad civil, y no meramente por sus intereses partidarios.

3.4.2 Las elecciones de 1994 y la transición democrática

Con respecto a las elecciones del 1994, éstas fueron las primeras en la historia del país en las que participaron los credos políticos más opuestos y dispares. Efectivamente, participaron los partidos de izquierda ya representados en la Asamblea Legislativa, como el FMLN. Con dichas elecciones quedaron completados algunos acuerdos firmados por las que con esas elecciones se sellaban definitivamente los Acuerdos de Paz y con ello el proceso de transición hacia la democracia (Peñate, Díaz, 1998).

Pero esto no es exacto, pues si bien con estas elecciones se lograron muchas cosas importantes, como el hecho de que participaran fuerzas políticas contrarias por primera vez en igualdad de condiciones, la transición no pudo finalizar con ellas, porque ésta es mucho más amplia y contiene una serie de aspectos que todavía tienen que ser cumplidos.

Sólo basta señalar que para lograr un verdadero proceso de democratización es necesario un fomento y una práctica de valores que no se alcanzan en dos o tres años, sino que suponen mucho más tiempo. Con todo, estas elecciones no fueron satisfactorias, pues adolecieron de muchos fallos técnicos y de logística, lo cual creó cierto descontento y desconfianza.

3.4.3 Organizaciones civiles y espacios de participación

Los actores de la transición salvadoreña hacia la construcción de una verdadera democracia demandan la participación no sólo del gobierno y los partidos políticos, sino también de la denominada sociedad civil (González, 2002d). En ella encontramos a los ciudadanos organizados, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), los sindicatos, iglesias, universidades, movimientos sociales. Para que una sociedad sea verdaderamente democrática

y para que logre la denominada gobernabilidad democrática es necesario que tanto los partidos políticos como el gobierno y la sociedad trabajen conjuntamente en busca del bien común. Ahora bien, antes de lograr lo anterior, es indispensable que la ciudadanía tenga participación en la toma de decisiones que le afecte.

3.4.4 El sistema judicial

La violencia post-bélica (crimen organizado, robos, violencia juvenil, entre otros fenómenos) resulta ser una de las preocupaciones más importantes de la sociedad salvadoreña, después del Acuerdo de Paz. Este fenómeno se agrava por la debilidad del sistema de justicia, que durante años se ha mostrado incapaz de acabar con la impunidad, y por la incapacidad de la actual Policía Nacional Civil para investigar y combatir la delincuencia y el crimen organizado. Se hace necesario fortalecer la PNC, reformar el sistema judicial, promover la educación en valores y construir una cultura de la no violencia y de la solidaridad, entre otras medidas.

3.4.5 Los medios de comunicación y la democratización

El derecho a la libre expresión no está lo suficiente garantizado en el país. Hace falta mucho por hacer ante una serie de problemas. Uno de ellos son los monopolios que ejercen muchas grandes empresas de la comunicación nacional (televisión, radio, prensa) que dificultan las tareas de medios de comunicación más pequeños como las llamadas “radios comunitarias”; estos monopolios también deciden qué transmitir y para quién, restringiendo los espacios de participación de la población. La labor de los radios comunitarios no sólo se centra en un trabajo de información, sino en abrir espacios para que las diferentes comunidades rurales o urbanas puedan opinar, proponer, señalar sus problemas y exigir soluciones a las autoridades correspondientes. Una verdadera democratización de los medios de comunicación tendrá que comenzar por el hecho de garantizar que cada ciudadano o grupo asocial pueda tener espacio de opinión y de participación activa en ellos.

3.5 Los logros de la transición

Podemos agrupar los cambios positivos en cuatro grandes bloques de modificaciones sustanciales a la vida política del país: La superación del estado de violencia política aguda; la superación del militarismo; la introducción de reformas importantes al aparato institucional del estado y, la introducción de prácticas políticas nuevas.

Una de las características centrales del Estado autoritario que denominó la vida política de El Salvador fue la sistemática recurrencia a la violencia represiva como el principal instrumento de control social, la que derivó en la abierta guerra civil de la década de los ochenta. En este campo, el cambio ha sido altamente exitoso, pues no solo se logró superar el estado de guerra interno, sino que los aparatos represivos del Estado muestran ahora un nivel de respeto a los derechos humanos de los ciudadanos que hace algún tiempo hubiera sido inimaginable. Prácticas como la tortura, las ejecuciones ilegales y los desaparecimientos, que en décadas pasadas formaban parte del arsenal de conducta usual de los cuerpos de seguridad y del ejército, hoy no pasan de ser recurrencias aisladas.

La posibilidad de un retorno a la lucha armada como instrumento de acceso al poder está claramente fuera de la agenda de las fuerzas de oposición y, en el caso del FMLN, su integración a los mecanismos no violentos de la vida democrática es ya un hecho logrado sin posibilidades de retorno a la vía armada.

Aún no en los últimos meses de 1999, se habló del posible reaparecimiento de grupos políticos armados, y en algún círculo universitario se intentó resucitar la figura de Cayetano Carpio, dirigente que fue de una de las organizaciones que conformaron al FMLN y reconocido por su radicalización y oposición a cualquier solución negociada del conflicto armado. La amenaza que puedan significar estos intentos de rebelión revolucionaria no es importante ni parece tener posibilidades de desarrollo; al contrario, se trata, en algunos casos de bandas integradas por antiguos soldados y guerrilleros que hacen uso del discurso político para enmascarar sus actividades de delincuencia común y en otros casos se trata de un fenómeno confinado al ámbito universitario.

Sin embargo, una excesiva confianza en la irreversibilidad de la paz y la democracia puede convertirse en una peligrosa ciega convicción de que tanto la represión cotidiana como la lucha armada han sido erradicadas de la agenda nacional. Si bien es cierto en este momento y en los próximos años no es probable que el país se vuelva a enfrascar en la espiral de violencia que vivió en el pasado, también, es cierto que el principal generador de crimen (represivo y armado), la injusticia social, está más que presente en la sociedad y, como se señalará más adelante, la sociedad salvadoreña aún no ha enfrentado esta problemática.

