



EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DE LAS ARMAS A LAS URNAS.
GUERRA CIVIL Y CAMBIO POLÍTICO EN EL SALVADOR: LA
TRANSFORMACIÓN DE ARENA Y EL PROCESO DE
CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN

TESIS PRESENTADA POR
RUBÉN ALEXIS GUILLÉN MONTERROSA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE TESIS
DR. REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

México, D. F.

Octubre 2014

ÍNDICE

Agradecimientos.....	3
Introducción	5
Capítulo I: La solución pacífica de las guerras civiles: el caso salvadoreño	13
I. Las guerras civiles en perspectiva teórica	13
II. Construyendo la paz: enfoques teóricos sobre las condiciones para el diálogo y la negociación en las guerras civiles	16
II.I Maduración del conflicto	17
II.II Los dilemas de seguridad	20
III. La construcción de la paz en El Salvador	22
IV. Principales explicaciones sobre la construcción del diálogo y negociación en El Salvador.....	25
V. ¿Es esto suficiente?.....	29
VI. reinterpretando la construcción del diálogo y la negociación en El Salvador: el caso de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	34
VII. Las bases del proceso de paz en El Salvador: transición política y guerra civil.....	41
Capítulo II: Raíces históricas del sistema político salvadoreño: el camino a la guerra civil	45
I. Oligarquía, anticomunismo y militarismo: las raíces históricas del sistema político salvadoreño	46
I.I Café y oligarquía: las herencias del liberalismo	46
I.II De la primavera democrática a la matanza de 1932	51
I.III La militarización de la política.....	57
II. El camino hacia la guerra civil.....	60
II.I El soldado como agente de desarrollo: fracaso de la legitimación por modernización	60
II.II El soldado como constructor de instituciones: fracaso de la legitimación por institucionalización	65
II.III El soldado como guardián: movilización popular, represión y crisis del sistema	71
Capítulo III: El principio del fin: guerra civil y construcción del proceso de transición política del régimen autoritario salvadoreño (1979-1982)	84
I. Perspectivas teóricas sobre la transición política salvadoreña de la década de 1980	86
II. Transición política y guerra civil: del golpe militar de 1979 a las elecciones de 1982	94
II.I El golpe de Estado del 15 de octubre de 1979 y la primera Junta Revolucionaria de Gobierno: ¿cambiar todo para que nada cambie?	94
II.II Reforma y represión: Estados Unidos, el pacto FAES-PDC y la apuesta de José Napoleón Duarte.....	99
II.III Del militarismo al Conflicto de Baja Intensidad: la política exterior de Reagan hacia El Salvador	108
II.IV Desmontando el viejo régimen: las elecciones de 1982	115
II. La reconstitución del régimen salvadoreño.....	121
Capítulo IV: La transición dentro de la transición: el proceso de cambio de la extrema derecha	131
I. Partidos políticos, elecciones y democracia: perspectivas teóricas	134
II. El inicio del cambio: entre escuadrones de la muerte y elecciones	142
II.I. Activismo político y terrorismo: el despertar de la extrema derecha	142
II.II. De las elecciones de 1982 al Pacto de Apaneca	147
II.III. El estancamiento electoral de ARENA (1984-1985)	157

Capítulo V: De la oposición al poder: la conversión democrática de la derecha y la construcción del diálogo y la negociación.....	165
I. El cisma de la oligarquía: las raíces del nuevo empresariado salvadoreño	165
II. La refundación de ARENA y su ascenso al poder	172
II.I. Consolidación electoral y ascenso al poder: el triunfo de ARENA	177
III. ARENA y la apertura al diálogo: la respuesta al “límite insuperable”	183
IV. La ofensiva militar de 1989: los últimos pasos hacia la construcción del diálogo y la negociación	189
IV.I. La ofensiva militar guerrillera de 1989	194
Conclusiones	202
Bibliografía.....	217

AGRADECIMIENTOS

Escribir la presente tesis ha sido un reto sumamente extenuante. No fueron pocas las ocasiones en que me sentí desfallecer por ver lejana la posibilidad de llegar a concluir esta meta. Muy probablemente no habría llegado a buen puerto en esta empresa sin el apoyo de muchas personas que no cejaron en alentarme a continuar y que siempre confiaron en mí. Estas palabras no son suficientes para externarles a todas ellas mis agradecimientos, pero sirvan al menos para simbolizar mi eterna gratitud.

A mis padres no sólo les debo el sacrificio que hicieron por brindarme amor de hogar y darme la mejor educación posible; soy todo lo que soy por ellos y sus consejos y el ejemplo de su integridad han sido y seguirán siendo los faros que guiarán mi vida. Del mismo modo, a mi hermana Queru y a mi hermano José Luis, mis incondicionales compañeros de vida, les agradezco que siempre estén conmigo. En las buenas y en las malas, siempre juntos.

Todos mis agradecimientos a El Colegio de México por permitir que este salvadoreño tuviera el honor de ser un miembro más de la comunidad de esta gran casa de estudios. Gracias a ello tuve la oportunidad de ser alumno de extraordinarios profesores, quienes me abrieron un nuevo panorama del conocimiento. En particular, reconozco de manera especial al Doctor Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, mi asesor de tesis, quien me animó en todo momento a terminar este trabajo. Sin su apoyo, sus comentarios y sus críticas constructivas, jamás hubiera podido dar fin a este documento.

Tengo también una deuda de agradecimiento con el Doctor Sergio Aguayo Quezada. Por su vida como académico y su trayectoria como activista de derechos humanos y luchador incansable de la democracia, es para mí un ejemplo a seguir. Contar con su amistad, apoyo y confianza es todo un privilegio.

Finalmente, es muy difícil expresar en unas pocas palabras lo mucho que le debo a mi querida Viole. Tú me impulsaste a terminar esta carrera y has sido el puntal de la culminación de la misma. Sin tu amor, comprensión y compañía ya nada tendría sentido. Hoy, y como ayer, me hace feliz el hacerte feliz.

INTRODUCCIÓN

El 12 de enero del año de 1992 el interés de la comunidad internacional se centró momentáneamente en la culminación de uno de los últimos capítulos de la Guerra Fría. Nos referimos a la histórica firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de El Salvador y el movimiento revolucionario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Tras un largo y azaroso proceso de negociación, auspiciado por Naciones Unidas y un conjunto de Estados que ofrecieron sus buenos oficios, las partes en conflicto acordaron poner punto final a la guerra civil que desangró al país centroamericano por más de una década.

Bien es verdad que solucionar pacíficamente el conflicto civil requirió de mucha paciencia, imaginación y destreza político-diplomática de los contendientes y las terceras partes que estuvieron en torno a la mesa de negociaciones. Sin embargo, y sin menoscabo de lo anterior, no debe obviarse el hecho de que la negociación que llevó a los acuerdos fue factible desde que la elite política en el gobierno y las fuerzas insurgentes previamente desistieron de aniquilarse en un campo de batalla y seguir excluyéndose políticamente. En este sentido, si en el conflicto militar salvadoreño el diálogo y la negociación se abrieron camino entre la violencia, esto se explica por un cambio en las preferencias de los actores (Gobierno y FMLN); es decir, por el hecho de que ambas partes superaron sus posiciones maximalistas y modificaron sus esquemas políticos, estratégicos y hasta ideológicos.

Comprender así la gestación de este fenómeno exige un cierto rompimiento con los postulados más difundidos por la teoría sobre la resolución de conflictos civiles. En particular, con la tendencia a sobredimensionar la influencia que el devenir de las acciones militares o la mediación internacional ejercen sobre la voluntad de negociación de los contendientes, y sobre la viabilidad y las posibilidades de éxito de las negociaciones mismas. En consecuencia, a lo largo de la presente tesis se sostendrá que para comprender los mecanismos que dieron pie al diálogo y la negociación debe tenerse siempre presente la trama histórica que determinó dicho proceso; en otras palabras, que una comprensión más acabada de la resolución pacífica de la guerra civil salvadoreña debe sustentarse en el análisis de su contexto político, económico, militar y social, pero principalmente en observar cómo los cambios coyunturales de la realidad nacional e internacional afectaron las decisiones estratégicas de los contendientes.

Para sustentar estos argumentos, se tomará como sujeto de estudio a uno de los principales protagonistas del conflicto civil y del proceso de transformación del sistema político salvadoreño de los años de 1980. Nos referimos al partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), cuya primera década de historia lo convierte en uno de los mejores ejemplos de cómo el proceso de transformación política, social y económica, en conjunción con el desarrollo de la guerra civil, incidieron de manera directa en su profunda metamorfosis. Así pasar de un movimiento antidemocrático y terrorista de extrema derecha, surgido con la sola finalidad de exterminar a la izquierda política y revolucionaria, a instituirse en el representante de los intereses de la derecha tradicional encargado de articular la propuesta político-económica, que no sólo buscó profundizar el proceso de transición política que pavimentó el camino de la posterior

transición democrática salvadoreña, sino también, y desde el control del Estado, abrir la posibilidad de dialogar y negociar con el FMLN para terminar con la guerra civil.

La revisión del proceso de transformación del partido ARENA nos remitirá ineludiblemente a observar la intrínseca relación entre la guerra civil y el proceso de cambio político de la década de 1980. Ambos fenómenos, además de producirse paralelamente, son prácticamente interdependientes y cruciales en el devenir histórico del país; al grado que tanto la guerra civil como el intenso proceso de transición política constituyen la fuente primigenia de las estructuras políticas, económicas y sociales de El Salvador de hoy en día. De tal suerte, que al buscar explicar cómo se incubó en ARENA la vía del diálogo y la negociación como solución al conflicto armado, no es dable limitarnos a ver el tema desde un punto de vista estrictamente militar o geopolítico. Para ello, como se desarrollará a profundidad en lo que sigue, es necesario situar primero el objeto de estudio —la construcción de diálogo y negociación— como un efecto más de la transformación política impulsada con el desencadenamiento de la violencia revolucionaria; sin que ello signifique, por supuesto, dejar de lado otros factores causales de carácter nacional e internacional.

De acuerdo con Elisabeth Jean Wood, esta relación entre guerra civil y cambio político fue lo que pavimentó el camino a la democratización. Pero como la misma autora sostiene, dicha democratización sólo provino una vez que el conflicto armado fue resuelto pacíficamente. Su análisis, denominado “camino insurgente a la democracia”, sostiene que el sistema democrático salvadoreño se construyó a partir de dos factores. El primero es un movimiento insurgente que no pudo derrocar al régimen autoritario, pero que sí tuvo suficiente fuerza para forzar a las “elites recalcitrantes” a negociar y firmar un acuerdo que pusiera fin a la guerra y creara un pacto político democratizador. El segundo

consiste en el cambio de las percepciones y los intereses de las elites económicas que desde mediados de los años ochenta tomaron el control de ARENA. A raíz del estallido de la guerra civil, se inició un proceso de transformación de las estructuras económicas que llevó a que el viejo modelo agroexportador caducara. Ésta circunstancia, más la prolongación del conflicto armado y sus excesivos costos, influyó en las nuevas elites para que se convencieran de que la guerra era un obstáculo que debía superarse urgentemente, que las fuerzas revolucionarias podían ser incorporadas al sistema político y, más importante, que sus intereses estarían mejor protegidos bajo la democracia.¹

Aunque coincidimos con Wood en que los factores económicos tuvieron un rol preponderante en el cambio de las percepciones de las elites económicas y en la conversión democrática de ARENA, en esta tesis se sostendrá que además de esto, también influyó, y mucho, la impronta generada por la disolución de los marcos autoritarios y el éxito electoral del partido en la era política inaugurada en 1982.

En efecto, tal como señala Enrique Baloyra, “El momento electoral marcó límites institucionales que la derecha no podía trasgredir”, pero debido al gran éxito que su partido alcanzó dentro esos límites, sus representantes políticos “perdieron eventualmente todo interés en tratar de romperlos”. Esto, agrega Baloyra, “neutralizó una de las causas subyacentes del pretorianismo en El Salvador; a saber, el viejo temor de la derecha de que permitir elecciones libres significaría ceder el control del gobierno”.² La rápida

¹ Elisabeth Jean Wood, *Forging democracy from below: insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 3-22 y "An insurgent path to democracy: popular mobilization, economic interests and regime transition in South Africa and El Salvador", *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 8, octubre de 2001, pp. 862-888.

² Enrique Baloyra, “Salvaging El Salvador”, *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, abril de 1992, pp. 73-74.

transformación de ARENA en un partido de masas o “atrápalo todo”³ oxigenó el proceso de cambio del régimen político al dar soporte al nuevo sistema de partidos políticos. Ello, sin duda, fue clave para transformar sus propios “mapas cognitivos” y también los de la sociedad, pues los partidos políticos “no sólo movilizan recursos materiales, sino también recursos ideológicos, que *ayudan en la construcción de nuevas identidades democráticas* e impulsan la transformación del régimen autoritario a uno democrático”.⁴

Por otra parte, cabe señalar que Elisabeth Wood deja de lado lo concerniente al proceso de cambio de la coalición insurgente y tácitamente da por hecho que el FMLN buscaba la democracia. Pero ésta, como señala Dankwart Rustow, puede llegar como “un producto fortuito de la lucha”.⁵ En efecto, los guerrilleros salvadoreños se alzaron bajo el paradigma de la revolución social que establecieron los modelos soviético y cubano. La democracia no fue considerada revolucionaria, sino “burguesa”. La derecha oligárquica —aglutinada más tarde en ARENA— y las elites militares tampoco se preocuparon mucho por la democracia. Pero evitar la revolución obligó a la creación de mecanismos de protección institucionalizados, los cuales disolvieron el orden político autoritario y encaminaron al país hacia la posterior democratización.

Al respecto, Charles Tilly sostiene que la contienda política implica trastrocamientos abruptos que promueven la democracia.⁶ Pero “no es que estas luchas

³ La acción de estos partidos se dirige a lograr la movilización general de los electores, más que la de sus propios afiliados. Para lograrlo, usan plataformas y enunciados amplios y flexibles y no se dirigen a una clase o estrato social en particular sino a la sociedad en general. Otto Kirchheimer, “The catch-all party”, en Peter Mair (ed.), *The West European party system*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 50-60.

⁴ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 29.

⁵ Dankwart A. Rustow, “Transitions to democracy: toward a dynamic model”, *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril de 1970, p. 353.

⁶ Según Tilly “La lucha ha ofrecido los casos típicos de democratización cuando las oligarquías dominantes han respondido a los desafíos planteados por los actores políticos excluidos con una ampliación e igualación de la ciudadanía, un incremento de las consultas obligatorias y/o la expansión de los

masivas se hayan originado o hayan respondido regularmente a proyectos bien articulados de reforma democrática”,⁷ fueron los avatares propios de la guerra civil (empate militar), los cambios en la realidad salvadoreña y las influencias provenientes del exterior (declive del bloque soviético y de la Guerra Fría, los procesos de democratización en América Latina, Europa y Asia, etc.) las que influyeron para que ambas partes fueran paulatinamente adoptando e interiorizando los cánones y los valores democráticos.⁸

Esto significó entender que la violencia y la represión no podían seguir siendo los medios de comunicación política entre el Estado y los ciudadanos; que el diálogo y la negociación pueden y tienen que ser los instrumentos para resolver diferencias de toda índole; y que todas las fuerzas e ideologías políticas tienen derecho a ser representadas y participar legítimamente en política.⁹ La búsqueda del diálogo y la negociación como medios para finalizar la guerra constituye la prueba fehaciente de lo mucho que se avanzó en este terreno.

Para dar cuenta de lo sostenido anteriormente, en el primer capítulo de esta tesis situaremos el conflicto salvadoreño como una guerra civil y buscaremos las razones por las cuales es extremadamente difícil concluir esta clase de guerras por la vía de la negociación. Posteriormente, se estudiarán los enfoques teóricos sobre la resolución pacífica de las guerras civiles y la manera en que se les ha intentado utilizar para explicar

mecanismos de protección a los ciudadanos. [...] La confrontación probablemente promueve la democratización, cuando lo hace, porque genera nuevas coaliciones de confianza y debilita los controles coercitivos de que disponen los sistemas prevaletentes de inequidad. Charles Tilly, “La democratización mediante la lucha”, *Sociológica*, año 19, núm. 57, enero-abril de 2005, pp. 41 y 45.

⁷ *Ibid.*, p. 47. Para profundizar en este tema puede verse su libro *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁸ Según Baloyra hacia finales de los años ochenta todos los salvadoreños comprendieron que “sin la democracia tienen pocas posibilidades de superar los perniciosos legados del autoritarismo, la subversión y la guerra civil”. E. Baloyra, art. cit., p. 78.

⁹ El concepto de democracia que se utiliza en este trabajo parte de estos elementos, los cuales son analizados por Pablo González Casanova, “Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 3, julio-septiembre de 1986, pp. 3-6.

el caso salvadoreño. Finalmente, se discutirán las debilidades de estos enfoques y se procurará sustentar que el diálogo y la negociación fueron producto de los procesos de cambio generados a partir del estallido de la guerra civil, y que influyeron en la evolución de las preferencias de la elite económica y el partido ARENA.

Con el capítulo II se intentará hacer un retorno a los orígenes de la historia moderna de El Salvador, con el fin de identificar las fuentes primigenias de las estructuras políticas, económicas y sociales del autoritarismo oligárquico-militar que llevaron al estallido revolucionario de finales de la década de 1970. Es aquí donde se procurará escudriñar tanto las raíces del profundo anticomunismo que rigió el pensamiento de las elites políticas y económicas, como el proceso de militarización de la política y el intento fallido de los militares por convertirse en agentes de desarrollo y arquitectos institucionales del país. Finalmente, se analizarán los orígenes de la crisis del viejo régimen y su final disolución ante el desbordamiento insurreccional de los sectores subalternos.

En el tercer capítulo se dará cuenta del punto de quiebre de la historia salvadoreña que significó la conformación del FMLN y el inicio de la guerra civil. Se estudiará el proceso mediante el cual inició el derrumbe del anquilosado sistema oligárquico-autoritario defendido por el estamento militar por casi cincuenta años. Asimismo, se observará como la violencia revolucionaria, su contención y el intervencionismo de Estados Unidos modificaron el *statu quo* y dieron pie a una serie transformaciones políticas, económicas y sociales que serían la base de un nuevo orden que comenzaría a gestarse desde 1982.

El capítulo IV se destinará al estudio de la reconstrucción del nuevo régimen político salvadoreño y de cómo fueron superándose de manera accidentada, y no sin

ciertas contradicciones, las taras del pasado autoritario, pero sin llegar a constituirse un pleno proceso de democratización. Crucial en este análisis, será la construcción de un sistema electoral que, a diferencia del de los años del militarismo, aseguró que los votos de los ciudadanos se respetaran y se transformaran en órganos de gobierno y de representación política. Gracias a ello se produjo el surgimiento de un sistema de partidos políticos que incidió directamente en la decisión de la extrema derecha de crear un partido político, de alinearse con los principios rectores del electoralismo y comenzar a dejar atrás su pasado terrorista y su radicalismo autoritario.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se intentará trazar el accidentado proceso que llevó a la conversión democrática de la elite económica, la derecha tradicional y su principal expresión partidista: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). En este capítulo documentaremos como la guerra civil llevó a la transformación de modelo económico del país y al surgimiento de una nueva elite económica que terminó por hacerse del control de ARENA. A partir de aquí se estudiará cómo el partido llegó a constituirse en una organización partidaria moderna, profesional y capaz de incorporar a diversos sectores sociales en torno a su proyecto de nación. Luego se dará cuenta de cómo ARENA conquistó el poder y tomó la decisión de terminar el conflicto armado por la vía de la negociación.

CAPÍTULO I

LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS GUERRAS CIVILES: EL CASO SALVADOREÑO

I. LAS GUERRAS CIVILES EN PERSPECTIVA TEÓRICA

Las guerras civiles han sido por mucho los principales conflictos bélicos desde la segunda mitad del siglo XX.¹⁰ Sin embargo, y aún con su gran importancia, ha sido difícil generar un consenso teórico sobre su definición y sus características básicas. Las dificultades de manejar el concepto no son pocas, basta con pensar en la amplia variedad de conflictos y formas de violencia que pueden acaecer dentro de un Estado para tener idea de lo complicado que resulta establecer con precisión qué es una guerra civil.¹¹

La dificultad incluso es mayor si consideramos que en el transcurso de los últimos sesenta años muy pocas guerras civiles fueron puramente internas. En muchos casos estos conflictos terminaron siendo conflagraciones regionales que involucraron a uno o más países vecinos, y otros más degeneraron en conflictos geopolíticos; es decir, escenarios de confrontación entre potencias. Si se pasa revista a ejemplos como las guerras en Vietnam, Camboya, Afganistán, Angola, Mozambique, Nicaragua, e incluso otras más antiguas

¹⁰ Véase Charles King, *Ending civil wars*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 15-16.

¹¹ Nicholas Sambanis, "What is civil war? Conceptual and empirical complexities of an operational definition", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 6, diciembre de 2004, p. 815.

como la guerra civil española, es de claridad meridiana que la dimensión internacional es poco menos que determinante en el desarrollo y la intensidad de las guerras civiles.

En respuesta a esta circunstancia, el concepto de guerra civil hace las veces de una especie de cajón de sastre en el que caben eventos tan disímiles como los conflictos revolucionarios, las insurrecciones y hasta las guerras de secesión. Por ello, más que limitarse a una sola definición, los especialistas en el tema han buscado establecer determinadas condiciones mínimas que aquéllas deben reunir para ser consideradas como tales y para diferenciarlas de otras formas de violencia de carácter interno (terrorismo, crimen organizado, genocidios, golpes de Estado, etc.). Con base en la literatura académica especializada en esta clase de conflictos, los parámetros más importantes y que, por lo tanto, sirven para enmarcar al conflicto militar salvadoreño de la década de 1980 como una guerra civil son los siguientes:

1. Las causas del conflicto fueron estrictamente de carácter interno. *Grosso modo*, por el autoritarismo de los gobiernos oligárquico-militares, la gran desigualdad económica, los altos niveles de represión y el hartazgo de amplios grupos sociales que buscaron cambiar las estructuras políticas y económicas del país.
2. Las acciones militares tuvieron lugar dentro del territorio de El Salvador y, pese al intervencionismo político, económico, diplomático y hasta militar de otros países y organizaciones internacionales, fueron llevadas a cabo mayoritariamente por y entre salvadoreños.
3. El conflicto incluyó al gobierno constitucional de El Salvador y a un grupo rebelde aglutinado en la coalición FMLN-FDR. Ambas partes estaban política y militarmente bien organizadas, con capacidad de resistencia y con objetivos y estrategias políticas y militares bien definidas.
4. Las dos partes en conflicto (Gobierno y FMLN) tuvieron control de determinadas zonas del país desde las cuales operaban militarmente y ejercían cierta soberanía.
5. A lo largo de sus doce años de duración, la violencia y las acciones militares fueron sostenidas y costaron la vida de más de 75,000 personas entre civiles y militares.¹²

¹² Los parámetros que se utilizan incluyen el territorio donde se llevan a cabo los enfrentamientos militares, el número de víctimas mortales por año, la activa participación del gobierno, la capacidad político-militar y de respuesta de las partes en conflicto y el control territorial que los adversarios deben

Aparte de estas características, las guerras civiles se distinguen también por la gran dificultad que existe para terminarlas mediante negociaciones y la firma de acuerdos; de hecho, en la actualidad sigue siendo más factible la solución pacífica de un conflicto internacional que la de una guerra civil. De acuerdo con las cifras de Paul Pillar, desde 1800 más de dos tercios de todas las guerras internacionales terminaron mediante acuerdos, pero sólo un tercio de las guerras civiles finalizaron del mismo modo.¹³ Este mismo patrón es reconocible en los estudios de Roy Licklider, quien señala que entre la Segunda Guerra Mundial y 1994 sólo un cuarto de todas las guerras civiles terminaron vía negociación.¹⁴

Adicional a esto, Barbara Walter agrega que entre 1940 y 1994 únicamente un tercio de todas las negociaciones para poner punto final a las guerras civiles terminaron en acuerdos de paz exitosos. De modo, que en la mayoría de los casos los contendientes no alcanzaron ningún acuerdo para evitar la prolongación del conflicto.¹⁵

En este tenor, la pregunta obligada es ¿qué hace que sea tan difícil negociar y concretar acuerdos de paz para finalizar una guerra civil? Como se ha indicado, la evidencia histórica muestra que el diálogo y la firma de acuerdos duraderos entre los contendientes es incluso más difícil que lograr una victoria definitiva en el campo de batalla. Parte de las razones que están detrás de este hecho podemos encontrarlas en la naturaleza misma de las guerras internas. En esta clase de conflictos la población de una

tener dentro del Estado. Para una revisión de estos elementos véase, entre otros: Roy Licklider, "The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945-1993", *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre de 1995, pp. 681-690; Melvin Small y David Singer, *Resort to arms: international and civil war, 1816-1980*, Beverly Hills, Sage, 1982 y Nicholas Sambanis, art. cit., pp. 814-858.

¹³ Paul R. Pillar, *Negotiating peace: war termination as a bargaining process*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1983, p. 25.

¹⁴ Roy Licklider, art. cit., p. 684.

¹⁵ Barbara F. Walter, *Committing to peace: the successful settlement of civil wars*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002, p. 3.

misma sociedad se escinde en facciones que se lanzan por motivos étnicos, políticos, ideológicos, económicos o religiosos, a una lucha que hace las veces de un juego extremo de suma-cero; es decir, una disputa donde no se buscan resultados intermedios, sino la victoria total que sólo puede significar la rendición o hasta el aniquilamiento del contrario. A diferencia de las guerras entre Estados donde los contendientes eventualmente retornarán a sus respectivos territorios, en las conflagraciones internas los adversarios pocas veces tienen la posibilidad o el objetivo de separarse geográficamente. De allí que las guerras civiles sean luchas a muerte que pueden extenderse por varios años.¹⁶

Frente a este sombrío panorama Roy Licklider se pregunta acertadamente “¿cómo grupos de personas que han estado matándose mutuamente con considerable vehemencia y éxito llegan a conformar un gobierno?”¹⁷ En apariencia podría parecer imposible; sin embargo, ocurre; ocurrió en Mozambique, Colombia, Sudán, Yemen, Guatemala, Camboya y, por supuesto, también en El Salvador y otros países.

II. CONSTRUYENDO LA PAZ: ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS CONDICIONES PARA EL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN EN LAS GUERRAS CIVILES

La solución negociada de las guerras internas debe ser considerada, más que un fenómeno monolítico y unidireccional, como un proceso de tres fases conexas. La primera, que denominaremos “construcción del diálogo y la negociación”, consiste en cómo las partes

¹⁶ Según cálculos de Thomas A. Grant, durante el siglo XX las guerras entre Estados duraron en promedio alrededor de 20 meses, mientras que las guerras civiles se extendieron en promedio 120 meses o más. Véase Thomas A. Grant, “The protection of internal wars”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 3, núm. 3, 1992, pp. 241-256.

¹⁷ Roy Licklider, “How civil wars end: questions and methods”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, p. 4.

en conflicto toman la decisión de abandonar el objetivo de vencerse militarmente para sentarse a dialogar y asumir el compromiso de encontrar una salida negociada a la violencia. La segunda es la fase de “establecimiento de la paz”, mediante la cual se llevan a cabo todos los esfuerzos diplomáticos y de mediación para poner fin a la guerra y construir un acuerdo de paz aceptable para los contendientes. La tercera y última fase, que llamaremos de “implementación de los acuerdos”, conlleva el acatamiento de todos los compromisos políticos y militares que ambas partes suscribieron y, por tanto, la consolidación de la paz.¹⁸

Las tres fases son de gran importancia en un proceso de pacificación exitoso y cada una opera bajo determinadas condiciones y complejidades. En lo que respecta a la fase de construcción del diálogo y la negociación, la cual constituye el tema central de esta tesis, la literatura especializada en las guerras civiles ha hecho énfasis en una serie de enfoques que destacan ciertas condiciones que se cree están detrás de la construcción de cualquier acuerdo de paz. Dichos enfoques pueden ser divididos en dos escuelas que señalan que el diálogo y la negociación dependen del nivel de madurez de la guerra civil y de cómo resolver los temores e inseguridades de las partes en conflicto.

II.I. MADURACIÓN DEL CONFLICTO

Con base en la primera escuela se ha mantenido la noción de que una guerra civil puede llegar a su fin mediante un acuerdo, sólo si el conflicto es, en palabras de William

¹⁸ Véase Barbara F. Walter, *op. cit.*, pp. 4 y 19 y Stephen John Stedman, “Introduction”, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousenns (eds.), *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 1-2.

Zartman, “maduro para su resolución (*ripe for resolution*)”.¹⁹ Que un conflicto esté en su momento de madurez implica que existen determinadas condiciones objetivas que hacen que la violencia deje de ser una opción viable y atractiva, lo cual alienta a los adversarios a buscar el diálogo e iniciar negociaciones. Los principales enfoques teóricos de esta escuela son los siguientes:

1) Costo-beneficio de la violencia

Este enfoque, basado en los postulados de la teoría de la elección racional, establece que las partes en conflicto son actores racionales que deciden continuar con la violencia o buscar la negociación tomando como base sus propios análisis de costos y beneficios, sus posibilidades de triunfar militarmente y la cantidad de tiempo y de recursos que les tomará alcanzar la victoria. En síntesis, se establece que el gobierno y las fuerzas insurgentes decidirán abandonar las acciones bélicas y buscarán el diálogo y la negociación sólo si:

1. consideran que las probabilidades de victoria en el campo de batalla son escasas;
2. calculan que los costos (incluyendo la destrucción de recursos humanos y materiales y los costos de oportunidad que resultan de seguir en guerra) de continuar la violencia son muchos; es decir, que una hipotética victoria puede llegar a costar tanto que al final constituya una victoria pírrica;
3. creen que el tiempo que les llevará alcanzar una victoria militar es demasiado prolongado; y
4. calculan que los beneficios y las utilidades de un acuerdo son superiores a continuar con un conflicto cuyos costos aumentan ineludiblemente.²⁰

¹⁹ Este concepto fue acuñado por Zartman en su libro *Ripe for resolution: conflict and intervention in Africa*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

²⁰ Véase T. David Mason y Patrick J. Fett, “How civil wars end: a rational choice approach”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, núm. 4, diciembre de 1996, pp. 546-568, Donald Wittman, “How a war ends: a rational model approach”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, núm. 4, diciembre de 1979, pp. 743-763; y T. David Mason, Joseph P. Weingarten Jr. y Patrick J. Fett, “Win, lose, or draw: predicting the outcome of civil wars”, *Political Research Quarterly*, vol. 52, núm. 2, junio de 1999, pp. 239-268.

2) Equilibrios de poder

Según este enfoque una de las más importantes características de los conflictos internos es la asimetría entre la fortaleza del gobierno y la relativa debilidad del grupo rebelde. Esta circunstancia aplica tanto en el campo militar como en el de otros aspectos menos tangibles como la legitimidad y la representatividad a nivel local e internacional.²¹ En la medida que esta asimetría de poder entre las partes no pueda ser reducida, las posibilidades para el diálogo y la negociación serán ínfimas, pues el bando con mayor fuerza se inclinará más por aniquilar o forzar a la rendición al contrario que buscar un arreglo que ponga fin a la violencia. En este sentido, autores como William Zartman o George Modelski, señalan que un “empate”²² o, como definiría Zartman, un “empate con capacidad de hacerse daño mutuamente (*mutually hurting stalemate*)”,²³ es clave para condicionar las percepciones de las partes en conflicto de que la guerra está estancada y que continuar con la violencia sólo producirá más muerte y destrucción.

En consecuencia, y dado que la fuerza de cada contendiente es suficiente para impedir el triunfo del otro pero insuficiente como para imponerse y alcanzar la victoria, se crea una mayor condición de igualdad entre las partes que hace que se llegue al

²¹ El argumento parte de la base de que el gobierno cuenta con soberanía, reconocimiento internacional, aliados, recursos, ejército y hasta con algún grado de legitimidad. Los insurgentes, por el contrario, inician su lucha prácticamente desde cero. Por tanto los esfuerzos de estos últimos son llevados a cabo en un doble nivel: en el campo de batalla y el campo político y diplomático. Véase I. William Zartman, “Dynamics and constraints in negotiation in internal conflicts”, en I. William Zartman (ed.), *Elusive Peace: negotiating an end to civil wars*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 7-8.

²² George Modelski, “International settlement of internal war”, en James Rosenau (ed.), *International aspects of civil strife*, Princeton, Princeton University Press, 1964, p. 143.

²³ Según Zartman un *mutually hurting stalemate* es una situación de agotamiento donde ambos contendientes tienen suficiente fuerza para impedir ser derrotados, pero insuficiente como para imponerse militarmente. En ese estadio, los costos, tanto físicos y económicos, de seguir con el conflicto comienzan a intensificarse, a la vez que las partes comienzan a sentir presión y molestia ante el empantanamiento en el que se encuentran. En consecuencia, la existencia de un *mutually hurting stalemate* conduce a que los líderes vean un costo intolerable en el *status quo*, lo que aumenta su propensión a considerar el diálogo y la negociación como una salida viable para el atolladero en que se ha convertido la guerra. Véase I. William Zartman, “The unfinished agenda: negotiating internal conflicts”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 24-25.

momento de madurez del conflicto, en el cual se abre una oportunidad para el diálogo y la negociación.

II.II. LOS DILEMAS DE SEGURIDAD

La segunda escuela hace énfasis en que la inseguridad es la principal barrera que impide que los combatientes decidan seriamente sentarse en una mesa de negociación. Renunciar a las armas, especialmente para los insurgentes, resulta un asunto de vida o muerte ya que existe la posibilidad de quedar a merced de un gobierno que decida unilateralmente incumplir lo pactado, o sufrir represalias y persecución en el periodo de implementación del acuerdo.

El argumento parte de la noción de que los dilemas de seguridad son especialmente agudos en el caso de las guerras civiles.²⁴ A diferencia de los acuerdos para terminar guerras entre Estados, donde ambos bandos se retiran a sus respectivos territorios y cada uno sigue siendo responsable de su seguridad, en las guerras civiles un acuerdo implica la desmovilización de las fuerzas militares de uno de los actores y que se someta a la autoridad de su antiguo enemigo. El enfoque teórico que busca dar solución a los dilemas de seguridad para posibilitar el diálogo y la negociación es el que trata precisamente de crear lo que se denomina como “garantías de seguridad”.

De acuerdo con este enfoque, para que el diálogo y la negociación den paso a las fases de construcción e implementación de los acuerdos de paz, es vital que las expectativas de los contendientes respecto del acatamiento de lo pactado y su seguridad

²⁴ El término fue acuñado por John Herz para referirse a una situación de anarquía donde las preocupaciones en torno a la seguridad conducen a que dos países inicien una carrera armamentista que puede desembocar en un conflicto, incluso sin que ninguno lo busque. Su aplicación en el caso de las guerras civiles es explicado, entre otros, por Caroline A. Hartzell, “Explaining the stability of negotiated settlements to intrastate wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, núm. 1, febrero de 1999, pp. 4-6.

tras deponer las armas sean positivas. Para lograr aquello, y que exista disposición de cooperar a fin de encontrar una salida negociada es imprescindible que las partes en conflicto tengan suficientes garantías que superen los dilemas de seguridad.²⁵

Según Walters, las garantías que hacen que las partes en conflicto consideren sentarse a negociar y firmar un acuerdo son de dos tipos. La primera es la posibilidad de que gobiernos u organizaciones internacionales (terceras partes) intervengan para mediar en la negociación, observar y verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz y, más importante aún, que tengan la fuerza militar y la disposición para proteger del gobierno a las fuerzas rebeldes desmovilizadas.

La segunda, es la posibilidad de que ambas partes sean integradas inmediata y simultáneamente en un gobierno de transición y que compartan determinadas cuotas de poder. Esta fórmula, conocida como *power sharing* (compartir el poder), implica el reconocimiento de la fuerza del contrario y la imposibilidad de triunfo de cualquiera de los bandos enfrentados. Con base en el análisis de Barbara Walters, este principio no puede limitarse a la simple promesa de que los rebeldes podrán participar en elecciones, sino que incluye compartir el poder formando gobiernos provisionales o de transición para preparar un nuevo entramado político y electoral en el que todos confíen. Este proceso conlleva que todas las fuerzas mantengan un poder relativo y que participen en el gobierno, lo que incluye, en algunos casos, la fusión de los ejércitos o permitir que las fuerzas rebeldes mantengan el control de sus territorios.²⁶

²⁵ Barbara F. Walter, *op cit.*, pp. 19-21.

²⁶ *Ibid.*, pp. 26-31.

III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN EL SALVADOR

La construcción de la paz en El Salvador fue un complejo proceso que duró casi diez años. Su fase inicial, construcción del diálogo y la negociación, inicia desde la llegada al poder del Presidente José Napoleón Duarte, en 1984, y se extiende hasta finales de 1989. Su etapa intermedia, marcada por la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se desarrolla desde principios de 1990 hasta la firma de los acuerdos, el 16 de enero de 1992. La tercera y última fase, que corresponde a la implementación de los acuerdos, abarca los meses posteriores a la firma del acuerdo hasta la celebración de las elecciones generales de marzo de 1994, en las cuales el FMLN participó por primera vez como partido político.

Han pasado más de dos décadas desde aquel histórico 16 de enero de 1992. Desde la firma de los acuerdos la tinta que se ha invertido para estudiar el apasionante proceso que puso fin oficialmente a la guerra civil salvadoreña ha sido abundante. No es para menos, el éxito de aquel acuerdo es paradigmático para los estudiosos de las soluciones negociadas de conflictos civiles en el tercer mundo, pero muy especialmente para los defensores de la participación de Naciones Unidas en operaciones para el establecimiento de la paz.²⁷

No es desconocido que desde que el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, y su Representante Especial, Álvaro de Soto, hicieron que la organización pasara de ser espectadora a actor central en la búsqueda de una solución pacífica a la

²⁷ Véase James Dobbins *et al.*, *The UN's role in nation-building: from the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2005, pp. 64-66.

guerra, la negociación entre los contendientes entró en un periodo de aceleración histórica que se detuvo hasta culminar felizmente.²⁸

Estos elementos, y el hecho de que el caso salvadoreño fuera la primera y la más exitosa oportunidad en que la ONU participó integralmente en una operación de paz para concluir una guerra civil,²⁹ inevitablemente han provocado que los reflectores apunten mayoritariamente hacia la segunda y tercera etapa del proceso de pacificación.³⁰ Por lo mismo, la fase de “construcción del diálogo y la negociación” ha sido tratada muy marginalmente y se ha tendido a simplificar en exceso lo que a nuestro juicio es la columna vertebral de todo el proceso de pacificación.

Aquí, no obstante, sostendremos que la exitosa gestión de Pérez de Cuellar dependió de la voluntad real del gobierno salvadoreño y el FMLN de poner fin a la guerra mediante un acuerdo. Si la ONU intervino en El Salvador fue porque precisamente había

²⁸ La ONU era el único actor con fuerza e imparcialidad suficientes para ser aceptado como mediador por los contendientes; sus esfuerzos contaron con el apoyo de la comunidad internacional para neutralizar la acción de las fuerzas contrarias a la negociación; y el obtener el visto bueno de la Unión Soviética y, todavía más importante, de Estados Unidos para fungir como mediador brindó más garantías a ambas partes de que lo pactado sería respetado. Véase Charles T. Call, “Assessing El Salvador's transition from civil war to peace”, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousenns (eds.), *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 388.

²⁹ David Holiday y William Stanley, “Building the peace: preliminary lessons from El Salvador”, *Journal of International Affairs*, vol. 46, núm. 2, invierno de 1993, p. 415.

³⁰ Además de todos los artículos y capítulos de libros ya citados el interesado en estos temas puede recurrir, entre muchos otros, a Teresa Whitfield, “The role of United Nations in El Salvador and Guatemala”, en Cynthia J. Arnson (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*, Washington DC., Woodrow Wilson Center Press, 1999, pp. 257-290; Michael W. Doyle, Ian Johnstone y Robert C. Orr (eds.), *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Jack Spence y George Vickers, *A negotiated revolution? A two-year progress report on the salvadoran peace accords*, Cambridge, Hemisphere Initiatives, 1994; Tommie Sue Montgomery, “Getting to peace in El Salvador: the roles of the United Nations Secretariat and ONUSAL”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, núm. 4, invierno de 1995, pp. 139-172; Ian Johnstone, *Rights and reconciliation: UN strategies in El Salvador*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995; Blanca Antonini, “El Salvador”, en David M. Malone (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to 21st century*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 423-436; Álvaro de Soto, “Ending violent conflict in El Salvador”, en Chester Crocker, Fen Osler y Pamela Aall (ed.), *Herding cats: multiparty mediation in a complex world*, Washington DC., Institute of Peace, 1999, pp. 345-386 y Salvador Samayoa, *El Salvador: la reforma pactada*, San Salvador, UCA Editores, 2002.

un clima político propicio para el diálogo y la negociación, y debido a que los mismos contendientes solicitaron a la ONU que interviniera en el proceso de paz. Pérez de Cuellar no actuó de oficio y mucho menos tuvo que convencer a las partes para buscar la paz. De hecho, el mismo ex Secretario General recuerda en sus memorias que, en enero de 1990, tras su primera reunión con el primer Presidente proveniente del partido ARENA, Alfredo Cristiani (1989-1994), quedó impresionado por “el evidente compromiso de Cristiani por lograr poner fin a la guerra”. Agrega después que en “muchas conversaciones posteriores con el Presidente, algunas de las cuales fueron bastante difíciles, nunca [tuvo] motivo para dudar de su determinación personal de alcanzar un arreglo honorable con el FMLN”.³¹

En lo que respecta al grupo insurgente, Pérez de Cuellar sostiene que desde un principio los líderes del FMLN “hablaban en serio acerca de negociar un arreglo”. Añade también que tras la primera reunión oficial entre los comandantes guerrilleros y su Representante Especial, en Canadá el seis de diciembre de 1989, este último “retornó con la impresión de que [la dirigencia del FMLN] eran jóvenes brillantes interesados en alcanzar la paz”.³²

De esto se desprende que los buenos oficios de Naciones Unidas iniciaron únicamente tras hacerse patente el compromiso de todas las partes por dialogar y negociar. La solicitud de aquellas para que el organismo internacional interviniera directamente en la conducción de las negociaciones, fue la segunda garantía que posibilitó que la ONU ayudara a resolver el problema bélico salvadoreño. Esto no quiere decir que la intensa actividad de las dos últimas fases del proceso de paz haya sido tersa;

³¹ Javier Pérez de Cuellar, *Peregrinaje por la paz. Memorias de un Secretario General*, Lima, Aguilar, 2000, p. 506.

