

El Salvador. Paz conflictiva, Democracia frágil

Benítez-Manaut, Raúl

Raúl Benítez Manaut: Sociólogo mexicano. Investigador del centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Iberoamericana, México. Autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989.

La transición política que vive El Salvador, acelerada desde el 16 de enero de 1992, fecha histórica signada por la firma de los acuerdos de paz entre el FMLN y el gobierno, ha sufrido numerosos altibajos. Esto es lógico si partimos de la base de que los traumas y conflictos que se acumularon durante los 12 años de guerra civil apenas comienzan a cicatrizar en la sociedad. Los saldos del conflicto: económicos, demográficos, sociales, políticos, humanos, además de las repercusiones internacionales que tuvo la guerra civil salvadoreña, hacen evidente los retos que debe afrontar ese país y su población para restaurar su sistema económico, la confianza política entre todos los sectores involucrados y sentar las bases para una nueva convivencia social.

Hay una gran polémica sobre la utilidad del conflicto y los balances del mismo¹. Para las fuerzas políticas de derecha, la guerra destruyó el país y lograr restaurar la economía a los niveles de fines de los 70 es un reto difícil de alcanzar. Para la derecha salvadoreña, la democracia no es un valor, sino un instrumento de gobierno, por lo que la participación de todos los sectores de la sociedad en el sistema político es un mal necesario. Para la izquierda (básicamente el FMLN), la guerra civil fue la única forma de lograr arrebatarle el poder a la oligarquía y los militares, por lo que, aunque tuvo un costo económico, social y demográfico muy alto, también fue un mal necesario. En este sentido hay una valoración distinta de la guerra: para unos provocó la destrucción del sistema económico y abrió las compuertas del sistema político a grupos que no deberían de participar en él, arrebátandole los privilegios heredados desde mediados del siglo XIX a las clases poderosas económicamente. Para otros, la guerra civil sirvió para democratizar el país, y fue un parteaguas histórico necesario para insertar a El Salvador a una nueva fase de su vida como nación, no importando los costos que se pagaron en ese parto doloroso.

¹Un análisis de la guerra civil lo efectuamos en «El Salvador: la guerra en los años noventa» en *Sistemas políticos. Poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

Incertidumbre preelectoral

El período actual es de incertidumbre, y se basa en la coyuntura que se abre de cara a las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales que se realizarán en marzo de 1994. Entre febrero de 1992 y enero de 1993 se vivió el proceso de «paz armada», consecuente con la firma del tratado de paz, que consistió en la aceptación del desarme total del FMLN para convertirse en partido político, y en la eliminación de los batallones de contrainsurgencia de las fuerzas armadas, así como la reducción a la mitad del número de sus efectivos, y el desmantelamiento de todos los cuerpos paramilitares (que habían realizado las tareas represivas durante la guerra civil). También, y en este aspecto la ONU tuvo muchos problemas para que se aceptaran sus recomendaciones, se procede lentamente al retiro de más de 100 altos oficiales que según los reportes de la Comisión de la Verdad - que emitió un extenso informe con una investigación y análisis de los acontecimientos más importantes relativos a actos masivos de represión y asesinatos políticos relevantes ² y las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc, encargada de la reestructuración de las fuerzas armadas -, son responsables de actos de represión contra la población civil.

Una vez concluida la fase de «faz armada», con mutuas concesiones, tanto del FMLN como de las fuerzas armadas, la primera fase del acuerdo de paz se valora como exitosa. Ahora, la coyuntura se concentra en la lucha electoral, donde sin duda se dirigirá la atención del mundo entero, debido a que por vez primera en El Salvador se va a realizar un proceso electoral donde participan todos los actores políticos³.