Un segundo logro estructural, de la transición salvadoreña, es la modificación de la institución armada. Cuando se lee el texto de los Acuerdos de Paz (Naciones Unidas, 1993), se tiene la tentación de rebautizarlo con el nombre de Acuerdos de Desmilitarización, pues no menos de 90% de su contenido tiene directa o indirecta relación con este tema (Centro de Paz, 2002). Efectivamente, el esfuerzo principal del proceso de negociación se centró en retirar a los militares del ejercicio directo de la política y este constituye el logro más sustancial, desde el punto de vista estructural, del proceso de paz.

Hay que reconocer que la profundidad y duración que el conflicto armado adquirió, fueron factores que contribuyeron a reorientar a la fuerza armada por el sendero de la profesionalización y la impulsaron a concentrarse en las tareas propias de su vocación; igualmente, otros fenómenos que contribuyeron a este proceso fueron tanto el surgimiento a inicios de los años ochenta del partido ARENA, que representando los intereses conservadores, se constituía al margen y frecuentemente en conflicto con la institución armada, así como la aceptación del presidencialismo civil, prescrito por el diseño contrainsurgente.

Estos factores empujaban en el sentido de la desmilitarización de la política. Sin embargo y al margen de lo antes señalado, es también claro que durante la década de guerra, la fuerza armada no solo continuó siendo el centro del ejercicio del poder, bitácora en torno a la cual se movían las fuerzas del escenario político, sino también, la institución con el mayor margen de impunidad y cuyos miembros gozaban de privilegios que los colocaban por encima de los ciudadanos comunes.

El proceso de democratización cambió todo esto. En primero lugar, la reforma constitucional del artículo 212 claramente redefinió la misión de la institución, dejándola limitada a “la defensa de la soberanía del estado y la integridad del territorio” y estableció que solo “excepcionalmente el Presidente de la República podría disponer de ella para “el mantenimiento de la paz interna”. Lo establecido en los Acuerdos de Paz contrasta con la imprecisión y amplitud de misiones que las anteriores Constituciones establecían para la fuerza armada.⁵⁴

De la redefinición del espacio de acción de la institución se derivaron una serie de legislaciones secundarias que les establecieron un nuevo marco de acción y funciones a los militares y que reforzaron, por un lado el carácter profesional del cuerpo, especialmente en lo referente a ascensos y educación, y por el otro su subordinación a los poderes originados en la elección popular.

La reducción del número de efectivos de la fuerza armada, empezando por la disolución de los Batallones de Reacción Rápida, entrenados por Estados Unidos para la guerra de contra-insurgencia y, que presentaban uno de los peores records en derechos humanos. En términos globales, la institución que comandaba más de 60.000 efectivos al fin de la guerra, hoy dispone de menos de la cuarta parte de esta cifra. Con esta medida, hay una reducción de la participación de la institución en el presupuesto del estado, habiendo llegado al 5.6% en 1999, que es un poco más bajo que la participación que tenían antes de la guerra (Martínez-Uribe, 2000)

Adicionalmente, el cuerpo de oficiales fue sometido a un proceso de reevaluación por parte de una comisión compuesta por tres civiles, la llamada “Comisión Ad-hoc”; por primera vez en la historia moderna de El Salvador un grupo de civiles definía el futuro de oficiales de la institución armada, revirtiéndose así, la tendencia histórica. El resultado de este ejercicio fue

⁵⁴ La Constitución de 1950 normaba este mismo tema de la siguiente manera en su artículo 113. “Se instituye la fuerza armada para defender la integridad del territorio de El Salvador, garantizar la soberanía de la República, hacer cumplir la ley, mantener el orden público y hacer efectivos los derechos constitucionales. Velará especialmente porque no se viole la norma de la alternabilidad en la República” (Constitución Política de El Salvador, 1950), texto que se repitió en las subsiguientes Constituciones.

que la totalidad de los generales y más de la mitad de los coroneles que tuvieron mando efectivo de tropa durante el conflicto fueron retirados de la institución castrense.

El otro paso importante, fue la separación de la función policial que tradicionalmente había estado encomendada a la fuerza armada. Se disolvieron rápidamente tanto la Policía de Hacienda como la Guardia Nacional (policía rural) y se creó un cuerpo único de policía, la Policía Nacional Civil (PNC), que se constituyó bajo una nueva normativa con un 20% de miembros provenientes de la antigua Policía Nacional, otro 20% de antiguos guerrilleros y el resto de ciudadanos (Ramos, 1999).

La privación de la guardia del orden interno removi6 a la institución armada de lo que había sido la mayor fuente de su ilegitimidad: la represión política; pero también la privó de la extensa red de penetración en la sociedad que a lo largo de los años había logrado construir a través de los cuerpos de seguridad y de las organizaciones paramilitares, de las reservas y las patrullas cantonales que fueron también disueltas y que al final de la guerra numeraban más de 200,000 personas; esto significó una reducción sustancial de su poder sobre la sociedad.

Un tercer logro, de la transición democrática salvadoreña, es la concreción de importantes (aunque parciales) reformas al aparato del Estado y la introducción de prácticas orientadas a la adquisición de un incipiente nivel de transparencia y responsabilidad en su quehacer.

Del conjunto de reformas nacidas de los Acuerdos de Paz es fácil deducir que su objetivo central no ha sido la eficacia del aparato estatal, sino lograr sujetarlo a un mayor respeto al Estado de Derecho y despojarlo de los altos niveles de arbitrariedad e impunidad que lo han caracterizado en sus tratos con la ciudadanía; por ello, las reformas se concentran en el área de los derechos humanos, el manejo del orden público y la adjudicación de derechos, encontrándonos de nuevo con lo que ya señalamos anteriormente, el énfasis en los aspectos propiamente políticos de la democratización que se relacionan con el uso de la violencia.