³² *Ibid.*, p. 508.

al contrario, llegar a la firma de los acuerdos y convertir en realidad lo allí pactado fue una tarea llena de percances que incuestionablemente dependió de la imaginación, el compromiso y la habilidad diplomática de los funcionarios de la ONU y los países amigos del proceso de negociación (España, México, Colombia y Venezuela).

IV. PRINCIPALES EXPLICACIONES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN EN EL SALVADOR

Una de las paradojas del conflicto civil salvadoreño de la década de 1980 es que las ofertas de diálogo y negociación entre el gobierno salvadoreño y la coalición insurgente nacieron con la guerra misma.³³ Desde octubre de 1979, tras el golpe de Estado que derrocó al último presidente militar, el general Carlos Romero, se sucedieron varias conversaciones públicas y privadas entre las autoridades y el FMLN. No obstante, estos acercamientos nunca tuvieron el objetivo de llegar a convertirse en un diálogo verdadero; es decir, no fueron pensados para conciliar puntos de vista y encontrar puntos de avenencia que llevaran a lograr la paz negociadamente. En realidad, esos acercamientos y discursos pacifistas fueron instrumentalizados como parte del plan estratégico-militar de ambas partes. Además de servir como medios de propaganda y publicidad, se utilizaron simplemente para dar a conocer “los planteamientos de posiciones y principios donde, por parte del FMLN, se sostiene una fórmula de compartir el poder, y por parte del Gobierno la rendición y el desarme incondicional de la guerrilla”.³⁴

³³ Véase Héctor Dada, “Procesos de negociación comparados: el caso de El Salvador”, en Gabriel Aguilera Peralta *et al.*, *Procesos de negociación comparados en África y América Latina*, Guatemala, FLACSO, 1994, p. 33.

³⁴ Raúl Benítez Manaut, “Negociaciones de paz en el tercer mundo: análisis comparativo”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 28, enero de 1995, p. 79.

Para que el camino de la paz pudiera visualizarse fue necesario, entonces, que los intereses militares dejaran de prevalecer sobre el interés de alcanzar la paz por la vía de la negociación y que, al contrario, fueran las acciones en el campo de batalla las que estuvieran supeditadas a la lógica del diálogo y la negociación. Las explicaciones que buscan dar cuenta de esta encrucijada recurren a los enfoques que establecen que el diálogo y la negociación surgieron cuando la guerra civil alcanzó su nivel de madurez o cuando se resolvieron los dilemas de seguridad de las partes en conflicto.

Actualmente, decir que la negociación y la firma de los acuerdos de paz emergieron gracias a un empate estratégico de corte político y militar, es casi considerado una verdad de Perogrullo. Especialistas en el tema salvadoreño, como Terry Lynn Karl, establecen que la paridad de fuerzas no era nada nuevo hacia finales de la década de 1980.³⁵ Incluso algunos reportes estadounidenses de mediados de 1981 daban cuenta sobre esta realidad y dejaban ver que a corto plazo no era previsible la victoria de alguna de las partes.³⁶ Efectivamente, Karl y diversos autores concluyen que, aun cuando la guerra estuvo en un punto muerto desde muy temprano, el conflicto alcanzó su madurez o el *mutually hurting stalemate*, como diría William Zartman, hacia finales de la década de

³⁵ Según Karl, el empate consistió en un conjunto de “vetos mutuamente reforzados (*mutually reinforcing vetoes*)”. Los vetos, que eran tanto internos como externos, bloquearon el triunfo militar de ambos contendientes y, en consecuencia, hicieron imposible un retorno al pasado autoritario, la instauración del proyecto revolucionario o el asentamiento del nuevo orden político. Su idea parte del principio de que el apoyo del ejecutivo estadounidense al gobierno y al ejército de El Salvador impidió la revolución comunista. Sin embargo, las preocupaciones del legislativo y la opinión pública en Estados Unidos ante temas sensibles como la democracia y los derechos humanos, hicieron que Washington apoyara una incipiente democracia que bloqueó tanto la instauración de un régimen autoritario de extrema derecha, así como el triunfo de los insurgentes. El FMLN, por su parte, no tuvo suficiente fuerza y apoyo popular para hacer triunfar la revolución, pero sí para enfrentar al ejército salvadoreño y hacer imposible la estabilización del nuevo sistema político auspiciado por Washington. Terry Lynn Karl, “El Salvador’s negotiated revolution”, *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, primavera de 1992, pp. 148-150 y “After La Palma: the prospects for democratization in El Salvador”, *World Policy Journal*, vol. 2, núm. 2, primavera de 1985, pp. 305-330.

³⁶ Véase Hugh Byrne, *El Salvador’s civil war: a study of revolution*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 82.

1980.³⁷ Según estos análisis, para que el FMLN y el gobierno salvadoreño, junto a su aliado estadounidense, reconocieran que la guerra civil estaba definitivamente empatada y que la negociación era la mejor vía para terminar con el derramamiento de sangre, fue necesaria la concurrencia de varios acontecimientos nacionales e internacionales. Entre los internacionales se menciona, por ejemplo:

1. La firma del Acuerdo de Esquipulas II, en agosto de 1987, con el que los presidentes centroamericanos se comprometieron a impulsar la democracia y buscar el diálogo y la negociación como medios para terminar con los conflictos bélicos del istmo;
2. El fin del mandato presidencial de Ronald Reagan y la llegada a la presidencia de EE.UU. del pragmático George Bush;
3. El fin de la Guerra Fría; y
4. El cierre de los flujos de apoyo material para el FMLN por el gradual colapso del bloque comunista;³⁸

En el terreno nacional se señala que la causa del diálogo y la negociación se nutrió de algunos factores, como el “cansancio o hartazgo de la guerra” de los sectores políticos, sociales y económicos del país o la llegada a la Presidencia de la República de Alfredo Cristiani.³⁹ Empero, ningún otro evento es considerado más determinante que la ofensiva militar del FMLN de 1989. Considerada como el punto de inflexión en el desarrollo de la guerra civil y el camino hacia la paz, la ofensiva, conocida como el “Tet” salvadoreño,⁴⁰

³⁷ Véase, entre otros, Charles T. Call, art. cit., p. 387 y Raúl Benítez Manaut, “La ONU y el proceso de paz en El Salvador...”, art. cit., p. 36.

³⁸ Una completa revisión de todos estos aspectos puede verse en Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central*, México, FCE, 1994, pp. 291-301.

³⁹ Aunque surgido de ARENA, Cristiani se forjó una imagen moderada que ganó el voto de más de la mitad del electorado salvadoreño al comprometerse con una solución pacífica a la guerra. Véase Joseph G. Sullivan, “How peace came to El Salvador”, *Orbis*, vol. 38, núm. 1, invierno de 1994, p. 85 y Gerardo L. Munck, “Beyond electoralism in El Salvador: conflict resolution through negotiated compromise”, *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 1, 1993, p. 79.

⁴⁰ El término hace alusión a la ofensiva del Tet, la cual fue llevada a cabo por el Frente Nacional de Liberación de Vietnam y el ejército de Vietnam del Norte en contra de las tropas de Vietnam del Sur y de Estados Unidos, en 1968. Pese a que los resultados militares fueron adversos para los atacantes,

llevó la guerra a la capital, San Salvador, y las ciudades más importantes; y aunque ninguno de los dos bandos pudo reclamar para sí la victoria, las consecuencias políticas de las acciones militares fueron invaluable. Si bien quedó demostrado que los insurgentes no tenían tanto apoyo popular y que sus fuerzas eran insuficientes para lograr la victoria militar, también se hizo patente que el FMLN era más fuerte de lo que calculaban el gobierno salvadoreño, la fuerza armada y la administración estadounidense. Aún más importante, los excesos cometidos por el ejército para sacar a los insurgentes de San Salvador fueron tales que pusieron de manifiesto, frente a Estados Unidos y el resto del mundo, que el salvadoreño no era un gobierno tan democrático ni respetuoso de los derechos humanos como se pregonaba. La visión de que la normalidad democrática era posible de alcanzar mediante elecciones confiables y excluyendo a un decadente e ilegítimo grupo insurgente quedó desfasada. En síntesis, las consecuencias políticas de la ofensiva de 1989, según la mayoría de los especialistas, fueron que tanto en el exterior como en el interior del país se comprendió con claridad meridiana que fuera del diálogo y la negociación no había ninguna solución al conflicto.⁴¹

Ahora bien, algunos estudios concluyen que si bien alcanzar el nivel de madurez de la guerra civil fue necesario, esto no fue una condición suficiente. Haciendo eco de los trabajos de Barbara Walter, autores como Fen Osler Hampson sostienen que, dadas la desconfianza, el temor y el encono entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, era muy difícil que ambas partes pudieran superar estas barreras y aceptaran cooperar por sí solas. De modo que, como sintetiza Hampson, las bases de la paz “tuvieron que ser instaladas

políticamente fue todo un éxito gracias a los efectos negativos que la ofensiva causó en la opinión pública estadounidense. Véase Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 1996, pp. 663-666.

⁴¹ Para un primer acercamiento a este tema puede recurrirse a William M. LeoGrande, “After the battle of San Salvador”, *World Policy Journal*, vol. 7, núm. 2, primavera de 1990, pp. 331-356.

con la asistencia de terceras partes que pudieran ayudar a definir los términos de un acuerdo y asegurar que, una vez que el acuerdo fuera negociado, las partes se adhirieran a sus términos y honraran sus compromisos”.⁴²

Pese a que estos análisis intentan combinar las causas internas con las internacionales, la importancia que otorgan a los actores externos es tan grande que terminan concluyendo que la paz fue prácticamente un producto impuesto desde el exterior. Así, se llega incluso a sostener que “cuando las condiciones internacionales cambiaron y el ambiente internacional favoreció la solución negociada, los actores internacionales fueron capaces de ejercer influencia sobre los nacionales para la resolución del conflicto”.⁴³ Según estos autores, entonces, la importancia de la intermediación de la ONU y el apoyo de Estados Unidos y otros países, radica en que ello no sólo fue la garantía de seguridad y el incentivo para que los contendientes accedieran a dialogar, sino también un factor que forzó dicha decisión.⁴⁴

V. ¿ES ESTO SUFICIENTE?

La teoría sobre la resolución pacífica de conflictos civiles que se ha estudiado en los últimos apartados intenta ahondar en las causas que llevan a las partes en conflicto a entablar negociaciones. Como se aprecia, nos habla esencialmente de condiciones objetivas que directamente tienen el efecto de hacer que los enemigos de antaño se

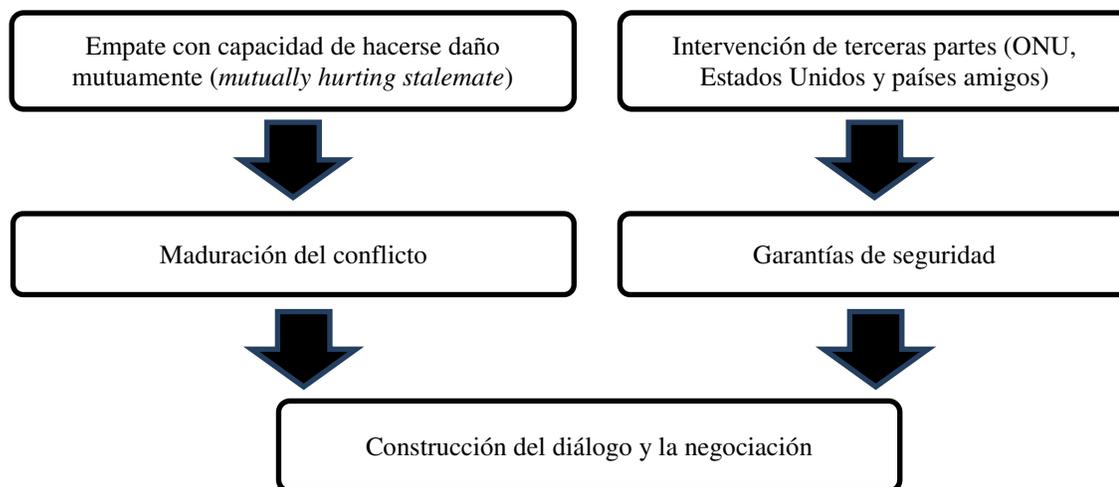
⁴² Fen Osler Hampson, *Nurturing peace: why peace settlements succeed or fail*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 1996, p. 137.

⁴³ Geof Thale, “Incentives and the salvadoran peace process”, en David Cortright (ed.), *The price of peace: incentives and international conflict prevention*, Boston, Carnegie Corporation of New York-Rowman & Littlefield Publishers, 1997, p. 184.

⁴⁴ Además de los autores citados véase también Gerardo L. Munck y Chetan Kumar, “Civil conflicts and the conditions for successful international intervention: a comparative study of Cambodia and El Salvador”, *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 2, 1995, pp. 170-172.

sienten en una mesa de diálogo a resolver sus problemas. Estos enfoques simplemente se limitan a establecer una relación de causalidad genética entre un cambio estructural y un efecto inmediato que es optar por un acuerdo de paz. Esquemáticamente se habla de un sistema que opera de la siguiente manera:

Figura I.I. Estructura teórico-causal



Puede decirse, *grosso modo*, que los enfoques teóricos analizados intentan responder qué hace que en una guerra civil los adversarios opten por abandonar la violencia y se inclinen por la vía pacífica para solucionar la lucha armada. Lo importante, según éstas, es identificar determinadas condiciones (maduración del conflicto y garantías de seguridad) que son necesarias, y hasta suficientes, para llevar a las partes a una mesa de diálogo. Sin embargo, el porqué y el cómo ocurre esto queda inserto una especie de caja negra de la cual no se entiende bien a bien su funcionamiento. Simplemente, se establece una estructura concatenada donde los factores A o B determinan y producen el resultado C, mas no se sabe ni señala cómo y por qué ocurrió aquello, ni se aclara la razón por la cual se produjo C y no otro resultado.

Asimismo, es insoslayable también que los dos enfoques teóricos utilizados presentan algunas inconsistencias. Los defensores de la escuela de la maduración del conflicto hacen ahínco en que la violencia deja de ser una opción viable y atractiva desde que la guerra llega a un empate o al *mutually hurting stalemate*. Sin embargo, dicha proposición es un poco difícil de manipular sin caer en una tautología. ¿Cómo sabemos que un *mutually hurting stalemate* existe? O ¿cómo sabemos que un conflicto civil ha llegado a su etapa de maduración?

De acuerdo con el marco explicativo de este enfoque, la única manera de reconocer tal estadio del conflicto es verificando que los contendientes comiencen a considerar y a dar señales claras de dar cabida a la posibilidad de entablar un proceso de negociación, mas por qué se llega a tal situación se explica sencillamente en función del nivel de madurez que ha alcanzado el conflicto. De modo que el argumento se vuelve un círculo cerrado del cual muy poco puede extraerse.

Aunado a lo anterior, autores como Robert Harrison Wagner afirman que en realidad no hay muchas razones para creer que la existencia de un *mutually hurting stalemate* garantice que una guerra civil haya llegado a su completo desarrollo como para abrirse de manera inmediata los canales necesarios para una solución pacífica.⁴⁵ De acuerdo con Harrison, lo más que puede garantizar un *mutually hurting stalemate* es que la lucha armada se convierta en una “contienda de castigo (*contest of punishment*)”, en la cual cada facción beligerante es capaz de golpear y contener los embates del contrario, pero jamás de vencerle de manera definitiva. Así, señala Harrison, pese a lo sangriento,

⁴⁵ Véase su artículo “The causes of peace”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, p. 260.

desgastante y empantanado que sea el conflicto, éste continuará si se cumple cualquiera de las siguientes condiciones:

1. si ambas, o al menos una de las partes, consideran que existen condiciones para superar el empate e inclinar la balanza de los acontecimientos bélicos a su favor;
2. si ambas, o al menos una de las partes, consideran que es necesario continuar con la violencia hasta alcanzar una mejor posición de poder en la mesa de negociaciones; y
3. si ambas, o al menos una de las partes, consideran que el adversario se encuentra en franco declive y que en un futuro próximo es posible forzar su rendición, reducirlo a una fuerza marginal o exterminarlo definitivamente en el campo de batalla.

Con base en los argumentos de Harrison puede concluirse que la situación militar no debe ser sobredimensionada. El ejemplo de la guerra civil salvadoreña es bastante representativo de esta idea, pues en el transcurso del conflicto el equilibrio militar entre ambas fuerzas estuvo presente y se mantuvo prácticamente inalterable desde los primeros años del conflicto.

Contrario a lo que se ha sostenido asiduamente, los resultados de las acciones bélicas de 1989 sí fueron importantes, pero no al grado de considerarlos como la génesis del diálogo y la negociación. Este hecho se confirma si se toma en cuenta que, como se verá más adelante, las primeras propuestas serias para intentar llegar a un acuerdo surgieron antes de 1989; es decir, previo al estallido de la última ofensiva general del FMLN. Por tanto, cabe pensar que la actividad militar entre los combatientes, pese a ser relevante, no fue políticamente decisiva para abrir los cerrojos del proceso de diálogo y negociación, pues como podrá apreciarse en el capítulo quinto, la ofensiva del FMLN de 1989 no fue planeada con fines exclusivamente militares, sino bajo una estrategia que buscó inclinar a su favor el equilibrio de fuerzas con el gobierno salvadoreño para estar en una mejor posición en la futura mesa de negociaciones.

En lo que respecta a las garantías de seguridad, la realidad es que estas no son tan imprescindibles como Barbara Walter y otros autores suponen. En principio, su efectividad ha sido puesta en duda debido a que en algunos casos donde la comunidad internacional creó importantes garantías de seguridad para poner fin a guerras civiles, tales como Camboya, Angola, Liberia y Somalia, los acuerdos colapsaron y la violencia continuó. En el conflicto salvadoreño, por otro lado, las garantías internacionales de seguridad e incluso la fórmula de “compartir el poder (*power sharing*)” ni siquiera se produjeron. Para que las partes se decidieran a dialogar y negociar no fue necesario que hubiera previamente una intervención de la ONU o que esta dispusiera el envío de cuerpos de paz multinacionales para brindar seguridad a los contendientes. Muy al contrario, como pudo observarse en las memorias del ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, fueron el gobierno del presidente Cristiani y la comandancia general del FMLN los que debieron dar garantías a la organización de que estaban realmente comprometidos con la paz e interesados en contar con su apoyo. Esto no niega que el rol que pueden asumir las terceras partes en un proceso de pacificación sea vital, pero al menos en lo que toca a la primera fase del proceso su importancia es secundaria.

En este tenor, es importante no perder de vista que es un error querer ceñirse a una determinada teoría y forzar que el caso de estudio sea prácticamente el que se adecue al método y no al contrario. Por ello, en lugar de preguntarnos ¿cómo un enfoque teórico puede explicar X?, sería más útil preguntarnos ¿qué explica X? Esto, naturalmente, debe llevarnos no a rechazar de tajo los supuestos contenidos en las teorías actuales, sino simplemente a reinterpretarlos e incluir el análisis de otras variables que son igualmente importantes.

VI. REINTERPRETANDO LA CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN EN EL SALVADOR: EL CASO DE LA ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA (ARENA)

La teoría sobre la resolución pacífica de conflictos civiles centra sus explicaciones en determinadas condiciones que se consideran como desencadenantes de la construcción de un acuerdo de paz. Como se observó, casi nada nos refiere sobre la manera en que estas condiciones fueron asumidas por los contendientes o cómo las visiones políticas e ideológicas de estos fueron transformándose. Esta omisión es grave, pues se pasa por alto que para que el gobierno y el FMLN se sentaran en una mesa de negociaciones fue necesario que abandonaran el objetivo de destruirse mutuamente y transigieran, no sólo con la noción de que la guerra podía concluir sin la derrota del adversario, sino también en que era posible coexistir, compartir los mismos derechos de participar en política y hasta de gobernar.

No debe perderse de vista que guerras civiles como la salvadoreña son sangrientas luchas a muerte, y si intereses como el mero derecho a gobernar son importantes, también lo son las convicciones y las ideologías. En este sentido, los beligerantes no cejarán en su empeño de seguir combatiendo o buscarán la paz simplemente porque los costos y las perspectivas de la guerra sean negativos en relación a los de un acuerdo. No basta que una guerra parezca un mal negocio o que simplemente parezca no tener un futuro promisorio en el mediano o largo plazo para que la negociación se convierta en una verdadera opción.⁴⁶ Las distintas condiciones estructurales que destacan Karl, Hampson, Call, etc.,

⁴⁶ Probablemente no existe un mejor ejemplo de este hecho que la condición actual de la insurgencia en Colombia, donde la guerra entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

sin duda coadyuvaron a que las coyunturas fueran favorables para el diálogo, pero muy difícilmente podían ser los puentes que acercaran a las partes y construyeran espacios de avenencia. Para ese fin era tanto o más importante que ocurriera simultáneamente un cambio en las preferencias de las partes en conflicto. Hablamos de un proceso evolutivo en el que las partes atemperaron sus marcos políticos e ideológicos y modificaron sus estrategias hasta abandonar todo objetivo maximalista y excluyente. Solamente a partir de este punto es que en el ideario del FMLN y en el del partido ARENA y el gobierno de Alfredo Cristiani podían crecer la conciencia y la voluntad política a favor de superar el conflicto mediante la vía negociada y no la militar.

Por supuesto que llegar a este punto fue sumamente complejo, pues quienes firmaron los acuerdos provenían de los polos más antagónicos de la sociedad. Si el FMLN se aglutinó en torno al marxismo leninismo y bajo la consigna de “revolución o muerte”, el Presidente Cristiani surgió de la reaccionaria ARENA,⁴⁷ un partido político de extrema derecha que abanderó un anticomunismo beligerante radicalmente opuesto a cualquier posibilidad de diálogo con los insurgentes.⁴⁸ Qué fuera precisamente un presidente surgido de ARENA el que se sentara a dialogar exitosamente con los comandantes guerrilleros, refuerza nuestra idea de que la articulación del diálogo y la

y el gobierno colombiano se mantiene desde la década de 1960 y sin que haya ninguna posibilidad de acuerdo de paz o de un triunfo militar para cualquiera de las partes.

⁴⁷ ARENA fue fundada en 1981 por el Mayor Roberto d'Aubuisson y varios empresarios, terratenientes y familias de clase media. Las credenciales democráticas de ARENA estuvieron en entredicho en sus primeros años, pues su fundador y otros de sus miembros son considerados los artífices de los escuadrones de la muerte y principales implicados en el asesinato del Arzobispo de San Salvador, Monseñor Oscar Arnulfo Romero, y otros destacados políticos e intelectuales de izquierda.

⁴⁸ De hecho, uno de los principales símbolos de la identidad del partido es la “Marcha de ARENA”, la cual sigue entonándose en cada acto oficial del partido, y que recuerda precisamente el radicalismo de extrema derecha del instituto político. Así, frases como “patria sí, comunismo no” o la promesa de que “El Salvador será la tumba donde los rojos terminarán”, actualmente siguen entonándose en cada acto oficial del partido. Véase ARENA, Marcha de ARENA, disponible en: <<http://www.arena.org.sv/marcha-de-arena.html>>.

negociación fue posible desde que en los contendientes privó la moderación sobre los dogmas y el radicalismo.

La pregunta obligada es ¿cómo y por qué ocurrió esto? Para dar respuesta a nuestra interrogante debemos partir de un principio básico: toda guerra civil es un conflicto sobre el orden político.⁴⁹ En el caso salvadoreño es insoslayable que la insurgencia se gestó como respuesta a un régimen autoritario que reprimió toda demanda política y económica de los sectores subalternos. En la medida en que los medios legales se agotaron para lograr cambios en el orden político, la violencia fue constituyéndose como el último mecanismo para desafiar al régimen y lograr su transformación. Vemos, por lo tanto, que tal como establece Carl Von Clausewitz, “la guerra es simplemente la continuación de la política por otros medios”.⁵⁰ El objetivo o el fin de la guerra es lograr un resultado de naturaleza política, por lo que aquella es una “manifestación de la política misma”; de modo que, en palabras de Clausewitz: “Subordinar el punto de vista político al militar sería absurdo, pues es la política la que ha creado la guerra. La política es el principio rector y la guerra sólo el instrumento, no viceversa”.⁵¹

En este tenor, si la lucha armada dejó de ser considerada como el principal medio para lograr objetivos políticos, se debió sobremanera a que hacia finales de la década de 1980 el orden político salvadoreño cambió de tal manera que hacía innecesario y hasta contraproducente para las contrapartes extender el combate y verse enfrascados en una interminable y desgastante “contienda de castigo (*contest of punishment*)”.

⁴⁹ Véase Harvey Waterman, "Political order and the «settlement» of civil wars", en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, p. 292.

⁵⁰ Carl von Clausewitz, *On war*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 87.

⁵¹ *Ibid.*, p. 607.

El nuevo orden político al que hacemos referencia guardaba muy poca relación con el de finales de la década de 1970. Desde aquellos años el país comenzó a recorrer los senderos de un agitado y conflictivo proceso de cambio que inició tras la crisis histórica del régimen autoritario. La movilización popular y la posterior insurgencia del FMLN fueron los catalizadores de este fenómeno, el cual marcó un vuelco en las tradicionales estructuras políticas y económicas del país. En lo económico, el cambio se materializó en las reformas estructurales de mayor alcance del siglo XX. En el mapa político los cambios también fueron trascendentales, pues se inició la construcción de una nueva institucionalidad que, pese a ser parte de la estrategia de contrainsurgencia ideada por Washington, contribuyó a profundizar el proceso de transición política que, a la postre, constituiría la matriz de la democratización de la década de 1990. Y es que como se ahondará en las siguientes páginas, los planes estadounidenses y del gobierno salvadoreño del periodo de guerra establecían que al FMLN debía combatírsele militarmente, pero sin dejar de lado la construcción de un régimen civil reformista que rompiera con los patrones autoritarios del pasado. Lo importante para Washington era impedir una nueva revolución triunfante en América Central. Para ello no bastaba con dotar de balas y dólares al gobierno salvadoreño, sino que era igualmente necesario cambiarle el rostro y hacerlo más presentable ante la opinión pública estadounidense y la comunidad internacional, pero sobre todo para deslegitimar la lucha del FMLN ante los salvadoreños. El punto medular de esta estrategia se centró en el voto; en acabar con la práctica del fraude y hacer de las elecciones un ejercicio confiable que se convirtiera en la principal insignia del nuevo régimen.⁵²

⁵² Un primer acercamiento a este tema puede hacerse en Michael T. Klare y Peter Kornbluh, “El nuevo intervencionismo: la guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta”, en M. T. Klare y P.

En sintonía con lo anterior, quiere decir que si bien la guerra civil fue fruto de la crisis del orden político autoritario, su estallido y desarrollo provocaron, a su vez, la disolución de éste y grandes cambios en toda la realidad salvadoreña. No puede negarse que el nuevo régimen surgido con la guerra civil estuvo lejos de ser una democracia electoral. La exclusión política de los sectores políticos progresistas y de izquierda y los altos niveles de violencia que caracterizaron la guerra hacían imposible la instauración de una democracia. Sin embargo, también es innegable que paulatinamente los derechos humanos y la democracia comenzaron a convertirse en los valores hegemónicos de la política y en los factores de legitimación de los gobiernos.

El nuevo juego político hizo patente que la lucha armada comenzaba a ser, más que un instrumento político, un lastre y un problema que había que resolver. Ahora las inercias se invirtieron totalmente. Si antaño el régimen autoritario dejaba a la violencia como único medio para resolver conflictos y alcanzar objetivos, el nuevo sistema político hacía posible que las disputas pudieran ser resueltas dentro del sistema y mediante instrumentos legales y pacíficos. A estas nuevas circunstancias se sumaron el empantanamiento de la guerra y el espíritu prodemocrático que recorría el mundo gracias al decaimiento de la Guerra Fría y la debacle del bloque socialista.

Frente a este cúmulo de transformaciones, era imposible que los principales actores políticos nacionales se mantuvieran impasibles. En el caso particular del partido ARENA, hacia finales de los ochenta ya era palpable la impronta que todos estos factores estaban ejerciendo sobre los grupos con más peso político al interior del partido. Acorde con los vientos de cambio, ARENA comenzó a sufrir una progresiva modificación en su

Kornbluh, *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo, 1990, pp. 147-178.

organización, sus estrategias y sus lineamientos políticos. Dicha transformación fomentó que su otrora radicalismo de extrema derecha se atemperara, y que los reparos y los niveles de exigencia para emprender el diálogo y la negociación con las fuerzas revolucionarias fueran menores.

Esta moderación no fue gratuita ni tampoco debe ser considerada como una perversión ideológica. Lo que tenemos en realidad es el *modus operandi* natural de toda organización, como es el caso de los partidos políticos, y que Angelo Panebianco, siguiendo a Theodore Lowi, identifica como una “articulación de los fines”.⁵³ Es decir, el inevitable proceso de cambio mediante el cual los fines que sirvieron para hacer surgir una organización política son reconsiderados, no para renunciar a ellos, sino para adaptarlos a la realidad y así asegurar la supervivencia y la viabilidad de la organización.⁵⁴ La meta fundacional de ARENA —la destrucción de toda oposición de izquierda y la defensa de la libertad de las garras del comunismo—, hoy como ayer sigue defendiéndose sin ambages, pues es fuente insustituible de legitimidad y de identidad partidista que apuntala la cohesión de los miembros del instituto político. Lo que cambió en los dos grupos es la manera en que esos objetivos debían ser buscados.⁵⁵ El uso de la violencia, la eliminación física o la marginación como instrumentos para alcanzar fines políticos perdieron todo valor dados los rasgos sociopolíticos de El Salvador de finales de

⁵³ Angelo Panebianco, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 51.

⁵⁴ Como señala Panebianco, “Con el proceso de articulación, los fines oficiales se hacen, respecto a la fase originaria del partido, más vagos e imprecisos. A menudo, aunque no siempre, ello comporta la transformación de la ideología organizativa que se convierte de manifiesta (objetivos explícitos y coherentes) en latente (objetivos implícitos, contradictorios). *Ibid.*, p. 52.

⁵⁵ Como señala Panebianco: “Con el proceso de articulación, los fines oficiales se hacen, respecto a la fase originaria del partido, más vagos e imprecisos. A menudo, aunque no siempre, ello comporta la transformación de la ideología organizativa que se convierte de manifiesta (objetivos explícitos y coherentes) en latente (objetivos implícitos, contradictorios). *Ibid.*, p. 52.

los ochenta.⁵⁶ Tal como señala Panebianco, “Toda organización está implicada en una multiplicidad de relaciones con su entorno” y para tener éxito cada una busca “adaptarse de algún modo a él”.⁵⁷ En este marco, para el liderazgo de ARENA, pero también para la comandancia general del FMLN, la relación entre sus fines fundacionales y las estrategias e instrumentos se modificaron sustancialmente.⁵⁸ Ante las presiones y retos que significaba el nuevo ambiente sociopolítico, los dirigentes del partido buscaron adaptarse más a éste y menos a sus esquemas ideológicos. Seguir empeñados con vencer y seguir excluyendo políticamente al FMLN, además de estar alejado de la realidad ponía en peligro la misma “estabilidad organizativa” del partido y su proyecto hegemónico, el cual buscaba impulsar una profunda reestructuración del sistema económico, orientándolo hacia el neoliberalismo, y una reforma política que pasaba por la democratización del país y que pensaban les aseguraba el control legítimo del Estado. Ambos proyectos eran incompatibles con una guerra que era a todas luces imposible de ganarse, pero que seguía costando cientos de vidas, que absorbía buena parte de los exiguos recursos del país, y que además se volvía cada vez más impopular entre la sociedad salvadoreña que exigía su finalización.⁵⁹

⁵⁶ A mediados de 1989 ARENA ya tenía suficientes razones como para sentirse seguro y confiado de que la democracia electoral era el sistema que mejor se adecuaba a sus intereses. Su meteórico ascenso electoral y el triunfo de Alfredo Cristiani en las elecciones presidenciales de ese año era suficiente garantía de que en el escenario electoral podía hacer frente y hasta derrotar al FMLN, como de hecho ocurrió en las elecciones presidenciales de 1994, 1999 y 2004.

⁵⁷ Angelo Panebianco, *op. cit.*, p. 43 y 46.

⁵⁸ “La relación entre fines y comportamientos no se rompe nunca del todo, pero se *atenúa*: los líderes reafirmarán constantemente la coherencia entre los comportamientos del partido y sus fines oficiales, pero entre los muchos caminos practicables en la búsqueda de éstos, se seleccionarán sólo aquellos compatibles con la estabilidad de la organización”. *Ibid.*, p. 52.

⁵⁹ Según encuestas en 1988 el 42.5 por ciento de los salvadoreños consideraba que la mejor forma de finalizar la guerra era mediante el diálogo y la negociación. Dos años después, en 1990, ese porcentaje había crecido al 63.5. Para ARENA y Cristiani el temor era perder el apoyo electoral y seguir el mismo destino de su antecesor, José Napoleón Duarte del Partido Demócrata Cristiano (PDC), quien perdió todo apoyo popular ante su incapacidad para terminar la guerra. Desde el punto de vista del FMLN el peligro evidente era la pérdida del apoyo popular y la reducción de su legitimidad y peso político. Véase: Instituto

El replanteamiento político y estratégico de ARENA respondió, entonces, a la necesidad de adaptarse al nuevo entorno surgido en el ínterin que va del colapso del viejo régimen autoritario a la democratización que inició después de los acuerdos de paz de 1992. Ello trajo como consecuencia que el partido de extrema derecha, pero también el FMLN, atempera su radicalismo, accediera a terminar la guerra civil negociadamente y estuviera dispuesto a permitir que los insurgentes ingresaran en el orden político-electoral como un partido político que prosiguiera con su revolución en el marco de la ley.

VII. LAS BASES DEL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR: TRANSICIÓN POLÍTICA Y GUERRA CIVIL

El alto nivel de pragmatismo y moderación por parte del gobierno y del FMLN se reflejó desde la fase del diálogo y la negociación hasta la de construcción de la paz. Salvador Samayoa, miembro del FMLN e integrante de la comisión que negoció los acuerdos de paz, señala al respecto que:

“Las ideologías y los modelos no estuvieron en discusión en la mesa. En sentido estricto —para bien y para mal—, en la agenda ni siquiera se incluyó como materia de discusión la política económica del Gobierno. Lo que estaba en el tapete era un concreto programa de reformas políticas impostergables y muy razonables”.⁶⁰

Lo que se acordó en enero de 1992 dejó intactos los fundamentos económicos y la estructura social del país. Los reajustes en el orden político no significaron tampoco un cambio radical en la superestructura jurídica e institucional del país, pues sirvieron

Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Opinión del pueblo salvadoreño sobre la paz en El Salvador”, *Estudios Centroamericanos*, núm. 478-479, agosto-septiembre de 1988, pp. 829-848 y “La opinión pública a un año del gobierno de Cristiani”, *Estudios Centroamericanos*, núm. 500-501, junio-julio de 1990, pp. 507-516.

⁶⁰ Salvador Samayoa, *op. cit.*, p. 23.

específicamente para que el FMLN se incorporara en las mejores condiciones a la vida política nacional.⁶¹

Como bien señala Héctor Dada, “las formas de juego político que se generaron a partir de 1983, con la constitución de ese año, tenían un objetivo contrainsurgente”, pero ello no quita que al final generaron “un embrión de sistema de partidos, que le ha permitido al FMLN, al desarmarse, insertarse en una estructura preexistente”.⁶² De esto se desprende que la importancia del cambio político de los ochenta fue doble. Sirvió para moderar los objetivos maximalistas de las partes y hacer que abandonaran la violencia como instrumento político. Y también fue el puntal principal de la estructura que permitió que la polarización política predominante en las décadas de 1970 y 1980 se trasladara al ámbito electoral. Invirtiendo el enunciado de Clausewitz, podemos decir que la lucha político-electoral sería la continuación de la guerra por otros medios.

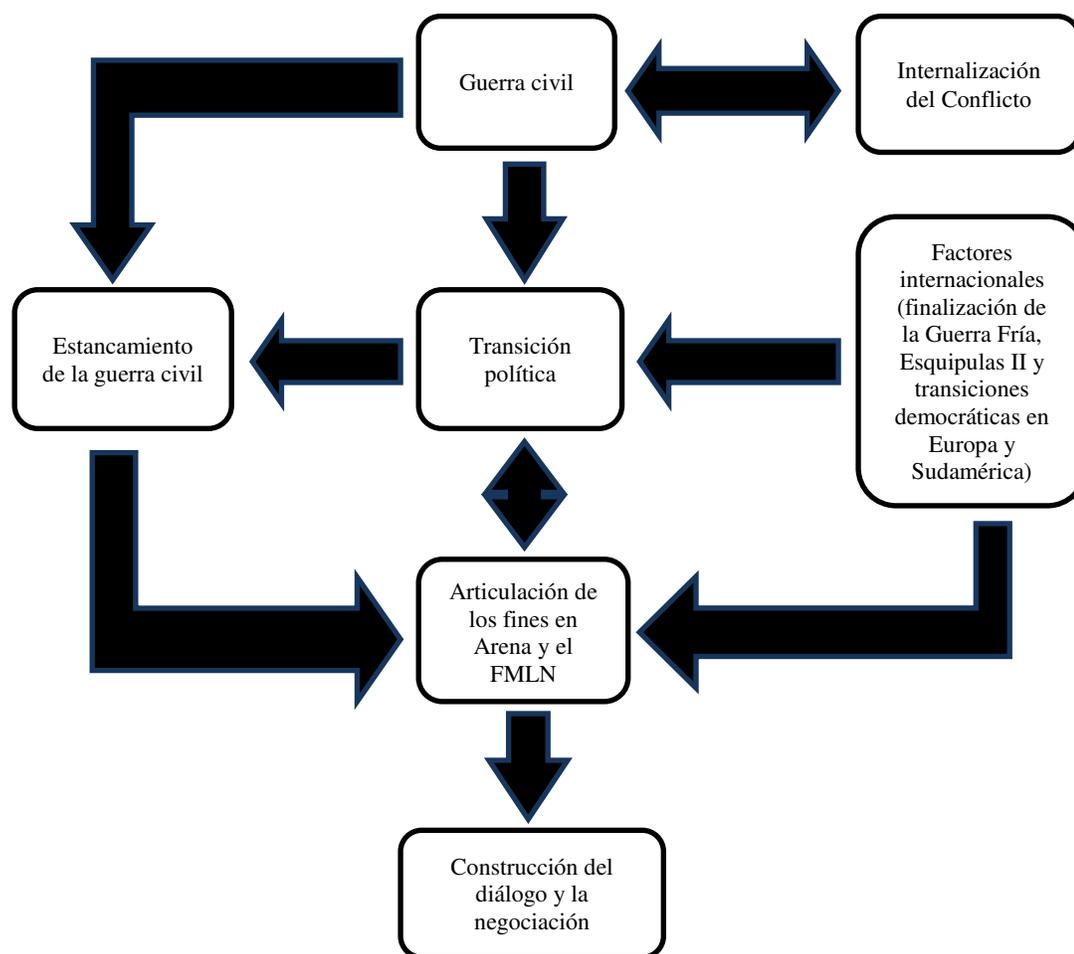
Estas características nos revelan que la construcción de la paz en El Salvador, específicamente de la fase de construcción del diálogo y la negociación, fue resultado de una relación simbiótica entre la guerra civil y las transformaciones político-económicas de la década de 1980. De ninguna manera hablamos de una relación de causalidad, sino más bien de una dinámica en la que estos dos factores se concatenaron e interactuaron. En este sentido, en lugar de buscar las causas o las condiciones estructurales necesarias o suficientes para la construcción del diálogo y la negociación, proponemos observar este resultado político como efecto de un proceso totalmente propio de la realidad

⁶¹ De hecho, los acuerdos ni siquiera implicaron una nueva Constitución. Sus efectos se materializaron en enmiendas constitucionales que apuntaron a reformar y garantizar la independencia del poder judicial, crear un nuevo árbitro electoral (Tribunal Supremo Electoral), dismantelar los cuerpos de seguridad —a cargo del ejército— y formar una policía civil, instituir la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y otras más. Véase, Alain Rouquié, *op. cit.*, pp. 319-320.

⁶² Héctor Dada, *art. cit.*, p. 33.

salvadoreña.⁶³ En ese sentido nuestro marco explicativo gira alrededor del siguiente esquema:

Figura I.II.



⁶³ Por “proceso” entenderemos en adelante como el conjunto de mecanismos que se combinan de tal manera que producen transformaciones sustanciales dentro de un ambiente político, económico, social y cultural. Estos mecanismos, o “eventos” que modifican las relaciones entre actores y entre estos y sus ambientes, pueden ser: ambientales si “son influencias originadas externamente que afectan la vida social”; cognitivos, si “operan mediante alteraciones de las percepciones individuales o colectivas; palabras como reconocer, comprender, reinterpretar y clasificar caracterizan tales mecanismos”; y relacionales “cuando alteran las relaciones entre las personas, grupos y redes interpersonales”. Véase Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 24-27.

Nuestra explicación parte de la noción, subrayada por Enrique Baloyra, de que desde finales de la década de 1970 "básicamente, hubo dos «juegos» en disputa en El Salvador: la guerra civil y la transición".⁶⁴ Con respecto al primero, desde un principio fue poniéndose en claro que su resolución no pasaría jamás por la vía militar o mediante un armisticio, lo que condenaba al conflicto a convertirse en una interminable y desgastante "contienda de castigo (*contest of punishment*)". Sin embargo, a partir de la internacionalización de la guerra y especialmente con el involucramiento de Estados Unidos, el conflicto bélico impuso límites y presiones sobre el anquilosado orden político autoritario que forzaron a una transición de amplio espectro. En la medida en que el movimiento de oposición cristalizó en ejército guerrillero y la lucha armada se recrudeció, las elites políticas, en este caso los militares, se vieron urgidos no sólo a permitir la disolución del autoritarismo, sino a aceptar una transformación importante del sistema político que paulatinamente, y de manera atropellada y no sin ciertos retrocesos y contradicciones, fue alejándose de los patrones autoritarios y asumiendo los visos de una democracia limitada o, en términos de O'Donnell y Schmitter, de una "democradura".⁶⁵ Limitada, primero, por quedar excluida del orden político y del juego electoral una parte considerable de la sociedad; a saber, la coalición FMLN-FDR; y, en segundo lugar, porque todo el proceso de cambio quedó inmerso en la violencia política y los excesos propios de un sangriento conflicto bélico.