El primer problema que se derivará de las elecciones de marzo de 1994 es que no se presente el Síndrome de Angola. En Angola, el plan de paz promovido por la ONU parecía haber concluido de forma exitosa hasta que se realizaron las elecciones del 29 y 30 de septiembre de 1992. La insatisfacción por el resultado electoral por parte de la UNITA hizo retroceder el proceso y se regresó a la guerra civil. En El Salvador, la ONU va a participar de forma muy activa en el proceso electoral, y seguramente va a ser uno de los comicios más vigilados del mundo por numerosas fuerzas internacionales. Sin embargo, las preguntas se abren en relación al FMLN y las fuerzas armadas. Si llegara el FMLN a ganar las elecciones (por el momento, esce-

²Comisión de la Verdad (ONU): «De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad» en Estudios Centroamericanos N° 533, 3/1993, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

³El análisis más completo del sistema político salvadoreño véase en Ricardo Córdova: «Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989» en Foro Internacional N° 128-129, El Colegio de México, 4-9/1992.

nario poco probable), o si logra acumular importantes cuotas de poder en la Asamblea y a nivel municipal, cuál va a ser la actitud de las fuerzas armadas y la ultraderecha. Por el contrario, si la derecha, a través de ARENA logra triunfar (escenario posible según la mayoría de los sondeos de opinión realizados desde la firma del acuerdo de paz), los sectores conservadores podrían suponer un regreso a la dominación política de los momentos anteriores a la guerra civil, buscando excluir de nueva cuenta a los sectores de izquierda y progresistas, pudiendo entrar en peligro el proceso de paz.

Estos dos escenarios son los que muestran la realidad de un sistema político que se puede polarizar (esquema derecha-izquierda). Sin embargo, lo que se observa es que hay un campo fértil para la acción política donde participan un amplio espectro de partidos políticos y fuerzas sociales. De hecho, aunque la guerra civil ocultó la realidad política (según el conocido axioma de Clausewitz, según el cual la guerra es la continuación de la política, sustituyéndola por las armas para dirimir las diferencias entre grupos antagónicos), El Salvador fue un país totalmente polarizado entre 1979 y 1981. Los esfuerzos por democratizar el sistema político, si bien fueron exitosos en un sentido, desde que se promulgó la Constitución de diciembre de 1983, triunfando la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales de 1984, fue una democracia «limitada», o, como la denominaran algunos autores: «democracia de baja intensidad», inserta finalmente en un esquema de contención del comunismo promovido por Estados Unidos. La política que promovió EEUU en los países que sufrieron guerras civiles, de promoción de la democracia, para arrebatarle apoyo popular a las insurgencias de izquierda, se le denomina «democracias de demostración», debido a que se busca legitimar al sistema político, darle un nuevo rostro, y que de esa manera los insurrectos se queden sin la posibilidad de argumentar que la guerra civil se lleva adelante porque no existe democracia.

La democracia

Las dos fuerzas políticas que hoy en día se disputan el liderazgo político en El Salvador, ARENA y el FMLN (o los cinco grupos que lo conforman: PCES, ERP, FARN, PRTC, FPL)⁴, son precisamente liderazgos para los cuales la democracia como valor político es ajena a su configuración, aunque ahora en ambas fuerzas políticas la democracia se redefine y valora.

Desde su nacimiento en septiembre de 1981, ARENA, como partido político buscó disputar y restaurarla dominación política de la oligarquía, en ese momento total-

mente desgajada por el estallido de la guerra civil y el ascenso del Partido Demócrata Cristiano (PDC). En su seno el planteamiento de eliminación total del «comunismo» fue la guía rectora de su acción política y su ideología. Sin embargo, debido a que a la par del desarrollo de la guerra civil se emprendió una importante reconstrucción del sistema político sobre bases legales democráticas, ARENA disputó el poder, primero desde la Asamblea Nacional y luego, a partir del triunfo de Alfredo Cristiani en las elecciones de marzo de 1989, desde el poder ejecutivo, respetando el juego democrático. ARENA se considera el partido de las fuerzas armadas. Actualmente, desde los sectores dominantes, difícilmente alguien puede cuestionar la funcionalidad del sistema político, excepto que ARENA pierda cuotas importantes de poder o se profundice la reforma de las fuerzas armadas a límites que se consideren intolerables. La fuerza de ARENA se localiza en que logró insertar su mensaje político a todos los grupos sociales, desde los sectores marginales: desempleados, desplazados, subempleados, donde obtuvo una cuota importante de votos en 1988 y 1989, hasta las clases medias y los distintos grupos que conforman la oligarquía. Además, una ventaja que tiene es que logró articular una acción «populista» (esta es la herencia del mayor Roberto D'Abuisson) con el llamado neoliberalismo. Otro factor que lo hace vigoroso es que se le considera el «partido que logró la paz», elemento que seguramente explotará en la contienda electoral.