Las reformas al órgano judicial ocupan relevancia en este campo, pues claramente se ha tratado de, por un lado autonomizarlo protegiéndolo de la injerencia y tutela que tradicionalmente había ejercido sobre él el poder ejecutivo (es decir, los militares) y por el otro dotarlo de los instrumentos financieros necesarios para que pueda realizar su proceso de reforma interna, estableciéndole por disposición constitucional una asignación no menor al 6% de los ingresos corrientes del Estado.

La introducción de votación directa de los abogados para elaborar las ternas para magistrados de la Suprema Corte de Justicia, significa un primer paso en la institucionalización de mecanismos de democracia participativa así como la explícita referencia al pluralismo jurídico en la composición de la Corte Suprema de Justicia (Art. 186 de la Constitución).

A partir de este impulso se ha desarrollado el proceso de cambio más importante de todo el siglo, en materia de legislación penal sustantiva, procesal y penitenciaria, el cual ha estado claramente signado por la introducción de garantías procesales que permitan superar las prácticas represivas del pasado, así como agilizar los trámites de aplicación de la ley penal.

Una segunda área de reformas estatales se refiere al aparato electoral del país. Se pueden afirmar, que junto con la institución castrense, son las instituciones electorales quienes más reformas han sufrido en los años de la transición. En este caso, los cambios provienen no solo del proceso de democratización sino que se iniciaron en la década de los ochenta como parte del esquema de guerra de baja intensidad.

Independientemente de que algunos de ellos han estado motivados por la tradicional tendencia a promulgar y utilizar la ley en función de intereses particulares e inmediatos, podemos afirmar que el sistema electoral salvadoreño durante la década de la guerra enfrentó las reformas de primera generación, cuyo objetivo es la superación de las endémicas prácticas de fraude electoral que los había caracterizado por décadas y a crear en los partidos políticos participantes un interés de mantenerse dentro del sistema, y que en la fase de transición democrática se han iniciado las reformas electorales de segunda generación, cuyos objetivos principales son abrir el sistema a la participación ciudadana y dotarlo de mayor transparencia.

Efectivamente, en la década de los ochenta, se superó el control unipartidario del órgano electoral y este es constituido por los tres partidos mayoritarios, tanto a nivel de conducción como de administración; y en la década pasada se pasa a un sistema mixto en el que se integran personas desvinculadas de los partidos políticos (Art. 208 Constitución) a la conducción de los procesos electorales.

Durante los años ochenta, la legislación y el aparato de ejecución electoral fueron reformas para ofrecer garantías a los participantes (ciudadanos y partidos) incluso a costa de hacer concreto y difícil el proceso electoral (carnet electoral, formalismos y mecanismos de vigilancia del voto).

A partir de los Acuerdos de Paz y las reformas se orientan a privilegiar la participación tanto del ciudadano, como de los partidos y de las organizaciones de la sociedad civil, simplificando los procedimientos y facilitándole al ciudadano el ejercicio del sufragio. En este punto, los Acuerdos de Paz aún son tributarios del esquema de reformas de primera generación, en los años siguientes no solo se han dado pasos para llegar a un documento único de identidad que supere el esquema de carnet electoral, sino que el voto residencial es cada vez más aceptado, y se han generado facilidades para la inscripción de candidatos.

Las reformas de primera generación, pretendieron sustraer el proceso electoral del control monopólico por parte del gobierno e introducir niveles de participación y supervisión del mismo por parte de los partidos políticos (Junta de vigilancia de los partidos políticos, sistemas de claves en la administración electoral, participación de los partidos en la integración de las juntas receptoras de votos y organismos electorales municipales y departamentales, etc.).

A partir de los Acuerdos de Paz, se ha tratado de ampliar el proceso incorporando mecanismos de participación y control por parte de la sociedad civil; el nuevo código electoral despartidiza los listados de miembros de juntas receptoras de votos (no se ha cumplido), la participación en campañas de carnetización de las ONG's interesadas en esta materia se ha vuelto algo usual, así como en veedurías electorales y en procesos de educación ciudadana en estas materias.

Finalmente, con las reformas de primera generación se tiende a introducir la representación proporcional limitada al órgano legislativo y en las de segunda generación se trata de ampliar este esquema universalizándolo a las elecciones municipales; respecto a la primera, esto se logró desde inicios de la década de los años sesenta, mientras que su universalización no se ha logrado a pesar de repetidos esfuerzos en ese sentido.

Un cuarto logro democrático de la transición se encuentra en la creación de instituciones y prácticas orientadas a la defensa y promoción de los derechos humanos y a la reducción de la impunidad. La creación de la Procuraduría de Derechos Humanos, con rango constitucional e integrante del Ministerio Público tiene un papel destacado. De igual manera, se puede afirmar que prácticamente todas las nuevas regulaciones que se establecen para los aparatos represivos del Estado, contemplan de manera central la observancia de los derechos humanos. Paralelamente, se crean instancias al interior de la Policía y del Ejército con el objetivo de garantizar un mayor cumplimiento de los derechos humanos. En cuanto a las violaciones a los derechos humanos, es evidente que en El Salvador ha surgido un avance sustancial.

La tortura, las ejecuciones ilegales y los desaparecimientos de personas por razones políticas, que constituían prácticas usuales de los cuerpos de seguridad y la fuerza armada en el pasado, hoy se han convertido en la excepción e incluso en algunos casos, miembros de la PNC que han recurrido a este tipo de prácticas han sido acusados ante los tribunales de justicia por las mismas autoridades policiales.

En lo que respecta a la impunidad del Estado en sus relaciones con los ciudadanos, los avances no han sido de igual manera importantes, pues el peso de la antigua cultura de la impunidad estatal no ha sido combatido con igual eficacia; son muy escasas las muestras de avance en este campo como por ejemplo, en algunas leyes secundarias se empieza a incorporar el silencio administrativo a favor del ciudadano.