⁶⁴ Enrique Baloyra, "Salvaging El Salvador", art. cit., p. 71.

⁶⁵ Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 23-24.

CAPÍTULO II

RAÍCES HISTÓRICAS DEL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO: EL CAMINO A LA GUERRA CIVIL

Es una verdad incontestable que tanto para los países como para los individuos el pasado tiene una fuerza condicionante. Aun procurando no caer en un determinismo histórico, debe aceptarse que incluso en los momentos de cambio o revolución esta fuerza sigue ejerciendo su influencia irremediabilmente. El objetivo de este capítulo es hacer un retorno a los orígenes de la historia moderna de El Salvador para escudriñar los momentos originarios de determinadas pautas, condicionamientos, visiones y estructuras que tuvieron gran influencia en el estallido revolucionario de finales de la década de 1970.

Esta somera vista al pasado no es un asunto baladí, es de capital importancia dada la propensión que sigue existiendo de limitar el conflicto civil salvadoreño como un producto más de la Guerra Fría. No podemos ignorar que la participación de otros países, y muy especialmente de Estados Unidos, fue trascendental en los albores y el ocaso de la crisis centroamericana, en general, y la salvadoreña, en particular. Sin embargo, puesto en su justa medida, el factor internacional no puede eclipsar al interno, pues las causas que llevaron a la violencia partieron de un Estado oligárquico y autoritario, que impidió todo cambio por una mejor distribución de la riqueza y la participación democrática de las mayorías. Comprender esta realidad hace imprescindible conocer los orígenes de la

dominación oligárquica y la crisis que desencadenó la vorágine insurreccional de 1932 que permitió que el ejército salvadoreño ocupara las principales posiciones del poder político. A partir de ese acontecimiento se hará especial énfasis en la construcción del anticomunismo, el proceso de militarización de la política y el intento fallido de los militares por convertirse en agentes de desarrollo y arquitectos institucionales del país. Finalmente, se tratará las fuentes de la crisis del régimen militar y su final disolución ante el desbordamiento insurreccional de los sectores subalternos.

I. OLIGARQUÍA, ANTICOMUNISMO Y MILITARISMO: LAS RAÍCES HISTÓRICAS DEL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO

I.I CAFÉ Y OLIGARQUÍA: LAS HERENCIAS DEL LIBERALISMO

La importancia del café en la historia salvadoreña ha trascendido por mucho su mera connotación económica. De hecho, comprender la naturaleza del viejo sistema político del país implica necesariamente considerar el efecto catalizador que la producción cafetalera tuvo en la construcción del Estado y en el ascenso de la otrora elite económica salvadoreña.

La superación de la anarquía de los primeros sesenta años de vida independiente del país llegó de la mano de una nueva generación de políticos liberales que emularon a sus pares latinoamericanos adoptando el positivismo y su ideal de “orden y progreso”.⁶⁶ Según sus cálculos, el progreso de El Salvador dependía de impulsar “el desarrollo de una

⁶⁶ James Mahoney, *The legacies of liberalism. Path dependence and political regimes in Central America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 112-117 y Hector Lindo-Fuentes, *Weak foundation: the economy of El Salvador in the Nineteenth Century*, Berkeley, University of California Press, 1990, p. 133.

economía de exportación basada principalmente en el cultivo del café”.⁶⁷ Por tanto, había que quitar los obstáculos legales y consuetudinarios que lo impidieran, lo que implicó abolir la propiedad colectiva de la tierra, especialmente las de la zona indígena del occidente del país.⁶⁸

Gracias a la comercialización de la tierra se dinamizó la circulación de la riqueza y hasta generó que un grupo importante de campesinos obtuviera títulos de propiedad de pequeñas y medianas fincas cafetaleras. Sin embargo, paulatinamente la reforma tuvo el efecto de acelerar la concentración de la tierra en pocas manos⁶⁹ y crear un gran contingente de jornaleros agrícolas que debieron vender su fuerza de trabajo para subsistir.⁷⁰ Al cambio de siglo ya era claro que la concentración de la tierra, la dependencia de una abundante cantidad de trabajadores y mantener al mínimo los costos de mano de obra serían los basamentos para la maximización de los beneficios de la elite agroexportadora durante el siglo XX.

Estas relaciones de producción fueron la punta de lanza para el establecimiento de la llamada “pirámide de poder” que permitió la concentración de la producción, el procesamiento y la exportación del grano en pocas manos. El éxito de la elite económica

⁶⁷ Arturo Taracena Arriola, “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”, en Víctor Hugo Acuña (ed.), *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*, tomo IV, San José, FLACSO, 1994, p. 168.

⁶⁸ Las cifras hablan por sí solas: en 1874 el café representaba el 35% de las exportaciones totales; en 1892 el 80% y a principios del siglo XX llegaría a representar más del 90%. Héctor Lindo-Fuentes, “La introducción del café en El Salvador”, en Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (comps.), *Tierra, café y sociedad: ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José, FLACSO, 1994, p. 76.

⁶⁹ Según los censos de la época el 77.81% de toda el área cafetalera estaba aglutinada en 15 haciendas de más de 100 hectáreas. Más adelante las cosas no mejorarían, ya que hacia 1940 los pequeños productores sólo tendrían un 18.9% del área total de la caficultura y su porcentaje de producción nacional sería de apenas 13.5%. Véase Everett Alan Wilson, *La crisis de la integración nacional en El Salvador, 1919-1935*, San Salvador, COCULTURA, 2004, p. 118; Jeffery M. Paige, *Coffee and power: revolution and the rise of democracy in Central America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, p. 62.

⁷⁰ El número de campesinos sin tierra aumentó también debido al alto crecimiento poblacional. Entre 1918 y 1930 la población pasó de 1.136.436 a 1.459.594. Sin embargo, el aumento es mayor si se considera que a finales de la década de 1920 había entre 12.000 y 60.000 salvadoreños radicados en Honduras; es decir, aproximadamente el 10% de la fuerza laboral salvadoreña. Everett A. Wilson, *op. cit.*, pp. 116-117.

estaría finalmente en su diversificación; en alcanzar lo que de Sebastián ha descrito como los “cuatro garfios con que se atenaza, se domina y se controla la economía y la sociedad salvadoreña”; a saber, el control de la tierra, las exportaciones, la banca y la producción e importación de bienes de consumo y materias primas.⁷¹

De aquí que la elite económica, lejos de ser un grupo de terratenientes reaccionarios, era una burguesía con intereses agrarios, financieros, industriales y comerciales. Si bien en su interior hubo familias especializadas en el cultivo y procesamiento del grano y otros productos primarios, también hubo las que lo hicieron en el sector exportador y en actividades relacionadas a las finanzas, los servicios y la industria. Lo que tenemos, entonces, es una clase social integrada por facciones agrarias y agroindustriales que estuvieron sumamente cohesionadas por lazos sanguíneos, de amistad y de negocios. Esta elite económica se distinguió además por sus altos niveles de eficiencia y productividad. Autores como Jeffery Paige la señalan como la clase capitalista centroamericana por excelencia, pues su riqueza se basó en el “sistema de producción técnicamente más avanzado del mundo”.⁷²

Empero, en términos políticos, esta nueva elite económica fue sumamente autoritaria. La democracia formó parte de su discurso, pero el concepto de ésta fue excluyente y oligárquico; vale decir, tendiente a una mínima participación social en los frutos del crecimiento agroexportador y en las cuotas de poder. Derechos y libertades eran privilegios que iban en función del estatus socioeconómico, por lo que las clases subalternas podían ser cooptadas como aliadas, sobre todo en periodos electorales, pero

⁷¹ Luis de Sebastián, “El camino económico hacia la democracia”, *ECA*, núm. 372-373, octubre-noviembre de 1979, p. 951.

⁷² Jeffery M. Paige, *op. cit.*, pp. 53-55, 82 y 88.

reprimidas si cuestionaban el orden establecido y más aún si intentaban subvertir el orden económico.⁷³

Al discutir los orígenes de esta estructura política antidemocrática es insoslayable remitirnos a la clásica obra de Barrington Moore Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Siguiendo a Moore, podemos señalar que la “modernización conservadora”, llevada a cabo por los liberales cafetaleros, al tiempo que impidió el desarrollo de una burguesía independiente de los intereses agrarios (concentración de la tierra y agricultura intensiva y represiva de mano de obra), supuso que ambas facciones actuaran de forma muy parecida por ósmosis.⁷⁴ Esa mutua influencia estableció una sólida coalición entre ambas facciones para controlar el Estado y así defenderse de los esfuerzos reivindicativos de las clases subalternas.⁷⁵ Que la facción más burguesa de la elite económica no lograra imponerse o independizarse del grupo más agrario y conservador bloqueó toda posibilidad de una coalición social con los sectores subalternos que lograra hacer menos injusta y explotadora a la extremadamente desigual distribución del poder económico, factor imprescindible para una democratización del país.

Ahora bien, en los casos alemán y japonés, esta coalición en alianza con un Estado fuerte y centralizado derivó en regímenes fascistas, pero en El Salvador, en ausencia de un aparato estatal sólido e independiente, el resultado fue un régimen autoritario y

⁷³ Patricia Alvarenga, *Cultura y ética de la violencia: El Salvador, 1880-1932*, San José, EDUCA, 1996, pp. 44-45 y Leon Zamosc, “Class conflict in an export economy: the social roots of the salvadoran insurrection of 1932”, en Jan L. Flora y Edelberto Torres Ribas (eds.), *Sociology of “developing societies”*: *Central America*, Londres, Macmillan Education, 1989, pp. 65-66.

⁷⁴ Barrington Moore Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Ediciones Península, 2000, p. 354.

⁷⁵ Para Moore la disputa entre la burguesía y la oligarquía terrateniente evita “que se forme un frente compacto de las clases altas contra las demandas de reforma y estimula cierta dosis de competencia por el apoyo popular”, lo cual apuntaló la democracia de Inglaterra, Francia y Estados Unidos. *Ibid.*, p. 345.

oligárquico. Ante la extrema dependencia del país respecto de la agroexportación, fue natural que la oligarquía se convirtiera en protagonista de la política nacional.⁷⁶ Pero el nivel que alcanzó dicho protagonismo llegó a niveles ilimitados, al grado que los intereses de la elite fueron considerados como los intereses del Estado. Este marcado acento oligárquico del sistema político limitó la autonomía del Estado y su capacidad de acción frente a los intereses de la elite económica.⁷⁷

Los nexos entre un Estado democrático y la autonomía estatal son bastante claros; por lo que si un Estado es sometido por los intereses de los poderosos las puertas para el surgimiento de la democracia se cierran inexorablemente.⁷⁸ Como establecen Rueschemeyer *et al.*, en concordancia con Marx, si el poder económico y político se concentra en una misma clase social es casi imposible que ésta esté dispuesta a permitir que representantes de las clases subalternas participen en política y amenacen con alterar el *statu quo*.⁷⁹ Así, todo intento por crear una democracia electoral chocaba con la dura realidad de que era imposible si desde el control del Estado la elite protegía sus intereses económicos. Nada hay de extraño, en esas circunstancias, que la función principal del Estado fuera la represiva. El patrón de acumulación así lo requería ya que las relaciones entre la oligarquía y los trabajadores agrícolas estaban enmarcadas en un juego de suma-cero, donde aquellos podían mejorar su posición si:

⁷⁶ Para 1895 la mayoría de los legisladores eran cafetaleros y entre 1898 y 1931 todos los presidentes de El Salvador fueron allegados o miembros de las más importantes dinastías cafetaleras. Véase Robert G. Williams, *States and social evolution: coffee and the rice of national governments in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994, p. 223.

⁷⁷ Según Theda Skocpol un Estado es autónomo si puede perseguir metas que no sean simplemente reflejos de las demandas o intereses de un grupo o clase social. Theda Skocpol, "Bringing the estate back in: strategies of analysis in current research", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 9.

⁷⁸ Véase Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist democracy and development*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 5.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 58-60.

“[...] lograban adquirir una parcela de tierra como propietarios, o conseguían, previa organización sindical, una negociación colectiva de salarios. Ambas posibilidades, típicas de cualquier programa reformista, significaban sin embargo, en el contexto de las estructuras socioeconómicas [...] cambios verdaderamente revolucionarios”.⁸⁰

Hasta la década de 1930 la oligarquía no enfrentó mayores desafíos a su poder. Esto se debió no sólo a la eficacia del sistema represivo, sino al intento del Estado y la oligarquía por alcanzar la supremacía hegemónica sobre la sociedad.⁸¹ El consenso social en torno al “orden y el progreso” permitió que la visión del mundo de la oligarquía permeara en los demás estratos sociales. Sin embargo, los exaltados frutos del liberalismo positivista eran en extremo desiguales y significaron el deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población rural.⁸² Por otra parte, la extrema dependencia en el café comprometió la estabilidad política debido a la vulnerabilidad del país ante las alteraciones negativas en el sistema económico mundial. Así sucedió entre 1914 y 1922 y especialmente durante la crisis de 1929, cuyos efectos transformaron enteramente la república oligárquica.

I.II. DE LA PRIMAVERA DEMOCRÁTICA A LA MATANZA DE 1932

El orden liberal positivista, el modelo económico agroexportador y la dominación oligárquica definían los márgenes de la realidad del país en los albores del siglo XX. Sin

⁸⁰ Héctor Pérez Brignoli, “Crecimiento agroexportador y regímenes políticos en Centroamérica. Un ensayo de historia comparada” en Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (comps.), *Tierra, Café y sociedad: Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José, FLACSO, 1994. p. 42.

⁸¹ Gramsci establece que la clase dominante ejerce su poder no sólo por medio de la coacción, sino además porque logra imponer su visión del mundo sobre el resto de la sociedad. A. Gramsci, “El problema de la dirección política en la formación y el desarrollo de la nación y del Estado moderno en Italia”, en Antonio Gramsci, *Antología. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán*, México, Siglo XXI, 1970, p. 486.

⁸² Los jornaleros sufrieron condiciones laborales que, según informes diplomáticos, “no [distaban] mucho de la esclavitud”. Héctor Pérez Brignoli, “Indios, comunistas y campesinos: la rebelión de 1932 en El Salvador”, en Mario Samper, Willian Roseberry y Lowell Gudmundson (comps.), *Café, sociedad y relaciones de poder en América Latina*, San José, EUNA, 2001, p. 408.

embargo, entre 1927 y 1932 la historia salvadoreña entró en uno de sus episodios más complejos y agitados. En cuestión de cinco años el país vivió una primavera democrática que alentó una activa movilización popular, pero que terminó en la primera insurrección de orientación comunista del hemisferio occidental y en la represión más sangrienta de la historia moderna latinoamericana.⁸³

A mediados de la década de 1920, en las ciudades comenzó a gestarse una retórica contrahegemónica que cuestionó el orden liberal positivista y exigió cambios en la distribución de la riqueza.⁸⁴ Crucial en esta coyuntura sería el surgimiento de la Federación Regional de Trabajadores Salvadoreños (FRTS), desde la cual el movimiento obrero adoptaría el marxismo y utilizaría la acción directa como medio de protesta.⁸⁵ La respuesta del Estado fue iniciar un proceso de liberalización que permitió la creación del Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y la celebración, en 1931, de las primeras elecciones presidenciales libres en la historia salvadoreña.⁸⁶ Pero las elecciones sólo sirvieron para fomentar la ira de los sectores populares del campo, pues el nuevo presidente, Arturo Araujo, habló de reformas y de la posibilidad de una reforma agraria que nunca estuvo dispuesto a realizar. Al respecto, Patricia Alvarenga señala que la contradicción entre el discurso reformista y la práctica gubernamental en defensa de los

⁸³ Jeffrey L. Gould, “Nacionalismo revolucionario y memoria local El Salvador”, en Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (eds.), *Memorias del mestizaje: cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*, Guatemala, CIRMA, 2004, p. 395

⁸⁴ Aldo Lauria-Santiago y Jeffrey L. Gould, “«Nos llaman ladrones y se roban nuestro salario»: hacia una reinterpretación de la movilización rural salvadoreña, 1929-1931”, *Revista Historia*, núm. 51-52, enero-diciembre de 2005, pp. 303-306.

⁸⁵ Esta crítica reformista acompañó el nacimiento de la “sociedad civil”; es decir, la formación de organizaciones de estudiantes, profesionales y principalmente de beligerantes organizaciones sindicales de artesanos y obreros urbanos. Rafael Guidos Véjar, *Ascenso del militarismo en El Salvador*, San José, EDUCA, 1982, p. 143 y Roque Dalton, *Miguel Mármol. Los sucesos de 1932 en El Salvador*, San José, EDUCA, 1972, pp. 75-76 y 97-98.

⁸⁶ La liberalización es un proceso dirigido y controlado por un régimen autoritario en el que se redefinen y amplían algunos derechos y garantías que “protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. Véase, Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. op. cit.*, p. 20.

intereses oligárquicos promovió la radicalización de los jornaleros agrícolas y su alianza con el PCS.⁸⁷

Ante este escenario, Araujo recurrió a la violencia; mas la represión, lejos de amilantar la movilización de las comunidades indígenas, exacerbó el malestar social y las empujó a abandonar los canales pacíficos de lucha.⁸⁸ Pese a su dogmatismo revolucionario los comunistas intentaron impedir el levantamiento indígena.⁸⁹ Sin embargo, por su misma inexperiencia y debilidad interna, el PCS fracasó en su función principal: convertirse en la vanguardia que tuviera en sus manos la dirección real de las masas.⁹⁰ Pero más que la vanguardia de las clases subalternas, el PCS hizo las veces de un aprendiz de brujo que desbloqueó el miedo y la sumisión de los indígenas y exacerbó un espontáneo movimiento que finalmente no pudo controlar.⁹¹

Araujo, aislado y sin capacidad de reacción, fue finalmente derrocado por el ejército el dos diciembre de 1931 y sustituido por su vicepresidente, el General Maximiliano Hernández Martínez. El nuevo gobernante inició su gestión con la firme

⁸⁷ Patricia Alvarenga, *op. cit.*, p. 290. Los comunistas buscaron la organización de los obreros rurales, pues asumían que todo el andamiaje económico de El Salvador estaba basado en el café y que desde allí debía surgir la ola revolucionaria. Rodolfo Cerdas Cruz, *La hoz y el machete. La Internacional Comunista: América Latina y la revolución en Centroamérica*, San José, EUNED, 1986, pp. 255-272.

⁸⁸ Cuando existe una infraestructura organizativa suficientemente sólida, como la que lograron los comunistas entre 1927 y 1931, es muy difícil que la protesta social pueda ser desmovilizada mediante la represión. En cambio, si a esta se suma la erosión de los derechos políticos, una crisis económica y la inacción de un gobierno que protege los privilegios de los poderosos, lo más seguro es que los grupos organizados se radicalicen y se active la llamada “movilización por intimidación”, es decir, la solidificación de una identidad colectiva anti-sistémica que estimula el desarrollo de objetivos revolucionarios y métodos de lucha disruptivos o violentos. Paul D. Almeida, *Waves of protest: popular struggle in El Salvador, 1925-2005*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2008, pp. 22-25.

⁸⁹ Véase Carlos Figueroa Ibarra, “El «bolchevique mexicano» de la Centroamérica de los veinte. Entrevista a Jorge Fernández Anaya”, *Memoria*, vol. IV, núm. 31, septiembre-octubre de 1990, p. 219.

⁹⁰ Véase Erik Ching, “In search of the party: the Communist Party, the Comintern, and the peasant rebellion of 1932 in El Salvador”, *The Americas*, vol. 55, núm. 2, 1998, pp. 210-212.

⁹¹ Ejemplos en los que el PCS se vio rebasado por la voluntad de las masas se reproducen durante todo 1931. Miguel Mármol, líder comunista y sobreviviente de la matanza, narra cómo debió acudir a varias haciendas a detener intentos espontáneos de insurrección. La situación estaba tan candente que el mismo Mármol fue advertido de que el PCS debía tener “cuidado con seguir mandando a la gente a echarle agua al fuego, pues los próximos delegados pacificadores (incluso si era yo mismo) iban a correr el riesgo de que «se les encaramara el machete aún antes que al enemigo de clase»”. Roque Dalton, *op. cit.*, p. 252.

determinación de liquidar a sangre y fuego el movimiento de masas y la agitación comunista. En un desesperado intento por frenar un levantamiento espontáneo, el PCS tomó la decisión de iniciar los preparativos para la insurrección. Pero el gobierno descubrió la conjura, detuvo a los líderes comunistas y a los pocos miembros del ejército que planeaban apoyarla.

Aunque la acción del gobierno hizo fracasar la insurrección antes de que iniciara, los trabajadores rurales ya estaban prácticamente en armas, por lo que el alzamiento se produjo la noche del 22 de febrero de 1932 en los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y La Libertad. Pese a la presencia de algunos líderes del PCS, fueron los caciques de las distintas comunidades indígenas quienes dirigieron las acciones rebeldes en espera de que los comunistas lograran hacerse del poder en el resto del país. Por ello, en ningún momento asomó un proyecto de organización política que diera coherencia al alzamiento. Salvo en el pueblo de Tacuba (Ahuachapán), donde líderes del PCS pudieron organizar un “gobierno soviético”, en los pocos pueblos tomados por los indígenas cundió la anarquía y el saqueo.⁹² Por ello el alzamiento tuvo más similitudes con los motines y las rebeliones de indios de la época colonial que con una insurrección comunista. No sorprende, entonces, que la revuelta fuera sofocada sin dificultad.

Una vez restablecido el orden, el Estado emprendió una ola represiva que degeneró en un indiscriminado derramamiento de sangre.⁹³ Si bien la masacre y la persecución se incluyó a los miembros del PCS y a todo sospechoso de simpatizar con el comunismo, el grueso de los muertos fueron indígenas de las zonas cafetaleras. De allí que la nueva historiografía haga hincapié en el carácter de etnocidio que tuvo la

⁹² Rodolfo Cerdas Cruz, *op. cit.*, pp. 294-296.

⁹³ La cifra exacta de los muertos jamás fue conocida, pero las estimaciones de todos los historiadores oscilan entre 10,000 y 30,000 víctimas.

represión, pues ésta acrecentó el proceso de mestizaje del país al convertir en causales de persecución anticomunista el hablar náhuatl y usar vestimentas indígenas.⁹⁴

Un mes antes de la rebelión, el agregado militar de Estados Unidos en Centroamérica, el Mayor A. Harris, consideraba que la situación social y económica de El Salvador era “madura para el comunismo”. Según el informe de Harris era inevitable el estallido de una sangrienta revolución, pues apreciaba que “la situación en El Salvador hoy es muy parecida a como estaba Francia antes de su revolución, a Rusia antes de su revolución y como México antes de su revolución”.⁹⁵

Si bien la historia oficial creó el mito de que la revolución anunciada por Harris ocurrió en 1932, el hecho es que aquélla no ocurrió ese año. Segundo Montes, refiriéndose a los levantamientos campesinos de 1932 y del siglo XIX, sostuvo que todos tuvieron “un componente ideológico muy débil porque sus demandas eran casi exclusivamente económicas y reivindicativas”.⁹⁶ De hecho, si ni siquiera el PCS tenía un proyecto realista de revolución y cambio social, aún más difícil era que las masas rurales tuvieran conciencia clara de ello.⁹⁷ Por tanto, aquel levantamiento confuso, desorganizado, breve y geográficamente focalizado no fue, como sostuvo el discurso anticomunista, la revolución social que se esperaba.

Para la oligarquía, el estamento militar y la derecha conservadora era importante ensombrecer y justificar La Matanza. La represión, la exclusión política y la miseria de

⁹⁴ H. Pérez Brignoli, art. cit., pp. 419-423 y Jeffrey L. Gould, art. cit., pp. 395-429.

⁹⁵ Michael McClintock, *The American connection. Volume I: State terror and popular resistance in El Salvador*, Nueva Jersey, Zed Books, 1985, pp. 100-101.

⁹⁶ Segundo Montes, *El compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1979, p. 94.

⁹⁷ Rodolfo Cerdas demuestra magistralmente cómo el PCS siguió ingenuamente al pie de la letra las poco realistas estrategias y tácticas de inspiración soviética, las cuales fueron dictadas por la Internacional Comunista para impulsar la revolución en el tercer mundo. R. Cerdas Cruz, *op. cit.*, pp. 273-284 y 298-305.

las grandes mayorías fueron ignoradas como variantes explicativas del suceso. Lo ocurrido se resumía de la siguiente manera: un grupo de agitadores, influenciados por doctrinas ajenas, envenenaron las mentes de los indígenas para utilizarlos como carne de cañón en su afán por destruir la República y los principios sagrados de la propiedad y la religión. La historia oficial hizo que la responsabilidad del levantamiento recayera sobre el PCS y por extensión se estigmatizó a los comunistas como la máxima amenaza a la seguridad nacional. La construcción del mito del “levantamiento comunista” tuvo entonces una doble importancia, por una parte se constituyó como ejemplo del caos que podía generar el comunismo y, en segundo lugar, fue una advertencia de que aquello podía volver a ocurrir.⁹⁸

La misión fundamental del Estado fue proteger el *statu quo* de una nueva insurrección comunista. Para ello podían realizarse algunas reformas sociales o recurrir a la religión y la educación para cultivar el anticomunismo, pero era mucho más importante mantener un estricto control social. En esta lógica, “la escuela, las predicaciones y las reformas nunca supusieron prescindir de la represión”⁹⁹ para evitar que el fantasma del comunismo volviera a recorrer El Salvador. Pero al mantenerse casi inalterables las estructuras que estuvieron detrás de los acontecimientos de 1932, era cuestión de tiempo para que el pronóstico de Harris se hiciera realidad, y que desde los sectores subalternos volviera elevarse una ola de protesta de la cual surgiría un renovado espíritu revolucionario.

⁹⁸ Sobre el uso del anticomunismo como discurso hegemónico véase Carlos Gregorio López, “Lecturas desde la derecha y la izquierda sobre el levantamiento de 1932: implicaciones político-culturales”, en Erik Ching *et al.*, *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador: ensayos sobre 1932*, San Salvador, UCA Editores, 2007, pp. 187-220.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 208.

I.III. LA MILITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA

“Todos nacimos medio muertos en 1932” exclamaría el poeta Roque Dalton refiriéndose a La Matanza. Sus palabras reflejan fielmente cómo la rebelión y la violenta respuesta a la misma marcaron la psique de la sociedad salvadoreña; y es que 1932, como la fecha más traumática de la historia salvadoreña, es un punto de quiebre que marcó el desarrollo político nacional. Precisamente, los efectos más visibles de aquel acontecimiento fueron el fin de los gobiernos civiles presididos por miembros de la oligarquía y la militarización de la política, bajo la cual la Presidencia de la República estuvo en manos de oficiales del ejército entre 1931 y 1979.

Desde los albores del siglo XX el militar no se limitó a proteger las fronteras, pues la élite liberal-positivista hizo de la institución castrense una pieza clave para conformar la nación y el sistema de dominación.¹⁰⁰ Cuando la insurrección se cernió sobre el país, la oligarquía aprobó que los militares fueran los responsables de salvar a la patria de la amenaza comunista. El ejército se consideró el “brazo armado de pueblo” y se arrogó el derecho a definir los intereses nacionales y, por ende, a derribar cualquier gobierno que pusiera en peligro esos mismos intereses.¹⁰¹ De manera que el militarismo salvadoreño no fue simplemente la colonización del gobierno por parte del ejército, sino un fenómeno político que tuvo a los militares como una fuerza política que irrumpía sistemática y violentamente en el orden político. Esa predisposición a la acción política directa hizo que algunos gobiernos militares fueran inclusive víctimas de lo mismo que los hacía surgir.

¹⁰⁰ Además de proteger el orden el ejército transmitió “desde las altas esferas del poder del Estado hasta los rincones más alejados del campo salvadoreño, ese discurso que persigue legitimar el sistema y, a la vez, crear una serie de valores comunes al conjunto social”. P. Alvarenga, *op. cit.*, pp. 146-147.

¹⁰¹ Mariano Castro Morán, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*, San Salvador, UCA Editores, 1987, p. 198.

Generalmente se tiende a simplificar en demasía el rol político de los militares al etiquetarlos como simples guardianes de la oligarquía.¹⁰² Sin embargo, como señala Alain Rouquié, los militares actúan principalmente como defensores del orden, pues por su naturaleza el militar latinoamericano “defiende lo existente y, por consiguiente, en caso de extremo debilitamiento de la dominación social, constituye el último recurso para la reproducción del sistema”.¹⁰³

El punto está en que los militares son un estamento con intereses político-institucionales¹⁰⁴ y “consciente de su rol en el desarrollo de la política nacional [...] y capaz de defender sus intereses cada vez que sea necesario y de la forma que sea”.¹⁰⁵ Si los militares se hicieron del poder en 1931 fue porque el contexto sociopolítico altamente conflictivo así lo requirió. En ese sentido, siguiendo a Huntington, podemos decir que “las causas [...] de esa intervención no son militares, sino políticas”; es decir, es en la “estructura política e institucional de la sociedad” donde se encuentran las razones de la militarización de la política.¹⁰⁶

La sociedad salvadoreña de finales del decenio de 1920 carecía de instituciones políticas efectivas, que mediaran las divisiones de clase y establecieran vínculos entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad. Sin un consenso en torno a los medios para resolver las crecientes tensiones entre las fuerzas sociales, el ejército era el único actor

¹⁰² Véase, por ejemplo Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989, p. 65 y Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador. Origins and evolution*, Boulder, Westview Press, 1982, p. 57.

¹⁰³ Alain Rouquié, *The military and the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 284.

¹⁰⁴ Alfred Stepan, *Rethinking military politics. Brazil and Southern Cone*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1988, pp. xii y 9-10.

¹⁰⁵ Roland H. McDonald, “Relaciones cívico-militares en Centroamérica: los dilemas de la institucionalización política”, en Howard J. Wiarda (ed.), *Conflicto y revolución. La crisis en América Central*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1986, p. 185.

¹⁰⁶ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 2001, pp. 176-177.

que contaba con los medios necesarios para frenar el proceso de desintegración social e imponer el orden.¹⁰⁷ En otras palabras, la intervención militar fue dirigida a terminar con la agitación política, impedir la anarquía y garantizar la continuación del orden existente. Se configuró desde entonces una distribución taxativa del poder que hizo imposible cualquier cambio sin la participación de las fuerzas armadas.

El anticomunismo a ultranza justificó el axioma que hacía de los militares los guardianes imprescindibles del Estado liberal. Su misión era hacer que el orden de los cuarteles se mantuviera igualmente en la sociedad y con ello garantizar sus objetivos esenciales; a saber, impedir toda agitación social, lograr el desarrollo económico del país y permanecer en la cúspide del poder político.

Ahora bien, aun cuando el ejército no fue simplemente el guardián de la oligarquía, resulta claro que en la defensa del Estado y sus propios intereses institucionales y personales los oficiales terminaron siendo tácitamente los principales aliados de las élites económicas. No obstante, la relación entre las dos más poderosas fuerzas políticas del país no siempre estuvo marcada por la colaboración y el acuerdo, pero eso no impidió que ambas vieran dicha relación como algo esencial para su propia supervivencia y bienestar. Esa premisa era justamente lo que distendía su interacción y hacia que los distanciamientos e incluso los conflictos no alcanzaran niveles de ruptura que pusieran en peligro el entramado de las relaciones de poder.

¹⁰⁷ Las ventajas políticas que las fuerzas armadas tienen sobre otras organizaciones como los partidos políticos o los sindicatos, son su marcada superioridad organizacional, el halo de superioridad moral e identificación con el destino nacional y el monopolio de las armas. Samuel E. Finer, *The man on horseback: the role of the military in politics*, Londres, Pall Mall Press, 1962, pp. 6-13.

II. EL CAMINO HACIA LA GUERRA CIVIL

II.I EL SOLDADO COMO AGENTE DE DESARROLLO: FRACASO DE LA LEGITIMIZACIÓN POR MODERNIZACIÓN

El dilatado paréntesis dictatorial que se inició después del derrocamiento de Arturo Araujo, conocido como “martinato”,¹⁰⁸ finalizó en 1948, cuando los miembros del ejército tradicional fueron sacados del poder por un grupo de jóvenes oficiales reformistas que inauguraron la institucionalización de la dominación política de la fuerza armada. Su movimiento, al que denominaron como “revolución de 1948”, consideró que para seguir gobernando y beneficiándose de su posición de poder no bastaba con propalar su obligación de contener el comunismo; había que legitimarse frente a la sociedad y ello se hizo inicialmente con la promesa que ofrecieron para el futuro. Según sus análisis, desde el gobierno la institución castrense tenía que convertirse en un agente de reforma y modernización de las estructuras socioeconómicas del país. Gracias a esta nueva concepción se produjo un marcado intervencionismo estatal en la economía, pero aunque esto hizo surgir políticas públicas no expresamente vinculadas a la oligarquía, con el paso de los años fue ésta la que terminó beneficiándose en demasía.

Buscando modernizar al país, los militares emprendieron un proyecto económico que incluyó la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura económica, la creación de instituciones públicas de fomento a la actividad industrial y una amplia gama de

¹⁰⁸ El General Hernández Martínez, que gobernó por trece años como el clásico caudillo dictatorial latinoamericano, fue forzado a dejar el poder en mayo de 1944 tras un fallido golpe de Estado militar y una exitosa huelga de “brazos caídos” de todos los grupos sociales. Mas las estructuras de su régimen se mantuvieron intactas por cuatro años más de la mano de los viejos militares de su generación. Una revisión de los sucesos acaecidos durante este período puede hacerse en Patricia Parkman, *Nonviolent insurrection in El Salvador: the fall of Maximiliano Hernández Martínez*, Tucson, University of Arizona Press, 1988.

reformas e incentivos para modernizar el modelo de crecimiento guiado por las exportaciones agrícolas.¹⁰⁹ Ahora bien, la facción progresista del ejército reconocía que la miseria de la mayoría de la población era inaceptable y que era allí donde estaban las causas de la descomposición social que nutría la amenaza comunista.¹¹⁰ Estas ideas se intensificaron gracias a la Revolución Cubana y a la urgencia del Presidente estadounidense, John F. Kennedy, de evitar la propagación revolucionaria en América Latina mediante la Alianza para el Progreso (APP).¹¹¹ El influjo que estos acontecimientos tuvieron en la política salvadoreña es incuestionable y basta remitirse a la proclama que los militares utilizaron en 1961 para dar cuenta de ello.¹¹² Además de seguir arrogándose la “responsabilidad histórica” de resolver “los graves problemas políticos, económicos y sociales que confronta la Nación” y de detener a las “fuerzas disociadoras [empecinadas en] socavar y destruir las instituciones patrias”, asumieron el “compromiso” de impulsar las reformas necesarias para “aliviar la presente situación económica” del pueblo, pues comprendían que “erradicando la miseria” era “la única forma de conquistar la libertad, la seguridad y la paz social”.¹¹³

¹⁰⁹ Las iniciativas gubernamentales y las favorables condiciones internacionales expandieron la producción y el área de cultivo del café y de nuevas exportaciones como el algodón y la caña de azúcar.

¹¹⁰ La juventud militar izó las banderas de la justicia social y en la Constitución de 1950 estableció que el “interés social” privaba sobre la “la libertad económica” y que sólo se reconocía y garantizaba la propiedad privada en su “función social”. Constitución Política de El Salvador de 1950, artículos 135, 136 y 137, en René Fortín Magaña, *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*, México, UNAM, 2005, p. 351.

¹¹¹ En Washington se percibía que el creciente descontento de los sectores subalternos podía propiciar que el ejemplo de Fidel Castro fuera seguido en otros países de la región. Como profilaxis, Estados Unidos impulsó la APP para promover el crecimiento económico con desarrollo y progreso social. Véase Abraham F. Lowenthal, “La Alianza para el Progreso en retrospectiva: hacia mejores políticas norteamericanas para la década de 1970”, *Foro Internacional*, vol. 10, núm. 4, abril-junio de 1970, pp. 392-406.

¹¹² Philip J. Williams y Knut Walter, *Militarization and demilitarization in El Salvador's transition to democracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, pp. 53-59.

¹¹³ “Proclama de la Fuerza Armada al Pueblo Salvadoreño”, 6 de enero de 1961, en Mariano Castro Morán, *op. cit.*, pp. 397-399.

La obra social, iniciada en los años cincuenta, se intensificó y hubo avances considerables en la salud, la educación, la seguridad social, las condiciones laborales de los obreros, etc. Asimismo, siguiendo las fórmulas de la APP y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se impulsó la industrialización y la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), lo cual permitió un modesto crecimiento en las actividades y las exportaciones manufactureras.¹¹⁴

Lastimosamente, a la larga las políticas de desarrollo social y económico dejaron mucho que desear. Pese al crecimiento de la industrialización, la proporción del empleo en la industria y en los servicios aumentó muy poco, al tiempo que se observó un aumento considerable del desempleo agrícola y ningún mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la población rural.¹¹⁵ Nuevamente el desarrollo de la agricultura de exportación benefició a la misma elite económica y marginó a los pequeños y medianos productores, los cuales entraron en un proceso amplio y acelerado de empobrecimiento y desposesión.¹¹⁶

La situación empeoró aún más desde 1969 tras el breve conflicto militar con Honduras. La Guerra de las Cien Horas o mal llamada Guerra del Fútbol paró en seco al MCC, redujo la exportación de manufacturas y causó la contracción del sector industrial.

¹¹⁴ En 1960 la participación manufacturera en el PIB era del 13.9%, quince años más tarde, en 1975, el porcentaje se incrementó al 17.9%. En cuanto a las exportaciones totales, la cuota de la industria pasó de 6% en 1960 a 36% en 1980. Véase Carlos M. Vilas, *Mercado, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990*, México, UNAM, 1994, pp. 69 y 74.

¹¹⁵ El empleo agrícola se redujo en casi 20% entre 1960 y 1980, mientras que el empleo en la industria y los servicios se incrementó apenas 1 y 2 por ciento respectivamente. Gilles Bataillon, *Génesis de las guerras intestinas en América Central (1960-1983)*, México, FCE, 2008, pp. 105-106.

¹¹⁶ Las cifras hablan por sí solas: en 1961 el 0.91% de las propiedades ocupaban el 56.5% de la superficie agrícola; entre 1961 y 1971 el porcentaje de familias rurales sin tierra pasó del 19.8% a 41.1%; y en 1970 el 86% de la población rural sólo recibía 24% de los ingresos generados por el agro, mientras que el 2% de los estratos más altos obtuvo 46%. Véase Sara Gordon, *op. cit.*, pp. 17-60, Carlos Rafael Cabarrús, *Génesis de una revolución: análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1983, pp. 59-61 y James Dunkerley, *The long war: dictatorship and revolution in El Salvador*, Londres, Verso, 1985.

Peor aún, desde principios del siglo XX miles de campesinos sin tierra emigraron a Honduras para trabajar sus vastas tierras desocupadas. Para un país sin frontera agrícola como El Salvador, que casi 300,000 de sus trabajadores del campo residieran de manera irregular en el vecino país era una válvula de escape vital. Por desgracia, una de las mayores consecuencias no buscada de la guerra fue precisamente el cierre de dicha válvula, lo que provocó que más de 100,000 personas fueran forzadas a salir de Honduras para regresar a un país donde no había empleo ni tierras que trabajar.¹¹⁷

En un principio, las políticas gubernamentales buscaron satisfacer las necesidades de los que poseían menos sin lesionar los intereses oligárquicos. Los militares simplemente solicitaron el “concurso” de los grupos “económicamente fuertes” para crear crecimiento económico con desarrollo social y así asegurar “la defensa del sistema de capital y libre empresa”.¹¹⁸ Su afán por hacer del Estado “el conciliador de los intereses de los diferentes sectores de la sociedad”,¹¹⁹ y el considerar que la estructura agrícola no debía ser afectada por reformas que pudieran alterar su equilibrio y que generaran un enfrentamiento con la elite económica, orilló a los militares a desoír los llamados a realizar una reforma agraria y provenían desde tanto desde el interior del país, como en el marco de la APP.

Todo cambió en los años setenta; a la indigencia que cundía en el mundo rural se agregó la proliferación de organizaciones en el campo y la ciudad que exigían cambios estructurales y que protestaban por la concentración de las ganancias del crecimiento económico en pocas manos. Las presiones electorales y el nacimiento de las primeras

¹¹⁷ Michael McClintock, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹¹⁸ “Proclama de la Fuerza Armada...”, en Mariano Castro Morán, *op. cit.*, pp. 397-399.

¹¹⁹ Gilles Bataillon, *op. cit.*, p. 88.

organizaciones guerrilleras influyeron también para que los militares reconocieran que el tiempo de las reformas cosméticas había espirado.¹²⁰

El principal intento de reforma estuvo en manos del Presidente de la República, coronel Arturo Armando Molina (1972-1977). Buscando menguar la previsible oposición oligárquica a cualquier intento de transformación agraria, Molina presentó su proyecto de reforma como un asunto de seguridad nacional impostergable. Sostuvo que si no se elevaba rápidamente el nivel de vida de las clases más necesitadas el país quedaría a merced del comunismo, por lo que la reforma fue justificada ante la elite económica como un “seguro de vida” para sus intereses, la paz social y la estabilidad del sistema político y económico.¹²¹ No obstante, pese a que la reforma fue un intento de replantear tímidamente la tenencia de la tierra,¹²² la reacción de la oligarquía fue furibunda. Frente a la enérgica presión oligárquica y las acusaciones de totalitarismo y de dejarse imponer “doctrinas extrañas”, Molina advirtió que, “ante la imposibilidad de compatibilizar los intereses de una minoría que lo posee todo y una mayoría que no posee nada”, asumiría el “compromiso histórico e indeclinable de pronunciarse en favor de estos últimos”.¹²³ Mas, a la postre, el coronel Molina terminó cediendo ante la oligarquía y desairó las esperanzas

¹²⁰ En 1980 el 76.4% de los habitantes de las zonas rurales vivían en la pobreza y el 55.4% en la extrema pobreza, sin poder siquiera obtener un ingreso que les permitiera tener acceso a una canasta básica. Elisabeth Jean Wood, *Insurgent collective action and civil war in El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 23.