El FMLN, al momento de su nacimiento en octubre de 1980, y de acuerdo con los vientos ideológicos y políticos de la época, rechaza la democracia por servir a intereses minoritarios y antipopulares. En este primer planteamiento todo esfuerzo por hacer participar a la izquierda en el sistema político, como fue intentado por la junta cívico-militar que tomó el poder tras el golpe de Estado de octubre de 1979, es visto como una forma de mediación y neutralización de la izquierda, más que como un esfuerzo de «compartir el poder». Posteriormente, en sectores del FMLN se expresaron incluso ideologías «fundamentalistas» de izquierda (básicamente entre 1980 y 1984), que después, poco a poco, se fueron desdibujando, dirigiéndose la agrupación guerrillera al pragmatismo político-ideológico. Este nuevo realismo dio pie a que se abriera la posibilidad de la negociación con el gobierno y las fuerzas armadas. En un principio las propuestas de Napoleón Duarte de entrega de armas e inserción en el sistema político (1984 y 1987) fueron vistas con escepticismo. Sin embargo, la idea de participar en el sistema político existente, aunque fuera diseñado por la extrema derecha y la democracia cristiana con el total respaldo político y económico estadounidense, fue poco a poco cobrando adeptos y tiene su primera expresión en febrero de 1989, cuando la izquierda moderada no armada (en ese momento agrupada en la Convergencia Democrática) decidió reconocer, participar y por ende legitimar el proceso electoral, ante lo cual el FMLN emitió una propues-

ta donde abrió la posibilidad de participación en las elecciones. De esta manera, las elecciones (o como se le denomina en el lenguaje de la izquierda tradicional, la democracia burguesa) dejan de ser instrumento de dominación del contrario, para pasar a ser instrumento propio (y único) para intentar acceder al poder o a cuotas de éste. Sobre esta premisa es que el FMLN se sienta a la mesa de negociaciones organizada por la ONU (proceso que duró de abril de 1990 a enero de 1992), y transforma por completo su filosofía política.

La debilidad del FMLN al respecto deviene de un proceso de credibilidad en el conjunto de la población. Es claro que aquellos que simpatizaron con el FMLN durante la guerra civil (y que es un amplio sector sin el cual el FMLN no hubiera podido sobrevivir), no tienen problemas para aceptar la nueva condición ideológica de la ex-guerrilla, ubicándose los problemas de su imagen política en el resto de la población. Una ventaja tiene FMLN ante el proceso político electoral, y es la seriedad con que ha asumido todos sus compromisos derivados del acuerdo de paz de Chapultepec. El FMLN deberá decidir si va a participar solo o conformará alianzas con otros partidos políticos para las elecciones, de lo cual dependerá su futuro, pues es claro, por la estructura del sistema electoral (que contempla dos vueltas en la elección presidencial si un candidato no logra obtener más de 50 por ciento de los votos), que se perfila una contienda caracterizada por las alianzas y bloques político-electorales. Otro dilema que aún no queda claro es si el FMLN no se desdoblará entre los grupos que lo conforman, cada uno apoyando fórmulas electorales propias, factor que lo puede debilitar más que ayudar en la primera elección en la cual participará. Un elemento que dificulta la participación del FMLN es que apenas está creando estructuras propiamente políticas, siendo esta transición - de ejército guerrillero a partido político - un proceso complejo y no sencillo de resolver.