Sin embargo, el desconocimiento de la población de sus derechos es muy alto, el Estado muy poco hace por darlos a conocer y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en estos temas aún son muy débiles o están marcadas en la vieja cultura de la denuncia; la aprobación de una ley de protección al consumidor, si bien es la implementación

de uno de los Acuerdo de Paz, ha corrido una suerte similar, pues no ha tenido ni una difusión, ni una aplicación amplia y sistemática.

3.6 Los obstáculos de la transición

No hay duda que los cambios reseñados en los párrafos anteriores son significativos y plantean una modificación sustancial del régimen político, por lo tanto, El Salvador está en presencia de una transición. Sin embargo, las mismas circunstancias y factores que contribuyeron a crearla y desarrollarla han tenido, también, efectos negativos y, después de doce años se constituyen en obstáculos para el proceso mismo de democratización de la sociedad salvadoreña y dan origen a la problemática específica que este enfrenta en la actualidad.

En primer lugar, se tiene lo que se puede llamar la transición pospuesta (Zamora, 2001). La raíz de los problemas de la sociedad salvadoreña es doble, tanto la exclusión política como la económica-social. Es más, desde un punto de vista histórico se puede argumentar que, desde la perspectiva de los sectores económicamente poderosos, la razón determinante para desarrollar el régimen autoritario militar se encuentra en la necesidad de mantener controlada a una población sometida a niveles de exclusión económica-social muy agudos.

La transición política salvadoreña no fue acompañada de un proceso de inclusión económica de los sectores populares. Si se analizan los Acuerdos de Paz no se va a encontrar en ellos ni un marco concertado en torno al modelo o a las políticas económico-sociales, con excepción de aquellas medidas económicas que se refieren a la reinserción de los excombatientes de ambos bandos, así como algunas medidas reparativas para las víctimas de guerra; tampoco se va a encontrar una metodología para asumir el problema, excepto un mecanismo de concertación entre gobierno, trabajadores y patronos, llamado el Foro de Concertación Económico-Social, que no sólo fue definido muy superficialmente, sino que fue aún peor entendido por quienes lo integraron y, como era predecible, fracasó rápidamente.

En definitiva, lo que el proceso de negociación hizo fue posponer el tratamiento de la problemática económica, tanto por razones de tiempo, dada la presión que existía para completar la negociación antes de que finalizara el período del Secretario General de Naciones Unidas (Javier Pérez de Cuellar), porque la correlación de fuerzas entre la guerrilla y el gobierno no le permitía a estos actores entrar a esta temática.

Por una de esas, no tan infrecuentes paradojas de la historia, simultáneamente al desarrollo y fin de la guerra, se estaba produciendo una profunda transformación de la estructura económica-social del país. En primer lugar, la sociedad salvadoreña deja de tener un carácter predominante rural para asumir un perfil más urbano, así los 84 municipios que concentraban en la década de los setenta el 35% de los habitantes, en la pasada década llegaron a tener el 51%, registrando algunos municipios del centro del país altísimas tasas de urbanización (Soyapango, el 1,100%) (Andrade-Eekhoff, 2000).

A este fenómeno de migración interna hay que añadir el incremento del flujo de migrantes que adquiere, a inicios de los años noventa, características de éxodo masivo, llegando a tener el país en la actualidad más de la quinta parte de su población en el exterior, concentrada principalmente en Estados Unidos. A nivel económico, en este período, el modelo agro-exportador, que había presidido el desarrollo capitalista desde la independencia, deja de ser hegemónico y el país sufre una abrupta terciarización, reduciéndose la participación de la agricultura en el PIB del 27% en los setenta, al 10% en la década pasada y llegando el sector terciario a alcanzar el 66% (Andrade-Eekhoff, 2000).

Este proceso de cambio histórico, está acompañado a partir de 1989, por el establecimiento de un gobierno que asumió la orientación neoliberal en su programa económico. El triunfo del candidato presidencial del partido ARENA, Alfredo Cristiani, trajo consigo un cambio importante en la política económica del gobierno y al mismo tiempo que conducía las negociaciones de paz con la guerrilla, se embarcó en un programa de reformas económicas domésticas, muy similar a los que por entonces estaban implementando muchos gobiernos del continente bajo la guía de los organismos internacionales financieros: privatización del sistema financiero, apertura de la economía al comercio mundial mediante la desgravación arancelaria, reducción de subsidios a la agricultura, etc. En otras palabras, el

gobierno implementó un programa cuya tendencia estructural es el aumento de las desigualdades de ingreso entre los diversos sectores sociales.

Se tiene así que, en El Salvador se configuraba una situación que puede ser graficada mediante un triángulo invertido: en su vértice inferior se ubican los cambios históricos que la estructura social y productiva estaban sufriendo, y que por si solo significaban una serie de ruptura del conjunto de relaciones sociales que permiten la reproducción de la convivencia social; en uno de sus vértices superiores hay que plantar la política gubernamental neoliberal que tendía a profundizar las desigualdades económico-sociales y, cerrando la figura, un proceso de transición democrática con una apertura política acelerada.

No se necesita de un profundo análisis social para comprender, que la interacción de estas tres variables realmente configuran un triángulo explosivo, con una tendencia a la inestabilidad muy grande. El hecho de que la década de post-guerra haya sido, por lo general, un periodo de social no deja de ser intrigante, ya que el fenómeno puede ir desde las explicaciones psicológicas del cansancio del conflicto social, producido por la guerra y que implica un rechazo cuasi instintivo a acciones o conductas que parecieran retornados al estado de lucha armada.

Pero lo que no puede dejarse a un lado es que tarde o temprano, los elementos contradictorios en las relaciones políticas, económicas y sociales que se han señalado, tenderán a expresarse en conflictos sociales e inestabilidad. Efectivamente, la historia está plagada de ejemplos, por lo general trágicos, de procesos de apertura política que terminarán en dictaduras autoritarias al chocar con las realidades de una economía rígida.