¹²¹ Sara Gordón, *op. cit.*, p. 187.

¹²² Aunque considerada necesaria y un paso importante para disminuir la polarización económica en el campo y beneficiar a los sectores subalternos, el proyecto de reforma agraria fue considerada por analistas de distinto signo ideológico como burguesa, tibia y como un esfuerzo desesperado de los militares por fortalecer el modelo capitalista de desarrollo. Rubén Zamora, “¿Seguro de vida o despojo? Análisis político de la transformación agraria”, *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 511-534, Luis de Sebastián, “Criterios para evaluar los objetivos de una reforma agraria”, *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 571-590 y Guillermo Manuel Ungo, “Consideraciones jurídico-políticas sobre la transformación agraria”, *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 451-462.

¹²³ Enrique Baloyra, *El Salvador en transición*, San Salvador, UCA Editores, 1986, p. 84.

de los sectores populares que se habían sumado a la causa de la transformación agraria guiada por el ejército.

A la fecha, no queda claro bien a bien del porqué el Coronel Molina cejó en su empeño reformista, pero independientemente de esto, al renunciar a la posibilidad de legitimación que le ofreció la reforma agraria, Molina tiró por la borda la última oportunidad histórica de las facciones reformistas del ejército por ser los verdaderos agentes de cambio de las inequitativas estructuras económicas salvadoreñas. Su gobierno representa fielmente el estrepitoso fracaso del proyecto reformista y de justicia social que encabezara la fuerza armada desde 1948.

II.II EL SOLDADO COMO CONSTRUCTOR DE INSTITUCIONES: FRACASO DE LA LEGITIMACIÓN POR INSTITUCIONALIZACIÓN

Desde que los militares se hicieron del poder no tuvieron problema en asumir que su institución, como el brazo armado del pueblo, debía ser también la reguladora del orden político. En sus planes, el crecimiento económico y la justicia social servirían para granjear el respaldo popular necesario para construir instituciones políticas efectivas, que les permitieran alcanzar algún principio de legitimidad y así seguir gobernando. Fieles a la vieja retórica liberal del siglo XIX y buscando distanciarse de los totalitarismos de izquierda o derecha y del lapso dictatorial del período martinista, los militares denunciaron a aquellos que gobernaron “contra la voluntad del pueblo” y juraron “el fiel cumplimiento de los principios democráticos que animan al Pueblo Salvadoreño y [...] en especial respetar la voluntad del pueblo en la libre elección de sus gobernantes”.¹²⁴

¹²⁴ “Erección del Consejo de Gobierno Revolucionario”, 16 de diciembre de 1948, en Mariano Castro Morán, *op. cit.*, pp. 380-381.

Precisamente, uno de los rasgos distintivos del período militarista fue el empeño por intentar mantener una estructura formal similar a la de las democracias occidentales. En aquel entonces como hoy en día, las elecciones, los partidos políticos y el sufragio universal eran considerados la piedra angular de la democracia, por lo que los uniformados buscaron utilizar dichas instituciones en tanto factores de estabilización y legitimación del sistema.¹²⁵ Es en esa lógica que fundaron un partido oficial y fomentaron el pluralismo político en el plano electoral para que todo descontento y oposición se articulara electoralmente.¹²⁶ Pero aun cuando la competencia electoral fue constante, su función no se amoldó a los cánones democráticos pues jamás hubo posibilidades reales de alternancia en el poder.¹²⁷ El juego electoral se permitió y se fomentó pero no para disputar el poder político, sino para sustentar una fachada democrática.

El mayor impulso a la estrategia de las reformas y la apertura política limitada tuvo lugar a principios de los años sesenta. A medida que la modernización económica volvió más compleja y diferenciada a la sociedad, las crecientes capas medias (profesionales liberales, estudiantes universitarios, trabajadores urbanos, etc.) protestaron ante la monopolización de la política y exigieron mayores espacios de participación.¹²⁸ Las presiones internacionales, especialmente el cumplimiento de las cláusulas

¹²⁵ Michael Krennerich, “Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada”, en Dieter Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH, 1993, p. 170.

¹²⁶ El partido oficial fue considerado por los militares como una simple herramienta y nunca tuvo existencia institucional fuera del ejército. Pese a la admiración por el modelo mexicano y el Partido Revolucionario Institucional, el partido oficial salvadoreño nunca logró constituirse en un aparato corporativista que integrara a buena parte de los grupos sociales. Por lo mismo, no fue un partido de masa, careció de una estructura organizativa permanente, no tenían mayor actividad fuera de los eventos electorales y su actividad dependía de los designios del presidente en turno y los mandos militares. Enrique Baloyra, *op. cit.*, pp. 57-58.

¹²⁷ La alternancia periódica de los diferentes partidos o sectores políticos en el ejercicio del poder es uno de los componentes fundamentales que Juan Linz señala como un rasgo elemental de cualquier sistema de gobierno de auténtica filiación democrática. Véase Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 17.

¹²⁸ Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central, op.cit.*, pp. 96-97.

democráticas de la APP, influyeron además para que los militares desearan ratificar que realmente suscribían los ideales democráticos.¹²⁹ La labor fue emprendida por el Presidente de la República, teniente coronel Julio Adalberto Rivera (1962-1967), quien fundó un nuevo partido oficial, el Partido de Conciliación Nacional (PCN), y amplió las oportunidades del juego electoral dando luz verde a la fundación de nuevos partidos.¹³⁰ Aún más trascendental sería su reforma electoral de 1963 que estableció el sistema de representación proporcional en las elecciones parlamentarias, lo que permitió a la oposición obtener escaños en la Asamblea Legislativa y poner fin al dominio absoluto del oficialismo sobre el parlamento.

Estos cambios institucionales transformaron la estructura de oportunidades políticas de la oposición leal.¹³¹ De entre los nuevos partidos que se organizaron y capitalizaron el nuevo ambiente político-electoral se destaca sobremanera el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Fundado en 1960 por profesionales e intelectuales de clase media inspirados por la doctrina social de la Iglesia Católica, el PDC fue el primer partido político salvadoreño con ideología clara, base popular y un programa de gobierno bien articulado.¹³² Su marcado crecimiento electoral, especialmente en los departamentos más

¹²⁹ Stephen Webre, *José Napoleón Duarte and the Christian Democratic Party in Salvadoran politics, 1960-1972*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1979, p. 75.

¹³⁰ En los años cincuenta se mantuvo una estructura autoritaria, pues aunque se respetó el calendario electoral, algunos partidos fueron descalificados por las autoridades electorales y los que no lo fueron se negaron a participar por no haber condiciones de equidad. De modo que el partido oficial, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), participó en solitario en las elecciones parlamentarias y municipales de 1952, 1954 y 1958. En las presidenciales de 1956 habría sido igual, pero el gobierno forzó a dos partidos de oposición a participar. Véase, Philip J. Williams y Knut Walter, *op. cit.*, pp. 44-49.

¹³¹ “La «oposición leal» puede definirse como una fuerza políticamente organizada que vindica los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco institucional dentro del cual actúa. Al aceptar las reglas establecidas del juego político nunca desafía su funcionamiento ni las bases constitucionales del sistema; tácita y explícitamente contribuye a su estabilidad y legitimación”. Soledad Loaeza, “El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México”, *Foro Internacional*, vol. XIV-3, núm. 55, enero-marzo de 1974, p. 357.

¹³² Véase Stephen Webre, *op. cit.*, pp. 31-68.

urbanizados del país, y el carisma y arrastre popular de su principal exponente, José Napoleón Duarte, situó a los demócratacristianos como una fuerza política efectiva que fue constituyéndose en la opción real para desplazar al estamento militar del poder.

En efecto, Stephen Webre habla del decenio de 1960 como los “años de optimismo” del PDC.¹³³ Sus resultados en las cuatro elecciones legislativas de la década y la conquista de casi un tercio del total de municipios —incluyendo la capital— en 1966 así lo demuestran.

Cuadro II.I. Elecciones parlamentarias 1964-1970

Partido	1964			1966			1968			1970		
	Votos	%	Esaños									
PCN	176.620	58.6	32	207.586	53.6	31	212.661	47.7	27	315.560	59.8	34
PDC	77.315	26.1	14	120.645	31.2	15	193.246	43.3	19	142.659	27.0	16
Otros	45.499	15.3	6	58.924	15.2	6	40.197	9	6	69.888	13.2	2

Fuente: Michael Krennerich, “El Salvador”, en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 317-321.

Aunque a lo largo de este periodo la oportunidad de elegir y la libertad de elección fueron estrechas,¹³⁴ los militares no necesitaron recurrir a abiertos fraudes electorales para imponerse pues su permanencia en el poder no fue amenazada. Sin embargo, para las elecciones presidenciales de 1972, el PDC ya no era la incipiente oposición leal; era un partido que había crecido en militantes, recursos, experiencia y que supo situarse en el imaginario del electorado como la respuesta al fallido reformismo militar, las injustas estructuras económicas oligárquicas y el profundo deterioro del nivel de vida de las clases

¹³³ *Ibid.*, p. 69.

¹³⁴ En elecciones, el partido oficial utilizaba los recursos del Estado y el árbitro electoral, el Concejo Central de Elecciones (CCE), era controlado por el Ejecutivo. Además, si bien en las ciudades el electorado y la oposición actuaban libremente, en la zona rural, donde radicaba el grueso de la población, las fuerzas de seguridad y las organizaciones estatales influían, sobornaban e intimidaban al electorado y obstruían la acción de los partidos de oposición. Michael Krennerich, “Competitividad de las elecciones...”, art cit., pp. 185-186.

populares. Por si fuera poco, en 1971 el PDC se alió con los partidos de centro-izquierda para formar la Unión Nacional Opositora (UNO) y competir electoralmente como una sola fuerza; mientras que el PCN sufrió una escisión de la que surgió el Frente Unido Democrático Independiente (FUDI), el cual aglutinó al grupo ultraconservador de la oligarquía que dejó de apoyar a los militares debido a su tibieza ante el supuesto avance del comunismo y sus coqueteos con la reforma agraria.

Previendo lo peor, el Presidente de la República en turno, el general Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), puso en movimiento la maquinaria del Estado para impedir el triunfo de la UNO y su candidato José Napoleón Duarte. El fraude, orquestado desde el gobierno, y ejecutado por el Consejo Central de Elecciones (CCE) y la bancada oficialista en la Asamblea Legislativa, fue tan escandaloso que produjo que incluso los sectores más progresistas del ejército se sublevaran infructuosamente contra la farsa electoral.¹³⁵

En respuesta a la ola de protestas la represión del gobierno fue implacable; y además de los militares golpistas también fueron perseguidos y apresados los dirigentes de la UNO que los apoyaron —incluido Duarte—. ¹³⁶ Pero el PDC y sus aliados no claudicaron en su vocación democrática y tampoco se dejaron amedrentar por la violencia del Estado y las nulas posibilidades de elecciones limpias. Como señala Baloyra, de 1972 hasta 1977, fecha en que la UNO participó por última vez en unas elecciones, el objetivo que los motivó a seguir compitiendo “no era ya el de alcanzar el poder por medio de las

¹³⁵ El levantamiento tuvo lugar el 25 de marzo de 1972 y fue liderado por el Coronel Benjamín Mejía. Mariano Castro Morán, *op. cit.*, 234-235.

¹³⁶ Temiendo por su vida, Duarte se refugió en la residencia de un miembro del cuerpo diplomático de Venezuela, pero allí mismo fue sacado a golpes y arrestado. Gracias a la presión venezolana, de Estados Unidos y otros países, el presidente Sánchez Hernández le perdonó la vida junto al resto de los involucrados en el golpe y fue enviado al exilio, en Venezuela, donde permaneció hasta 1979. Stephen Webre, *op. cit.*, pp. 178-179.

elecciones, sino poner en evidencia la naturaleza dictatorial del régimen”.¹³⁷ Y en esto tuvieron éxito, pues pese a que el oficialismo arrasó en las siguientes elecciones, sus victorias fueron totalmente pírricas. La práctica del fraude generalizado y la intimidación a la oposición hicieron que la fachada democrática del régimen se desplomara. Los comicios, entonces, pasaron de ser herramientas que el régimen utilizó para legitimarse a instrumentos de la oposición para demostrar la naturaleza autoritaria e ilegítima de los gobiernos militares.

Cuadro II.II. Elecciones parlamentarias 1972-1978

Partido	1972*			1974**			1976***			1978****		
	Votos	%	Esaños	Votos	%	Esaños	Votos	%	Esaños	Votos	%	Esaños
PCN	353.775	67.4	39	n.d	n.d	36	n.d	n.d	52	766.673	90.3	50
UNO	119.194	22.7	8	n.d	n.d	15	-	-	-	-	-	-
Otros	51.984	9.9	5	n.d	n.d	1	-	-	-	82.535	9.7	4

Fuente: Michael Krennerich, “El Salvador”, en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 317-321.

* El Concejo Central de Elecciones (CCE) inhabilitó las candidaturas de la UNO en cinco de las catorce circunscripciones.

** El CCE jamás publicó los escrutinios electorales, sólo dio a conocer la distribución de los esaños.

*** La UNO boicoteó las elecciones y solamente participó el PCN. El CCE tampoco dio a conocer el escrutinio.

**** La UNO decidió no participar.

De 1972 en adelante, los fraudes electorales y el terrorismo de Estado acabaron con la esperanza de la oposición por democratizar al país e intentar transformar las condiciones de injusticia mediante elecciones libres. Aún mayor, no obstante, fue el fracaso de los militares, pues aunque siguieron gobernando unos años más perdieron toda posibilidad de cumplir su objetivo de ser los agentes del desarrollo y los constructores de instituciones efectivas. Entre 1961 y 1972 procuraron que su autoridad se basara en el respaldo popular y la legitimidad de la competencia electoral. Pero su negativa a “volver

¹³⁷ E. Baloyra, *op. cit.*, p. 74.

a los cuarteles” y renunciar al poder les impedía aceptar un juego como la democracia electoral, que implicaba el riesgo de ser desplazados del gobierno. Mientras no hubo incertidumbre sobre su triunfo electoral y su permanencia al frente del gobierno, permitieron que la oposición participara sin muchos obstáculos y respetaron los resultados de las elecciones. Cuando esto ya no fue posible, los gobernantes militares recurrieron al fraude masivo y la represión aun cuando esto pusiera en duda no sólo su legitimidad, sino también al sistema político y los medios legales de participación.

Como veremos más adelante, los últimos años del gobierno del coronel Molina y especialmente el de su sucesor, el general Carlos Humberto Romero (1977-1979), sin nada que ofrecer y sin ninguna posibilidad de volver a construir una base social de apoyo, intentaron mantener el orden y la paz social despolitizando a la sociedad mediante la represión. Era natural que así ocurriera, la promesa democrática y de justicia socioeconómica había muerto y lo único de lo que podían asirse era a su rol de guardianes del orden, lo que los acercó nuevamente a la elite económica que se oponía a todo reformismo y que sentía aversión por el PDC. Paradójicamente, la cancelación del juego electoral y el recurso a la represión indiscriminada hizo surgir y fortalecer aquello que los militares y la oligarquía tanto temieron y que siempre buscaron evitar: la resurrección del fantasma comunista.

II.III EL SOLDADO COMO GUARDIÁN: MOVILIZACIÓN POPULAR, REPRESIÓN Y CRISIS DEL SISTEMA

La decisión de los militares de tirar por la borda todo lo avanzado en la institucionalización de la estructura política, dejó al PDC y a la UNO sin oportunidad de

seguir liderando a los grupos populares y de clase media que apoyaban el reformismo. En adelante, los apóstoles de la revolución tomarían el estandarte del cambio y comenzarían a infiltrarse en las distintas organizaciones populares del campo y la ciudad que florecieron entre finales de los años sesenta y principios de los setenta.

Parte de la literatura acerca de los movimientos sociales da cuenta de cómo el ambiente político, las coyunturas socioeconómicas y las estructuras institucionales crean o limitan las oportunidades para la formación, el accionar y la supervivencia de las organizaciones civiles.¹³⁸ Si esto se aplica en las democracias, con mayor razón sucede en regímenes autoritarios donde la práctica política y la disfunción de las instituciones “reduce las posibilidades de participación, debido a los estrechos canales institucionales de los que la gente dispone para influir en los procesos de toma de decisiones”.¹³⁹ Por ende, aun modificaciones controladas por el Estado, como los procesos de liberalización política, irreductiblemente abren un abanico de oportunidades para la gestación de organizaciones y movimientos de índole reivindicatoria. Si esta liberalización es acompañada además de un sistema electoral más o menos competitivo, la búsqueda de votos hace que los partidos políticos sean sensibles a las demandas de los vastos sectores populares y que tiendan a buscar alianzas con sus organizaciones para incrementar su base electoral. Mientras más prolongada y profunda sea la liberalización, mayor la experiencia, la solidaridad y la estructura organizacional de los movimientos.

¹³⁸ Para Charles Tilly, por ejemplo, la acción colectiva de los movimientos sociales y las organizaciones depende de las oportunidades y las amenazas para movilizarse, y la flexibilización o la tendencia represiva por parte de las autoridades. Lo que determina la ausencia o la irrupción de las movilizaciones u olas de protesta son los costos y las probabilidades de éxito o represión de la acción colectiva. Véase, Charles Tilly, *From mobilization to revolution*, Reading, Addison Wesley Publishing, 1978, pp. 98-142.

¹³⁹ Diana Margarita Favela Gavia, “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”, *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 58, enero-abril de 2002, p. 91.

En El Salvador la infraestructura organizacional de los sectores subalternos nació en la década de 1960 de la mano del proceso de liberalización política instituido por el presidente Rivera. Si bien en los planes del gobierno las organizaciones sindicales y campesinas debían estar controladas e incorporadas al partido oficial para convertirse en su base social, la apertura democrática dejó ciertos intersticios que fueron aprovechados por diversos sectores sociales para crear organizaciones independientes del Estado.¹⁴⁰

En la medida en que la expansión económica no significó una distribución más equitativa del ingreso y las condiciones de vida de las clases populares descendieron, la insatisfacción de los sectores asalariados del campo y la ciudad se acrecentó. Esto y la nula respuesta de los militares contribuyeron para enajenar a los trabajadores de las corporaciones estatales y acercarlos a las organizaciones independientes que no sólo solicitaban sino que exigían y luchaban por sus reivindicaciones económicas.¹⁴¹

Asimismo, buena parte de los sectores subalternos apoyaron a la UNO con la confianza en que el triunfo en las elecciones presidenciales de 1972 significaría un cambio político y económico.¹⁴² Para ese año, los liderazgos de las gremiales y las organizaciones sindicales ya habían transitado por un profundo debate ideológico sobre el

¹⁴⁰ Los actores con mayor desarrollo y que desplegaron una intensa actividad en demanda de mejoras económicas, entre 1967 y 1972, fueron la Federación Unitaria Sindical Salvadoreña (FUSS) —creada en 1965 a instancias del Partido Comunista Salvadoreño (PCS)—, la revitalizada Asociación General de Estudiantes Universitarios Salvadoreños (AGEUS), la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio) —surgida en 1965— y la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS) —fundada en 1969 por intermediación de la Iglesia Católica y el PDC—. Paul Almeida, *op. cit.*, pp. 80-86.

¹⁴¹ La lucha sindical al margen de la legislación laboral y la central sindical del gobierno inició formalmente a finales de 1966, cuando la FUSS, AGEUS y ANDES 21 de junio actuaron concertadamente en una serie de huelgas y acciones colectivas pacíficas en demanda de prestaciones sociales y mejoras económicas. De hecho, entre 1966 y 1972 habría un total de 294 huelgas en las que muchas veces se consiguió obligar al gobierno y a las patronales a cumplir las demandas laborales. Mario Lungo, *La lucha de las masas en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1987, pp. 52-55.

¹⁴² Los partidos de la UNO respaldaron las demandas económicas y la lucha del movimiento obrero, por lo que para las elecciones presidenciales de 1972 había una alianza estratégica entre la coalición y las organizaciones populares. Salvador Sánchez Cerén, *Con sueños se escribe la vida: autobiografía de un revolucionario salvadoreño*, México, Ocean Sur, 2008, p. 82.

alcance y los métodos de sus luchas. Su conclusión era simple pero de gran trascendencia: “la lucha debía estar conectada a una visión y a una lucha social global que implicaba intervenir en el escenario político. [Sus esfuerzos] no podrían dissociarse de las luchas generales de la población por la libertad, la democracia y la transformación social”.¹⁴³

El fraude electoral y la represión que le siguió vino a reforzar la convicción, alimentada por la Revolución Cubana y el derrocamiento del Presidente de Chile, Salvador Allende, de que era ilusorio seguir pensando en que el objetivo de cambiar al país podía lograrse por la vía electoral.¹⁴⁴ Ciertamente, los movimientos revolucionarios ya eran una realidad hacia principios de los años setenta, pero su presencia e importancia eran insignificantes puesto que las vías institucionales de participación y para influir en la toma de decisiones parecían comenzar a abrirse.

Las acciones del régimen desde 1972, al volver irrelevantes estas vías y recurrir a la violencia para imponer su voluntad, creó un caldo de cultivo que propició que las organizaciones populares comenzaran a confiar más en tácticas disruptivas y beligerantes que en los métodos convencionales de acción colectiva. Quienes sacaron provecho de ello fueron los defensores de la acción armada revolucionaria, que comenzaron a articular relaciones más estrechas con los sindicatos y los gremios. Inicialmente, más que ocuparse de acciones militares, estos grupos comenzaron a preparar el terreno revolucionario mediante el reclutamiento de cuadros y convertir a las organizaciones populares en frentes de masas que debían mantener una fuerte presión sobre el gobierno.¹⁴⁵ En este

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 86-87.

¹⁴⁴ El impacto del fraude electoral fue tan grande que incluso los miembros más jóvenes del ala izquierda del PDC abandonaron el partido para formar el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, p. 121.

¹⁴⁵ En palabras de uno de los dirigentes de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), surgida en 1971, el grupo revolucionario “resuelve reestructurarse en función de las nuevas tareas en agosto de ese año [1972]. El viraje implicó una reorganización de todo el aparato militar para dar el paso al movimiento de

contexto, reaparecería en la escena política un actor clave: los campesinos y los jornaleros rurales.

Los esfuerzos por organizar a los pequeños y medianos campesinos y trabajadores rurales sin tierra comenzaron con las fuerzas armadas, pero luego fueron retomados por el PDC y otras organizaciones que se interesaron sobre todo en que los pobladores rurales interiorizaran que tenían derecho a organizarse y a actuar colectivamente para canalizar sus demandas. La institución que con más vehemencia contribuyó en este sentido fue la Iglesia Católica, la cual asumió como misión pastoral ayudar a los campesinos a tomar conciencia de que su pobreza no era voluntad de Dios, y que sólo unidos y organizados podían luchar por sus derechos y una mejor calidad de vida.¹⁴⁶ Influenciados por el espíritu del Concilio Vaticano II (1962-1965) y la Segunda Conferencia Episcopal Latinoamericana, celebrada en 1968 en Medellín, Colombia, parte de la Iglesia salvadoreña, especialmente la orden de los jesuitas y la Arquidiócesis de San Salvador, practicó un nuevo evangelio centrado en la “teología de la liberación” y la “opción preferencial por los pobres”, bajo la cual la Iglesia debía insertarse en las comunidades para enseñar a los campesinos a exigir sus derechos y cambiar su realidad.¹⁴⁷

El salto de la conversión religiosa a la política fue rápido e inmediato. Era imposible que ello no sucediera, pues, como señala Cabarrús, “cuando se dan condiciones objetivas —como la percepción de la absoluta falta de tierra o de trabajo— y se

masas. Sólo algunos cuadros iban a quedar en las tareas militares y el resto íbamos de nuevo al movimiento popular”. Marta Harnecker, *Con la mirada en alto: historia de las FPL. Historia de las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí a través de entrevistas a varios de sus máximos dirigentes*, Santiago de Chile, Ediciones Biblioteca Popular, 1991, p. 54.

¹⁴⁶ Carlos Rafael Cabarrús, *Génesis de una revolución...*, *op. cit.*, p. 146.

¹⁴⁷ Esta teología denunciaba las injusticias de las estructuras socioeconómicas latinoamericanas y señalaba que la Iglesia debía acompañar a los sectores más oprimidos de la sociedad en sus esfuerzos por crear y desarrollar sus propias organizaciones para luchar por sus derechos. Alain Rouquié, *Guerra y paz...*, *op. cit.*, pp. 110-121, Rafael Cabarrús, *op. cit.*, pp. 142-148 y Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 97-107.

desmitifica la realidad social, brota el movimiento político”.¹⁴⁸ Así, las formas organizativas del movimiento popular cristiano —las llamadas Comunidades Eclesiales de Base (CEB)—¹⁴⁹ asumieron un cariz político y los líderes religiosos laicos se convirtieron en organizadores y dirigentes políticos. Ya no se hablaba sólo del derecho al trabajo o de mejores salarios, se discutía la necesidad de organizarse para un cambio superior que incluía “la toma del poder” y la instauración de un “socialismo” cristiano.¹⁵⁰ Es bajo estas ideas que se refunda la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS) y se crea la Unión de Trabajadores del Campo. Ambas organizaciones entran en contacto en 1975 y se articulan en la Federación de Trabajadores del Campo (FTC), la organización campesina más grande y activa de la historia salvadoreña.

Para ese entonces los nexos de las organizaciones campesinas con las gremiales, sindicatos y los movimientos armados estaban plenamente desarrollados. Por lo que en agosto de 1975, bajo la dirección de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) —organización político-militar surgida en 1971—, se instituye formalmente el Bloque Popular Revolucionario (BPR), que incluyó a los campesinos, al gremio de maestros, a los estudiantes y otras organizaciones populares.

Entre 1975 y 1979, el movimiento popular salvadoreño se levanta con una fuerza impresionante al unirse al BPR otros cuatro frentes de masas igualmente ligados a movimientos político-militares.¹⁵¹ La contienda política entre el Estado y los sectores

¹⁴⁸ Rafael Cabarrús, *op. cit.*, p. 149.

¹⁴⁹ Las CEB se expandieron en las comunidades más pobres del campo y básicamente en los departamentos de San Salvador, Morazán, Chalatenango, Usulután, La Libertad y San Miguel.

¹⁵⁰ Rafael Cabarrús, *op. cit.*, p. 154.

¹⁵¹ El primero en constituirse, aun antes que el BPR, fue el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU), creada en 1974 y ligada a las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN). Tras el BPR siguió la fundación de la Ligas Populares 28 de Febrero (LP-28), promovida como organización de masas del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y llamadas así en homenaje a las víctimas de una masacre del gobierno contra estudiantes el 28 de febrero de 1977 en San Salvador. Le sigue el Movimiento de

populares abandona definitivamente los canales regulares o institucionales, que McAdam, Tarrow y Tilly califican como “contienda contenida”, y se abre paso una nueva, “transgresiva”,¹⁵² donde a la radicalizada acción directa de los movimiento populares (ocupaciones de fábricas, toma de oficinas gubernamentales y embajadas, ocupación de tierras, etc.) se suman las acciones draconianas y actos violentos del gobierno (encarcelamientos arbitrarios, torturas, prohibición del derecho de huelga, asesinatos políticos, desaparición de personas, ametrallamiento de manifestaciones, etc.) y la oposición armada (secuestros, toma de rehenes, atentados terroristas, ajusticiamientos, etc.)

Después de los fraudes electorales y el fallido intento de reforma agraria, el gobierno, con el presidente Molina y más tarde con Romero, ya no se preocupó por mantener viva la fachada democrática del régimen. No existía nada que pudiera legitimar al gobierno y al partido oficial, y ya tampoco quedaba mucho que negociar con los movimientos populares, debido a que lo que estos buscaban era un cambio total del sistema político y económico, no reformas políticas o reivindicaciones económicas. Ante ello, el régimen recurrió a la represión y al terrorismo de Estado para intentar desarticular la ola de protestas en el campo y la ciudad. La justificación de la violencia se basó en derrotar la amenaza comunista que representaban las organizaciones populares infiltradas por agentes revolucionarios y sus grupos político-militares. Sin embargo, aunque se alegaba que el Estado sólo defendía el orden y hacía cumplir la ley, los métodos represivos utilizados no tenían nada que ver con aquello.

Liberación Popular, creada en 1979 a instancias del Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC); y finalmente la Unión Democrática Nacionalista (UDN), constituida por el brazo armado del PCS las fuerzas Armadas de Liberación (FAL).

¹⁵² Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention...*, op. cit., pp. 4-12.

Como en el resto de países latinoamericanos, desde los años sesenta El Salvador se había dotado de un sofisticado sistema de seguridad contrainsurgente con el apoyo de Estados Unidos.¹⁵³ Además de las fuerzas regulares del ejército y las instituciones policiales controladas por éste, entre las que se encontraba la Guardia Nacional,¹⁵⁴ el Estado también desarrolló un sistema nacional de inteligencia y creó su propia organización popular de carácter nacional, la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), compuesta por campesinos y asalariados agrícolas —muchos con pasado en el ejército o en las fuerzas de seguridad pública—.¹⁵⁵ Este aparato contrainsurgente fue puesto en acción desde que las olas de protesta superaron los límites tolerables del Estado. Con ello dio inicio un ciclo de represión emprendido por el ejército, las corporaciones de seguridad pública, las fuerzas paramilitares oficiales, como ORDEN, y los primeros escuadrones de la muerte.¹⁵⁶ La violencia no discriminó a nadie y se extendió desde guerrilleros, campesinos organizados, y líderes sindicales hasta sacerdotes y estudiantes.¹⁵⁷

¹⁵³ Véase Michael McClintock, *The American connection...*, *op. cit.*, pp. 196-222.

¹⁵⁴ La Guardia Nacional, según la Administración de Cooperación Internacional de Washington (ICA, por sus siglas en inglés), era “la más importante organización de seguridad interna del país”. Dedicada casi exclusivamente a controlar el mundo rural, fue considerada por las autoridades estadounidenses como de la más completas y “beneficiosas” organizaciones policiales en Latinoamérica. De hecho, se afirmaba que “mucho de la estabilidad interna del país se debía a los servicios de la Guardia Nacional”. *Ibid.*, p. 197.

¹⁵⁵ La organización llegó a sumar casi cien mil miembros y cumplió la tarea de crear en el campo una red de informantes y colaboradores de la Guardia Nacional, que así como fue una escuela de adoctrinamiento anticomunista se encargó también de vigilar la conducta política de la población rural, intimidar a los activistas de los partidos de oposición y constreñir al electorado a votar por el partido oficial. En la década siguiente, ORDEN asumió además la tarea de colaborar activamente en la guerra contra el comunismo que tuvo como blancos a sacerdotes y campesinos organizados. *Ibid.*, pp. 204-209.

¹⁵⁶ Los primeros grupos terroristas abiertamente anticomunistas, creados por la Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL) y financiados por algunas familias de grandes terratenientes, fueron las Fuerzas Armadas de Liberación Anticomunista de Guerras de Eliminación (FALANGE) y la Unión Guerrera Blanca (UGB), las cuales comenzaron a operar desde 1975. *Ibid.*, pp. 174 y 178.

¹⁵⁷ Véase Aldo Lauria-Santiago, “The culture and politics of state terror and repression in El Salvador” en Cecilia Menjívar y Néstor Rodríguez (eds.), *When states kill: Latin America, the U.S., and technologies of terror*, Texas, University of Texas Press, 2005, pp. 97-110.

La acción represiva del gobierno siguió en aumento y escaló con mayor virulencia desde 1977, a raíz de la movilización popular en contra del fraude electoral de las elecciones presidenciales de ese año. Continuando la tendencia represiva de su antecesor, el presidente Romero inició sus primeros meses de gestión decretando la “Ley para la Defensa y Garantía del Orden Público” (24 de noviembre de 1977), que, en palabras de Enrique Baloyra, era literalmente “una licencia para matar”, pues criminalizaba todo tipo de oposición y protesta contra el régimen y violaba las más elementales garantías constitucionales y derechos humanos de la población.¹⁵⁸ La nueva ley y la violencia gubernamental, que fueron severamente censuradas por organismos internacionales de derechos humanos y el mismo gobierno estadounidense,¹⁵⁹ produjo un terrible derramamiento de sangre. Sólo en sus tres años de gobierno, Romero tuvo un infame record de 461 asesinatos políticos, 131 desaparecidos registrados oficialmente, cuatro sacerdotes asesinados y 477 presos políticos.¹⁶⁰

La represión, empero, tuvo poca efectividad en desarticular la ola de protesta, pues en sintonía con la intensidad represiva del régimen el movimiento popular se volvió “mucho más antisistémico y revolucionario entre 1977 y 1980”.¹⁶¹ Paralelamente a las aproximadamente cuarenta huelgas obreras ilegales y demás acciones colectivas de protesta, las organizaciones político-militares también desplegaron un mayor número de acciones violentas en contra de blancos civiles y militares.¹⁶² Como señalan sus mismos

¹⁵⁸ Enrique Baloyra, *op. cit.*, p. 94 y Sara Gordon, *op. cit.*, 236-238.

¹⁵⁹ El gobierno de Romero fue considerado como uno de los peores violadores de los derechos humanos en el mundo, lo que le valió el repudio internacional y que Washington suspendiera toda ayuda militar a su gobierno. E. Baloyra, *ibid.*, p. 93.

¹⁶⁰ Aldo Lauria-Santiago, “The culture and politics of state terror...”, art. cit., p. 96.

¹⁶¹ Paul Almeida, *op. cit.*, p. 153.

¹⁶² En el periodo presidencial del General Romero cometieron 132 asesinatos de las fuerzas del orden y paramilitares, 161 secuestros y 60 atentados terroristas. Aldo Lauria-Santiago, “The culture and politics of state terror...”, *loc. cit.*

integrantes: “¡Ante la represión, el combate con la cabeza en alto! ¡Nunca agachar la cabeza ante la represión!”.¹⁶³

Como ocurriera hace casi cincuenta años atrás, buena parte de los sectores subalternos se mantuvieron fieles a sus organizaciones y en pie de lucha sin importar los altísimos costos y los peligros de muerte que ello implicaba. Nuevamente se verifica que cuando la sociedad civil se articula en torno a una robusta y articulada infraestructura organizativa, entonces los problemas económicos atribuidos al Estado, la erosión de los derechos de la población y la represión estatal no producen otra cosa que la “movilización por intimidación” de los grupos más ideologizados y comprometidos con la causa del cambio.¹⁶⁴ De acuerdo con Charles D. Brockett, este movimiento de protesta no pudo ser amilanado debido a “la motivación, la capacidad organizativa y las habilidades estratégicas de los opositores”.¹⁶⁵ La construcción de los frentes de masas para “pasar de una lucha meramente reivindicativa a una lucha combativa con propósitos revolucionarios”,¹⁶⁶ sin duda fue un éxito al que debe añadirse la dedicación y el coraje de miles de activistas que, pese al riesgo, continuaron desafiando al régimen militar.

A medida que la crisis estructural del régimen se acentuó y su capacidad para regular pacíficamente los conflictos sociales se derrumbó junto con su legitimidad, las olas de protesta dejaron de ir tras exigencias reivindicativas o reformistas y se volcaron a enfrentar al autoritarismo con el fin de “acelerar la inevitable polarización necesaria para una revolución exitosa”.¹⁶⁷ Las organizaciones político-militares, que gracias a la respuesta represiva del régimen y a su mensaje revolucionario habían logrado cooptar

¹⁶³ Marta Harnecker, *op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁴ Paul Almeida, *op. cit.*, pp. 11-35.

¹⁶⁵ Charles D. Brockett, *Political movements and violence in Central America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, pp. 296-297.

¹⁶⁶ Salvador Sánchez Cerén, *op. cit.*, p. 122.

¹⁶⁷ Charles D. Brockett, *op. cit.*, p. 86.

importantes sectores de las clases subalternas, se dieron a la tarea de movilizar y radicalizar a un gran contingente de masas para luego incorporar en el ejército guerrillero a los elementos más dispuestos a realizar la revolución por la vía de las armas.¹⁶⁸

Ahora bien, debe recalcarse que si bien los miembros de las organizaciones político-militares se propusieron desde un principio derrocar al régimen y seguir el ejemplo revolucionario de Cuba y Vietnam, fue el resquebrajamiento del viejo orden y, sobre todo, la respuesta represiva del Estado lo que dio pie a que muchos cuadros del movimiento campesino, sindical y estudiantil se sumaran a la causa revolucionaria. En otras palabras, aunque muchos de los que tomaron las armas en contra del régimen eran revolucionarios y marxistas convencidos,¹⁶⁹ otros muchos lo hicieron forzados por la violencia indiscriminada del gobierno; ya sea por la necesidad de defender sus vidas o como respuesta a la represión gubernamental. De hecho, la progresiva radicalización del movimiento popular de protesta del decenio de 1970, no puede explicarse sin tomar en cuenta ambos factores; es decir, si bien la innegable infiltración comunista incidió en ello, lo que terminó por generar la fusión entre ambas fuerzas y la adopción de métodos de lucha más disruptivos fue la intolerancia y la respuesta represiva del Estado.¹⁷⁰

En el año de 1979, como en 1931, El Salvador estaba inmerso nuevamente en una vorágine de violencia y agitación social. El General Romero, aislado nacional e

¹⁶⁸ Véase Marta Harnecker, *op. cit.*, pp. 94-93.

¹⁶⁹ Charles D. Brockett, *op. cit.*, pp. 95-96. Al respecto Salvador Sánchez Cerén, líder sindicalista de ANDES e integrante de las FPL desde 1972, menciona que el frente de masas “es el que le dio ese carácter popular a una estrategia político-militar que representaba una concepción nueva en América Latina [...]. Se pudo construir un movimiento revolucionario con características propias y en ello tuvo mucho que ver el papel que jugó el BPR que tuvo la singularidad de ser un movimiento popular que incorporaba a la lucha reivindicativa y combativa la misión de hacer la revolución. S. Sánchez Cerén, *op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁷⁰ Un análisis más elaborado de cómo los movimientos sociales evolucionan hacia objetivos revolucionarios dependiendo de la respuesta represiva del Estado, puede encontrarse en Jack A. Goldstone, “Social movements or revolutions? On the evolution and outcomes of collective action”, en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (eds.), *From contention to democracy*, Maryland, Rowman y Littlefield Publishers, 1998, pp. 125-145.

internacionalmente por las flagrantes violaciones a los derechos humanos, la sangrienta ola represiva de su gobierno y su incapacidad para encontrar soluciones ante el fermento revolucionario, intenta desesperadamente distender la situación. Deroga la “Ley para la Defensa y Garantía del Orden Público”, otorga aumentos salariales e intenta llamar a la mermada oposición legal a dialogar y adelantar las elecciones presidenciales para 1980. Pero es demasiado tarde; sus propuestas no convencen a nadie y tras el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, el 17 de julio de 1979, la crisis política salvadoreña cambió de curso. El optimismo revolucionario de las organizaciones populares se acrecentó al mismo ritmo en que aumentó el temor del estamento militar y de la administración del Presidente estadounidense James Carter de tener una nueva revolución triunfante en el istmo. En ese único momento de la historia nacional todos los sectores nacionales e internacionales coinciden plenamente: El Salvador irremediablemente estaba a las puertas de la insurrección.¹⁷¹

Esta vez, apoyados por Estados Unidos pero motivados por el mismo instinto de supervivencia y de mantener la preponderancia política de su institución, una facción de jóvenes oficiales del ejército decide anticiparse a los acontecimientos y el 15 de octubre de 1979 derroca al General Romero y pone fin al que a la postre sería el último gobierno militar del país.

El experimento político de los militares llegó a su fin de la misma manera en que nació: teñido de sangre y en plena agitación social. En sus casi tres decenios al frente del Estado, los militares no pudieron establecer su hegemonía y dominio sobre la sociedad, sólo pudieron controlarla momentáneamente pues no lograron encabezar un pacto social duradero; y tampoco pudieron poner en práctica un proyecto de nación que impulsara el

¹⁷¹ Sara Gordon, *op. cit.*, p. 273.

desarrollo económico con justicia social y la institucionalización política del país.¹⁷² Sus intereses estamentales y su correspondiente obcecación por controlar el poder político, llevaron a los últimos gobiernos militares a bloquear por la fuerza el avance del desarrollo sociopolítico de la sociedad que ellos mismos alentaron. A esto se añade su claudicación ante el poder de la elite económica para distribuir más equitativamente las riquezas. Ante su fracaso como agentes de desarrollo y constructores de instituciones, no debe sorprender entonces que también fallaran en su rol de guardianes del orden. La paz social y la estabilidad del régimen sólo podrían haber sido mantenidas en la medida de que hubiesen logrado erosionar las bases socioeconómicas del poder oligárquico y conformar una alianza con los sectores subalternos y las pujantes y progresistas clases medias.

En 1979 terminaba un periodo y comenzaba uno nuevo. El golpe de Estado fue un golpe de timón que intentó impedir que el crecimiento insurreccional desembocara en una revolución, pero los vientos de guerra estaban ya en su apogeo y el uso de la violencia era visto como el único camino por importantes bloques sociales. En adelante, la sociedad salvadoreña se escindiría radicalmente y se enfrentaría a sí misma. La guerra civil iniciaba.

¹⁷² E. Baloyra, *op. cit.*, p. 36.

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DEL FIN: GUERRA CIVIL Y CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA DEL RÉGIMEN AUTORITARIO SALVADOREÑO (1979-1982)

Entre octubre de 1979 y marzo de 1982 El Salvador padeció un armagedón histórico. El último golpe de Estado en la historia salvadoreña y el levantamiento armado del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), derruyeron el anquilosado sistema oligárquico-autoritario defendido por el estamento militar por casi cincuenta años. Desde entonces la violencia revolucionaria, su contención y el intervencionismo de Estados Unidos (EE.UU.) modificarían sustancialmente el *statu quo* y darían pie a una serie transformaciones políticas, económicas y sociales que serían la base de un nuevo orden que comenzaría a gestarse desde 1982.