El resto de los partidos políticos tiene ante sí retos muy difíciles de enfrentar. En primer lugar, la fuerza política número tres, según los sondeos de opinión, el PCD, tiene un electorado cautivo que oscila entre el 15 y el 30 por ciento, convirtiéndolo en la pieza clave de las elecciones, pues todas las agrupaciones políticas necesitan de él para acceder al poder o realizar alianzas (sean para gobernar intentando derrotar a ARENA en una amplia coalición, o para hacer bloques parlamentarios que den la idea de «alianzas parlamentarias» similares a las existentes en las democracias modernas). Este factor le da fuerza al PDC, pues es de hecho la fuerza de oposición que tiene mayor experiencia electoral, parlamentaria y de gobierno de todas las que participan, siendo junto con ARENA el partido político que tiene mayor madurez en sus estructuras de acción electoral (propaganda, acción de masas, etc.).

Los partidos minoritarios de derecha (Partido de Conciliación Nacional - PCN - y Movimiento de Acción Cristiana - MAC -) seguramente acompañarán a ARENA por la dificultad de que fórmulas propias tengan algún éxito. Una pregunta se abre con la acción de los partidos que se agruparon en la Convergencia Democrática - básicamente el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), socialdemócrata, y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) -. Estos partidos oscilan en el abanico de posibilidades entre la alianza con el PDC hasta el FMLN. Incluso pueden tener cierta funcionalidad política como posibles mediadores e interlocutores entre el FMLN y el resto de los partidos políticos. El problema de estos pequeños partidos es que si se llega a polarizar la elección (esquema ARENA - aliados vs. FMLN - aliados) o a triangular (esquema ARENA - aliados vs. PDC - aliados vs. FMLN - aliados) quedan sólo como fuerzas que acompañan a las grandes agrupaciones políticas. Las elecciones de 1994 serán un parteaguas que van a reflejar la correlación de fuerzas existente en el país. De hecho, es la primera elección presidencial que va a tener esta función en El Salvador, por lo que literalmente se puede afirmar que es la primera elección verdaderamente democrática en la historia del país.

Otros problemas acompañan a El Salvador en esta transición política *sui generis*. De hecho, el debate acerca de que sin justicia social difícilmente se puede hablar de verdadera democracia cobra fuerza si tenemos en cuenta que la población en estado de pobreza y pobreza absoluta creció significativamente durante la guerra civil: se calcula que más del 70% de la población está en estas condiciones, y más del 50% se encuentra desempleada o subocupada. En otro nivel, en las superestructuras jurídicas y política, tampoco se puede hablar de democracia sólo por el hecho de que se realicen elecciones, sobre todo en el país con absoluta carencia de sistema administrador de justicia alguno (esto generó en parte el estallido de la guerra civil), y que pueda conformarse un parlamento realmente propositivo y no sólo deliberativo.

Cabe señalar el grave problema de la administración de justicia y seguridad personal por la vía privada - generalizada durante la guerra civil -, mismo que fue contemplado en los acuerdos de paz, con la propuesta de creación de la nueva Policía Nacional Civil. También la impunidad militar, que se acompañó por la acción de «escuadrones de la muerte», debe ser eliminada por completo. Si bien desde febrero de 1992, al implementarse los acuerdos de paz, virtualmente está controlada la acción de las fuerzas armadas y paralizada la acción de los temidos escuadrones, no está por completo garantizado el que las fuerzas armadas dejen de deliberar en política y que los escuadrones no reaparezcan. El fantasma del terror sigue presente. La pregunta se abre debido a que los mecanismos de control real de la fuerza ar-