Un síntoma preocupante es que en los últimos tres años la protesta social va adquiriendo proporciones mayores en El Salvador. Esta, ha estado asociada, por un lado a grupos rurales de antiguos patrulleros y defensas civiles (fuerzas paramilitares usadas por los gobiernos castrenses) que, vía el reclamo de compensación por los servicios prestados al estado durante la guerra, lo que en el fondo están levantando es la reivindicación de masas campesinas empobrecidas por el cambio en la estructura productiva de la sociedad y por las políticas estatales neoliberales de estrangulación agraria y, por el otro, han sido ciertos sectores de clase media profesional vinculados al empleo estatal, especialmente los médicos,

que levantan sus reivindicaciones salariales y de trabajo, al sentirse lesionados tanto por la degradación de sus ingresos, como por la explosión de graduados, fruto de la proliferación de universidades privadas, situación que se agudiza debido a las expectativas de status y riqueza que se asociaban a la profesión médica.

Pareciera pues, que la necesidad de retornar al diagnóstico original del conflicto armado que padeció El Salvador y superar la puesta entre paréntesis de la causa socio-económica de la guerra, se ha vuelto ya improrrogable e invalida la pretensión de que es posible continuar como se ha hecho estos doce años, posponiendo el enfrentamiento del problema con la esperanza de que el mismo desarrollo de la economía se va a encargar de resolverlo. La pérdida de dinámica del crecimiento económico que se observa en los últimos 4 años no hace sino plantear con mayor dramatismo y urgencia la necesidad de asumir la problemática de la desigualdad social e iniciar e iniciar el largo y difícil camino de su solución.

Vinculado con lo anterior se encuentra el segundo gran obstáculo para el desarrollo democrático del país y se refiere a la relación entre Estado y burguesía, así como entre el Estado y los sectores subordinados. El carácter históricamente represivo del Estado salvadoreño, hay que acompañarlo con otra determinante, igualmente histórica, su rasgo patrimonialista-clientelista, binomio en el que el patrimonialismo es el aspecto más sobresaliente y dominante.

Fiel a su matriz agraria-tradicional, la burguesía salvadoreña ha percibido el Estado como una extensión de su propiedad y ha tendido a manejarlo como tal, dando cuerpo al dicho popular que los terratenientes manejaban el gobierno como una finca de su propiedad y a los ciudadanos como sus colonos. En los años 30 y siguientes, se produce una mediación en esta relación al quedar el manejo del Estado encomendado a los militares; esto permite, por un lado ampliar el espacio al clientelismo y por el otro establecer niveles de distribución de los favores patrimoniales del Estado a la burguesía sobre la base de criterios menos arbitrarios y más orientados por consideraciones programáticas (desarrollismo), que de alguna manera contribuyeron a la diversificación de las actividades productivas y a la deshomogenización social de los sectores dominantes.

En la medida que la burguesía salvadoreña abandona (o se vio reforzada a abandonar) el modelo de administración estatal delegada y asume un rol político directo con la creación del partido ARENA y la posterior captura del ejecutivo, el patrimonialismo como práctica de este sector no desaparece, pero si se transforma y por ello se puede hablar de un neo-patrimonialismo, que como fenómeno coincide con la transición democrática.

Un tercer obstáculo para el desarrollo del proceso de democratización, se encuentra en la crisis de los partidos políticos. Si bien es cierto que el sistema de partidos políticos actual, presenta la superación de características negativas que lo identificaron en el pasado, tales como reflejar un espectro ideológico mutilado (prohibición de partidos políticos de izquierda), aguda competitividad con un horizonte de recambio estructuralmente limitado (la oposición podía participar en las elecciones pero no ganarlas), y cultura y práctica de fraude electoral, en el período de transición aún exhibe rasgos que claramente señalan que no ha superado la impronta del período autoritario.

Al contrario, la subsistencia de estos rasgos, en la nueva fase en la que la apertura de los medios abre al conocimiento público hechos que antes no se reportaban, no hace sino acentuar los aspectos negativos de la crisis del sistema de partidos y potenciar su impacto negativo en el proceso de democratización.

Como ya se ha señalado, el sistema de partidos políticos pasó del monopartidismo (1930 a 1960) a un bipartidismo polarizante (1961 a 1980) y a lo largo de la guerra, especialmente a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, se fue abriendo paso la configuración de un sistema pluripartidista en el que podían agruparse las tres tendencias históricas de derecha, centro e izquierda. Sin embargo, a partir de 1994 se puede observar una tendencia a la re-polarización del sistema partidario, tanto en términos de la participación de estas tres tendencias en el voto popular, como el desarrollo del debate político.

Efectivamente, en las tres últimas elecciones de la Asamblea Legislativa (1994, 1997 y 2000) los partidos de derecha se mantienen relativamente estables capturando la mitad de los votantes, la izquierda muestra un claro avance del 22.2% al 35.3% de los votos; pero el centro reduce su participación del 22.2% al 14.7%; con lo que en este momento se configura una distribución del voto muy similar a la que existía antes del período de la guerra, aun cuando

entonces la polaridad era oficialismo vrs. Oposición y hoy es con un carácter ideológico más definido (Peñate, Díaz, 1998).

Por otro lado, el electoralismo sigue siendo una característica dominante del sistema de partidos salvadoreños. La actividad partidaria prácticamente se localiza en el ejercicio de la administración del Estado y los partidos mismos, pareciera que solo en períodos electorales muestran signos de vitalidad y allí tienden a ser nominados por las necesidades de campaña. Es decir, por las tecnologías de los medios electrónicos y la correspondiente presión por obtener los fondos necesarios para financiarla.

Estos rasgos negativos tienden a incrementarse, debido a que en la última década, los partidos han abandonado los esfuerzos de formación político-ideológica de sus militantes y, como se ha señalado con relación a esto, una buena parte de las crisis internas que casi todos los institutos políticos han padecido en los últimos tres años esta conectada a este vacío que existe entre el discurso político y la ideología partidaria y, no aparecen, por ningún lado, esfuerzos serios para enfrentar el problema.