En el presente capítulo se intentará interpretar y dar cuenta de los orígenes del devenir de este proceso. El argumento cardinal es que el período comprendido entre el golpe de Estado de octubre de 1979 y las elecciones de marzo de 1982, marca el resquebrajamiento del viejo régimen y la irrupción de una vorágine que supuso el segundo período más sangriento y convulsionado de la historia salvadoreña del siglo XX. Sin embargo, de toda aquella agitación social y los altísimos niveles de represión estatal y de la violencia asociada al inicio de la guerra civil, comenzó también a generarse un

proceso de cambio en las estructuras políticas que desde la segunda mitad de la década de 1980 daría pie al surgimiento de un incipiente proceso de liberalización.

En este sentido, a medida que la amenaza revolucionaria y la guerra civil cobraron fuerza, comenzó a gestarse una transformación política atropellada, contradictoria e incierta, pero donde se redefinieron las relaciones de poder entre todos los actores políticos. La vieja alianza tácita entre militares y oligarquía se fracturó y se creó una nueva entre fuerza armada (FAES) y los demócratacristianos, antaño considerados adversarios y enemigos por su reformismo y su compromiso con la democracia electoral. En adelante, y prácticamente durante todo el primer lustro de la década de 1980, el país se vio inmerso en un interregno caracterizado por la ausencia de un verdadero poder soberano, y donde lo que privó fue un estado de anarquía generalizada marcada por la violencia revolucionaria y el terrorismo de Estado.

Con todo, y desde que el gobierno estadounidense irrumpió activamente en la crisis salvadoreña, el factor electoral retomó de nueva cuenta su importancia para ser ya no sólo el puntal de la legitimación del régimen político, sino, antes bien, un instrumento con el que se intentó reconstruir una fachada democrática que se consideraba vital en la estrategia contrainsurgente para derrotar al FMLN.

Es de claridad meridiana que la nueva institucionalidad electoral estuvo lejos de ser medianamente legítima. Los nuevos procesos electorales fueron organizados para garantizar que quien resultara triunfador fuera realmente el que obtuviera la mayor cantidad de votos de la población. Pero la limpieza de las elecciones; en otras palabras, la superación de fraude, no borró de tajo dos de las principales taras del autoritarismo, nos referimos específicamente a la exclusión política de una parte importante de la sociedad

(la izquierda salvadoreña aglutinada en el FMLN), y el terrorismo de estado que se mantuvo presente hasta finales de la década de 1980.

Ahora bien, pese a la permanencia de estos dos factores, no puede negarse que a partir de 1982, tras la reconstrucción del andamiaje político-electoral y después de las primeras elecciones de la década, se sucedieron una serie de cambios inéditos que sentaron las bases para el desarrollo de nuevos modos de relación entre el Estado y la sociedad y, principalmente, para que la disputa por el poder se basara en partidos políticos y elecciones cada vez más libres y competitivas. Gracias a esto fue creándose una nueva montura jurídica e institucional y una cultura política que paulatinamente hicieron difícil una regresión al *statu quo ante*, lo cual sería el primer puntal sobre el que años más tarde podría alcanzarse una salida política a la guerra civil y la transición democrática.

I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA TRANSICIÓN POLÍTICA SALVADOREÑA DE LA DÉCADA DE 1980

El golpe de Estado de octubre de 1979 es un acontecimiento fundamental en la historia salvadoreña. La fecha, no obstante, ha quedado en el olvido y se entiende que así sucediera, pues lejos de ser el punto de arranque para “la vigencia de un régimen auténticamente democrático”,¹⁷³ terminó siendo el paso previo para que el Estado salvadoreño se convirtiera en el más represor de la historia de América Latina, sólo detrás de Guatemala.¹⁷⁴ Es por ello que algunos autores, como Elisabeth Jean Wood o Rubén Zamora, sostienen con razón que sólo es posible hablar de una transición democrática a

¹⁷³ “Proclama de la Fuerza Armada de la República de El Salvador”, 15 de octubre de 1979, en Mariano Castro Morán, *op. cit.*, p. 413.

¹⁷⁴ William Stanley, *The protection racket State: elite politics, military extortion, and civil war in El Salvador*, Philadelphia, Temple University Press, 1996, p. 3.

partir de la firma de los Acuerdos de Paz.¹⁷⁵ De acuerdo con Zamora, que además de ser académico fue líder del PDC y luego integrante del Frente Democrático Revolucionario, es un “contrasentido” ubicar el inicio de la transición democrática en 1979, 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; una cosa es iniciar una transición democrática con medidas de apertura política como sucedió en España y otra muy distinta es readecuar las instituciones políticas, como parte de una estrategia de contrainsurgencia, para sostener mejor una guerra de baja intensidad”.¹⁷⁶

En efecto, los tres factores que señala Zamora (violación de derechos humanos, influencia política del ejército y fuerte intromisión de EE.UU. en los asuntos nacionales) determinaron el devenir de El Salvador a principios de los ochenta. Y es cierto también que algunos cambios que tuvieron lugar en este período formaron parte de la estrategia estadounidense para derrotar al FMLN. Pero aun cuando lo afirmado por Zamora es irrefutable, es importante también no soslayar un aspecto fundamental: si bien aquel golpe de Estado no produjo *ipso facto* el inicio de un proceso de liberalización política y menos el de una transición democrática, si fue clave en el proceso de transformación y final disolución del sistema oligárquico-autoritario tradicional. Esto se debe a que dicho acontecimiento fue el último catalizador de la insurgencia armada del FMLN y del inicio de la guerra civil y, como señala Wood, ello permitió la creación de las condiciones estructurales que “alteraron las percepciones e intereses de las elites políticas (ARENA)”¹⁷⁷ para que decidieran negociar un acuerdo de paz con el FMLN.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Véase Elisabeth Jean Wood, *Forging democracy from below...*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁶ Rubén I. Zamora, “Participación y democracia en El Salvador”, en Ricardo Córdoba Macías, Günther Maihold y Sabine Kurtenbach (comps.), *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, 2001, p. 61.

¹⁷⁷ Elisabeth Jean Wood, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁸ La democratización, a diferencia de la liberalización, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos. Según O'Donnell y Schmitter, el proceso de democratización está relacionado con el principio de ciudadanía; es decir, con hacer de estos derechos o

Por supuesto que este cambio en las percepciones e intereses de la nueva elite política, se produjo con muchas resistencias y tras un periodo de tiempo que se extendió durante prácticamente toda la década de 1980. Y sin embargo, que hayan sido precisamente las elites económicas y políticas agrupadas en torno al partido ARENA, las que lograran exitosamente negociar con la izquierda, aún hoy resulta sumamente sorprendente dados los antecedentes de este sector que siempre se caracterizó por su anticomunismo a ultranza, su conservadurismo antidemocrático y, durante los años de guerra civil, por sus nexos con los escuadrones de la muerte.

Frente a estas circunstancias, surge inmediatamente la pregunta de ¿por qué el liderazgo del partido ARENA cambió tan radicalmente sus preferencias para buscar pactar con el FMLN y someterse a las reglas de una democracia electoral? De acuerdo con nuestra premisa inicial, y siguiendo a Wood, diremos que aquello fue un efecto de la prolongación y estancamiento de la guerra civil y de la vertiente político-institucional de la estrategia contrainsurgente.¹⁷⁹ Ambos factores, pero en especial el segundo de éstos, fueron clave en tanto promovieron la transformación de las estructuras del autoritarismo-oligárquico por unas nuevas basadas en el juego electoral.

Este proceso, que se extiende de 1979 hasta finales de la década de 1980, siguió estando marcado por la violencia asociada a la guerra civil y la exclusión política del FMLN. No hubo plena vigencia del respeto a los derechos humanos, ni las cinco elecciones que tuvieron lugar en este lapso de tiempo pueden calificarse de democráticas, dado que los representantes de un amplio sector de la sociedad estuvieron al margen. Sin

“procedimientos mínimos” de la democracia, instituciones políticas que incluyan a individuos que antes estaban excluidos. Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas...*, *op. cit.*, pp. 21-23.

¹⁷⁹ Elisabeth Jean Wood, *op. cit.*, p. 14.

embargo, El Salvador de 1990 no era el mismo al de diez años atrás. Si a principios de la década de 1980 se vivió en el país una anarquía generalizada marcada por la violencia revolucionaria y el terrorismo de Estado, casi diez años después el país comenzaba a mostrar un talante diferente. El régimen político seguía atravesando un complejo proceso de transformación y recomposición, y aunque todavía persistían visos de la represión de antaño, los agentes del Estado ya no podían cometer impune y abiertamente las mismas arbitrariedades y los actos de barbarie que los caracterizaron.

Asimismo, aunque no se avanzó lo suficiente en restarle poder político al ejército, sí se avanzó, y mucho, en la instauración de gobiernos civiles elegidos mediante elecciones limpias. Lo anterior se reafirma por el hecho de que en 1989 se registró un hecho fundamental: la alternancia; es decir, la salida pacífica e institucional de un presidente civil, y la llegada al ejecutivo nacional de otro civil proveniente de un partido político diferente, y elegido también por el voto mayoritario de la población. Pero no sólo esto, la elección presidencial de aquel año marco el retorno de una parte de la izquierda a la política nacional. Efectivamente, las elecciones presidenciales de 1989 presenciaron el regreso oficial a la lid electoral de las organizaciones que integraron al FDR, y cuyos principales representantes habían comenzado a llegar al país desde 1986, con el fin de reconstruir sus bases sociales y fundar un nuevo partido político.

Con base en estos argumentos, no puede ubicarse ninguna transición democrática en El Salvador de los años ochenta. Es más, tampoco se tuvo una liberalización política, ya que ésta supone la ampliación, defensa y protección de los derechos civiles y políticos de toda la población, lo cual sólo se logró con la firma de los Acuerdos de Paz.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Aunado a lo anterior, cabe señalar que los procesos de liberación política, como el ocurrido en El Salvador en los años de 1960, implican una apertura gradual y controlada que la propia élite en el poder

No obstante, aunque no sea posible hablar de una transición democrática, es indiscutible que desde el inicio y hasta el ocaso de la guerra civil, El Salvador sí experimentó una transición política pero en el sentido lato del término. En este caso, hablamos de un proceso de transformación de índole política, social, económica y hasta militar, en el que el viejo sistema oligárquico-autoritario fue desmoronándose poco a poco para dar pie a un régimen político híbrido; es decir, uno que no fue plenamente democrático ni brutalmente autoritario. Este nuevo Estado, que surge con la sola finalidad de hacer frente a la amenaza revolucionaria, conserva las peores taras del pasado autoritario pero adopta instituciones democráticas que terminan arraigándose y dejando su impronta en los actores políticos.

El intervalo que se abrió a partir del resquebrajamiento del régimen oligárquico-autoritario fue también un período signado por la incertidumbre. Se sabía a ciencia cierta lo que quería evitarse —el triunfo de la revolución liderada por el FMLN—, pero muy difícilmente podía vislumbrarse hacia dónde llevaría aquel proceso. Inicialmente el experimento condujo a una de las peores versiones del terrorismo de Estado en América Latina. Todo apuntaba, entonces, a que el proceso desembocaría en la instalación de una nueva versión autoritaria, una con fachada civil y democrática, pero igual de excluyente y represiva que sus antecesoras. Sin embargo, con el paso de los años pudo verificarse que los patrones de conducta más represivos y despóticos del régimen autoritario fueron menguando, hasta abrirse finalmente las puertas de la solución pacífica de la guerra y la transición democrática. ¿Qué fue, entonces, lo que produjo que se socavaran los

pone en marcha como respuesta institucional ante amenazas a la estabilidad o a la propia continuidad del régimen autoritario. Es por ello que la liberalización política constituye inicialmente una estrategia que busca más bien la continuidad del viejo orden que la conversión democrática de éste. De allí que la liberalización política no necesariamente conduzca a una transición democrática, ya que ambos fenómenos son procesos distintos que no están necesariamente relacionados. *Ibid.*, pp. 19-23.

cimientos del régimen autoritario salvadoreño? En otras palabras, ¿qué hizo que aquella incierta transición diera pie a la democratización de los años noventa?

Exceptuando aquellos casos de democratización por imposición de potencias extranjeras, como los de Alemania o Japón después de la Segunda Guerra Mundial, O'Donnell y Schmitter establecen que las razones que hay detrás de los procesos transicionales “derivan fundamentalmente de factores internos”.¹⁸¹ En El Salvador esos factores fueron el creciente movimiento popular en contra del régimen y la amenaza revolucionaria que significaron las organizaciones político-militares de izquierda. Como señala Charles Tilly, “el arraigo de profundos conflictos entre los gobernantes y los gobernados fuerza a los regímenes hacia mecanismos de protección institucionalizados”.¹⁸²

Esos mecanismos de protección, que tuvieron como rectores a los militares, implicaron reformar las estructuras políticas y económicas e incluir políticamente a actores confiables que ayudaran a legitimar al régimen. Tanto para los militares como para el gobierno estadounidense, especialmente bajo la administración del Presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989), la democracia estuvo lejos de ser un objetivo primordial. Los intereses geoestratégicos y de seguridad, en el caso estadounidense, y la supervivencia institucional y la derrota de los insurgentes, en el de los militares, eran sus preocupaciones fundamentales. Si la transformación del sistema político se volvió crucial lo fue por ser un medio para cumplir sus objetivos.¹⁸³

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 35.

¹⁸² Charles Tilly, “La democratización mediante la lucha”, art. cit., p. 42.

¹⁸³ Así como la construcción de la democracia no es un proceso lineal o teleológico que transita por caminos calmos, sus protagonistas tampoco son siempre demócratas convencidos que actúan como tales. Véase Dankwart A. Rustow, “Transitions to democracy: toward a dynamic model”, art. cit., pp. 345-346, Charles Tilly, *Contention and democracy in Europe...*, op. cit., p. 9 y Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist democracy and development...*, op. cit., p. 158.

Ahora bien, aunque el estallido revolucionario fue contenido, el FMLN siguió en pie de lucha en búsqueda del poder. Frente a este escenario, similar a los de Perú y Filipinas en las décadas de 1970 y 1980, Nancy Bermeo demuestra con datos históricos de esos y otros países que en “muchos casos, la democratización parece haber avanzado junto con serios y hasta sangrientos desafíos populares”.¹⁸⁴ Ello ocurre de esa manera, según Bermeo, debido a que existe la posibilidad de que las elites políticas opten:

“por la democratización porque son incapaces de controlar los extremismos por sí mismas y no están dispuestas a pagar los altos costos institucionales de no poder proporcionar orden político. Ellas prevén que [...] ceder el control a actores moderados dentro de una democracia electoral es menos riesgoso que continuar con el *status quo*. [...] Así, la democracia es vista como un medio de escape.”¹⁸⁵

En el caso salvadoreño, la marea revolucionaria y la subsecuente guerra civil constituyeron el único medio por el cual el estamento militar se vio obligado a reformar el sistema autoritario y a ya no poder detener o revertir la ola de cambios que se sucedieron en los siguientes años.¹⁸⁶ En medio del caos revolucionario, los militares reconocieron que era imprescindible entrar en negociaciones con la oposición moderada y leal. El escogido fue el partido político más comprometido con la democracia: el Demócrata Cristiano (PDC).

En este tenor, para sostener y dar oxígeno a la vía militar para derrotar a la insurgencia, se recurrió al establecimiento de un pacto sobre la base de garantías mutuas para los «intereses vitales» tanto del ejército como del PDC.¹⁸⁷ Ello implicó que no

¹⁸⁴ Nancy Bermeo, “Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions”, *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 3, abril de 1997, p. 314.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 316.

¹⁸⁶ Como señala Rustow, la fase preparatoria de una transición no inicia con un “enfrentamiento tibio”, sino con una amarga y hasta sangrienta “contienda familiar”. Dankwart A. Rustow, art. cit., p. 355.

¹⁸⁷ Según O'Donnell y Schmitter un pacto es “un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los «intereses vitales» de quienes lo acuerdan”. Para los autores estos pactos desempeñan un rol importante en

hubiera un traspaso de poder de los militares a los civiles, pues aquéllos siguieron teniendo relevancia en la toma de decisiones y retuvieron parte de su poder y autonomía en la conducción de la guerra. Pero gracias a dicho pacto, los demócratacristianos pudieron impulsar una agenda reformista que tuvo como punta de lanza la celebración de elecciones no fraudulentas. En este arreglo de cosas el resultante fue un régimen político híbrido que sin duda alguna siguió siendo autoritario, pero que fue adquiriendo elementos formales de una democracia, como lo es la disputa por el poder mediante el respaldo popular obtenido gracias al voto mayoritario de la población.¹⁸⁸

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que los cambios políticos iniciados en 1979 —particularmente la nueva institucionalidad electoral y la construcción de un nuevo sistema de partidos políticos—, produjeron, entre otros efectos, el surgimiento y circulación de nuevas elites políticas (civiles) que desplazaron a las elites tradicionales (militares); la revalorización de los partidos como los actores políticos por excelencia; y la consagración de la competencia electoral como el único medio de acceder al poder. Estos y otros procesos políticos internacionales y regionales incidieron inexorablemente en los intereses, preferencias y decisiones de los distintos actores políticos, lo cual fue clave en la construcción del diálogo y la negociación para acabar pacíficamente con la guerra y abrir los canales que llevaron a la democratización.

una transición, pues aunque en un principio “suele considerárselos como soluciones temporarias, tendientes a evitar algún desenlace desgraciado, y quizás allanar el camino a otros acuerdos más permanentes para la resolución de los conflictos”, con el tiempo pueden cristalizar en cláusulas, compromisos y comportamientos que pueden ser base de instituciones afines a la democracia como el consenso, renunciar al uso de la violencia, etc. Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, pp. 63-66.

¹⁸⁸ Que las elecciones fueran libres de fraude y sus resultados aceptados por los contendientes, no convierten a El Salvador de los años de 1980 en una democracia electoral. Más bien tendríamos lo que se denomina como un autoritarismo electoral. Esto es así desde que tales elecciones no fueron del todo libres, equitativas e inclusivas. Véase Larry Diamond, “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 27-29.

II. TRANSICIÓN POLÍTICA Y GUERRA CIVIL: DEL GOLPE MILITAR DE 1979 A LAS ELECCIONES DE 1982

II.I. EL GOLPE DE ESTADO DEL 15 DE OCTUBRE DE 1979 Y LA PRIMERA JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO: ¿CAMBIAR TODO PARA QUE NADA CAMBIE?

En 1979 la situación política del país se encontraba al borde de una catástrofe. Para el estamento militar, el General Romero evocaba a un Anastasio Somoza que también sucumbiría ante una revolución que llevaría a la disolución de la institución castrense.¹⁸⁹ Movidos por su instinto de supervivencia y la convicción de que era forzoso cambiar el rumbo del país, un grupo de oficiales de bajo y mediano rango organizan el Movimiento de la Juventud Militar (MJM), para derrocar, el 15 de octubre de 1979, al Presidente.

La acción del MJM no fue un cuartelazo espontáneo, sino un movimiento gestado en 1978 y que, desde su concepción, contó con la asesoría de la dirigencia jesuita de la Universidad Centroamericana (UCA), y con el apoyo del Arzobispo de San Salvador, Monseñor Oscar Arnulfo Romero, y representantes del llamado Foro Popular.¹⁹⁰ El MJM empezó bien su obra. Lejos de intentar gobernar unilateralmente, los uniformados crearon un pacto con las principales corrientes políticas y sociales moderadas del país para crear una “Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG)”, compuesta por tres civiles: Román Mayorga (Rector de la UCA), Guillermo Manuel Ungo (líder socialdemócrata del partido

¹⁸⁹ Sobre este punto véase Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador...*, *op. cit.*, pp. 264-275.

¹⁹⁰ El Foro Popular fue creado en septiembre de 1979 en respuesta a los intentos de diálogo del Presidente Romero. En su interior tuvieron cobijo los tres partidos de centro izquierda de la UNO, diez organizaciones gremiales y sindicales y las Ligas Populares 28 de febrero (frente de masas anexo al grupo guerrillero del ERP). Sus propuestas pugnaban por el cese a la represión y reformas económicas y políticas que permitieran una salida democrática y pluralista a la crisis. Enrique Baloyra, *El Salvador en transición...*, *op. cit.*, pp. 121-123.

Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y ex candidato a vicepresidente por la UNO, en 1972), Mario Andino (representante del sector empresarial), y dos militares: el Coronel Adolfo Majano (líder del MJM) y el Coronel Jaime Abdul Gutiérrez (líder del ala conservadora de las fuerzas armadas (FAES) y los cuerpos de seguridad).¹⁹¹

Las expectativas sobre el nuevo gobierno fueron altas. Su plataforma política fue elaborada con ayuda de los jesuitas y contó con el respaldo de Monseñor Romero y del Foro Popular, por lo que hizo surgir la esperanza de que podría evitar el estallido revolucionario y sentar las bases para la construcción de un sistema democrático.¹⁹²

Para los civiles que integraron la JRG y que provenían del mundo académico y de las organizaciones políticas democráticas, Román Mayorga y Guillermo Ungo, la junta era la última tabla de salvación del país para neutralizar a la derecha oligárquica, impulsar las reformas económicas urgentes y buscar el cambio político para sentar las bases de la democracia. Todo ello imprescindible para interrumpir el espiral de violencia.¹⁹³

Sin embargo, aquellas expectativas no pudieron cumplirse. La enquistada cultura militarista donde el ejército es “el brazo armado del pueblo”, garante del orden y árbitro

¹⁹¹ El gabinete de gobierno reflejó fielmente el carácter pluralista de la JRG. En su interior tuvieron cabida democristianos, socialdemócratas, comunistas, representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), profesionales independientes ligados a la UCA y oficiales del ejército.

¹⁹² El objetivo de la JRG fue establecer las condiciones para realizar “elecciones auténticamente libres”. Para ese fin adoptó un Programa de Emergencia cuyos lineamientos fueron: 1) “Cese a la violencia y represión”; 2) “Garantizar la vigencia de los derechos humanos”; 3) “Adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza [...]”; y finalmente, 4) “Encauzar en forma positiva las relaciones externas del país”. Todos estos puntos de la agenda de trabajo fueron realizados mediante las siguientes reformas y decretos: disolución de ORDEN, amnistía general a exiliados y presos políticos, libre constitución de partidos de toda ideología, reconocimiento del derecho a la libre sindicalización, creación de la Comisión Especial Investigadora de Reos y Desaparecidos Políticos, aumento del salario mínimo de jornaleros agrícolas, el congelamiento de traspasos y compra-venta de propiedades agrícolas mayores a 100 hectáreas hasta la promulgación de una reforma agraria, nacionalización del comercio interno y externo del café y creación del Instituto Nacional del Café (INCAFE) como único ente comercializador del grano, rompimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, normalización de las relaciones con Honduras y Nicaragua y el ingreso del país al Movimiento de Países *No Alineados*. Véase “Proclama de la Fuerza Armada...”, en Mariano Castro Morán, *op. cit.*, pp. 275-283 y 412-415; y Enrique Baloyra, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹⁹³ Roberto Turcios, *Guillermo Manuel Ungo. Una vida por la democracia y la paz*, San Salvador, FUNDAUNGO, 2012, p. 145.

de la política nacional fue un valladar insalvable. La realidad última del poder estaba en la FAES y es allí donde estuvo la principal debilidad de la JRG, pues el cumplimiento de la plataforma y la conducción del proceso de cambio dependieron del ejército.

Prácticamente casi todo el cuerpo de oficiales aceptó el derrocamiento de Romero, pero no así la estrategia y la proclama política del MJM. En realidad, los únicos comprometidos con la proclama y el pacto con las fuerzas políticas democráticas eran los miembros del MJM. Para el grueso de la oficialidad y, especialmente los grados superiores, era vital sortear la amenaza revolucionaria, pero igualmente importante era proteger el poder institucional de la FAES. Si para ese fin era necesario dar algunas concesiones, pues se realizarían siempre y cuando eso no significara subordinarse a una autoridad civil.¹⁹⁴ Además, buena parte de este sector era, según Castro Moran, “profundamente militarista”; es decir, que observaba el contexto como un campo de batalla donde no cabía otra solución que no fuera el aniquilamiento de la guerrilla y la oposición en general. Por ende, las reformas eran aceptables no por ser democráticas, sino porque eran instrumentos que se esperaba ayudaran a eliminar la insurgencia.¹⁹⁵

Aunque el MJM intentó depurar a la FAES de los oficiales considerados opuestos a la JRG, sus esfuerzos fueron insuficientes. Algunos coroneles de la vieja guardia se infiltraron en el MJM y desplazaron del poder efectivo a los oficiales más jóvenes. Para una institución autocrática, donde la obediencia y el respeto al grado superior son sagrados, los tenientes y capitanes del MJM no pudieron imponerse a sus superiores.¹⁹⁶

¹⁹⁴ William Stanley etiqueta a estos oficiales, sobre todo de mayores a generales, como “institucionalistas”. Según el autor este grupo no puede ser considerado como reaccionario o progresista, sino simplemente como soldados que buscaban preservar la supervivencia, la integridad, la unión y la posición cimera de su institución sobre la colectividad salvadoreña. W. Stanley, *op. cit.*, pp. 151-152.

¹⁹⁵ Mariano Castro Morán, *op. cit.*, pp. 273-274.

¹⁹⁶ Los oficiales de alta graduación se desplegaron rápidamente en todos los puestos de mando. El Coronel Gutiérrez ocupó un lugar en la JRG; al frente del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública

El resultado inmediato del restablecimiento del orden jerárquico al interior del ejército fue la reanudación de la represión hacia los grupos de izquierda.¹⁹⁷ Como consecuencia los números de la violencia se triplicaron. Si en septiembre de 1979 hubo cincuenta y tres fallecidos por la represión, en las dos semanas que siguieron al golpe de Estado el número aumentó a 159.¹⁹⁸ Los civiles de la JRG y el Coronel Majano, líder del MJM,¹⁹⁹ intentaron en vano detener el escalamiento de la violencia, pero hacia diciembre de 1979 era claro que el alto mando militar era un gobierno paralelo que no sólo competía con la junta, sino que se colocó por encima de ésta en todo lo que tuviera que ver con el mantenimiento del orden.

Aunado a esto, los intentos de la JRG por desmontar el aparato represivo, iniciar un proceso de diálogo con todas las fuerzas vivas del país y constreñir la labor represiva, hicieron que los militares vieran a la junta como parte del problema y un aliado del enemigo comunista. Aquello fue exacerbado por los sectores más reaccionarios de la oligarquía, los cuales se movilizaron para lanzar una intensa campaña propagandística en contra de la JRG y denunciar la infiltración comunista en el gobierno.

Ante la ola represiva y el bloqueo a la labor reformista de la junta, los funcionarios civiles del gobierno intentaron dialogar con los militares, pero la respuesta negativa de

quedaron los coroneles José Guillermo García y Nicolás Carranza; a cargo de la Guardia Nacional fue designado el Coronel Carlos Eugenio Vides Casanova y como director de la Policía Nacional el Coronel Reynaldo López Nuila. Todos miembros de las promociones 1956 y 1957 de la Escuela Militar y miembros de la élite de poder del ejército desde la presidencia del Coronel Molina. Sara Gordon, *op. cit.*, pp. 279-280.

¹⁹⁷ El derrocamiento de Romero fue seguido por una actitud más beligerante de las organizaciones populares y guerrilleras. Las acciones de protesta se hicieron mucho más disruptivas y las acciones militares se ampliaron de los secuestros a ataques a las fuerzas de seguridad. Charles D. Brockett, *Political movements and violence in Central America...*, *op. cit.*, pp. 234-236 y Paul D. Almeida, *Waves of protest...*, *op. cit.*, pp. 160-169.

¹⁹⁸ William Stanley, *op. cit.*, p. 166.

¹⁹⁹ Adolfo Majano tenía el grado de coronel pero era menos antiguo que los coroneles que se hicieron del mando después de la salida de Romero. Además, a diferencia de Gutiérrez, García, Carranza y otros oficiales superiores, Majano siguió una carrera fundamentalmente académica y alejada de las disputas del poder y del mando de tropas, lo cual limitaba su estatus y autoridad dentro del cuerpo de oficiales. Sara Gordon, *op. cit.*, p. 279.

estos selló la derrota total de todos aquellos que propugnaron una salida reformista y democrática a la crisis.²⁰⁰ A partir de ese momento, a excepción de los militares, todos los funcionarios del gobierno de la JRG renunciaron. En su carta de renuncia denunciaron la “derechización de la Fuerza Armada y del proceso de cambio”, que bloqueaba toda posibilidad de democratización y de llevar a cabo las reformas estructurales necesarias.²⁰¹

Ungo y Mayorga renunciaron a la JRG no sin antes manifestar su decepción ante el fracaso del proyecto nacional que consideraron como “una ruptura con el sistema político-militar vigente durante varias décadas”. Obstaculizado el proceso de cambio y una vez iniciado el retorno a las vías represivas, terminaron reconociendo que la junta sólo tuvo un “poder formal y nominal, sin mayor capacidad de imponer su autoridad para conducir el proceso de democratización y cambio social”.²⁰²

La violenta represión y la muerte del espíritu reformista de octubre de 1979, sin duda hicieron recordar los fallidos golpes de Estado e intentos de reforma dirigidos por los militares. Todo indicaba que el ejército utilizaba de nueva cuenta el discurso de la reforma y del cambio en espera de que ello confirmara el principio de *El gatopardo* de Lampedusa: “Si queremos que todo siga igual, es necesario que todo cambie”.

Pese a su insistencia por limpiar la imagen de su institución y distanciarse del gobierno del general Romero, los miembros institucionalistas de la FAES no aceptaron

²⁰⁰ Los funcionarios les solicitaron, entre otras cosas, que fuera la JRG la que asumiera la efectiva comandancia general del ejército, que el Estado Mayor dejará de ser el representante del ejército ante la JRG, que los militares dejaran de intervenir en los conflictos laborales y que se abriera un diálogo con las organizaciones populares. “El gabinete de gobierno, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de instituciones autónomas, se dirigen a las fuerzas armadas por intermedio del COPEFA”, 28 de diciembre de 1979, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 117-119.

²⁰¹ Véanse: “Renuncia irrevocable del gabinete, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de instituciones autónomas, ante posición del COPEFA”, 3 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 121-122.

²⁰² “Román Mayorga Quirós y Guillermo Manuel Ungo se solidarizan con altos funcionarios del Estado y renuncian como miembros de la Junta Revolucionaria de Gobierno”, 3 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 122-123.

que la solución de la crisis precisara de un cambio de régimen; aceptaban la intervención de las fuerzas civiles democráticas anteriormente relegadas como un mal necesario. Sin embargo, aquello no significaba que estuvieran dispuestos a ceder totalmente el “poder del Estado”. Una cosa era permitir que una institución colegiada, “compuesta mayoritariamente por elementos civiles”, fuera la que firmara decretos, distribuyera cargos públicos o dirigiera la política exterior, y otra muy distinta que dicha institución pretendiera someter al ejército e inmiscuirse en su función de imponer el orden.

No obstante lo anterior, los militares, independientemente de que fueran institucionalistas o reformistas, tenían claro que la configuración del poder no podía seguir igual. La amenaza que se enfrentaba era sólo comparable a lo acontecido en los años previos a 1932, por lo que pese a su reticencia a no ceder sus cuotas de poder, los uniformados tuvieron que aceptar a regañadientes que era imposible seguir ostentando el control absoluto del Estado. Se reconoció que el régimen y el rol del estamento militar debían cambiar para afrontar adecuadamente la nueva amenaza insurreccional, pero ello no implicaba que la FAES estuviera dispuesta a convertirse en una institución obediente, apolítica y no deliberante. De allí lo accidentado y contradictorio del proceso político de los primeros años de la década de 1980.

II.II. REFORMA Y REPRESIÓN: ESTADOS UNIDOS, EL PACTO FAES-PDC Y LA APUESTA DE JOSÉ NAPOLEÓN DUARTE

Ante el colapso de la JRG se esperaba que los militares gobernarán por sí mismos o en alianza con la elite económica. Por ello fue sorprendente que los democratacristianos, a contrapelo de sus antiguos aliados, aceptaran crear un nuevo pacto político que

mantuviera con vida el proyecto del JRG.²⁰³ En enero de 1980, en medio de una gran incertidumbre y agitación política, la FAES y el PDC se aliaron oficialmente y se comprometieron a transformar “la estructura de poder económico, social y político del país, para pasar de una estructura oligárquica [...], a una sociedad de amplia participación”.²⁰⁴ Así, el 10 de enero El Salvador tuvo una nueva junta integrada por dos demócratacristianos: José Antonio Morales Ehrlich (candidato a vicepresidente de la UNO en las elecciones de 1976 y ex alcalde de San Salvador) y Héctor Dada (ex Ministro de Relaciones Exteriores de la primera JRG); un civil independiente, Ramón Ávalos; y los coroneles Majano y Gutiérrez.

Inicialmente todo indicaba que la alianza FAES-PDC tendría el mismo destino que el de la primera JRG; de hecho, en un pronunciamiento, la UCA señalaba que el nuevo gobierno carecía de “viabilidad”, pues no estaba “garantizado por una fuerza real [...] dispuesta a oponerse al poder oligárquico hasta las últimas consecuencias”.²⁰⁵ Este análisis ayuda a dimensionar la importancia del total involucramiento del gobierno estadounidense en los asuntos salvadoreños. La potencia enfocó su atención en la crisis salvadoreña y constituyó la única fuerza capaz de contener los embates reaccionarios de la derecha oligárquica, de mantener a flote la alianza entre el PDC y el ejército y el de apoyar con todo su poder la agenda reformista del nuevo pacto.

²⁰³ Sus condiciones eran políticas, económicas y militares. 1) En lo político: que el proceso fuera dirigido a “cambiar las estructuras oligárquicas” y se excluyera del gobierno a todos los representantes de la empresa privada. 2) En lo económico-social: que se llevara a cabo lo más pronto posible la reforma agraria, la nacionalización del sistema financiero y la nacionalización del comercio exterior del café, algodón, azúcar y los productos del mar. 3) En lo militar: mayor poder a la JRG y que los cuerpos de seguridad respetaran los derechos humanos. “Alternativa del Partido Demócrata Cristiano para formar el nuevo gobierno”, 31 de diciembre de 1979, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 131-132.

²⁰⁴ “La fuerza armada al pueblo salvadoreño”, 9 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 132-133.

²⁰⁵ “Pronunciamiento de la UCA ante la nueva situación de el país”, 2 de febrero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, p. 12.

La intervención de la embajada de EE.UU. en El Salvador en los días previos y posteriores al golpe de Estado de 1979 había sido más bien fría y distante.²⁰⁶ Pero tras la fractura de la JRG y el evidente fortalecimiento de las bases sociales y militares de los insurgentes, las autoridades estadounidenses temieron que una dictadura militar altamente represiva, sin legitimidad nacional y en vías de convertir a El Salvador en un Estado paria, sería incapaz de resistir el estallido revolucionario.

Por otra parte, en 1980, año de elecciones presidenciales en EE.UU., James Carter buscaba reelegirse como Presidente y revertir el deterioro de su imagen debido al ambiente internacional poco halagador.²⁰⁷ En El Salvador, Carter no estaba dispuesto a permitir un fracaso más y haría todo lo posible por hacer frente a la crisis procurando no abandonar los principios rectores de su política exterior: la defensa de los derechos humanos y la democracia.²⁰⁸

Todo presidente estadounidense durante la Guerra Fría, y Carter no fue la excepción, asumió como un asunto de máximo interés para la seguridad nacional la expansión del comunismo. Para la administración Carter, no obstante, en El Salvador la amenaza comunista-revolucionaria era simplemente consecuencia del autoritarismo represivo y de un sistema económico en extremo inequitativo. Un gobierno de coalición

²⁰⁶ Según William Stanley los diplomáticos estadounidenses desconfiaban de la JRG por incluir a renombrados comunistas del partido Unión Democrática Nacional (UDN). Además no tenían confianza en el MJM pues pensaban que los jóvenes oficiales ponían en riesgo la unidad del ejército en beneficio de los grupos guerrilleros. W. Stanley, *op. cit.*, pp. 169-174.

²⁰⁷ A las incursiones de Cuba y la Unión Soviética en el tercer mundo y la emergencia en Irán de un régimen abiertamente contrario a Estados Unidos, se sumaron las crisis en Granada y Nicaragua donde surgieron gobiernos adeptos a Cuba y al bloque soviético.

²⁰⁸ Carter fijó su política exterior dando importancia a los derechos humanos y la democracia. Su doctrina intentó dejar atrás las políticas que llevaron a las intervenciones armadas de EE.UU. en el tercer mundo: el cinismo de la *realpolitik*, el apoyo a regímenes autoritarios en nombre de la lucha contra el comunismo y el tildar de revolución o subversión soviética todo intento reformador. Como dijo el mismo Carter en 1977, “ahora nos hemos liberado de ese miedo excesivo al comunismo que nos llevaba a adoptar a cualquier dictador que compartiera con nosotros ese miedo”. Véase Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1987, pp. 16-17, 166-167 y 171.

entre el ejército y los sectores políticos moderados que iniciara la construcción de la democracia y, a un mismo tiempo, que fuera capaz de impedir la victoria militar de los revolucionarios fue visto como una medida profiláctica adecuada.²⁰⁹ Ambos objetivos se lograrían mediante el seguimiento de una estrategia política y militar. La primera, implicaba “romper el poder de la oligarquía terrateniente y llevar a cabo reformas sociales y económicas que quitaran banderas a la izquierda y ganaran apoyo para el gobierno «centrista» y «reformista»”. La estrategia militar consistiría en proveer equipo y entrenamiento a la FAES para que llevara a cabo una “guerra de contrainsurgencia limpia”; es decir, respetando los derechos humanos y haciendo un “mínimo y bien dirigido uso de la fuerza”.²¹⁰

Inicialmente en la administración Carter reinaba el optimismo sobre la estrategia a seguir. No obstante, en la práctica el experimento no resultó como se previó. Carter y el PDC contaban con que las reformas político-económicas detendrían el avance de los revolucionarios y debilitarían al sector más conservador y agrario de la elite económica y la extrema derecha. Pero pronto se hizo evidente que estas estimaciones subestimaron la capacidad de reacción de los sectores extremistas y, peor aún, dieron por sentado que el ejército salvadoreño limitaría su arraigada proclividad a la violencia desmedida.

La izquierda revolucionaria lejos de amilanarse o considerar el diálogo con la nueva junta, comenzó los preparativos para la que creían era la única salida viable a la crisis: la insurrección armada. En el otro polo, la elite económica y sus representantes de extrema derecha consideraron al gobierno como adversario desde que éste coqueteara con

²⁰⁹ Robert Pastor, “Continuity and change in U.S. foreign policy: Carter and Reagan on El Salvador”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, núm. 2, invierno de 1984, p. 184.

²¹⁰ Hugh Byrne, *El Salvador's civil war...*, *op. cit.*, pp. 61-61, Mark Peceny y William D. Stanley, “Counterinsurgency in El Salvador”, *Politics & Society*, vol. 38, núm. 1, marzo de 2010, p. 74 y Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 130-131.

la idea de dialogar con la oposición y, especialmente, desde que se ejecutó el mayor golpe en contra de los intereses de la facción agroexportadora de oligarquía: la reforma agraria, la nacionalización de la banca privada y la nacionalización del comercio exterior.²¹¹ Paradójicamente, las extremas coincidieron en tener como enemigo principal al nuevo gobierno y ambos optaron también por recurrir a formas de lucha antisistémicas. Las organizaciones guerrilleras intensificaron los asesinatos selectivos y los ataques a las fuerzas de seguridad. Sólo entre enero y diciembre de 1980 se calcula que 1,243 personas, entre civiles y militares, fueron asesinadas por las organizaciones político-militares de izquierda.²¹² Sin embargo, su contraparte no se quedó en la inacción y también recurrió a conspiraciones golpistas y a la organización de escuadrones de la muerte.²¹³

Ante el robustecimiento del enemigo revolucionario, las fuerzas de seguridad y el ejército encubrieron y colaboraron con los escuadrones de la muerte y emprendieron una campaña de represión y aniquilamiento de todo aquello que fuera o pareciera comunista. Entre 1980 y 1983 se reeditarían los tiempos aciagos de 1932. Según algunas cifras, entre 1980 y 1983 la suma de los civiles que fueron asesinados por el ejército, los cuerpos de seguridad y los escuadrones de la muerte, ascendió a casi cuarenta mil personas.²¹⁴ El Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador describe lo acontecido de la siguiente manera:

²¹¹ Es mucho lo que se ha escrito sobre los beneficios, las deficiencias y la poca profundidad que tuvieron todas estas reformas, especialmente la agraria. Los interesados pueden consultar, entre otros, los siguientes análisis: Instituto de Investigaciones Económicas, “Evaluación económica de las reformas”, *ECA*, vol. 37, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 507-539, Wim Pelupessy, *The limits of economic reform in El Salvador*, Londres, McMillan Press, 1997, Alexander Segovia, *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, Guatemala, F&G Editores, 2002 y David Browning, “Agrarian reform in El Salvador”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 1983, pp. 399-426.

²¹² William Stanley, *op. cit.*, p. 206.

²¹³ Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 132-136.

²¹⁴ Jorge Cáceres Prendes, “Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular. El Salvador 1980-1987”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 14, núm. 1-2, 1988, p. 56.

“La instauración de la violencia de manera sistemática, el terror y la desconfianza en la población civil son los rasgos esenciales de ese período. La desarticulación de cualquier movimiento opositor o disidente por medio de detenciones arbitrarias, asesinatos, desaparición selectiva e indiscriminada de dirigentes devinieron en práctica común. [...] A partir de 1980 se suceden varios ataques sin discriminación contra la población civil no combatiente y ejecuciones sumarias colectivas que afectan particularmente a la población rural”.²¹⁵

Efectivamente, en los primeros cuatro años de los ochenta “se concentró más del 75% de los graves hechos de violencia”; y de ellos los “testimonios atribuyeron casi 85% de los casos a los agentes del Estado, a grupos paramilitares aliados a estos y a los escuadrones de la muerte”.²¹⁶ La violencia no discriminó a nadie. Sólo en 1980 casi doce mil personas consideradas enemigas del Estado, comunistas o colaboradoras de los grupos guerrilleros perderían la vida salvajemente. 1980 sería también el inicio de varias masacres de campesinos, siendo la más tristemente ilustrativa de ese año la del Río Sumpul (mayo de 1980), donde no menos de trescientas personas fueron masacradas por elementos de las fuerzas armadas.