mada siguen sin institucionalizarse ni legalizarse, sólo estando actualmente sujeta a las presiones políticas, de la sociedad, de la ONU e internacionales, sobre todo después de que se hicieron públicas las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas y consignadas en el documento de la Comisión de la Verdad. Aquí queda el recuerdo de Haití, donde un ejército que con anterioridad había sido respaldado por EEUU se siente aislado y acorralado, accede al poder un presidente progresista, y este ejército, aun con el conjunto de la sociedad en contra y sin ningún respaldo internacional, da un golpe de Estado. En El Salvador los acuerdos de paz contemplan la eliminación de la doctrina de la seguridad nacional, pero es un misterio hasta dónde esto va a ser real en la institución castrense; así como también hasta dónde se va a subordinar al poder civil electo democráticamente, sea del color que sea en política.

La transnacionalización

Otro grave problema que vive El Salvador es que la guerra civil internacionalizó al país en todas sus dimensiones. La economía se volvió totalmente dependiente de los flujos de ayuda internacional, la política se transnacionalizó, la misma guerra tuvo un soporte externo decisivo (en ambos bandos), e incluso el proceso de paz fue un proceso internacional.

La instalación de la misión de la ONU - ONUSAL -, y los mandatos que ella contiene, así como la capacidad de influencia y presión de gobiernos extranjeros - principalmente el de EEUU -, hacen al país muy vulnerable del exterior. Un gran interrogante es cómo se restaurarán los soportes nacionales para que se normalice el país, sin que se abra un espectro de inviabilidad nacional - parecido a lo que sucede en Nicaragua - de inestabilidad e ingobernabilidad permanente. Qué va a pasar cuando la Misión de la ONU se disuelva, sobre todo cuando una sui generis institución como ONUSAL - un gobierno dentro de otro Estado -, puede ser difícilmente aceptada por un gobierno y una población, sino es por un momento de excepcionalidad sobresaliente.

Finalmente, vale la pena hacer algunas reflexiones sobre el impacto internacional del proceso de paz y de transición política que se da en El Salvador. La mediación de la ONU es considerada el esfuerzo más exitoso de todos en los que se ha involucrado la ONU en los últimos años para solucionar conflictos similares. De los cinco conflictos en los que la ONU ha invertido su capital político y diplomático en los dos últimos años - Camboya, Angola, Somalia, Yugoslavia y El Salvador - sólo este último registra saldo positivo. Al mismo tiempo, el proceso salvadoreño fue el que

cambió el rumbo de la crisis centroamericana, abriendo la posibilidad de distensión regional y normalización de las relaciones entre los gobiernos de la zona. Queda pendiente la solución al conflicto guatemalteco*, el cual sin embargo, está permeado de forma dual por el salvadoreño: si en El Salvador el ejército es cuestionado, esto paraliza las conversaciones de paz en Guatemala, si el FMLN queda opacado electoralmente en El Salvador, seguramente en Guatemala la derecha verá con simpatía la posibilidad de llegar a un proceso de paz para que así la guerrilla se desmovilice sin que tenga opción real de obtener cuotas de poder. A pesar de las diferencias entre los dos países, también en los procesos de paz se dan efectos con repercusión para que se hable de un «dominó». Sin embargo, lo que sí es una realidad hoy en América Latina es que la voluntad política que se sirvió en El Salvador para superar la guerra civil puede ser un ejemplo a seguir no sólo en sus fronteras inmediatas, sino también en otras más alejadas del continente, como en Colombia e incluso en Perú.

México, mayo de 1993

*Este ensayo fue elaborado antes del golpe de Jorge Serrano Elías y por supuesto de su derivación (NR).

Referencias

- *Anónimo, SISTEMAS POLITICOS. PODER Y SOCIEDAD. - Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad. 1992; El Salvador: la guerra en los años noventa.
- *ONU, ESTUDIOS CENTROAMERICANOS. 533, 3 - San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 1993; De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad.
- *Córdova, Ricardo, FORO INTERNACIONAL. 128-129 - El Colegio de México. 1992; Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 126, Julio-Agosto de 1993, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.