Una de las prácticas más criticadas a los partidos políticos, es precisamente la aprobación de importantes piezas de legislación, el ejercicio de las nuevas responsabilidades que los Acuerdos de Paz encomendaron al órgano legislativo en términos de elecciones de segundo grado y, últimamente la conformación de la Junta Directiva del Congreso, ha sido la oportunidad para que los partidos desplieguen sus habilidades de intercambiar votos por trozos de la administración pública, prestando poca o ninguna atención a las capacidades o cualidades de los candidatos presentados. El criterio supremo es el acuerdo de reparto de puestos al que se ha llegado y mientras este no se logra, instituciones tan importante como la Corte Suprema de Justicia han quedado vacantes.

Todo lo anterior apunta a una realidad. El actual sistema de partidos políticos es hijo de la guerra, no solo porque sus dos componentes principales, ARENA y FMLN encuentran su génesis histórica en la extrema agudización del conflicto económico y político que desembocó en la guerra, sino porque aún los partidos cuya fundación es anterior a este período fueron estructuralmente modificados (Peñate, Díaz, 1998).

En este sentido, el funcionamiento actual del sistema partidario salvadoreño se asienta en una doble paradoja: por una parte su matriz es el período de la guerra y su tarea histórica, dado el proceso de transición democrática, es lograr que la sociedad salvadoreña supere las características que la llevaron a la guerra y por la otra, el sistema de partidos, a raíz de los Acuerdos de Paz recibe una cuota de poder político en la medida que sustituyen a los militares del ejercicio directo del poder político. Sin embargo, los mismo Acuerdos de Paz no modifican en absoluto los parámetros de funcionamiento del sistema partidario.

La consecuencia es que el sistema se vuelve disfuncional frente a los cambios que se han operado en la sociedad salvadoreña y, este desacuerdo se expresa como crisis de los partidos políticos y pérdida de legitimidad, incapacitándolos o al menos seriamente limitándolos para cumplir con las tareas de liderazgo de la democratización que tienen encomendadas.

La capacidad de ser vehículos de participación ciudadana que corresponde a los partidos políticos queda así seriamente comprometida, en primer lugar porque las estructuras partidarias aún son tributarias de la situación de guerra y son las cúpulas de los partidos quienes en definitiva toman decisiones; y en segundo lugar porque la conflictividad interna que padecen hace que el ciudadano perciba la actividad partidaria negativamente y en consecuencia se inhiba de participar.

El resultado inmediata de lo anterior es una creciente alineación de la ciudadanía frente a las tareas políticas que se expresa en primer lugar en un creciente abstencionismo. Calcular el porcentaje de abstención en las elecciones no es fácil, pues el dato de referencia suele ser el padrón electoral. Sin embargo, en El Salvador, ésta es una base no confiable, pues los muertos no son sacados del padrón y varios cientos de miles de empadronados viven en el exterior sin posibilidad de votar; por ello es preferible contrastar el número de votos emitidos en cada elección con los datos del censo de población, tomando a todos los ciudadanos mayores de 18 años que legalmente están en la obligación de votar.

El último censo, 1992, reporta 2.635,200 personas en esta categoría y según el gobierno, la tasa de crecimiento de la población en la década de los noventa es del 2.4%. proyectando la elección, tenemos que, sin bien la elección de 1994 (Centro Centroamericano de población 1992) la primera después de la firma de los Acuerdos de Paz y, con participación de todas la fuerzas políticas, presentó un aumento de la participación respecto a elecciones anteriores.

Finalmente, un cuarto bloque de obstáculos que la participación democrática enfrenta y estos residen en la desigual modernización del Estado, así como la reducción de su capacidad económica autónoma.

La transición se está llevando a cabo sin un diseño claro y sin la correspondiente voluntad política de realizar una reforma del aparato estatal. No hay duda que nos encontramos con focos de modernización al interior del aparato mismo, especialmente en la introducción de equipos y técnicas más sofisticadas para el manejo de registros, datos y personal. Sin embargo estos esfuerzos no obedecen a una lógica integral, por lo que son fuentes de contradicciones con otras instituciones y prácticas y suelen derivar en conflictos, pérdidas de legitimidad o en el estancamiento de los procesos de modernización en las instituciones que los han emprendido.

A lo anterior, se suma que las políticas que se han intentado en los últimos doce años tienden a reducir la capacidad de actuar del Estado, dotándolo de menos recursos y reduciendo sus campos de acción, situación que es totalmente contradictoria con las necesidades de un proceso de transición política, como lo señaló Álvaro de Soto, representante del Secretario General de Naciones Unidas en las negociaciones de paz salvadoreñas, cuando hace ver la contradicción que existe entre las políticas macroeconómicas impulsadas por los organismos internacionales que tienden a dismantelar el papel del Estado, especialmente en la economía y las necesidades de ampliar el papel del estado en la construcción de la paz.

CONCLUSIONES

En El Salvador, los resultados de la transición democrática dejan señales mezcladas, por un lado se observan logros históricos como el fin del autoritarismo militar, de terrorismo de Estado y el inicio de un proceso de construcción democrática. Por el otro, se observa que la nueva situación política no ha traído mejoras a las condiciones económicas, sociales, culturales, ambientales de la mayoría de salvadoreños que se encuentran en condiciones de pobreza.

En El Salvador, el obstáculo más grave para la transición en la década de 1990, fue el dominio histórico de las fuerzas armadas y su desprecio por los derechos humanos. En El Salvador, unos 75,000 civiles murieron en manos de los militares durante la guerra. En la actualidad, el uso de la represión violenta por parte del Estado ha desaparecido prácticamente y, los militares se han subordinado a la autoridad civil.