Pese a esto, la administración Carter no retiró su apoyo al Estado salvadoreño y tampoco hizo más por impedir el indiscriminado derramamiento de sangre. Solamente el asesinato de unas religiosas estadounidenses por parte de las fuerzas de seguridad hizo que suspendiera, en diciembre de 1980, la ayuda militar a El Salvador. Pero dicha suspensión sólo duró poco más de un mes, pues ante la “ofensiva final” que las guerrillas lanzaron en enero de 1981, Carter reanudó la ayuda militar.²¹⁷

Esta decisión hizo que El Salvador constituyera el fracaso más rotundo de la política de “defensa de derechos humanos” del gobierno de Carter. Pero la administración

²¹⁵ Comisión de la Verdad de la ONU, *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*, San Sebastián, Gakoa-Tercera Prensa, 1993, pp. 15-17.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 45 y 47.

²¹⁷ Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central...*, *op. cit.*, pp. 179-180.

estadunidense prefirió esto, a que hubiera una segunda revolución triunfante en Centroamérica y que los intereses geopolíticos de EE.UU. se vieran más afectados. Sin embargo, que Carter decidiera no “perder” El Salvador a costa de seguir apoyando a un régimen político que ejercía, fomentaba y encubría el terrorismo, resulta menos insólito que el hecho de que el PDC, liderado por el histórico José Napoleón Duarte, siguiera acompañando a los militares y aceptara compartir la responsabilidad del brutal derramamiento de sangre. Visto en perspectiva, los miembros del PDC que decidieron mantener el pacto con el ejército llevaron en sus hombros una pesadísima carga. Ya fuera que lo vieran con angustia o esperanza, para todos los actores políticos el conflicto bélico se veía en el horizonte. Duarte y los demócratacristianos que lo acompañaron asumieron su posición con ambos sentimientos. Angustia por ser cómplices tácitos de la represión, pero también con esperanza porque a pesar de todo consideraban que por fin tendrían la oportunidad histórica de ser los arquitectos de un nuevo sistema político que impediría la revolución y que conduciría al país hacia la democracia.

La desintegración de la JRG colocó ante un difícil dilema a todas las fuerzas democráticas que surgieron y lucharon pacíficamente contra el autoritarismo-oligárquico desde los años de 1960 ¿Qué hacer ante el clima de violencia y de extrema polarización que impedía toda coexistencia democrática?²¹⁸ Los tres partidos políticos que formaron parte de la UNO se separaron en enero de 1980 y cada uno tomó su decisión. Los comunistas ingresaron al FMLN y los socialdemócratas se unieron al FDR y se aliaron con los guerrilleros en busca de la revolución. El PDC, en cambio, mantuvo sus preceptos pacifistas y democráticos; de modo que siguió inclinándose por el reformismo; es decir,

²¹⁸ Rubén Zamora, “Democratic transition or modernization? The case of El Salvador since 1979”, en Jorge I. Domínguez y Marc Lindenberg (eds.), *Democratic transitions in Central America*, Florida, The University Press of Florida, 1997, p. 170.

por intentar desarrollar una reforma social profunda y crear instituciones que permitieran la concertación de todos los actores políticos. Para que dicha opción fuera posible, consideraron que no había otro camino que apoyarse en EE.UU y pactar con la FAES.

La estrategia del partido, formulada por Napoleón Duarte, estuvo compuesta de cuatro pilares. El primero fue el reconocimiento de que sin la anuencia de los militares ningún cambio político era posible. Tras casi diez lustros de gobiernos militares y a las puertas de una guerra civil, Duarte consideraba que los militares no se retirarían a los cuarteles a obedecer las órdenes de un gobierno civil.²¹⁹ Reconoció que cualquier proyecto político tendría que ajustarse primero a los intereses de los militares y no obstruir sus esfuerzos por derrotar a la guerrilla.²²⁰ En su visión, ello fortalecería la alianza entre ambas partes y obtendría la aquiescencia de los uniformados para cederles la dirección del gobierno y no obstruir las reformas.²²¹ En segundo lugar, había que debilitar a la derecha reaccionaria y a la izquierda revolucionaria mediante el fortaleciendo del apoyo popular del centro democrático; y eso pasaba por no claudicar en el tema de las reformas económicas y el progresivo desplazamiento de los militares del campo político. Tercero, preparar el terreno para celebrar la elección de una asamblea constituyente que

²¹⁹ El análisis del PDC coincide con el de Alain Rouquié, para quien los militares “han acordado, en general, retirarse del poder sólo dentro del marco de ciertas garantías: han procurado, hasta donde les fue posible, fijar las reglas del juego subsecuente, y, lo que es más, no dudaron, cuando la situación lo permitió, [...] que se les concediera el derecho permanente a supervisar las decisiones políticas posteriores”. Alain Rouquié, “La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina”, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 189.

²²⁰ Según Duarte, “en la mente de los militares el tema era si nuestro plan político les ayudaría a derrotar a la guerrilla o perjudicaría al ejército por nuestra insistencia en aplicar la ley y respetar los derechos humanos. [...] Era el choque de dos mentalidades. Ellos consideraban cualquier control sobre los abusos de autoridad como nuestra manera de evitar el enfrentamiento con las guerrillas. Nosotros considerábamos que los controles eran esenciales porque nosotros mismos habíamos sufrido abusos”. José Napoleón Duarte, *Duarte: my story*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1986, p. 108.

²²¹ Duarte llegó a la conclusión de que “si estaba forzado a escoger entre convertir a las guerrillas marxistas a [su] filosofía democrática y tratar de convencer a los oficiales, tenía mejores oportunidades con las fuerzas armadas”. *Ibid.*, p. 106.

tendría la misión de redactar una nueva constitución. Y por último, obtener respaldo internacional en términos materiales y diplomáticos. Duarte creyó encontrar en EE.UU. al aliado perfecto, pues únicamente la potencia podía amalgamar el pacto FAES-PDC, financiar las reformas, subordinar a la extrema derecha oligárquica, coadyuvar en la construcción de la democracia y contener la ola revolucionaria.²²²

Duarte apostó todo por la oportunidad histórica que se le presentaba, aun cuando las condiciones eran más que adversas. Pero para un grupo de líderes demócratacristianos que no compartieron las tesis de Duarte y que terminaron renunciando al partido, entre los que estaban Rubén Zamora y Héctor Dada, el costo iba más allá de lo admisible. Según éstos la represión exacerbada era indignante, pero lo era más la “tolerancia continuada de este estado de cosas, por parte del partido y de sus altos personeros”.²²³ Aunque Duarte aceptaba que el terrorismo de Estado era contrario a la naturaleza del PDC, se mantuvo firme en mantener el pacto con la FAES convencido de que sólo la junta podía salvar al país del comunismo y de que la derecha oligárquica tomara el poder para desatar un derramamiento de sangre aún peor.

En este sentido, y pese a sus fallidos esfuerzos por hacer que el ejército redujera el uso de la violencia y el terrorismo de Estado, Duarte asumió que seguir en la junta, “era la única respuesta positiva que podía hacer ante el terrible desastre que se cernía sobre El Salvador”.²²⁴ La revolución de las izquierdas armadas o la toma del poder de la oligarquía

²²² Véase Terry Lynn Karl, “The Christian Democratic Party and the prospects for democratization in El Salvador”, en Jan L. Flora y Edelberto Torres-Rivas (eds.), *Sociology of “developing societies”*: *Central America*, Londres, Macmillan Education, 1989, pp. 142-146.

²²³ “Carta de renuncia de miembros de la dirigencia del Partido Demócrata Cristiano”, 10 de marzo de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 377-378, marzo-abril de 1980, pp. 378-379.

²²⁴ Hacia finales de 1980, cuando el número de víctimas era de casi doce mil personas y el gobierno de Carter canceló su ayuda por el asesinato de las monjas estadounidenses, Duarte amenazó con renunciar a la junta esperando que el ejército redujera los abusos, expulsara a los oficiales implicados en violaciones a los derechos humanos y cediera algo de poder en el tema del orden y la seguridad. Al final,

y la extrema derecha eran, según su apreciación, peor que el contexto de anarquía y violencia generalizada que azotaba al país. Estas posibilidades implicaban el exterminio del contrario y cerraban de tajo cualquier posibilidad de llegar a construir una democracia en el futuro. Por tanto, Duarte se resignó a seguir aliado a los militares seguro de que a la larga ello era necesario para que la democracia pudiera construirse en el futuro.²²⁵

II.III. DEL MILITARISMO AL CONFLICTO DE BAJA INTENSIDAD: LA POLÍTICA EXTERIOR DE REAGAN HACIA EL SALVADOR

La guerra civil inició formalmente en enero de 1981. La “ofensiva final” del FMLN, desatada en todo el país entre el diez y el veinticinco de enero, demostró la fuerza de los insurgentes y puso de manifiesto que la sobrevivencia del régimen dependería del aliado estadounidense. Desde ese mismo mes, la potencia pasó a ser liderada por un nuevo Presidente, el republicano Ronald Reagan, cuya agenda de política exterior e interpretación de la realidad eran diametralmente opuestas a las de Carter.²²⁶

De acuerdo con Reagan, la política exterior de Carter estaba destinada a fracasar desde que no reparaba en que la amenaza revolucionaria en El Salvador, como en otras partes del tercer mundo, era inequívocamente una estrategia expansionista del comunismo internacional; es decir, del “imperio del mal” (Unión Soviética, Cuba y los países del

Duarte optó por continuar acompañando a los militares a cambio de presidir la junta de gobierno y la destitución de algunos oficiales de alto rango. No obstante, sólo asumió funciones legislativas y administrativas y no las de seguridad, por lo que la represión no menguó. José Napoleón Duarte, *op. cit.*, p. 116.

²²⁵ *Ibid.*, p. 132.

²²⁶ Por ejemplo, Jeane Kirkpatrick, asesora de política exterior de Reagan y embajadora de EE.UU. en la ONU (1981-1985), sostenía que los objetivos de política exterior de Carter, como los derechos humanos y la democracia, eran “todos abstractos” y que sus políticas habían probado “ser no sólo incapaces de manejar los problemas de la expansión soviético-cubana en el área, sino que [contribuyeron] positivamente a ella”. Véase, Jeane Kirkpatrick, “U.S. security and Latin America”, en Bruce Larkin (ed.), *Vital interests. The soviet issue in U.S. Central American policy*, Londres, Lynne Rienner Publisher, 1988, pp. 49-71.

Pacto de Varsovia). “Los revolucionarios marxistas totalitarios”, dirá Reagan, “son apoyados por La Habana y Moscú [...] ¿Debemos permitir que Granada, Nicaragua y El Salvador se conviertan en «nuevas Cubas», en nuevas tierras para la ubicación de brigadas soviéticas de combate?”²²⁷ De este diagnóstico, que además de ser desproporcionado tergiversaba totalmente la realidad, se desprendió una solución bastante elemental: ante la agresión soviético-cubana en el istmo, se utilizarían todos los medios para vencer a los insurgentes y demostrar que EE.UU. estaba de regreso para contener y hacer retroceder al comunismo.

Para este frente de batalla, Reagan pondría en práctica lo que Henry Kissinger denominó como “Doctrina Reagan”; a saber, la ayuda irrestricta a todo gobierno o grupo rebelde que combatiera al comunismo.²²⁸ Así, El Salvador y Centroamérica parecían la arena perfecta para desarrollar la doctrina y “demostrar cómo tratar con el maligno comunismo. Nada de contemplaciones o dialogar con gente que «miente y engaña»”. La victoria militar “parecía alcanzable a un relativo bajo costo”, por lo que Reagan consideraba que el “incremento de la ayuda militar sería la ruta más práctica hacia el exterminio de la insurgencia”.²²⁹ Estos planteamientos obviaban las causas intrínsecas del conflicto, pues este era una arista más de la Guerra Fría.

La retórica anticomunista de Reagan y su objetivo de aniquilar o forzar la rendición del FMLN fue recibida con justificado temor por Duarte, ya que se abría la

²²⁷ Ronald Reagan, “Peace and security in the 1980's”, 17 de marzo de 1980, cit. en Luis Maira, “Reagan and Central America: strategy through a fractured lens”, en Martin Diskin (ed.), *Trouble in our backyard. Central America and the United States in the eighties*, Nueva York, Pantheon Books, 1983, p. 43.

²²⁸ Según Kissinger la doctrina “equivalía a una estrategia de ayudar al enemigo de su propio enemigo”, por lo que no sólo se dio “ayuda a los auténticos demócratas (como en Polonia), sino también a los fundamentalistas islámicos (asociados a los iraníes) en Afganistán, a los derechistas en la América Central y a jefes tribales en África”. Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 770.

²²⁹ Martin Diskin, “Introduction”, en Martin Diskin (ed.), *Trouble in our backyard. Central America and the United States in the eighties*, Nueva York, Pantheon Books, 1983, p. XIX.

posibilidad de que las reformas y el proceso de cambio político que deseaba se interrumpieran en favor de la solución militar.²³⁰ En efecto, en sus primeros meses la estrategia de Washington fue acabar con la guerrilla. Para ello se lanzó una contraofensiva militar, diplomática y propagandística. En lo militar se estructuró una nueva estrategia y se redobló el monto de ayuda económica para la FAES.²³¹ En lo diplomático se trató de convencer a la comunidad internacional de que el FMLN era parte de una conspiración elaborada por los soviéticos, dirigida por Cuba y apoyada por los sandinistas.²³² Y finalmente se trató de convencer al público y al legislativo estadounidenses de que la crisis salvadoreña constituía un asunto de seguridad nacional.

La estrategia, no obstante, fracasó en todos los frentes. Desde mediados de 1981, el FMLN pasó a la ofensiva nuevamente y el ejército comenzó a perder el control de extensas zonas del Norte y el Oriente del país. En lo diplomático, los gobiernos europeos y latinoamericanos prefirieron apoyar soluciones políticas por sobre cualquier respuesta militar a la crisis;²³³ y en el plano interno, el público y los congresistas estadounidenses no

²³⁰ Duarte tenía razones para temer. La principal asesora en política exterior de Reagan, Jeane Kirkpatrick, consideraba que los intentos de Carter por democratizar dictaduras autoritarias cercanas a Estados Unidos, como Irán o Nicaragua, sólo sirvió para que movimientos revolucionarios instauraran regímenes totalitarios aliados a Moscú. Véase Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and double standards", *Commentary*, noviembre de 1979, pp. 34-45.

²³¹ La estrategia fue creada a mediados de 1981 por una comisión del Pentágono dirigida por el General Fred Woerner y los mandos superiores de la FAES. En el informe de la comisión, conocido como "Reporte Woerner", se estableció que la campaña militar necesitaría una gran inversión. De hecho, en marzo la asistencia militar fue de veinticinco millones de dólares, una cifra que sería superada más adelante pero que en ese momento era más de lo que el país había recibido entre 1946 y 1980. Thomas Carothers, *In the name of democracy: U.S. policy toward Latin America in the Reagan years*, Los Angeles, University of California Press, 1991, pp. 17 y 21.

²³² Para este fin, en febrero de 1981 Washington difundió el informe conocido como "White Paper", con el que se intentó demostrar el envío de armas al FMLN de los países del bloque comunista. Con esa información, Reagan envió emisarios a visitar a los gobiernos europeos y latinoamericanos para obtener respaldo internacional a su política militarista. Alain Rouquié, *op. cit.*, pp. 186-187.

²³³ El golpe más contundente que recibió EE.UU. en este rubro se produjo cuando los gobiernos de México y Francia emitieron la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador, en la que reconocieron al FMLN como "una fuerza política representativa"; llamaban al gobierno y a los guerrilleros a entablar "negociaciones necesarias para una solución política de la crisis" y pedían a la comunidad internacional

aceptaron el análisis apocalíptico sobre la amenaza comunista en El Salvador, ni la idea de apoyar a un gobierno represivo, violador de los derechos humanos y asesino de ciudadanos estadounidenses.²³⁴

Esto último fue un fuerte revés para el gobierno estadounidense. Reagan intentó disipar los temores y suspicacias sobre su política en El Salvador declarando que no habría involucramiento de tropas de EE.UU. en la guerra y descalificando las violaciones a los derechos humanos por parte del ejército y las fuerzas de seguridad.²³⁵ Sin embargo, nada evitó que en mayo de 1981 ambas cámaras del Congreso decretaran que toda la ayuda presente y futura al gobierno salvadoreño estuviera condicionada a que Reagan “certificara” que el gobierno salvadoreño avanzaba en el tema de los derechos humanos y su sistema democrático.²³⁶

La necesidad de acoplar la política exterior con los imperativos internos llevó a Reagan a modificar sustancialmente sus estrategias contrarrevolucionarias en El Salvador. Los límites a su política beligerante no estuvieron en El Salvador, sino en su mismo territorio. Los contrapesos del legislativo, la apatía del pueblo estadounidense sobre la amenaza comunista en el istmo y la efectiva movilización de organizaciones defensoras de derechos humanos impusieron un poder de veto insuperable.²³⁷

evitar “toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador”. Véase “Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador”, 28 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 37, núm. 395, septiembre de 1981, p. 916.

²³⁴ Un mes después del asesinato de las religiosas estadounidenses por efectivos de la Guardia Nacional, otros dos ciudadanos de ese país, Michael Hammer y Mark Pearlman, asesores del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD, por sus siglas en inglés), fueron ejecutados por elementos de dicha corporación junto con José Rodolfo Viera, Presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Véase Comisión de la Verdad de la ONU, *op. cit.*, pp. 151-155.

²³⁵ Enrique Baloyra, *op. cit.*, pp. 166-167 y 174-177.

²³⁶ Véanse Cynthia Arnson, “The Reagan administration, Congress, and Central America: the search for consensus”, en Nora Hamilton, Jeffrey Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor (eds.), *Crisis in Central America: regional dynamics and U.S. policy in the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 39-40, Luis Maira, art. cit., p. 40 y Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, p. 150.

²³⁷ Tamar Jacoby, “The Reagan turnaround on human rights”, *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 5, 1986, pp. 1066-1086.

Aunque el Presidente estadounidense compartía el anticomunismo beligerante de los “halcones” de su gobierno y aspiraba a resolver militarmente la crisis salvadoreña, se vio obligado a cambiar el tono de su política y a dar preeminencia a los sectores moderados. Éstos tenían una visión más cercana a la de Carter y como él pensaban que la agresión comunista era sólo el catalizador de un conflicto cuyos orígenes estaban en las anquilosadas, autoritarias e injustas estructuras políticas y económicas; por lo que creían que el factor militar no debía marginar los esfuerzos por democratizar El Salvador.²³⁸ Como consecuencia, la cruzada anticomunista de Reagan incluyó a la democracia para justificarla ante el pueblo y los legisladores de su país.²³⁹ Para El Salvador, esto significó un tratamiento más moderado de la situación. Por supuesto que el tema de la amenaza comunista y el factor militar no desaparecieron, pero en adelante se pregonó que la base de la estrategia sería la promoción de la democracia electoral y los derechos humanos.²⁴⁰

Para ese entonces, la doctrina de la guerra o Conflicto de Baja Intensidad (CBI) comenzaba a estar en boga en Washington y su versión contrainsurgente fue pensada para ponerse en práctica en El Salvador.²⁴¹ Con base en la CBI, se reconoció que el

²³⁸ De acuerdo con Thomas Carothers, desde mediados de 1981 los halcones dejaron de marcar la pauta de la política hacia El Salvador, y Washington adoptó los postulados de los moderados para derrotar a la insurgencia salvadoreña. Thomas Carothers, *op. cit.*, pp. 17-20.

²³⁹ En su segundo mandato presidencial el tema de la promoción de la democracia tendría su propia agenda y se convertiría en un asunto primordial para Reagan, especialmente en los países de América del Sur. *Ibid.*, pp. 117-195.

²⁴⁰ Véase por ejemplo: “Struggle for democracy in Central America”, discurso del Secretario de Estado George Shultz, Dallas, 15 de abril de 1983, en United States Department of State, *Realism, strength, negotiation: key foreign policy statements of the Reagan administration*, Washington, D.C., Bureau of Public Affairs, 1984, pp. 124-127.

²⁴¹ El CBI debe entenderse como “una lucha político-militar limitada para alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos o psicológicos. Es muchas veces prolongado y varía de presiones diplomáticas, económicas y psicosociales hasta el terrorismo y la contrainsurgencia. El conflicto de baja intensidad generalmente se limita a un área geográfica y muchas veces se caracteriza por constreñimientos en las armas, tácticas y nivel de violencia”. Raúl Sohr, *Para entender la guerra*, México, Alianza Editorial, 1990, p. 34. Para un análisis pormenorizado de todo lo relevante al CBI puede revisarse, entre otros, a Michael T. Klare y Peter Kornbluh, “El nuevo intervencionismo: la guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta”, en M. T. Klare y P. Kornbluh (coords.), *Contraingurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80...*, *op. cit.*, pp. 11-32 y Lilia Bermúdez, *op. cit.*, pp. 74-90.

salvadoreño era un conflicto de tipo mixto donde se combinaban aspectos políticos y militares. Así, la solución exigía igualmente una respuesta integral.²⁴² La importancia de la doctrina del CBI para el gobierno de Reagan es que efectivamente implicaba la casi nula participación de tropas estadounidenses y hacía ahínco en acciones destinadas a ganar “las mentes y los corazones” de los salvadoreños mediante la coordinación de planes políticos, económicos y militares implementados directamente por el gobierno salvadoreño. Así, se lograba responder afirmativamente a los condicionantes y resquemores de los legisladores y la opinión pública estadounidenses, pero al mismo tiempo defender los intereses geopolíticos y las metas anticomunistas de Reagan.²⁴³

Reconociendo que el gobierno salvadoreño debía demostrar a sus propios ciudadanos y al mundo que era una opción real y legítima frente al FMLN, Washington procuró que el gobierno salvadoreño respondiera adecuadamente en el campo de batalla pero principalmente en lo político. Sin duda, el Informe de la Comisión Nacional Bipartidista sobre Centroamérica, mejor conocido como Informe Kissinger, es el culmen de ello.²⁴⁴ El documento, firmado por congresistas de los dos partidos políticos estadounidenses, retomaba la conexión soviético-cubana con la salvedad de que se

²⁴² Según los militares estadounidenses que dieron forma a la doctrina del CBI, ésta “no admite soluciones puramente militares. [...] Es un proceso de largo plazo en el cual las opciones políticas, económicas y psicológicas proveen el mejor camino para el triunfo final [...]”. Donald Morelli y Michael Ferguson, “Low-intensity Conflict: an operational perspective”, *Military Review*, vol. LXIV, núm. 11, noviembre de 1984, pp. 4 y 6, cit. cit. en Lilia Bermúdez, *op. cit.*, p. 76.

²⁴³ En cierto sentido la conquista de las “mentes y los corazones” también incluyó al pueblo estadounidense. Debido a que la amenaza comunista jamás logró impresionar a la opinión pública tanto como la represión perpetrada por el gobierno salvadoreño, el gobierno de Reagan necesitaba limpiar la cara de su aliado salvadoreño para volverlo más presentable. Michael T. Klare y Peter Kornbluh, art. cit., pp. 24-30.

²⁴⁴ La comisión fue creada por Reagan el 19 de febrero de 1983 y comandada por el ex Secretario de Estado Henry Kissinger. El objetivo de la comisión, según el mismo Reagan, era ayudar a crear “una política de largo plazo para Estados Unidos, que responda de la mejor manera posible al desafío del desarrollo social, económico y democrático de la región y a las amenazas internas y externas a su seguridad”. La comisión respondió así a la urgente necesidad del Presidente estadounidense para alcanzar un consenso y el apoyo de los legisladores sobre la política en Centroamérica. Para un análisis completo de la comisión y su informe véase Gregorio Selser, *Traducción, introducción, notas críticas, comentarios y epílogo del Informe Kissinger contra Centroamérica*, México, El Día, 1984.

reconocía que ello no produjo “los padecimientos que hicieron posible la insurrección”.²⁴⁵

Las fuentes estaban en un ambiente de “histórica pobreza, injusticia social, expectativas frustradas y sistemas políticos cerrados”, el cual fue aprovechado e intensificado por “la insurgencia comunista promovida desde el exterior”.²⁴⁶ Según la comisión, la respuesta de EE.UU. a la crisis debía regirse por cuatro directrices:

1. Apoyo financiero para propiciar el desarrollo económico y humano del país y una mejor distribución de la riqueza;²⁴⁷
2. Proporcionar mayor ayuda militar “estrictamente condicionada” a los avances verificables en el respeto a los derechos humanos, combate a los escuadrones de la muerte, justicia efectiva para los crímenes políticos, etc.;²⁴⁸
3. Ayudar a “desarrollar y nutrir culturas, instituciones y prácticas democráticas”;²⁴⁹ y
4. Promover el “fin del derramamiento de sangre [...] mediante elecciones libres en las que todos los grupos significativos tengan el derecho a participar”.²⁵⁰

Es difícil establecer si al final Reagan incluyó a la democracia en su política exterior hacia El Salvador como un fin en sí mismo o si aquella fue meramente un lema de batalla y un instrumento más de su guerra contra el movimiento revolucionario. Sin embargo, más allá de las intencionalidades del mandatario estadounidense, el hecho es que en el nuevo contexto el PDC y Duarte, vistos inicialmente con desconfianza por estar

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 224.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 119.

²⁴⁷ *Ibid.*, pp. 156-162.

²⁴⁸ La comisión estableció que los niveles de ayuda militar eran insuficientes y que sólo servían para mantener la guerra pero no para ganarla; por lo que recomendaban que se proveyera “niveles de ayuda militar significativamente mayores [...], de modo que las autoridades salvadoreñas puedan actuar con la seguridad de que la ayuda que necesitan les será proporcionada”. Esa ayuda tendría que estar “estrictamente condicionada a un rápido progreso hacia el pluralismo democrático y el respeto por los derechos humanos, así como a los logros económicos”. *Ibid.*, pp. 253 y 255-256.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 163.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 266.

“demasiado a la izquierda para ser una barrera efectiva contra los marxistas”,²⁵¹ se convirtieron desde finales de 1981 en la piedra angular de la nueva fórmula para resolver la crisis político-militar en El Salvador.

No obstante, en este esquema el diálogo y la negociación con las fuerzas de la izquierda armada quedaron fuera de toda consideración; para el gobierno estadounidense y su aliado salvadoreño el único camino para los rebeldes podía ser la aniquilación o la rendición incondicional; es decir, deponer sus armas, aceptar los términos que se les impusieran y plegarse al orden político en construcción.

II.IV. DESMONTANDO EL VIEJO RÉGIMEN: LAS ELECCIONES DE 1982

Con las reformas económicas en curso y sabedor de que su influencia sobre la conducción de la guerra y el orden público era ínfima,²⁵² Duarte direccionó sus esfuerzos hacia su objetivo primordial: elecciones. La junta, según su visión, “estaba políticamente exhausta”; había entonces que “reescribir las reglas del juego” para poner las cosas a su favor y ello sólo era posible “llamando a elecciones” para una constituyente.²⁵³

Las elecciones, según su visión, eran la base para iniciar “en forma categórica y definitiva el proceso de consolidación de una verdadera y efectiva democracia política”. Lograrlo implicaba forjar un “pluralismo político”, donde “todos los sectores nacionales, que no trasgreden el sistema democrático, [puedan] expresar libremente su visión [...] y

²⁵¹ Robert Pastor, “El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad”, *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 1, julio-septiembre de 1986, p. 12.

²⁵² Duarte aceptó que no tenía oportunidad de hacerse obedecer por la burocracia militar para frenar los abusos. Según Duarte, “Cuando la ayuda militar fue condicionada a los avances en los derechos humanos, el embajador de EE.UU. se volvió más poderoso que yo como presidente. Mis quejas eran menos importantes que las del embajador, porque él controlaba el flujo de dinero”. J. N. Duarte, *op. cit.*, p. 172.

²⁵³ *Ibid.*, p. 173.

contribuir a través de mecanismos democráticos en la conducción política nacional y en la resolución de los problemas más urgentes de nuestro pueblo”.²⁵⁴

En este nuevo marco, según Duarte, la organización partidista y la participación electoral llevarían a una “lucha civilizada en donde las armas son las ideas y los argumentos, en donde los campos de batalla son las urnas y las elecciones”.²⁵⁵ El perfil político de la guerra civil queda definido. Diálogo y negociación no existen en el mapa político, la opción electoral es la estrategia decisiva por la que apuestan José Napoleón Duarte y EE.UU.

En los últimos meses de 1981 se reorganizó el Concejo Central de Elecciones (CCE), se promulgó la Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos y se aprobó la Ley Electoral Transitoria. Duarte invitó a sus antiguos aliados del MNR y la UDN —ambos integrantes del FDR—, a participar en las elecciones. El CCE incluso reconoció al FDR como una fuerza política representativa y le brindó la oportunidad de hacer campaña electoral desde el exterior.

Los partidos del FDR, no obstante, vieron en los gestos del gobierno una estrategia para escindir la alianza revolucionaria y se auto excluyeron aduciendo que no podían haber elecciones libres bajo represión, terrorismo y estado de sitio.²⁵⁶ Para el principal representante del FDR y ex miembro de la JRG, Guillermo Manuel Ungo, no había duda al respecto. Las elecciones, afirmó, no son “más que un falso disfraz, un falso ropaje para continuar una guerra de exterminio popular”. Expresando las opiniones del FMLN y el FDR, Ungo sostuvo que la coalición no aceptaba “elecciones como solución”,

²⁵⁴ PDC, “Las elecciones de marzo: el cimiento de una democracia verdadera”, 21 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 36, núm. 394, agosto de 1981, p. 820.

²⁵⁵ PDC, “El diálogo como instrumento más eficiente para resolver nuestros problemas políticos”, 13 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 36, núm. 394, agosto de 1981, p. 819.

²⁵⁶ Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, p. 158.

y menos éstas que seguían siendo un mero “instrumento de represión, de persecución política e ideológica, de burla de la voluntad popular”.²⁵⁷

Ungo, antiguo compañero de fórmula presidencial de Napoleón Duarte en las elecciones de 1972, hizo una lectura puntual del proceso. Aunque Duarte se considera a sí mismo el apóstol de la democracia que resolverá la crisis salvadoreña mediante elecciones, lo que prevalece es la estrategia de Washington que simplemente busca la “derrota militar y política de las fuerzas populares”, mediante un proyecto de “guerra con elecciones”. De acuerdo con Ungo, las elecciones servirían para evitar el aislamiento internacional del régimen, disfrazando “su política de guerra con esa hoja de parra de una farsa electoral”.²⁵⁸

Sin embargo, al contrario de los frentes de izquierda, la oposición de derecha se organizó rápidamente en cuatro partidos, entre los que se destacó la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), representante de la derecha oligárquica. El entusiasmo con el que ARENA asumió la justa electoral no fue tanto por su convicción democrática como por sus propios intereses. La elección, fijada para marzo de 1982, decidiría la distribución de una asamblea constituyente que además de elaborar una nueva constitución —hecho de por sí trascendental—, estructuraría el nuevo modelo político-institucional del país, definiría el futuro de las reformas económicas, elegiría al Presidente de la República y continuaría por tres años más fungiendo como órgano legislativo.

La preparación de la elección y la campaña electoral fueron ríspidas. Aunado a esto, la violencia propia de la guerra civil aumentó su intensidad en tanto el FMLN

²⁵⁷ Guillermo Manuel Ungo, “Estamos por una solución política”, *El Socialista*, 18-24 de noviembre de 1981, pp. 36-37, cit. en Roberto Turcios, *op. cit.*, pp. 248-249.

²⁵⁸ “Discurso pronunciado por el Dr. Guillermo Manuel Ungo [...] en ocasión de la quinta asamblea de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), Managua, 19-20 de febrero de 1982, p. 5, cit. en Roberto Turcios, *op. cit.*, p. 249.

boicoteó los comicios.²⁵⁹ Sin embargo, el día de la elección el proceso se desarrolló con relativa calma y en términos generales fue considerado como “genuino”. En palabras de Enrique Baloyra, que participó como observador independiente de la elección, ésta “ofreció una posibilidad de escoger, limitada, pero real; hubo intimidación latente y patente, pero no provenía de una sola fuente; el proceso fue relativamente ordenado y se contaron los votos, sin manipulación”.²⁶⁰ Como Baloyra, los observadores internacionales que supervisaron los comicios concluyeron que, pese a las dificultades y deficiencias, en general estos habían sido si no del todo libres, al menos sí imparciales.²⁶¹ Los mismos resultados de las elecciones sirvieron además para desvirtuar las sospechas de que todo estaba arreglado para facilitar una arrolladora victoria del PDC, pues el resultado final dejó bien posicionado a ARENA y mejor aún al bloque de partidos de derecha opuestos a Duarte.

Cuadro III.I. Elecciones Asamblea Constituyente 1982

	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	Partido de Conciliación Nacional (PCN)	Partido Acción Democrática (PAD)	Partido Popular Salvadoreño (PPS)	Partido de Orientación Popular (POP)
Votos	590.644	430.205	273.383	112.787	44.900	17.378
%	40.2%	29.3%	18.6%	7.7%	3.1%	1.2%
Escaños	24	19	14	2	1	0

Fuente: Michael Krennerich, “El Salvador”, en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 317-321.

Ahora bien, pese a que la credibilidad de la elección no fue puesta en duda, el debate político y académico sobre su fin y su naturaleza fue heterogéneo. El gobierno de

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 159.

²⁶⁰ E. Baloyra, *op. cit.*, pp. 230.

²⁶¹ Larry Garber, “El papel de los observadores internacionales en elecciones recientes en Centroamérica”, en Manuel Aragón Reyes et al., *Elecciones y democracia en América Latina: memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, EDUCA-CAPEL, 1988, p. 64.

Reagan, que contribuyó fuertemente en la organización de las elecciones, en su promoción en el exterior y en apoyar financieramente la campaña electoral del PDC,²⁶² celebró efusivamente las votaciones y las consideró un éxito político pese a que su patrocinado no obtuvo los resultados deseados. Esto último no podía empañar su éxito propagandístico. Las imágenes televisadas donde aparecían largas filas de votantes salvadoreños le dieron la vuelta al mundo, y los reportes de los observadores internacionales que dieron cuenta de que los votos se depositaron sin coacción y que fueron contados limpiamente, ayudaron a limpiarle un poco el rostro al Estado salvadoreño.

La conquista de las mentes y los corazones de su pueblo y la obtención de respaldo del legislativo eran la meta, y en ello la Casa Blanca obtuvo un buen resultado. Tras los comicios el Congreso aumentó en casi 100 por ciento la ayuda a El Salvador;²⁶³ de hecho, la solicitud de “Certificación” que Reagan presentó al Congreso, en julio de ese año, se basó en el “importante progreso” que los salvadoreños tuvieron en su “proceso político democrático basado en elecciones libres”.²⁶⁴ El análisis de Duarte fue un poco más mesurado pero no menos triunfalista. Aunque reconocía que la calidad de la elección no había sido óptima y que ésta no traería la paz inmediatamente, consideraba que con ella había cumplido su “misión histórica” de sentar las bases de la democracia.²⁶⁵

El argumento contrario a lo argüido por Duarte y Reagan sostuvo que las elecciones carecían de todo contenido democrático y que eran simplemente “elecciones

²⁶² Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 158-159

²⁶³ Daniel Siegel y Joy Hackel, “El Salvador: la nueva visita de la contrainsurgencia”, en M. T. Klare y P. Kornbluh (coords.), *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la Guerra de Baja Intensidad*, México, Grijalbo, 1990, p. 166.

²⁶⁴ “Texto de la justificación de Certificación del Presidente Reagan sobre El Salvador, presentada al Congreso el 27 de julio de 1982”, en *ECA*, vol. 37, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 965-973.

²⁶⁵ José Napoleón Duarte, *op. cit.*, pp. 182-183.

de demostración”; es decir, una mera “herramienta propagandística y de relaciones públicas” que Washington utilizó para “tranquilizar a la población de EE.UU., distender la oposición doméstica y [...] refrendar [sus] estrategias intervencionistas”.²⁶⁶ Efectivamente, un maestro de las artes comunicacionales como Reagan aprovechó las elecciones para ofrecer la imagen de un El Salvador en proceso de democratización. Para la administración estadounidense las elecciones además resolvían la exigencia internacional de una solución política a la crisis salvadoreña. Enarblando la bandera electoral, Washington y el gobierno de Duarte no veían la necesidad de ningún tipo de diálogo y negociación con los frentes populares. La solución política a la guerra civil era sencillamente que el FMLN depusiera sus armas, se convirtiera en un partido político y participara en los comicios. Las “conversaciones de paz”, sólo podían versar sobre la rendición incondicional del FMLN y el proceso que se seguiría para su sometimiento a las estipulaciones que se le dictaran. Desde que las elecciones se convirtieron en parte integral de la estrategia general para ganar la guerra, los insurgentes sólo tenían dos caminos: el aniquilamiento o la rendición.

Pese a las ofertas públicas para que el FDR participara en las elecciones de 1982, la realidad era que en un ambiente de represión, terrorismo de Estado y de abierta actividad de los escuadrones de la muerte, el FMLN y el FDR no podían tener ninguna actividad político-electoral en El Salvador. De allí que, como se estableciera en las primeras páginas de este capítulo, no pueda hablarse de los comicios de 1982 como unas

²⁶⁶ Edward S. Herman y Frank Brodhead, *Demonstration elections: U.S. staged elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*, Boston, South End Press, 1984, p. 3. Este argumento coincide con el análisis del Centro Universitario de Documentación e Información (CUDI), para el cual la elección “parecía estar diseñada más para mostrar largas colas de votantes”, pues las anomalías y los errores fueron tan graves que incluso se sospechaba que los resultados oficiales habían sido “abultados” en 450 mil votos. Véase CUDI, “Las elecciones de 1982. Realidades detrás de las apariencias”, *ECA*, vol. 37, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 573-596.

elecciones fundacionales de la democracia. Los altísimos niveles de violencia y demás factores que limitaron la libertad de elección y de elegir, como muestran Herman y Brodhead, contradicen la falacia democrática de Reagan y el triunfalismo de Duarte.²⁶⁷ Más aún si se toma en cuenta que entre 1982 y 1983 la FAES realizó diversas masacres en las que fueron asesinados más de once mil civiles inocentes.²⁶⁸

No obstante lo anterior, en medio de todo el caos, la violencia generalizada y el terrorismo de Estado, el viejo autoritarismo-oligárquico inició una etapa de redefinición que cobraría nuevos bríos desde la elección de 1982. Sin duda, las elecciones fueron instrumentalizadas como un medio de propaganda, y no fueron libres, equitativas o inclusivas, pero ello no quita que hayan sido un acontecimiento crucial en el devenir de la transición política del régimen autoritario salvadoreño.

III. LA RECONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN SALVADOREÑO

En su negativa a la invitación para que el FDR participara en las elecciones de 1982, Guillermo Manuel Ungo denunció que la intención del gobierno salvadoreño y de Estados Unidos era crear un proyecto de guerra con elecciones. De acuerdo con su lectura de la realidad nacional, Ungo acertaba en afirmar que los comicios no eran democráticos y menos que fueran válidos para acreditar el estatus democrático del país.

Para Ungo, aquellas elecciones buscaban rehacer la fachada democrática del régimen y deslegitimar la lucha del FMLN-FDR, pero además de ello, los comicios tenían

²⁶⁷ Edward S. Herman y Frank Brodhead, *op. cit.*, pp. 119-132.

²⁶⁸ En particular se destacan las masacres de “El Mozote”, en el departamento de Morazán, y la de “El Calabozo”, en San Vicente, ocurridas el 10 de diciembre de 1981 y el 22 de agosto de 1982 respectivamente. Véase Comisión de la Verdad de la ONU, *op. cit.*, pp. 118-125 y 130.

el fin de “reaglutinar los grupos derechistas en la política, para que abandonen temporalmente sus aspiraciones de golpe de Estado para lograr una recomposición entre los sectores dominantes”. En ese sentido, para el líder del FDR las elecciones crearon “un pluralismo de las derechas”.²⁶⁹

En efecto, en el país no había garantías mínimas para que los miembros más visibles de la oposición de izquierda pudieran estar en el país sin ser asesinados por los escuadrones de la muerte o los cuerpos de seguridad del ejército. Por ello, las de 1982 habían sido unas elecciones para las derechas, donde sólo pudieron participar con cierta seguridad las fuerzas de centro-derecha a extrema-derecha.

Al estar excluida la izquierda de la disputa institucional del poder, la gama ideológica de la competencia electoral no reflejó fielmente la lucha real por el poder, y sus resultados no representaron la voluntad del pueblo. Es válido, entonces, coincidir con Ungo en que de 1982 a 1988 las elecciones sirvieron más bien para resolver los conflictos de poder entre las fuerzas de la derecha.

La resolución de este conflicto de poder no debe ser menospreciada. En las condiciones de 1982, que las organizaciones partidistas mayoritarias (PDC y ARENA) pudieran ponerse de acuerdo para crear un gobierno y escribir una nueva constitución, parecía francamente imposible. Como se revisará en el siguiente capítulo, el encono del partido de la extrema derecha hacia el reformista PDC era comparable al que sentían hacia todo lo que fuera y pareciera comunista. De modo, que al instalarse la Asamblea Constituyente y al tener ambas fuerzas una cantidad similar de escaños, todo hacía prever que se generaría un impase político. Pero que ninguno de los dos partidos mayoritarios

²⁶⁹ “Discurso pronunciado por el Dr. Guillermo Manuel Ungo [...]”, cit. en Roberto Turcios, *op. cit.*, p. 249.

tuviera la fuerza suficiente para imponer su proyecto, no fue óbice para que pudieran llegar a un acuerdo para crear un “gobierno de unidad nacional”, que nombró a un presidente civil provisional, estableció una agenda política para continuar con los cambios políticos y se aprestó a redactar la constitución política que sigue vigente hasta nuestros días.