El Salvador experimentó cambios notables, como resultado de los Acuerdos de Paz de 1992, el ejército sufrió la purga de oficiales culpable de violaciones a los derechos humanos, redujo su tamaño a menos de la mitad y quedó excluido de las funciones de seguridad interna. Las fuerzas de seguridad, famosas por encubrir a los escuadrones de la muerte, fueron abolidas y sustituidas por la policía civil, la cual merece una buena calificación en el trato respetuoso a los ciudadanos.

En las elecciones previas a los Acuerdos de Paz, los partidos de oposición no contaban con una completa libertad de participación pero, por otra parte, todas las elecciones han sido abiertas y honestas, exentas del fraude sistemático que era común en la década de 1960 y 1970. Sin embargo, a pesar de estos avances reales, los procesos electorales todavía no se han consolidado. Se ha visto por lo menos una transición electoral exitosa del partido en el poder a la oposición, pero no se ha enfrentado la prueba máxima de la institución democrática como sería una victoria electoral de izquierda.

La violencia social ha ocupado el lugar de la violencia política como el problema que provoca más tensiones en el país, los escándalos de corrupción se han vuelto rutinarios y la pobreza y la desigualdad siguen siendo los peores en todo el continente americano.

La oleada de violencia social, en particular el crimen violento y el bandolerismo armado, es un legado de la guerra. Miles de combatientes desmovilizados, el excedente de armas y las pocas oportunidades de trabajo han creado las condiciones fértiles para la delincuencia.

El Salvador se ha visto obligado a adoptar severas medidas de austeridad debido a las agudas reducciones en la ayuda económica estadounidense. Las políticas neoliberales de estabilización han significado privatización, reducido el gasto público y provocado un descenso del empleo del sector público.

La incapacidad del gobierno para mantener el orden público, la honestidad gubernamental, la prosperidad económica o la justicia social se debe, en parte, a los recortes externos: menor ayuda extranjera, la carga de la deuda y las políticas neoliberales impuestas por las instituciones financieras internacionales. Pero la falta de recursos es sólo una parte de la explicación. Parte de la culpa también radica en la debilidad de las nuevas instituciones democráticas.

Los Acuerdos de Paz incluyeron tres aspectos sustanciales para la creación del Estado de derecho democrático: el fin del militarismo, la creación de una institucionalidad democrática y el respeto a los derechos humanos.

Después de las negociaciones que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de Enero de 1992, en Chapultepec, México, el proceso de paz en El Salvador ha generado condiciones que sirven de base para la consolidación gradual de la democracia.

El Salvador en gran medida ha sido desmilitarizado, pero el acontecimiento más notable es que el proceso de paz ha permitido una apertura para la participación democrática, prevalece en el país un clima de tolerancia.

El equilibrio de las fuerzas políticas alcanzada a nivel nacional debe de estimular la adopción de un enfoque similar al que se llevo al termino del proceso de negociación, buscar nuevos compromisos para asegurar la consolidación del proceso de democratización y que éste beneficie a toda la sociedad.

En el caso de El Salvador, a partir de los acuerdos firmados por el gobierno y el FMLN, se inició un gran proceso de transición en la sociedad salvadoreña que intenta llevarla a una vida de mayor participación ciudadana a nivel político, cultural, económico, con mayores grados de justicia social que superen o, al menos disminuyan considerablemente la pobreza, el desempleo, la insalubridad, el analfabetismo, el autoritarismo.

La mayoría de los salvadoreños siguen viviendo en la pobreza y sus oportunidades de elevar sus niveles de vida son cada vez más difíciles. En este sentido, resulta evidente que la transición a la democracia no ha significado un mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población, lo cual está generando crecientes niveles de frustración, protesta social, apatía y escepticismo en diversos sectores.

Pese a algunos importantes esfuerzos, no logró establecer una sólida cultura de paz. Prevalece la cultura de la intolerancia, la confrontación y la polarización. La sociedad salvadoreña puede verse nuevamente envuelta en situaciones de conflictividad social (no con la dimensión de la década de los años 70 y 80), pero las lecciones del pasado aún no se asimilan.

Lo viejo y lo nuevo se combinan para crear una formación estatal híbrida que igual tiene el potencial tanto para evolucionar hacia una convivencia democrática y pacífica, como el potencial para retroceder hacia ciertas formas de autoritarismo o populismo. Por lo tanto, la búsqueda de un modelo de nación democrática que asegure oportunidades de vida digna para todos sus habitantes sigue siendo un reto para El Salvador. Con todo, los doce años transcurridos desde el fin de la guerra civil constituyen una rica experiencia política, la más importante en la historia reciente del país.

Los componentes hasta aquí desarrollados permiten dar una interpretación más general del proceso político salvadoreño en las dos últimas décadas. Los avances logrados a partir de la Firma de los Acuerdos de Paz no pueden ser entendidos si no se toman como parte del proceso iniciado en la década anterior marcada por la guerra.

De acuerdo a lo expresado en el apartado anterior, la transición salvadoreña hacia la democracia se caracterizó por los siguientes propósitos: Construir nuevos valores en la sociedad, solucionar conflictos a través de la vía institucional, cimentar la tolerancia política, construir formas nunca vistas de convivencia social, crear una cultura política en el país con el fin de que la población acepte y confíe en las instituciones del Estado.

Sin embargo, las últimas elecciones presidenciales de El Salvador han marcado un hito en la historia de ese país. Serán recordadas no sólo como las más votadas de su historia democrática al haber logrado que más del 60 por ciento de los salvadoreños lleguen a las urnas (en las anteriores apenas alcanzó el 40 por ciento), sino porque llevan a la presidencia al mandatario más joven que haya tenido esa nación, el empresario Elías Antonio Saca, de 39 años. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Salvador ha aumentado su índice de democracia electoral (IDE) de manera significativa en los últimos 25 años.

Pero no todo está en su cúspide en el tema de la democracia. Uno de los principales problemas es que se sigue viendo la democracia como sinónimo único de ejercer el sufragio. Se necesita demostrar la importancia de pasar de la democracia electoral a una democracia de la ciudadanía.