Desde un punto de vista formal, la recomposición política e institucional del país entró en un nuevo ritmo desde la promulgación de la Constitución Política de 1983. Y no es que la crisis política salvadoreña hubiera sido causada por un marco constitucional inadecuado, ya que la Constitución de 1962 contenía una doctrina jurídica acorde con la de cualquier democracia occidental. El problema estuvo en que el Estado salvadoreño jamás cumplió ni se sometió a los preceptos constitucionales y en que, para tratar con los grupos insatisfechos, no se recurrió a ningún otro recurso que al aparato represivo.

A diferencia del pasado, la Constitución de 1983 fue un instrumento creado ex profeso para responder a la acción armada de los grupos insatisfechos de la sociedad. La respuesta del Estado frente a la insurgencia seguía siendo militar, pero con las elecciones, la redacción de una nueva constitución y el establecimiento de nuevos lineamientos institucionales se configuraba el esquema completo de la estrategia del Conflicto de Baja Intensidad. Con la nueva carta magna se buscó crear un entorno institucional que ayudara a restarle legitimidad a la insurrección mediante la instauración y el acatamiento de ciertos preceptos, que sin duda determinaron el curso del proceso de transición política del régimen autoritario; a saber:

1. La inmutabilidad del régimen político con base en la prohibición de toda modificación al carácter republicano, democrático y representativo del Estado (art. 248);
2. La libertad del voto (art. 78);

3. La segunda ronda electoral en las elecciones presidenciales cuando ninguno de los contendientes alcance la mayoría absoluta de votos (art. 80);
4. La prohibición a los miembros activos de la fuerza armada a realizar propaganda electoral, pertenecer a partidos políticos u obtener cargos de elección popular (art. 82); y
5. Lo dispuesto en el artículo 85, donde se estableció que el sistema político salvadoreño era pluralista y que sólo los partidos políticos podían ser los instrumentos de representación de la voluntad popular en la disputa por el ejercicio del poder.

Esta última disposición, que carecía de todo antecedente en la historia jurídica salvadoreña, fue crucial porque así como pretendía excluir a la insurgencia de cualquier exigencia de representación popular, también dejaba fuera a organizaciones como el ejército y a todo grupo de presión u organización estamental. De allí que a partir de 1983, y ante la pretensión del FMLN de representar al pueblo en el gobierno, el constituyente erigiera un monopolio a favor de los partidos políticos en la participación dentro del sistema político, dejándolos como los únicos representantes de la voluntad popular.

Gracias al nuevo marco jurídico se crearon las condiciones básicas para la institucionalización de los procesos electorales como efectivos mecanismos de acceso al poder. Esto supuso la instauración del escenario electoral como el espacio político en el cual se dirimirían los conflictos de poder, primero solamente entre las fuerzas de derecha, y tras los Acuerdos de Paz entre todas las fuerzas políticas representativas de la sociedad. Para ello se aprobó, con la venia de todos los partidos, una nueva Ley Electoral que instauró un Concejo Central de Elecciones controlado por representantes de todas las instituciones partidistas, y encargado de vigilar y administrar los procesos electorales. Debe reconocerse, no obstante, que el nuevo sistema electoral fue diseñado no para

maximizar la participación popular, sino para encumbrar políticamente a los partidos y darles las garantías suficientes de que el viejo fantasma del fraude electoral no regresaría.

Con todo, durante la década de 1980 los eventos electorales siguieron adoleciendo de múltiples limitantes políticas y organizativas. Las mismas pasaban por problemas logísticos en los comicios, hasta la imposibilidad de que la sociedad pudiera elegir entre un espectro más amplio y representativo de la diversidad de fuerzas políticas existentes en el país. De hecho, los cuatro procesos electorales que hubo de 1982 a 1988 se caracterizaron por la mínima oportunidad de elegir; es decir, por el hecho de que en la contienda electoral las fuerzas de izquierda estuvieron marginadas aun cuando en el espacio real por la disputa por el poder político hayan estado presentes. Sin embargo, ésta y todas las demás limitantes propias de la guerra civil (violación de derechos humanos, boicots electorales por parte de la izquierda armada, etc.) no fueron óbice para la emergencia de un sistema de partidos que, aunque acaparado por la centro y extrema-derecha, fue la base de las contiendas electorales más libres, competitivas y legítimas desde la década de 1920.²⁷⁰

El nuevo sistema de partidos —entendido éste “como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos”—,²⁷¹ reemplazó al de las décadas anteriores que se caracterizó por ser no competitivo y dominado por el partido hegemónico de los militares. Con el partido oficial, la elite político-militar gobernó El

²⁷⁰ Según Edelberto Torres-Rivas, estas elecciones se caracterizaron por lo siguiente: 1) “no han sido elecciones fraudulentas [...] no hay alteración de los resultados en el escrutinio final, ni violencia en el momento de sufragar”; 2) “los candidatos que participan (en las presidenciales) son políticos civiles que en el inmediato pasado estuvieron, además, en la oposición”; 3) “el juego de partidos políticos es ciertamente limitado en su pluralismo ideológico, pero competitivo en el sentido de que hay varios contendientes parecidos, aunque pugnaces”; 4) “las elecciones han estado bien acompañadas por importantes contingentes de periodistas extranjeros [y] una legión de observadores extranjeros del más diverso pelaje. [...] han sido elecciones sobrevigiladas”. E. Torres-Rivas, “Escenarios y lecciones de las elecciones centroamericanas (1980-1991)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 48-49.

²⁷¹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 44.

Salvador entre 1950 y 1979, y se aseguró el control del Estado gracias al fraude, la exclusión y la represión de la oposición; impidiendo de esta manera la alternancia y una verdadera disputa electoral por el poder.

En el nuevo sistema de partidos que emergió en los ochenta, y que sirvió de base del sistema que se mantiene vigente a la fecha, la competencia electoral no sólo se abrió y se volvió competitiva, sino que estuvo marcada por una disputa entre dos partidos antagónicos: ARENA y el PDC. Desde ese entonces, la arena electoral salvadoreña se ha mantenido inalterablemente definida por la polarización del espectro político-electoral. Debido a estas características, el sistema de partidos fue catalogado como un “bipartidismo polarizante”²⁷² o “pluralismo bipolar polarizado”.²⁷³ Aunque este sistema condujo a una competencia política centrífuga que radicalizó la lucha electoral y tendió a hacer muy difíciles los consensos, ello no derivó en el quiebre de la transición política del régimen autoritario, pues finalmente tanto ARENA como el PDC podían discrepar en lo accesorio pero siempre coincidieron en lo fundamental; a saber, la necesidad de salvaguardar el nuevo régimen político y derrotar al FMLN o forzarlo a la rendición.

Como ha quedado constatado, en 1979 se intentó crear un proceso de apertura que pudiera comenzar a transformar las estructuras autoritarias del pasado, y que impulsara las reformas necesarias para intentar democratizar y pacificar el país. A todas luces, este esfuerzo terminó en un fracaso absoluto. La disolución de la JRG, y tras el involucramiento de Estados Unidos, se inició un proyecto nacional basado en la construcción de un régimen político restringido, excluyente y sumamente represivo, pero que reformará las estructuras económicas del país e iniciará una nueva era de elecciones

²⁷² Rubén Zamora, *op. cit.*, pp. 28-32.

²⁷³ Ricardo Córdova Macías, “Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989”, *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 4, abril-septiembre de 1992, pp. 552-553.

no fraudulentas. Al fin y al cabo, el objetivo del gobierno de Estados Unidos ya no era democratizar ni pacificar el país; el objetivo era evitar a toda costa una revolución.

Ahora bien, desde los años sesenta la visión democrática de José Napoleón Duarte estuvo centrada en lograr que todos los actores políticos aprendieran a respetar las elecciones, y a que esas elecciones contaran a la hora de elegir a los gobernantes. Desde sus tiempos de lucha al lado de sus compañeros del PDC y de la Unión Nacional Opositora, aprovechó cuanto intersticio legal se le abría para intentar incidir en la construcción de la democracia. Mientras algunos demócratacristianos y sus compañeros de la UNO terminaron por convencerse que sólo la ruta armada era la única manera de transformar el sistema, Duarte optó por seguir intentándolo desde adentro y con la única herramienta pacífica a su disposición: las elecciones. Según su análisis, una institucionalidad electoral sólida era imprescindible para el surgimiento de un nuevo sistema de partidos políticos y para lograr que la disputa por el poder se dirimiera mediante procesos electorales. Así, desde su perspectiva, las elecciones eran un catalizador de la democracia y el objetivo mismo de su proyecto reformista.

El resultado final del experimento demócratacristiano no derivó en ninguna democratización. El régimen híbrido que surgiría iría muy lentamente desprendiéndose de los excesos de barbarie que mostró en los primeros años de la transición política, pero hasta el final de la década de 1980 siguió siendo un régimen autoritario, con elecciones periódicas y no fraudulentas, pero siempre excluyente y tendiente al uso del terrorismo de Estado para tratar con la oposición.

No obstante, como se apreciará en el siguiente capítulo, la tesis de Guillermo Ungo cobró total vigencia. Las elecciones de 1982 promovieron que la derecha más antisistema, conservadora y afín a la elite económica, decidiera unirse al juego político-

electoral, pues las incipientes instituciones democráticas ofrecieron una alternativa real a la violencia paramilitar como medio de expresión política. Si bien es indudable que en los cuatro ejercicios comiciales que siguieron se procuró rearmar la fachada democrática del régimen y deslegitimar la causa del FMLN-FDR, las elecciones también fueron clave para otro fin igual de importante: “civilizar” a la extrema derecha mediante su ingreso a la lid electoral y su adaptación a los cánones institucionales de la lucha por el poder mediante canales pacíficos y democráticos.

Otro aspecto relevante de aquel ejercicio cívico fue la confirmación de que un nuevo El Salvador estaba formándose y que el viejo orden político estaba en plena transformación. Para cualquier salvadoreño nacido después de 1931 era desconocido y quizá hasta inaudito un contexto donde el militar no fuera juez y parte en la política nacional, y donde un civil, aunque fuera con el apoyo de una potencia extranjera, ocupara el principal puesto de mando del país. Si bien la oposición de derecha acusó al PDC de pretender ser el partido oficial, nadie incriminó a la FAES por apoyar o realizar algún acto ilegal a favor o en contra de algún competidor. Los militares seguían manteniendo un poder político enorme, pero en el contexto de la elección su único rol institucional fue proteger la celebración de los comicios, ni más ni menos que eso.²⁷⁴

Desde 1982 la transición política entró en una nueva fase que redefinió al núcleo de actores, las reglas y las nuevas relaciones político-institucionales que habrían de

²⁷⁴ Inclusive la FAES no permitió que los oficiales ni el personal de tropa pudiera votar. Según el General Guillermo García, Ministro de Defensa entre 1979 y 1984, el grueso del cuerpo de oficiales rechazaba la posibilidad de que un nuevo Hernández Martínez, Osorio, Rivera o Romero pudiera surgir, o que la FAES se viera nuevamente envuelta en política, cuartelazos, etc. El Coronel Carlos Reynaldo López Nuila, quien fuera Viceministro de Seguridad Pública de 1984 a 1989, justificó que los militares no votaran para así disminuir su politización y reconstruir la “unidad institucional” que se había dañado con el inicio de la guerra civil. Véase: “The army won’t vote”, entrevistas al General José Guillermo García y al Coronel Carlos Reynaldo López Nuila, julio-septiembre de 1987, en Max G. Manwaring y Court Prisk (eds.), *El Salvador at war: an oral history of conflict from the 1979 insurrection to the present*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1988, pp. 184-186.

marcar la naturaleza y el rumbo del proceso. A partir de allí, todos los actores políticos cambiarían sus prioridades y adaptarían su ejercicio político en función de las nuevas realidades que la guerra civil, el autoritarismo electoral y el ascenso de EE.UU. como nuevo regente político del país impusieron. Las elites económicas y la derecha conservadora, antes recelosas de cualquier dejo democrático y alejadas del quehacer político desde los años veinte, se aprestaron a organizarse políticamente para defender sus intereses y reconstruir su hegemonía sobre la sociedad. Los militares, dependientes de la ayuda de EE.UU., modificarán su institución y sus prioridades para enfocarse exclusivamente a las tareas que en la contrainsurgencia y la doctrina del CBI les correspondía: combatir al FMLN, mejorar su imagen frente a la sociedad y no impedir la continuación de las reformas económicas y la construcción de un nuevo régimen político. Ni el FMLN, en ausencia del juego formal del poder, escapó de estar obligado a tomar posiciones frente a los nuevos fenómenos y procesos políticos generados, a los que cada vez fue más difícil ignorar o boicotear.

Visto en perspectiva, las de 1982 no fueron las elecciones fundacionales de la democracia salvadoreña, pero sí el punto culminante del debilitamiento del viejo régimen autoritario y el principio de algo nuevo. Como señala Samuel Huntington, las elecciones “no sólo son la vida de la democracia, también son la muerte de la dictadura”.²⁷⁵ Aunque en este caso, las elecciones permitieron que el régimen autoritario presentara ante la comunidad internacional una fachada más adecuada a los intereses estadounidenses, para muchos salvadoreños que salieron a votar aquel día las elecciones eran eso y mucho más. Según Enrique Baloyra, “los salvadoreños votaron por poner fin a su conflicto. Asistieron

²⁷⁵ Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 174.

a votar en mayor número que el anticipado, principalmente porque deseaban utilizar esta acción masiva para instar al cese de la violencia y de la guerra civil”.²⁷⁶

²⁷⁶ E. Baloyra, *op. cit.*, p. 238.

CAPÍTULO IV

LA TRANSICIÓN DENTRO DE LA TRANSICIÓN: EL PROCESO DE CAMBIO DE LA EXTREMA DERECHA

Desde las elecciones de marzo de 1982, el régimen híbrido salvadoreño transitó por nuevos derroteros. El talante autoritario del sistema se mantuvo fijo pero no inalterable; de hecho, el proceso de cambio apuntó más hacia la disolución del terrorismo de Estado de los primeros años del proceso de cambio, que a una regresión a las estructuras despóticas del pasado. Decisiva en esta evolución fue la construcción de un sistema electoral que, a diferencia del de los años del militarismo, aseguró que los votos de los ciudadanos se respetaran y se transformaran en órganos de gobierno y de representación política. Desde el momento en que se hizo claro que el derecho a gobernar sólo podía emanar del sufragio efectivo, las elecciones se convirtieron en el núcleo de la actividad política del país.

Ahora bien, independientemente de sus fines e ideologías todos los partidos son organizaciones que buscan hacerse del poder político. Algunos aceptan las reglas del juego electoral y contienden de acuerdo con ellas. Otros, por el contrario, deliberadamente deciden hacerlo mediante acciones disruptivas para intentar subvertir el orden establecido. Este fue precisamente el camino escogido por la derecha conservadora para hacer frente a la amenaza revolucionaria y al proyecto reformista del PDC.

Buscando hacerse del poder para retornar al orden oligárquico-autoritario preexistente, este sector de la sociedad —conformado por terratenientes, militares radicalizados y todos aquellos grupos marcadamente anticomunistas— desplegó desde finales de 1979 una estrategia predominante militarista que utilizó el terrorismo como medio de lucha política. Sin embargo, hacia la segunda mitad de la década de 1980, la extrema derecha se alineó con los principios rectores del electoralismo y fue dejando atrás su pasado terrorista, sus tendencias autoritarias y su objetivo de resolver la guerra civil mediante el exterminio del FMLN. El cómo y el por qué la derecha pudo transformarse tan radicalmente y en relativamente poco tiempo, sólo puede entenderse evaluando su interacción con los demás actores nacionales e internacionales y, sobre todo, observando la influencia que tuvo en sus objetivos y estrategias la transición del régimen autoritario y su principal manifestación: las elecciones.

En éste y el siguiente capítulo intentaremos trazar el accidentado proceso que llevó a la conversión democrática de la derecha tradicional y de su principal expresión partidista: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Este partido, cuyos orígenes se remontan a las organizaciones anticomunistas radicales y subversivas, nació en los momentos de mayor debilidad y marginación política del conservadurismo salvadoreño. Aunque surgido como una mera reacción ante los cambios políticos y económicos de los ochenta, en menos de diez años logró no sólo crecer electoralmente, sino constituirse como una organización partidaria capaz de incorporar a diversos sectores sociales en torno a su proyecto de nación. Desde entonces el destino de la organización que había nacido en franca oposición al reformismo de la alianza PDC-FAES-EE.UU., quedó fundido inevitablemente a éste. Al final de la década, la misma consolidación del partido se produciría de manera conjunta al proceso de reconstitución del nuevo régimen

salvadoreño, y la misma búsqueda del diálogo y la negociación con su acérrimo rival —el FMLN—, sería pieza clave de su ascenso como la máxima fuerza política de los siguientes veinte años.

A lo largo de estos dos últimos capítulos se dará cuenta del periplo por el que transitó ARENA desde su fundación hasta la conquista del poder y su final decisión por alcanzar la paz por la vía de la negociación. Para ello en el capítulo IV se analizará la importancia de las elecciones en los procesos de transición política y el influjo que ejercen sobre los actores políticos. Asimismo, se revisaran los factores que llevaron a la formación del partido, su ingreso formal al juego electoral y el rol protagónico que el partido adquirió en la confección institucional del nuevo régimen político salvadoreño.

En el último capítulo, se analizará cómo ARENA pasó de ser la segunda fuerza política nacional a conquistar el poder e imponer su proyecto hegemónico con el aval de la sociedad salvadoreña. Este análisis incluirá la revisión del proceso de cambio al interior de las elites económicas, producto de la prolongación de la guerra y el estancamiento del modelo económico agroexportador, así como su nuevo activismo político y su ascenso en las cúpulas de poder de ARENA. Posteriormente se verá a detalle cómo el partido político fue modernizándose, ampliando su base social y sometiéndose a los cánones liberales. La última sección estará dedicada a observar cómo la prolongación de la guerra civil y la permanencia del FMLN como una fuerza beligerante formaron un límite insuperable para la formación de un régimen liberal en El Salvador. Y finalmente, se estudiarán las causas por las que el gobierno de ARENA, bajo la presidencia de Alfredo Cristiani, cambió su oposición radical hacia cualquier posibilidad de negociar con el FMLN y decidió terminar el conflicto por medios pacíficos.

I. PARTIDOS POLÍTICOS, ELECCIONES Y DEMOCRACIA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Una vez iniciado el escabroso proceso de transición política, el mayor obstáculo del cambio no derivó del ejército o de una cúpula gobernante autoritaria, sino de las elites económicas y de la extrema derecha que se negaban a aceptar cambios político-económicos que fueran en desmedro de sus privilegios e intereses. Como establecen Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Stephens y John D. Stephens, “aquellos que tienen mucho que perder se opondrán [a la democracia] y estarán tentados a revertirla cuando la ocasión se les presente”.²⁷⁷

Desde 1931 la oligarquía vio en el autoritarismo militarista una salvaguarda para controlar a las peligrosas clases subalternas y mantener incólume el inequitativo modelo agroexportador. De allí que fuera precisamente este sector social el que con más vehemencia se opusiera al sufragio efectivo y, por extensión, a que las clases trabajadoras se organizaran, expresaran sus intereses y eligieran gobernantes que pudieran trastocar el *statu quo*.²⁷⁸ De modo que para que el resquebrajamiento del autoritarismo se acentuara y pudieran sentarse las bases de la futura democratización, debía resolverse el cómo aplacar la furibunda oposición y el desmedido temor que la elite económica sentía hacia la democracia. Partiendo de la relación entre estructuras agrarias y autoritarismo, Jeffery Paige, Elisabeth Jean Wood y Ana Sofía Cardenal fundamentan la transición democrática salvadoreña y el cambio político de la otrora oligarquía, en las transformaciones económicas provocadas por la guerra y las reformas económicas de 1980.²⁷⁹

²⁷⁷ Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *op. cit.*, p. 57.

²⁷⁸ *Ibid.*, pp. 6 y 57-63.

²⁷⁹ Paige hace ahínco en las divisiones de la élite económica, particularmente entre la fracción agraria y agroindustrial. Según este autor, las presiones desde abajo provocaron una fractura en la

Aunque no puede demeritarse la importancia de la transformación de las estructuras agrarias y del modelo económico, en este documento se sostiene que la relación entre las transformaciones socioeconómicas y la interiorización de los valores democráticos por parte de la elite económica, no es tan directa. Al final, como señalan Rueschemeyer *et al*, incluso una burguesía industrial se opondrá a la democracia si considera que tal sistema significa una amenaza para sus intereses. Así, para que la elite económica y sus personeros de la extrema derecha se decantaran a favor de la democracia, era necesario algo más que la sola transformación económica promovida por el proyecto de Conflicto de Baja Intensidad (CBI). Fue necesario, sostenemos, que este grupo social apreciara que la democracia y las elecciones no eran un peligro, sino un medio con el cual podían defender sus prerrogativas e intereses y consolidarse nuevamente como el poder hegemónico salvadoreño.

Según Enrique Baloyra, esto fue producto del proceso de disolución del autoritarismo y de la adaptación de la derecha oligárquica a la nueva coyuntura política. De especial relevancia sería la consolidación de ARENA como su principal representante político. Para Baloyra, el éxito electoral de ARENA “marcó límites institucionales” que la

oligarquía que rompió el poder de la fracción agraria y marcó el auge de la fracción agroindustrial, la cual estaba más a favor de la democracia. Por su parte, Wood argumenta que la democracia fue posible una vez que la insurgencia desde abajo desbarató las estructuras de la sociedad oligárquica. Las presiones desde abajo provocaron en la élite un cambio de intereses que la alejaron del sector agroexportador tradicional para aproximarla a otros sectores de la economía, como los servicios y el comercio. Según Wood el dramático cambio en la estructura económica alteró las percepciones de la elite y facilitó que estuviera dispuesta a negociar con los insurgentes y sujetarse a los términos de la democracia. Finalmente, Cardenal sostiene que los cambios en la economía ocurridos en los años ochenta hicieron posible que la élite económica aceptara la democracia al reducir su dependencia en la violencia estatal y decaer la amenaza de un triunfo revolucionario. Véanse: Jeffery M. Paige, *Coffee and power: revolution and the rise of democracy in Central America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, Elisabeth Jean Wood, *Forging democracy from below: insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 y Ana Sofía Cardenal, “Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 34-35, diciembre de 1996, pp. 125-147.

oligarquía y la derecha pronto dejaron de ver como nocivos, por lo que “perdieron eventualmente todo interés en tratar de romperlos”. Esto, agrega, “neutralizó una de las causas subyacentes del pretorianismo en El Salvador; a saber, el viejo temor de la derecha de que permitir elecciones libres significaría ceder el control del gobierno”.²⁸⁰

En concordancia con Baloyra, Rueschemeyer *et al* señalan que las “clases dominantes se adaptaron a la democracia sólo en la medida en que el sistema de partidos efectivamente protegió sus intereses”. Dicha cláusula de seguridad consiste en la formación de uno o más “partidos políticos fuertes y competitivos”, que “promuevan los intereses de sectores significativos de la elite económica” y les permitan tener “acceso directo en la toma de decisiones dentro del Estado”.²⁸¹

La formación de ARENA debe verse, entonces, como resultante del proceso político iniciado en 1979, pero también como una variable independiente de la profundización de la transición política, pues dio sustento al nuevo sistema de partidos políticos. Ello fue clave para transformar los “mapas cognitivos” de la elite económica y la extrema derecha, pero también los de la sociedad en general, pues los partidos políticos “no sólo movilizan recursos materiales, sino también recursos ideológicos, que *ayudan en la construcción de nuevas identidades democráticas* e impulsan la transformación del régimen autoritario a uno democrático”.²⁸² Pero para que aquello fuera posible era imprescindible que primero ocurriera un proceso de revalorización del rol de los partidos. Y dicho proceso debía provenir del fortalecimiento de la arena electoral.

²⁸⁰ Enrique Baloyra, “Salvaging El Salvador”, art. cit., pp. 73-74.

²⁸¹ Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *op. cit.*, pp. 287 y 169.

²⁸² De acuerdo con Reynaldo Ortega, en transiciones como las de México y España los partidos, junto con otros movimientos sociales, fueron los principales instrumentos que la sociedad organizada utilizó para desafiar al autoritarismo, construir alternativas democráticas frente a los gobernantes autoritarios y cambiar los sistemas políticos para institucionalizar la democracia. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Movilización y democracia...*, *op. cit.*, p. 29.

En El Salvador, la convocatoria y la realización de elecciones no eran ninguna novedad, y hasta eran vistas como rituales políticos que el régimen autoritario siempre utilizó para intentar legitimar su monopolio del poder. De allí que sea un despropósito suponer que elecciones y democracia sean sinónimos.²⁸³ Sin embargo, la evidencia histórica demuestra que ni siquiera las elecciones viciadas son intrascendentes. De acuerdo con Andreas Schedler, aun en los sistemas políticos autoritarios las elecciones competitivas, que incluyan a dos o más fuerzas políticas con suficiente capacidad de convocatoria, ejercen una influencia transformadora, pues independientemente de que sean controladas y restringidas, estas elecciones pueden “desencadenar ciclos de conflicto” al interior de estos regímenes. Sin proponérselo, sostiene Schedler, al inaugurar la arena electoral los gobiernos autoritarios abren una ventana de oportunidad que la oposición partidista utiliza para aumentar su fuerza e intensificar su lucha por reformas democráticas. Dicha ventana puede ser cerrada violentamente por el régimen, pero a costa de lo que pretende proteger: su legitimidad y el mantenimiento del orden social existente.

Con base en lo anterior, señala Schedler, es que las elecciones tienen el poder de “desencadenar una espiral «autosubversiva» que con el tiempo merma tanto las bases institucionales como las bases electorales del gobierno autoritario”.²⁸⁴ Por supuesto que

²⁸³ De hecho, elecciones y autoritarismo no son absolutamente discordes. No son pocos los regímenes autoritarios que han organizado elecciones, a veces incluso con la participación de varios candidatos o partidos de oposición. En esos regímenes los comicios tienen una función más simbólica que operativa pues, a diferencia de lo que ocurre en las democracias, las elecciones no son diseñadas para que la ciudadanía elija a sus gobernantes, sino sólo para sancionar formalmente una decisión tomada previamente por la cúpula política. Si el voto sólo es utilizado como un medio para proteger un *statu quo* antidemocrático, entonces es común que los gobernantes autoritarios controlen el sistema electoral y utilicen cualquier medio (fraude, represión, inequidad, etc.) a fin de minimizar el riesgo de derrota. Sobre este tema véase por ejemplo: Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections without choice*, Nueva York, J. Wiley, 1978, Thomas Carothers, “Democracy without illusions”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997, pp. 85-99 y Andreas Schedler, “Elections without democracy: the menu of manipulation”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 36-50.

²⁸⁴ Andreas Schedler, “Democratización por la vía electoral”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 823 y 835.

para llegar a este punto es vital que ocurra paralelamente el debilitamiento y la fractura progresiva de la coalición de las elites autoritarias y, principalmente, que surja una o varias opciones reales de poder que estén dispuestas a adaptarse a las reglas electorales. Por tanto, si incluso regímenes autoritarios sumamente institucionalizados son derruidos por los procesos electorales,²⁸⁵ cabe suponer que las elecciones celebradas en el transcurso de los años ochenta en El Salvador, y cuya legalidad y transparencia fue incuestionable, debieron ejercer también un poderoso influjo para llevar a un nivel superior la transmutación del régimen híbrido hacia causas más alejados de los patrones autoritarios del pasado.

Según O'Donnell y Schmitter, para que una democracia pueda establecerse es necesario un “consentimiento contingente” entre los actores políticos sobre las formas y las reglas del nuevo orden.²⁸⁶ Reforzando esta idea, Robert Dahl señala que “sin tal consenso ningún sistema democrático sobreviviría las interminables irritaciones y frustraciones de las elecciones y la competencia partidista”.²⁸⁷ En las condiciones salvadoreñas de principios de los ochenta es claro que no había ningún consenso democrático y era casi imposible que existiera. La oligarquía y las organizaciones de extrema derecha a las que apoyaron, más que un orden democrático preferían una regresión autoritaria que resolviera la crisis revolucionaria a fuerza de balas. Pese a ello, a

²⁸⁵ El caso mexicano es paradigmático en este sentido. Reynaldo Ortega demuestra que el ritmo de la transición a la democracia fue marcado por la transformación de las instituciones electorales que permitieron elecciones libres y competidas. Dicha transformación fue resultado de las continuas luchas entre el partido gobernante y los partidos de oposición, que paulatinamente fueron adquiriendo fuerza, recursos, experiencia y apoyo popular. Ortega señala que el propósito del régimen no era democratizar el sistema político, sino simplemente canalizar el descontento popular hacia el ámbito electoral, pero el inevitable fortalecimiento de la oposición y en el afán por proteger la estabilidad y la paz social trajo como consecuencia no buscada la democratización del país. Reynaldo Yunuen Ortega, *op. cit.*, pp. 205-248.

²⁸⁶ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas...*, *op. cit.*, p. 96.

²⁸⁷ Robert Dahl, *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 133.

partir de la convocatoria a elecciones dicho grupo social se integró en un partido político, se sujetó a las reglas de la competencia electoral y coadyuvó en la creación de las bases jurídico-institucionales que sustentaron la transición política y la subsecuente democratización.

A la luz de estos hechos pareciera que las elecciones efectivamente incidieron en las estrategias y las mentalidades de los sectores económicamente dominantes y sus representantes políticos. La explicación de este corolario hasta cierto punto inesperado, está en que las elecciones mismas son instituciones políticas básicas, que constituyen “acuerdos formales para que un conjunto de individuos regulen su comportamiento mediante el uso de reglas explícitas y procesos de toma de decisión impuestos por un actor o un conjunto de actores formalmente reconocidos”.²⁸⁸ Si los comicios se convierten en medios para acceder a puestos de autoridad y ganar el derecho a gobernar, los actores políticos tenderán a organizarse y buscar participar debidamente en estos. Si a esto se le suma que son llevados a cabo bajo estándares de calidad aceptables y los competidores confían en que el resultado del conteo de votos será respetado por las autoridades y demás participantes, los incentivos para someterse a las reglas del juego serán mayores. En la medida que estos dos preceptos sean efectivos, puede esperarse que ocurra lo que se conoce como “institucionalización de la incertidumbre”; es decir, la garantía de que el ganador de las elecciones no está determinado de antemano; que todos los actores políticos tendrán las mismas posibilidades de obtener el triunfo; y que los resultados serán respetados y aceptados por todos.²⁸⁹

²⁸⁸ Margaret Levi, “A logic of institutional change”, en Karen Schweers Cook y Margaret Levi (eds.), *The limits of rationality*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990, p. 405.

²⁸⁹ Véanse Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones*

Bien es cierto que en el período estudiado no se tuvo elecciones plenamente competitivas, libres y equitativas. El sólo hecho de todos los sectores de la izquierda democrática y revolucionaria estuvieran al margen de los comicios, es suficiente para considerar a los cuatro primeros procesos electorales como no democráticos. Empero, las fuerzas políticas de centro derecha y extremo derecha que sí participaron, gozaron plenamente de la institucionalización de la incertidumbre. Todo el periodo mostró una lucha electoral que no siempre benefició al mismo partido político, y que en 1989 permitió el surgimiento del primer gobierno de alternancia, cuando ARENA derrotó al candidato presidencial del partido en el gobierno.

Una vez que los actores políticos aceptan la institucionalización de la incertidumbre como regla de oro del juego político-electoral, las elecciones alcanzan su total significación y sus principales protagonistas, los partidos, adecuan su conducta y sus estrategias para maximizar sus posibilidades. Así, las elecciones crean incentivos y hasta presiones que llegan a constituirse en aquellas “circunstancias” que, según Rustow, pueden “forzar, seducir, atraer o incitar a los opuestos a la democracia hacia un comportamiento democrático, y a que sus creencias puedan ajustarse en su debido momento por algún proceso de racionalización o adaptación”.²⁹⁰ Rustow nos recuerda que la gestación de la democracia no exige que todos los actores políticos sean demócratas convencidos, pues la decisión de adoptar ciertos patrones e instrumentos democráticos puede provenir de finalidades y motivaciones diversas.²⁹¹

desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 96 y Mitchell A. Seligson, “From uncertainty to uncertainty: the institutionalization of elections in Central America”, en John A. Booth y M. A. Seligson (eds.), *Elections and democracy in Central America*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1989, p. 2.

²⁹⁰ Dankwart A. Rustow, art. cit., pp. 344-345.

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 355-357.

De aquí la trascendencia de las elecciones, pues además de ser puntales de la relegitimación del Estado salvadoreño y de la construcción jurídica e institucional del nuevo régimen, fueron las vías por las cuales la oligarquía reaccionaria atemperó su radicalismo y tomó parte activa en el proceso embrionario de la democratización de los años noventa. Esto último fue así por dos razones. Primero, porque así como les abrió la oportunidad de competir por el poder y tener injerencia en la toma de decisiones, la decisión de abstenerse de participar los habría marginado políticamente. En segundo, porque los procesos electorales modificaron sus estrategias y la estructura de costos y beneficios de proseguir con un *modus operandi* violento y autoritario.

Para proteger sus intereses y alcanzar cuotas de poder dentro del Estado, no bastaba con que un partido político los representara, era igualmente importante que ese partido ganara elecciones y que, por extensión, construyera un discurso político que conquistara al grueso del electorado y que no fuera vetado por Washington y la comunidad internacional. Bajo tales circunstancias, seguir propugnando por una regresión autoritaria y una solución preferentemente bélica e inhumana del conflicto armado, o seguir desprestigiándose abiertamente con el apoyo a los escuadrones de la muerte, era contraproducente dado el nuevo contexto político nacional e internacional.

No puede ignorarse que el sufragio fue inicialmente una medida desesperada de Reagan para lograr que su Congreso aprobara los fondos de ayuda para El Salvador. Si bien la excitación democrática y la estrategia electoral de Washington se extendieron desde el centro hasta el sur del continente, con todo, en el país las elecciones seguirían siendo parte integral de la doctrina contrainsurgente para derrotar al FMLN. Pero aun aceptando este hecho, para sorpresa de propios y extraños, las elecciones también sirvieron, y mucho, para que el bloque de derecha atemperara su tradicional radicalismo y

proclividad a la violencia, y contribuyera a pavimentar el camino de la paz y de la democracia electoral que se instauraría después de 1992.

II. EL INICIO DEL CAMBIO: ENTRE ESCUADRONES DE LA MUERTE Y ELECCIONES

II.I. ACTIVISMO POLÍTICO Y TERRORISMO: EL DESPERTAR DE LA EXTREMA DERECHA

Hacia mediados de la década de 1970 la sociedad salvadoreña estaba enfrascada en un pretorianismo radical con altos niveles de violencia y agitación social. Frente a este contexto, la derecha oligárquica concluyó que era urgente convertirse en un agente más dinámico del quehacer político. Sin embargo, la puesta en marcha de ese activismo, más que una reacción directa al germen revolucionario, fue una respuesta al intento de reforma agraria del entonces Presidente Coronel Molina.²⁹² De aquí que la extrema derecha, la oligarquía terrateniente e incluso los sectores más moderados del empresariado, deben ser entendidos no únicamente en contraposición al FMLN, sino también como una fuerza adversa a los intentos reformistas y sus precursores, independientemente de que estos fueran militares, partidistas o religiosos. Por tanto, desde 1979 —cuando la amenaza insurreccional se percibía como inminente—, estos sectores enfilaron sus esfuerzos contra el movimiento popular-revolucionario, pero en esencia y a lo largo de la década de 1980, sus adversarios inmediatos fueron los sectores reformistas a los que percibieron como una quinta columna del comunismo internacional.

²⁹² En esa ocasión, los elementos más recalcitrantes del sector terrateniente formaron el Frente Agrario de la Región Oriental (FARO) para impulsar una campaña beligerante en contra de la reforma. Desde entonces, la fracción agraria de la oligarquía se interesó por hacerse de su propio instrumento de presión y movilización que fuera más radical que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la representante histórica de la oligarquía. Enrique Baloyra, *El Salvador en transición...*, *op. cit.*, pp. 83-91.

Meses antes del golpe de Estado de octubre de 1979, los sectores más reaccionarios del sector privado salvadoreño se organizaron para fungir como un poder fáctico mucho más beligerante que los tradicionales gremios empresariales. En sintonía con la imperante democratización de la violencia, su primer organismo, el Movimiento Nacionalista Salvadoreño (MNS), nació como una entidad subversiva que con el apoyo de un grupo de militares de línea dura planeaba derrocar al Presidente Romero e instaurar un nuevo gobierno militar aún más represivo.²⁹³ Sus planes, no obstante, se fueron al traste cuando el Movimiento de la Juventud Militar se adelantó a los acontecimientos. Tras el derrocamiento del General Romero y al conocerse los planes de reforma y la inclusión de políticos de izquierda en el nuevo gobierno, más que el comunismo o la revolución fue el fantasma del reformismo el que recorrió El Salvador y aterrorizó a la derecha.

Sin vínculos confiables al interior de la fuerza armada (FAES) y fuera de la nueva cúpula de poder, la extrema derecha replanteó sus estrategias y objetivos y buscó la asesoría de Mario Sandoval Alarcón, “padrino de los escuadrones de la muerte” y líder del Movimiento de Liberación Nacional (MLN) de Guatemala.²⁹⁴ Sandoval les instó a seguir los pasos del MLN y construir un frente político que al mismo tiempo contara con su propio brazo armado.²⁹⁵ Para ambas tareas, Sandoval Alarcón recomendó la

²⁹³ El MNS consideraba que el General Romero era incapaz de imponer el orden, por lo que apeló a una sublevación del ejército y a que éste intensificara la represión. Según su ideario, dado a conocer en un manifiesto público, el peligro del avance del comunismo demandaba “una justa y santa cólera” del pueblo y del ejército. Por ello denunciaba “el exceso de tolerancia” del gobierno y “la más injusta y viciada aplicación de los derechos humanos” en defensa de los comunistas. Véase MNS, “Ya basta...”, 9 de octubre de 1979, en David Ernesto Panamá Sandoval, *Los guerreros de la libertad*, San Salvador, Versal Books, 2008, p. 42 y Michael McClintock, *The American connection...*, op. cit., pp. 174-178.

²⁹⁴ Véase Susanne Jonas, *La batalla por Guatemala: rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*, Caracas, FLACSO-Guatemala/Editorial Nueva Sociedad, 1994, p. 84.

²⁹⁵ De hecho, en Guatemala el MLN al tiempo que funcionaba como un partido político legal se encargó de organizar los escuadrones de la muerte y fue conocido como “el partido de la violencia organizada”. Según el mismo Sandoval Alarcón no había “nada de malo con la violencia organizada; eso es

incorporaron de un oficial salvadoreño especialista en inteligencia militar y estrategias antisubversivas. Ese oficial a la postre asumió un rol de liderazgo y se convirtió en el adalid de los intereses de la derecha salvadoreña; hablamos del mayor Roberto d'Aubuisson Arrieta.

El mayor d'Aubuisson, quien había sido oficial de la Guardia Nacional y uno de los principales mandos de la Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL), fue además miembro de la Liga Mundial Anticomunista y, por ende, un implacable enemigo de todo lo que fuera o pareciera comunista. Según su visión, El Salvador estaba en riesgo de ser entregado al comunismo internacional tal como ocurriera en el caso nicaragüense. Los actores de dicha estratagema no incluían exclusivamente al bloque soviético y a los miembros de los grupos insurgentes, sino también a una amplia gama de actores como la administración estadounidense del Presidente demócrata James Carter, la Iglesia Católica cercana al Arzobispo Romero, los oficiales del Movimiento de la Juventud Militar (MJM) liderados por el Coronel Adolfo Majano, y los partidos políticos reformistas o de centro-izquierda, como el PDC o el MNR.

Para salvar al país del comunismo, d'Aubuisson y el MNS planearon organizar un nuevo golpe de Estado e instaurar una dictadura cívico-militar que impusiera el orden mediante una acción militar fulminante como en 1932. Para ejecutar dicho plan crearon, a finales de 1979, una nueva organización conocida como el Frente Amplio Nacional (FAN), que gozó del apoyo de los gremios empresariales y de algunas de las familias terratenientes más acaudaladas.²⁹⁶ A partir de ese momento desplegaron la ruta de acción aconsejada por Sandoval Alarcón, en el sentido de desarrollar simultáneamente una

vigor y el MLN es un movimiento vigoroso”. Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter fruit: the untold story of the American coup in Guatemala*, Nueva York, Doubleday and Company, 1982, pp. 248-249.

²⁹⁶ David Ernesto Panamá, *op. cit.*, p. 59.

estrategia política y otra de carácter militar. La primera implicó una campaña de denuncia del peligro del reformismo estatista y la infiltración de comunistas dentro de la junta de gobierno y el ejército.²⁹⁷ En lo militar, la estrategia giró sobre dos ejes: la preparación del golpe de Estado y la puesta en práctica de la “violencia organizada”; es decir, la estructuración de una nueva red de escuadrones de la muerte.²⁹⁸

Los planes para tomar el poder por la fuerza iban encaminados a obtener el apoyo del ejército para expulsar al PDC del gobierno y gobernar conjuntamente con los militares que no formaban parte del MJM. Y es que la tradicional inquina que la derecha y el sector empresarial sentían hacía la democracia cristiana y sus llamados a la justicia distributiva, se convirtió en un encono radical desde que el PDC se adhirió plenamente a la junta de gobierno en enero de 1980. Esto se debió a que el PDC maniobró exitosamente para marginarlos de la administración pública y, aún más trascendental, porque al obtener el compromiso de los uniformados y el apoyo de los Estados Unidos para emprender las reformas económicas, se convirtió en un peligro real para los intereses del sector privado.²⁹⁹

A lo largo de 1980, d'Aubuisson y el FAN planificaron tres intentos de golpe de Estado que jamás lograron concretizarse. La clave del asunto estuvo en que los cálculos políticos y militares de los altos mandos del ejército hicieron que la fuerza armada se mantuviera leal al pacto con el PDC y no apoyara ningún intento por derrocar la junta de

²⁹⁷ William Stanley, *The protection racket State...*, *op. cit.*, p. 163.