Otros de los factores que afectan en el desarrollo pleno de la democracia es que aún no se consolida totalmente la división de poderes del Estado y que existe una crisis severa de los partidos políticos al no generar confianza en la población. Una de las razones para este último factor puede ser las diferencias entre las promesas electorales y las limitaciones de recursos para ejecutarlas. Así como, la insuficiencia de recursos y de autonomía de contralorías, fiscalías y defensorías del pueblo es también señalada como uno de los obstáculos.

Asimismo, aunque la economía ha empezado a despegar tímidamente tras la dolarización de la moneda y la esperanza del tratado de libre comercio con Estados Unidos, El Salvador sigue subsistiendo mayormente gracias a las remesas que envían los más de dos millones de salvadoreños que viven en Estados Unidos a sus familiares.

A doce años de la firma de los Acuerdos de Paz, existe la preocupación por el desenlace del proceso democrático en El Salvador, ya que la consolidación de los mismos no ha logrado alcanzar el verdadero bienestar social, político y económico y se mantienen estancados. Y aunque no se descarta que por un lado se tienen mejoras en lo que corresponde a los derechos individuales, cívicos y derechos a la vida, se contrasta con el deterioro evidente en el ámbito social y económico que se ha venido incrementando en los últimos años y que cada día adquieren un aspecto más amenazante, sobre todo para las mayorías populares.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE-EEKHOFF, Katharine

2000 *Gobernabilidad urbana y exclusión social en San Salvador*, FLACSO, El Salvador, 201p.

Asamblea Legislativa

2003-2006 *Representación Legislativa: partidos políticos*, Sistema Internet de la Asamblea Legislativa, El Salvador, en: <http://www.asamblea.gob.sv/ppartidos.htm> (18/04/04)

Asamblea Legislativa

2003-2006 *La constitución de la República*, Sistema Internet de la Asamblea Legislativa, El Salvador, en: <http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index.htm> (25/02/04)

Bobbio Norberto

1996 *Democracia en Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, FCE, (Antología) México, Pág.229-238.

Centro Centroamericano de Población

1992 *V censo de población y IV de vivienda de El Salvador 1992*, CCP, El Salvador, en: <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/zip/salva/> (10/03/04)

Centro de Paz

2002 *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, CEPAZ, El Salvador, 114p.

CHÁVEZ AGUILAR, Joaquín Mauricio

2002 *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, CEPAZ, El Salvador, 114pp.

CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO

2001 *Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica*, Fundango, El Salvador, 443pp.

CRUZ, José Miguel

2001 *¿Elecciones para qué? El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña*

CRUZ, José Miguel

2002 *Los acuerdos de paz diez años después. Una mirada desde los ciudadanos*, ECA, El Salvador, 235-252p.

DALH, Robert

1987 *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika, México, 197pp.

LINZ, Juan, STEPAN, Alfred

1996 *Problems of Democratic transition and consolidation*, The Johns Hopkins University Press, United States of America, 457pp.

- GONZÁLEZ, Luis Armando
2002a *Acerca de la transición a la democracia*, UCA editores, El Salvador, 117-125p.
- GONZÁLEZ, Luis Armando
2002b *El Salvador: partidos políticos y Democracia*, UCA editores, El Salvador, 261-273 p.
- GONZÁLEZ, Luis Armando
2002c *Estado, Sociedad y Economía (1980-1999)*, UCA editores, El Salvador, 29-55p.
- GONZÁLEZ, Luis Armando
2002d *¿Qué es la "Sociedad Civil" y cuáles son sus desafíos en El Salvador*, UCA editores, El Salvador, 226-231 p.
- KNUT, Walter
1997 *Las Fuerzas Armadas y el Acuerdo de Paz. La transformación necesaria del ejército salvadoreño*, Edit. FLACSO, El Salvador, 161p.
- MARTÍNEZ PEÑATE, Oscar
1995 *El Salvador. Del conflicto armado a la negociación 1979-1989*, Nuevo Enfoque, El Salvador, 231p.
- MARTÍNEZ PEÑATE, Oscar
2002 *El Salvador. Historia General, Nuevo Enfoque, El Salvador, 153-179p*
- MARTÍNEZ PEÑATE, Oscar
2003 *El Salvador. Democracia y autoritarismo*, Nuevo Enfoque, El Salvador, 193p.
- MARTÍNEZ-URIBE, ANTONIO
2000 *El Salvador: Percepción de élites y el rol de los militares en la democracia*, FLACSO, El Salvador, 69pp.
- O'DONELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (comp)
1988 *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina 2*, Paidós, Argentina, 359p.
- PEÑATE, Tomás Samuel, DÍAZ RODRÍGUEZ Francisco
1998 *Reforma Electoral legal e institucional: avances y retrocesos*, en: Las FLACSO, El Salvador, 59-78 p.
- RAMÍREZ OCAMPO, AUGUSTO
2004 *La paciencia, ciencia de la paz*,
<http://www.peaceispossible.info/spanish/EL%20SALVADOR-%20LA.html> (2/10/04)

RAMOS, Carlos

1999 *Las Elites: Percepciones y Actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador*, FLACSO, El Salvador, 166p.

SARTORI, Giovanni

1988 *Teoría de la Democracia 2. Los problemas clásicos*, edit. Alianza Editorial, España, 626p.

SMITH, Peter

1988 *Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas*, en: Foro Internacional, Colegio de México, México, p. 27

SOJO, Carlos

1998-1999 *Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica*, PNUD, en: www.undp.org/spanish, (18/08/03)

VARGAS ORTÍZ, Felipe

2002 *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, CEPAZ, El Salvador, 114pp.

ZAMORA, Rubén

1998 *El Salvador: Heridas que no cierran. Los Partidos políticos en la post-Guerra*, FLACSO, El Salvador, 324p.

ZAMORA, Rubén

2001 *Participación y Democracia en El Salvador*, FUNDAUNGO, El Salvador, 59-94p.