²⁹⁸ Al hablar de escuadrones de la muerte nos referimos a grupos armados de civiles y/o militares que actuaban clandestinamente para asesinar o secuestrar, torturar y ejecutar a opositores políticos.

²⁹⁹ Según la democracia cristiana, la derecha y el sector privado conservaban su desprecio por las reformas y la democracia y eran de los principales responsables del fracaso de la Junta Revolucionaria de Gobierno. Por ello, en la negociación del pacto FAES-PDC, los democratacristianos pusieron como condición que el representante de la derecha y la oligarquía, Mario Andino, saliera de la junta de gobierno. Esta decisión contribuyó a que “el sector empresarial considerará al gobierno como su enemigo”. Véase José Napoleón Duarte, *op. cit.*, pp. 109-110.

gobierno. La administración Carter había advertido reiteradamente que no toleraría ningún golpe derechista y que de llevarse a cabo suspendería inmediatamente toda colaboración con las autoridades salvadoreñas.³⁰⁰ Frente a un enemigo interno en franco crecimiento organizativo y militar, el auxilio estadounidense era vital y los militares, fueran progresistas o institucionalistas, no estaban dispuestos a correr el riesgo de perder la ayuda de la potencia.³⁰¹ Bien es cierto que, a excepción del Coronel Majano y los pocos oficiales del MJM, la institución castrense se mostró siempre indulgente con d'Aubuisson y el FAN, pero en lo que se refiere a sus planes golpistas fueron sólo unos pocos oficiales de rangos intermedios los que acompañaron las intentonas golpistas.³⁰²

Todo lo contrario ocurrió con respecto al asunto de los escuadrones de la muerte. En este rubro los nexos del Mayor d'Aubuisson con el ejército siguieron siendo estrechos aun después de que aquel se retirara del servicio activo tras el golpe militar de octubre.³⁰³ Gracias al financiamiento de terratenientes autoexiliados en Miami y Guatemala, el FAN contó con sus propias unidades paramilitares que colaboraron asiduamente en las operaciones de los escuadrones de la muerte de las fuerzas de seguridad. d'Aubuisson y el FAN se convirtieron así en el gozne que unió a lo más reaccionario del sector privado con

³⁰⁰ Las advertencias del gobierno de Carter fueron dirigidas a los militares pero también a d'Aubuisson y a sus patrocinadores económicos. El hecho, que pasaran por alto la amenaza del presidente estadounidense refleja muy bien el nivel de radicalismo que había alcanzado la extrema derecha. Enrique Baloyra, *op. cit.*, p. 149.

³⁰¹ José Napoleón Duarte, *op. cit.*, p. 113 y William Stanley, *op. cit.*, pp. 190-191.

³⁰² En mayo de 1980, tropas leales al Coronel Majano detuvieron a d'Aubuisson y a un pequeño grupo de civiles y militares cuando planeaban un nuevo golpe de Estado. Aunque el alto mando de la FAES rechazó y se mantuvo al margen de los planes del FAN, éste decidió liberar a los detenidos pese a las protestas del PDC y del Coronel Majano. Enrique Baloyra, *op. cit.*, pp. 149-151.

³⁰³ De hecho, d'Aubuisson fue quien reorganizó un nuevo sistema de inteligencia y espionaje al interior del Estado Mayor Conjunto y también fue pieza clave en la creación de secciones de inteligencia en las tres unidades de seguridad pública (Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda) y en diversas unidades militares del interior del país, las cuales organizaron escuadrones de la muerte desde finales de 1979. William Stanley, *op. cit.*, p. 167 y Cynthia J. Arnson, "Window on the past: a declassified history of death squads in El Salvador", en Bruce B. Campbell y Arthur D. Brenner (eds.), *Death squads in global perspective: murder with deniability*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, pp. 97-101.

lo más represivo de la FAES.³⁰⁴ En lo sucesivo, la división entre paramilitares civiles y militares se desdibujó, pues podían actuar conjunta o separadamente pero siempre protegidos por las altas autoridades de la FAES y financiados por el capital privado.³⁰⁵ La única diferencia estribó en que para los militares aquello sólo era la faceta clandestina de la campaña militar para acabar con el enemigo revolucionario. Para el FAN, los escuadrones de la muerte eran mucho más; eran un instrumento de terror e intimidación para neutralizar y suprimir la oposición al *status quo*.³⁰⁶ Por tanto, más que sólo exterminar enemigos del sistema o figuras públicas de la oposición, buscaban sobre todo aplicar una venganza pública e implacable para amedrentar a sus enemigos.³⁰⁷

II.II. DE LAS ELECCIONES DE 1982 AL PACTO DE APANECA

El triunfo del republicano Ronald Reagan en las elecciones presidenciales estadounidenses de 1980 fue recibido por la derecha salvadoreña con optimismo. d'Aubuisson y sus seguidores esperaban que el anticomunismo y la retórica belicista del nuevo presidente se tradujera en el fin del experimento democratacristiano y el ascenso de un gobierno de mano dura dirigido por ellos mismos y los militares.

³⁰⁴ Según la Comisión de la Verdad, la violencia de los escuadrones de la muerte se convirtió “en la práctica más aberrante del proceso de violencia incremental”. Estos grupos paramilitares “ligados a estructuras estatales por participación activa o por tolerancia, alcanzaron un control de tal naturaleza que sobrepasó los niveles de fenómeno aislado o marginal para convertirse en instrumento de terror y de práctica sistemática de eliminación física de opositores políticos”. Comisión de la Verdad de la ONU, *De la locura a la esperanza...*, *op. cit.*, pp. 16-17.

³⁰⁵ El caso emblemático de la coordinación entre las autoridades militares, las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares fue el secuestro, tortura y asesinato de la dirigencia del Frente Democrático Revolucionario (FDR), en noviembre de 1980. El hecho fue una acción conjunta realizada por la Policía de Hacienda y el escuadrón de la muerte “Brigada Anticomunista General Maximiliano Hernández Martínez”. El caso quedó en la total impunidad, pues el ente encargado de investigarlo, la Policía Nacional, no investigó el caso. Véase en el capítulo II del informe de la Comisión de la Verdad.

³⁰⁶ Cynthia J. Arnson, *art. cit.*, p. 87.

³⁰⁷ Debido a que en los inicios de la transición el PDC era la mayor amenaza al viejo régimen, los escuadrones de la muerte de d'Aubuisson comenzaron a asesinar democratacristianos. Como resultado sesentaicuatro de ellos fueron asesinados durante 1980. William Stanley, *op. cit.*, p. 184.

Hacia marzo de 1981, d'Aubuisson ya tenía lista una nueva conjura golpista que esperaba contaría con el respaldo de Washington.³⁰⁸ Sin embargo, debido a que para ese entonces la política de Reagan hacia El Salvador comenzaba a inclinarse por un tono más cauteloso y menos militarista, la administración rechazó de tajo todo intento de golpe de Estado, se deslindó de la extrema derecha —a la que tildó de terrorista— y ratificó su apoyo al gobierno interino de Duarte.³⁰⁹

Aunque aquella fallida intentona golpista quedó simplemente como un ejemplo más del radicalismo de la extrema derecha, el acontecimiento tuvo una mayor importancia de la que ha recibido, puesto que marcó el principio del fin de la etapa antisistema de la extrema derecha.³¹⁰

Desde finales de 1979 hasta los primeros meses de 1981, las conjuras golpistas y las sangrientas acciones terroristas fueron tácticas de una misma estrategia de corte militar para tomar el poder; con ello el FAN buscó no sólo imponer una solución represiva al problema revolucionario, sino también obstruir la transición política y todas aquellas reformas que supusieran una amenaza al viejo orden. Esa estrategia absorbió casi todas las energías de d'Aubuisson y sus seguidores en los primeros años de vida del activismo político de la extrema derecha. Pero a partir de aquel último intento de golpe de Estado, reconocieron que los vientos de cambio eran imposibles de revertir. El árbitro y

³⁰⁸ E. Baloyra, *op. cit.*, p. 168.

³⁰⁹ La reacción de d'Aubuisson y sus seguidores ante esta “traición” fue furibunda y llegó al grado de materializarse en atentados terroristas en contra de las instalaciones de la Embajada de EE.UU. Véase “Cronología de sucesos relacionados con la crisis política de El Salvador”, en *ECA*, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 355-356.

³¹⁰ Siguiendo a Sartori, por antisistema se entenderá todo aquel partido u organización política que busca remover las estructuras y las reglas de juego de un sistema político determinado. En ese sentido, la oposición antisistema actúa dentro o fuera del sistema de acuerdo a creencias y valores que no coinciden con el del orden político vigente, por lo que busca subvertirlo para reemplazarlo por otro afín a sus intereses y convicciones. Véase Giovanni Sartori, *Parties and party systems: a framework for analysis, vol. I*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 132-133.

las reglas del juego eran diferentes a los de antes de 1979; ahora el regente del orden político era Washington y el juego se llamaría electoralismo, y si la derecha deseaba dejar de ser un ente marginal y excluido del proceso de toma de decisiones debía adaptarse a esa realidad. Con base en estas apreciaciones es que los líderes del FAN deciden dar un paso fundamental: convertirse en un partido político y participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente de marzo de 1982.

Mientras el FAN abrigó la esperanza de acceder al gobierno por la fuerza era claro que no tenía ningún interés en los temas electorales. Una vez que dicha opción quedó cancelada, y más aún cuando el Presidente Reagan vio en las elecciones un medio para legitimar su política hacia El Salvador y demostrar que el salvadoreño, en contraposición a la Nicaragua sandinista, sí era un gobierno democrático, el tema cobró toda la seriedad debida. Por supuesto que el FAN no compartía la tesis de Duarte en el sentido de que la solución a todos los problemas nacionales partía de elecciones libres de fraude; más bien su perspectiva sobre este tema se basó en un total pragmatismo: ante el hecho consumado de que con las elecciones de 1982 se definiría quiénes habrían de forjar el nuevo orden jurídico-institucional del país, el futuro y alcance de las reformas económicas y el nuevo jefe del ejecutivo, la extrema derecha no iba a correr el riesgo de quedar nuevamente a la vera del camino como en 1980. Ello significaba dotarse de un instrumento político que les permitiese participar en la contienda electoral para obtener poder político y poder defenderse del reformismo o, todavía más importante, evitar un hipotético arreglo entre el gobierno y el FMLN. Es así como el 30 de septiembre de 1981 se concreta la transformación del FAN en Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), partido político que a la fecha sigue siendo el máximo representante de la derecha y de los grupos económicamente poderosos de El Salvador.

En términos ideológicos y programáticos, ARENA nació como un partido estrictamente defensivo y conservador; es decir, opuesto al gobierno demócratacristiano, hostil a todo lo que significara trastocar el viejo orden y a quienes no comulgaran con sus puntos de vista. Aunque proclamaron abiertamente su vocación democrática, el marco ideológico de ARENA giró en torno a una suerte de nacionalismo anticomunista. Su misión histórica era defender los valores sagrados de la “nación salvadoreña” como la propiedad privada, la libre empresa, el individualismo, la familia, la religión cristiana, etc. Su odio hacia el comunismo surgía por ser entendido éste como todo lo contrapuesto a los valores y tradiciones occidentales de los patriotas salvadoreños;³¹¹ por lo que el partido se planteó como objetivo primordial proteger a la nación del “ataque ideológico y agresión permanente del comunismo internacional, y frente a otras ideologías y organizaciones políticas que pongan en peligro la vida institucional de El Salvador”.³¹² Esta ideologización extrema en contra del comunismo, hizo que el abanico de enemigos públicos fuera tan amplio como se quisiera, pues abarcaba a comunistas, al PDC, a los jesuitas o cualquier persona o instancia que criticara u osara perturbar la sagrada “institucionalidad” de la nación.³¹³

Este factor influyó para que el camino hacia la elección de marzo de 1982 fuera ríspido. El PDC tuvo que enfrentar en solitario a una extrema derecha que, al igual que los frentes populares de izquierda, sostuvo que el ambiente de violencia y la posición de

³¹¹ De acuerdo con Carlos G. López, “Uno de los elementos fundamentales del discurso anticomunista salvadoreño, y que persiste hasta la actualidad, es que el comunismo no arraiga en El Salvador porque proviene del extranjero y es ajeno a nuestra idiosincrasia”. C. G. López, “Lecturas desde la derecha y la izquierda sobre el levantamiento de 1932: implicaciones político-culturales”, art. cit., p. 200.

³¹² “Acta de fundación del partido ARENA”, septiembre de 1981, en Luis Armando González, “De la ideología al pragmatismo: ensayo sobre las trayectorias ideológicas de ARENA y el FMLN”, *ECA*, núm. 661-662, noviembre-diciembre de 2003, p. 1178.

³¹³ Un análisis profundo sobre la ideología con la que se fundó ARENA puede encontrarse en Ignacio Martín-Baró, “El llamado de la extrema derecha”, *ECA*, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 453-466.

poder de la democracia cristiana no garantizaban unas elecciones confiables.³¹⁴ Las evocaciones de los fraudes del pasado fueron muchos, pero los resultados de las elecciones contradijeron estas apreciaciones cuando el PDC no obtuvo ningún triunfo avasallador. ARENA en cambio obtuvo una importante victoria al ganar diecinueve de los sesenta escaños de la Asamblea Constituyente, y dejar de este modo en posición de minoría a los veinticuatro legisladores demócratacristianos contra los treinta y seis del bloque de derecha.³¹⁵

El resultado de los comicios hizo que la euforia postelectoral pronto se transfigurara en un trance que hizo peligrar el proceso político. Esto se debió a que los partidos de derecha se plantearon imponer su mayoría en la Asamblea Constituyente para excluir al PDC y revertir el proceso reformista. La punta de lanza de dicho proyecto fue convertir a d'Aubuisson en nuevo Presidente de la República.³¹⁶ La oposición a esta posibilidad provino naturalmente del PDC, pero fueron los militares y el gobierno estadounidense quienes más la rechazaron. Un presidente como el líder arenero era totalmente impresentable internacionalmente, y haría difícil que el congreso estadounidense consintiera en enviar ayuda a un país dirigido por el famoso líder de los escuadrones de la muerte. La negativa de la FAES y del gobierno estadounidense forzó a una tensa negociación donde los partidos de derecha aceptaron como presidente provisional al independiente Álvaro Magaña, pero a cambio de que d'Aubuisson ocupara la presidencia de la Asamblea Constituyente, de que ARENA y el PCN controlaran los

³¹⁴ Jorge Cáceres Prendes, "Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular. El Salvador 1980-1987", art. cit., p. 30.

³¹⁵ Según Edelberto Torres-Rivas, el éxito de ARENA en estos primeros años se basó en que su liderazgo supo situar al partido como el garante del orden. Para una sociedad castigada por la guerra, el miedo y la incertidumbre, el discurso belicista que prometía terminar de tajo con la violencia y pacificar al país resultaba bastante atractivo. Véase E. Torres-Rivas, art. cit., pp. 56-57.

³¹⁶ Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace...*, op. cit., pp. 160-161.

ministerios encargados de dirigir la política económica, y que ambos partidos nombraran a dos de los tres vicepresidentes que acompañarían a Magaña.³¹⁷

Sin embargo, aún debía resolverse el problema de cómo reconstruir un esquema de gobierno que se adaptara a la nueva recomposición de las fuerzas políticas que había dejado la elección y que, primordialmente, coadyuvara a crear un ambiente propicio para ganar la guerra civil. Surgió así la necesidad de forjar una nueva alianza política apadrinada por Washington y vigilada por los uniformados, pero que esta vez tendría como protagonistas a los dos partidos políticos mayoritarios que contaban con la aquiescencia de los salvadoreños. Surgió así lo que un año atrás parecía totalmente imposible: la creación de un Pacto de Unidad Nacional bautizado como “Pacto de Apaneca”.

El acuerdo, suscrito por el Presidente Magaña y los líderes de los partidos, impuso grandes objetivos como la democratización y la consolidación de las reformas económicas. Pero en esencia lo que buscó fue crear un acuerdo para distribuir las cuotas de poder que cada partido había ganado en la elección, y preparar el terreno institucional para las elecciones presidenciales de marzo 1984.³¹⁸ Para ello se creó una Comisión Política coordinada por Magaña e integrada por funcionarios civiles y militares y los representantes de los partidos políticos, el cual fungió como un gobierno colegiado que creó un clima de confianza y estabilidad política para que la constituyente pudiera erigir los puntales del nuevo régimen que habría de surgir en 1984. Eso incluía: 1) integrar un nuevo y plural Consejo Central de Elecciones; 2) aprobar una nueva ley electoral, a fin de

³¹⁷ El acuerdo incluyó que el PDC nombrara a uno de los vicepresidentes y se hiciera cargo de ministerios de menor relevancia como el de trabajo, educación y relaciones exteriores. Sara Gordon, “Las vías de la reconstitución del régimen salvadoreño”, *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 2, octubre-diciembre de 1987, p. 201.

³¹⁸ Tomás R. Campos, “El «Pacto de Apaneca», un proyecto político para la transición”, *ECA*, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 865-878.

que las elecciones presidenciales y de consejos municipales se realizaran en marzo de 1984; y 3) redactar la nueva Constitución Política.³¹⁹

Ciertamente, el Pacto de Apaneca fue un proyecto político que apuntaló la vía armada para terminar con el FMLN, pero no por eso dejó de tener elementos positivos. Su trascendencia estribó en que fue una señal inequívoca de que algo estaba cambiando en El Salvador. Ello se vio reflejado especialmente en una extrema derecha que parecía comenzar a abandonar su violento radicalismo del pasado. Aunque fuera por intereses meramente estratégicos, con su adhesión al pacto, ARENA se unió al veto que la alianza PDC-EE.UU.-FAES estableció en contra de cualquier proyecto político que fuera en contra de las elecciones como medio de lucha política.

En esa medida, el acuerdo fue positivo. El solo hecho de que la extrema derecha aceptara gobernar conjuntamente con el PDC y viera en éste a un actor legítimo con quien establecer reglas y firmar acuerdos, es de suyo trascendental. Eran los primeros visos de que la violencia y la exclusión del contrario comenzaban a dejar de ser los mecanismos principales de hacer política, y de que la cultura del consenso comenzaba a privar por encima del conflicto y la intolerancia. Todavía faltaría mucho para que el diálogo y la negociación sustituyeran a las armas como medios para terminar con la guerra civil, pero el Pacto de Apaneca, pese a sus limitaciones, era una muestra fehaciente de que los acuerdos entre enemigos eran posibles.

En función de lo expuesto, resulta importante destacar que la firma del Pacto de Apaneca constituyó una vuelta de tuerca en el proceso de cambio político. A partir del Pacto, se modificaron sustancialmente las instituciones básicas para determinar quién gobierna; cómo se elegirán los gobernantes y cómo se tomaran las decisiones

³¹⁹ *Ibid.*, p. 866.

fundamentales del país. En otras palabras, surgió un nuevo entramado institucional y, por ende, un nuevo conjunto de estrategias disponibles para los actores políticos. Con esto, el autoritarismo electoral salvadoreño entró en una nueva fase. En tanto régimen híbrido, siguió situándose en una difusa zona entre el despotismo y la credibilidad electoral, pero la falacia electoral se acentuó como su característica definitoria. Aunque libres de fraude y multipartidistas, los comicios seguirían realizándose bajo condiciones autoritarias que impedían que fueran efectivamente libres, totalmente incluyentes, y que se celebraran bajo una amplia protección a las libertades civiles.

No obstante que en las contiendas electorales no existió verdaderamente elección entre alternativas diferentes al centro y la derecha, la disputa por el ejercicio del poder fue efectiva y nunca más un partido oficial monopolizaría ilegalmente los poderes del Estado. Con el Pacto, las fuerzas políticas partidistas decidieron institucionalizar la incertidumbre; es decir, la posibilidad de que todos los partidos y candidatos en competencia pudieran perder elecciones. Lo más recalcitrante del autoritarismo comenzaba así su lento aprendizaje de que las instituciones de una democracia formal no necesariamente marcan el comienzo del comunismo, el desastre económico, el caos social, la destrucción del ejército o la reducción de la seguridad nacional. La extrema derecha incluso llegaría a reconocer que los riesgos y costos del autoritarismo rebasaban los de la democratización.

La exclusión de la izquierda de este pacto político, provocó que el régimen híbrido adquiriera los rasgos de lo que Robert Dahl denomina como oligarquía competitiva; es decir, el sistema donde la lucha por el poder se hace más competitiva al incrementarse el número de grupos y personas facultadas para participar, pero siempre marginando de ello a un grupo representativo de la sociedad. En este sentido, tanto el acceso a la lucha

política, a la que el autor define como “debate público”, se amplía pero sólo para permitir que unos pocos tengan el derecho a participar en las elecciones y competir por el derecho a gobernar, en un plano de igualdad y con las mismas garantías de seguridad.³²⁰

Empero, uno de los factores más importante de un sistema de partidos que aspire a ser plural, es que sea capaz de ofrecer distintas ofertas políticas y electorales a los ciudadanos. Si bien la oferta política de las izquierdas no formó parte de las contiendas electorales y se constriñó la capacidad de elección de los ciudadanos, la disputa electoral entre los dos principales partidos políticos (PDC y ARENA) permitió que los salvadoreños eligieran entre dos proyectos políticos diferentes. Esta disputa entre el PDC y ARENA estuvo detrás de la emergencia de un sistema de partidos que, aunque acaparado por el centro y extrema-derecha, fue la base de las contiendas electorales más libres, competitivas y legítimas desde la década de 1920.

El nuevo sistema de partidos —entendido éste “como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos”—, reemplazó al del autoritarismo de partido hegemónico de las décadas anteriores. Bajo el sistema que emergió en los ochenta, la competencia electoral no sólo se abrió y se volvió semicompetitiva, sino que estuvo marcada por una disputa entre ARENA y el PDC que polarizó radicalmente la arena electoral entre esas dos fuerzas antagónicas.

En este marco, la competencia política fue ríspida, pero ello no derivó en el quiebre del proceso transicional, pues finalmente tanto ARENA como el PDC podían discrepar en lo accesorio pero siempre coincidieron en lo fundamental; a saber, la necesidad de salvaguardar el nuevo régimen político y derrotar al FMLN o forzarlo a la rendición.

³²⁰ Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 14-17.

Pese a estos avances, lo más radical de ARENA siguió adherido al modelo del MLN guatemalteco; es decir, consolidar al partido político pero sin dejar de lado su brazo armado.³²¹ La violencia paramilitar se convirtió en un dolor de cabeza para Washington, pues contradecía el supuesto avance democrático de El Salvador y comprometía la continuación del apoyo económico y militar al país.³²²

En respuesta, el Vicepresidente estadounidense, George H. W. Bush, viajó a El Salvador para reunirse con el alto mando del ejército, el gobierno y los liderazgos de los partidos políticos.³²³ Las gestiones de Bush, consideradas como una señal de la nueva política de promoción de la democracia y los derechos humanos de Washington hacia El Salvador, surtieron efecto.³²⁴

Aunque los grupos paramilitares de extrema derecha no desaparecieron, sí limitaron cada vez más sus actividades y fueron menos visibles. Ello demuestra un importante esfuerzo de moderación al interior de ARENA. Como señala Rubén Zamora, desde su transformación en partido político y desde las elecciones de 1982, la organización de d'Aubuisson “demostró su capacidad de actuar dentro de los límites

³²¹ De hecho, según la Comisión de la Verdad de la ONU, el jefe de seguridad de d'Aubuisson, Héctor Antonio Regalado, no sólo formó su propio escuadrón de la muerte, sino que también coordinó y capacitó las redes de d'Aubuisson en la capital. Las actividades terroristas de Regalado continuaron en la Asamblea Nacional, cuando d'Aubuisson fue Presidente de la misma. Comisión de la Verdad de la ONU, *De la locura a la esperanza...*, *op. cit.*, pp.170-171.

³²² Cynthia J. Arnson, art. cit., pp. 101-102.

³²³ Según Bush “Los fanáticos de derecha son los mejores amigos de los soviéticos, [...] y los guerrilleros salvadoreños. Cada acto que cometen [...] promueve la causa de aquellos que impondrían una dictadura foránea en el pueblo de El Salvador. Los terroristas cobardes, los de los escuadrones de la muerte me son tan repugnantes a mí, al Presidente Reagan, al Congreso y al pueblo norteamericano como lo son los terroristas de izquierda. [...] Si estos escuadrones de la muerte siguen matando, perderán el apoyo del pueblo americano, y eso sí que sería una tragedia”. Véase “Brindis ofrecido por el Sr. Vicepresidente George Bush de los Estados Unidos de Norteamérica en la cena ofrecida por el Sr. Presidente Magaña el 11 de diciembre de 1983”, en *ECA*, vol. 39, núm. 423-424, enero-febrero de 1984, pp. 107-108.

³²⁴ A partir de 1984 hubo una disminución cuantitativa en la represión paramilitar y ello fue reconocido incluso en el Informe de la Comisión de la Verdad de la ONU, donde se constata que de 1984 en adelante “inicia una marcada disminución de las actividades de los escuadrones de la muerte”. Las cifras hablan por sí mismas: en 1983 la violencia paramilitar había dejado 5569 víctimas mortales, en 1984 el número se redujo a 2506 y en 1985 llegó a 1655. Véase Cynthia J. Arnson, art. cit., p. 104, Comisión de la Verdad de la ONU, *op. cit.*, p. 25 y Jorge Cáceres Prendes, art. cit., p. 56.

políticos fundamentales de la coyuntura y, al mismo tiempo que cultivaba la retórica más desenfrenada y extrema, era capaz de ceder cuando la existencia del sistema se ponía en peligro”.³²⁵ Con un gran sentido estratégico de la realidad, el partido “optó por un compromiso de gobernabilidad”, bajo el cual ARENA, no sin reticencias, llegó al entendimiento de que el orden político en construcción no era el ideal pero sí el que garantizaba mínimamente sus intereses.

II.III. EL ESTANCAMIENTO ELECTORAL DE ARENA (1984-1985)

Una de las consecuencias más sorprendentes de la evolución del proceso de cambio político fue el rápido crecimiento de ARENA. En efecto, a pocos meses de haberse fundado, la organización ya era la segunda fuerza político-electoral del país y su máximo dirigente, el Mayor d'Aubuisson, había pasado de ser un faccioso terrorista a Presidente de la Asamblea Constituyente y un fuerte aspirante a ganar las futuras elecciones presidenciales. En términos prácticos, la estrategia electoral había superado con creces a la vía militar y sus resultados fueron palpables a lo largo de 1983. Su presencia en el congreso constituyente y la adaptación a las reglas parlamentarias, ayudaron a contrarrestar la imagen antisistema de ARENA y le dieron la posibilidad de limitar la agenda reformista del PDC con toda la legitimidad que el voto ciudadano le había concedido.³²⁶

³²⁵ Rubén Zamora, *El Salvador: heridas que no cierran. Los partidos políticos en la post-guerra*, San Salvador, FLACSO, 1998, p. 52.

³²⁶ Una muestra ilustrativa fue el rol económico que los legisladores le otorgaron al Estado en la Constitución Política, pues lejos del proyecto democratacristiano, que planteaba que el Estado se encargara de la distribución equitativa de la riqueza nacional, el bloque de derecha limitó su intervención al de un mero promotor del desarrollo económico y garante de la iniciativa privada. Otro ejemplo de ello fueron los decretos aprobados por ARENA y el resto de partidos de derecha que permitieron que algunas propiedades afectadas por la reforma agraria de 1980 fueran devueltas a sus antiguos dueños. Además, imponiéndose al

Hacia finales de 1983 y ya con un nuevo marco jurídico-institucional firme, los partidos políticos convocaron a elecciones para elegir al que sería el primer gobierno civil del nuevo régimen. Estas elecciones no fueron un asunto de interés puramente nacional; de hecho, el Presidente Reagan presionó para que los comicios se realizaran sin demora y así poder demostrar nuevamente que El Salvador era una “democracia”, que merecía todo el apoyo para consolidarse y poder derrotar la agresión comunista.³²⁷ Para alcanzar dicho objetivo no bastaba con que las elecciones fueran pulcras, era igualmente importante que el candidato que obtuviera el triunfo coadyudara en la estrategia contrainsurgente y que fuera presentable ante el Congreso de EE.UU. Para ello se hizo necesaria la victoria de Duarte y el gobierno de Reagan apoyó decididamente su campaña electoral.³²⁸

Pese a que en ARENA se sabía que d'Aubuisson era visto como un peligro por parte de Washington, el partido asumió con confianza el proceso electoral. La estructura partidaria era más sólida que en 1982 y a sus filas se habían sumado más empresarios, profesionales y miembros de la clase media que desconfiaban del PDC.³²⁹ Sin embargo, los areneros fueron incapaces de presentarse como una opción al proyecto reformista.³³⁰

PDC, el bloque de derecha logró finalmente revertir la reforma al conseguir que en la Constitución se estableciera como límite de tenencia de tierra 245 hectáreas, límite muy superior a las 100 hectáreas que se contempló inicialmente. Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, p. 178.

³²⁷ Además de los recursos técnicos y humanos, el gobierno estadounidense invirtió más de diez millones de dólares en las elecciones presidenciales de 1984. Véase Terry L. Karl, “Exporting democracy: the unanticipated effects of U.S. electoral policy in El Salvador”, en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor (eds.), *Crisis in Central America: regional dynamics and U.S. policy in the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1988, p. 180.

³²⁸ Según Carothers, el gobierno de Reagan apoyó económicamente la campaña electoral del PDC. Además diversos funcionarios hicieron público su favoritismo por Duarte, al asegurar ante la prensa que sólo un gobierno del PDC aseguraría la continuación de la asistencia económica y militar estadounidense. No obstante, cabe señalar que no sólo Washington actuó a favor del PDC, pues también otros países gobernados por demócratacristianos, como Venezuela y la República Federal de Alemania, apoyaron la candidatura de Duarte. T. Carothers, *op. cit.*, p. 30.

³²⁹ David Ernesto Panamá, *op. cit.*, p. 172.

³³⁰ Duarte y los demócratacristianos, sumamente experimentados en hacer campañas proselitistas y poseedores aún de un gran prestigio nacional e internacional, presentaron un plan de gobierno denominado Pacto Social, el cual prometía una serie de reformas económicas, sociales y políticas que afirmaban resolverían todos los grandes problemas nacionales. Asimismo, explotaron eficientemente los puntos

Toda su campaña electoral giró sobre su anticomunismo y la promesa de terminar con la guerra por la vía armada. Pese a que el innegable carisma de d'Aubuisson y lo ramplón de sus propuestas y de su forma de comunicarse siguió siendo atractivo para una parte del electorado, éste no superó el porcentaje de votos alcanzado en la elección de 1982.

Cuadro IV.I. Elecciones Presidenciales de 1984 (Primera Vuelta)

	José Napoleón Duarte (PDC)	Roberto d'Aubuisson (ARENA)	José Francisco Guerrero (PCN)	Otros*
Votos	549.727	376.917	244.556	95.086
%	43.4%	29.8%	19.3%	7.5%

Fuente: Michael Krennerich, "El Salvador", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, p. 324.

* Junto a los tres partidos políticos principales que presentaron candidato a la Presidencia de la República, otros cinco también participaron en la elección con sus propios candidatos. Estos fueron: el Partido Acción Democrática (PAD), el Partido Popular Salvadoreño (PPS), el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA), el Movimiento Estable Republicano Centrista (MERCEN) y el Partido de Orientación Popular (POP).

Como ningún candidato alcanzara la mayoría absoluta, se calendarizó una segunda vuelta en la que sólo competirían Roberto d'Aubuisson y José Napoleón Duarte. En dicha elección, ARENA casi duplicó el número de votos recibidos en la primera vuelta de los comicios presidenciales, pero no pudo evitar que la imagen radicalizada de su candidato produjese un incremento de los votantes totales que inclinó la balanza en su contra y a favor del PDC.³³¹ En un principio d'Aubuisson y ARENA se mostraron reticentes a aceptar los resultados e intentaron que las autoridades electorales anularan los comicios.

débiles de ARENA y su candidato presidencial, como por ejemplo, el estar involucrados en el asesinato de Monseñor Romero y en las operaciones de los escuadrones de la muerte. Para una completa revisión de la campaña electoral de 1984 véase: Ricardo Chacón, "Las campañas de los partidos", *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, pp. 229-250.

³³¹ En la segunda vuelta el total de votos válidos pasó de 1.266.286 a 1.404.366. de ese número Duarte obtuvo 752.625 votos (53.6%) y el candidato de ARENA, quien finalmente acaparó el voto de los partidos de derecha, alcanzó 651.741 (46.4%). Michael Krennerich, "El Salvador", art. cit., p. 325.

Cuando todas las vías legales se cerraron, los areneros, para sorpresa de muchos, terminaron finalmente reconociendo la victoria de José Napoleón Duarte sin mayores aspavientos.³³²

Esta reacción que puede parecer elemental en cualquier democracia, era en el contexto histórico salvadoreño una prueba palmaria del nuevo espíritu del tiempo que comenzaba a arraigarse en las elites políticas. El Sacerdote jesuita Ignacio Ellacuría, Rector de la UCA y uno de los más brillantes analistas de la realidad salvadoreña de aquellos años, lo interpretó de esa manera en su análisis global de la elección, en la que destaca que:

“Incluso la fuerte división entre los partidarios de uno y otro de los candidatos finalistas apuntala la tesis de la voluntad democrática, esto es, la voluntad de conseguir con los votos sus propósitos políticos. Pudiera haberse esperado que quienes se dibujaban como perdedores hubiesen abandonado la lucha política en favor del voto para desestabilizar la situación e impedir o dificultar la votación. No fue así [...]. Y esto no fue debido a que los intereses no fueran encontrados ni a que no se esperase nada diferenciado de ellas, sino a una actitud premeditada de los partidos y a una actitud madura del electorado. [...] Si el proceso continúa y se consolida pudiera verse en este primer paso un avance político cualitativamente nuevo, que pudiera contribuir a la democratización real del país.”³³³

Nuevamente, los comicios terminaron siendo un componente crucial para impulsar la estrategia contrainsurgente del gobierno estadounidense,³³⁴ pero ello no significa que el grueso del electorado que votó por el PDC lo hizo esperando que Duarte resolviera lo que era la crisis fundamental del país: la guerra civil. En su campaña Duarte se comprometió a

³³² Contrario a lo esperado, el partido no movilizó a su gente a protestar a las calles o impedir la toma de posesión de Duarte. Prácticamente toda su inconformidad se articuló mediante los cauces legales. Según David Ernesto Panamá, esta decisión es atribuible a d'Aubuisson, quien llegó a la conclusión de que si el partido desataba el caos el único beneficiado sería el FMLN. D. E. Panamá, *op. cit.*, p. 176.

³³³ Ignacio Ellacuría, “Visión de conjunto de las elecciones de 1984”, *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, pp. 307-308.

³³⁴ Con Duarte como Presidente el ejecutivo estadounidense no tuvo problemas para obtener del Congreso todos los fondos de ayuda militar y económica para El Salvador. El país se convirtió así en el principal receptor de la asistencia estadounidense en Latinoamérica y en el segundo a nivel mundial, sólo detrás de Israel. Este hecho tendría grandes repercusiones en todos los ámbitos, pero especialmente en lo concerniente a lo militar, pues ello se tradujo en un gran fortalecimiento del ejército salvadoreño y en la intensificación de la guerra civil. Véase Thomas Carothers, *op. cit.*, pp. 33-34.

apoyar una solución política a la guerra y a finales de 1984 tomó por primera vez la iniciativa de buscar el diálogo con el FMLN-FDR. Estos primeros acercamientos entre las partes, como se verá más adelante, no llevaron a nada concreto, pero la imagen del Presidente como una persona abierta a buscar una salida negociada al conflicto aumentó su capital político nacional e internacionalmente. El PDC y el gobierno salvadoreño capitalizaron aquello y en la campaña electoral para las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1985, la promesa del diálogo fue utilizada nuevamente para atraer votantes.

Dicho tema no era un asunto baladí, en tanto que, según un sondeo de opinión realizado en vísperas de las elecciones, el sesenta y cuatro por ciento de la población opinaba que debía seguir buscándose el diálogo para encontrar la paz.³³⁵ Contrario al sentir de buena parte de la sociedad salvadoreña, la extrema derecha se mantuvo irreductible en su negación a toda posibilidad de diálogo con la izquierda. Aunado a lo anterior, los areneros repitieron los mismos patrones de las campañas electorales anteriores, y se empeñaron en denostar al PDC sin plantear los graves problemas nacionales, ni mucho menos ofrecer alternativas o soluciones.

d'Aubuisson confiaba en el voto duro de ARENA, su estructura movilizadora, su amplia capacidad económica y el apoyo de los principales medios de comunicación. Para aumentar las posibilidades del bloque de derecha de continuar en mayoría en la Asamblea Legislativa, d'Aubuisson cerró una alianza electoral con el viejo Partido de Conciliación Nacional. En esas condiciones, ARENA y el PCN esperaban repetir o superar el resultado de 1982 y dejar nuevamente en minoría a los diputados del PDC. Nada de eso ocurrió,

³³⁵ Segundo Montes, "Las elecciones del 31 de marzo", *ECA*, vol. 40, núm. 438, abril de 1985, p. 225.

lejos del triunfo que esperaba el bloque de derecha, la democracia cristiana se hizo de poco más del cincuenta por ciento de los votos y obtuvo la mayoría absoluta en el legislativo (treinta y tres de los sesenta asientos legislativos) y 153 de las 262 alcaldías.

Cuadro IV.II. Elecciones Legislativas de 1985

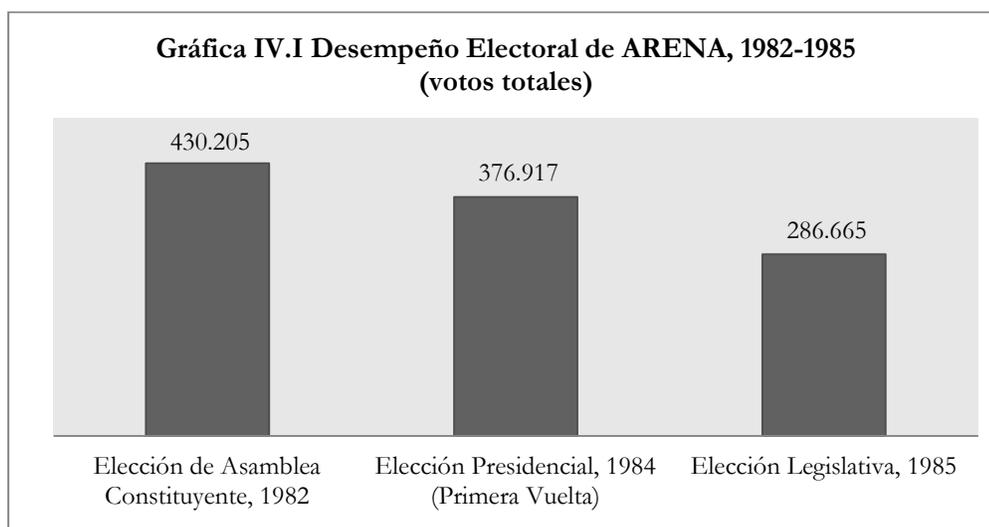
	PDC	ARENA	PCN	PAISA	PAD	PPS	PAR	POP	MERECEN
Votos	505.338	286.665	80.730	36.101	35.565	16.344	2.963	836	689
%	52.4	29.7	8.3	3.7	3.7	1.7	0.3	0.1	0.1
Escaños	33	13	12	1	-	-	-	-	-

Fuente: Michael Krennerich, "El Salvador", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 317-320.

El resultado de la elección fue un rotundo fracaso para el bloque de derecha.³³⁶ El descalabro fue más perjudicial para ARENA, pues aunque el partido de d'Aubuisson obtuvo muchos más votos que su aliado, los términos de la coalición lo obligaron a ceder varios puestos en la Asamblea Legislativa y quedarse únicamente con trece diputados. Los atenuantes de la derrota eran que el partido mantenía el apoyo de un tercio del electorado y que seguía siendo la única fuerza político-electoral capaz de competir con el PDC. Mas las cifras reales mostraban un considerable descenso en su caudal de votos, lo que fue interpretado como un claro rechazo popular a los planteamientos de la extrema derecha. Todavía más grave, ya no era solamente que la mayoría de la población siguiera

³³⁶ La coalición presentó un recurso de nulidad de la elección alegando irregularidades como el uso de recursos del Estado a favor del PDC, presión de elementos de las fuerzas armadas para que la gente votara por el partido de gobierno, etc. Sin embargo, no presentaron mayores pruebas y el Concejo Central de Elecciones desechó la solicitud. Lo más trascendental de este hecho fue la respuesta institucional de la FAES, la cual rechazó de tajo las acusaciones de ARENA y el PCN y respaldó los resultados de las elecciones. Según varios analistas, esta acción del ejército fue una señal de que el ejército se desmarcaba definitivamente de la extrema derecha y de que, al menos en este rubro, la institución respaldaba al gobierno civil. Véase Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 196-197.

considerando que el proyecto centrista del PDC fuera una alternativa mejor —o menos mala— que el radicalismo de ARENA, sino que incluso el mismo voto duro del partido de derecha se contrajo, lo que, según Rubén Zamora, “parecía condenar a ARENA al destino de los partidos caracterizados como extremistas; es decir, la existencia de un techo electoral prácticamente infranqueable”.³³⁷



Tras sus primeros cuatro años de vida y sus primeras tres participaciones electorales, el partido ARENA pudo situarse con éxito en la palestra política nacional. Su consolidación como segunda fuerza electoral le aseguró cuotas de poder, y una importante participación en la toma de decisiones con las que pudo defender sus intereses y los de su principal clientela política: la oligarquía y los diversos sectores de derecha. En ese trayecto, el partido sin duda atemperó el radicalismo de sus tiempos de grupo antisistema, pero aún arrastraba taras de su pasado que lo convertían en un mero grupo opositor, y que le impedían constituirse como una opción capaz de ganar la voluntad

³³⁷ Rubén Zamora, *op. cit.*, p. 54.

del electorado. El fracaso de las elecciones de 1985 fue la piedra de toque que hizo que en ARENA surgiera la necesidad de un renacimiento, que sólo se produciría desde que el partido comenzó a ser colonizado por una nueva generación de líderes con una visión del mundo distinta. Se trataba de nuevos miembros de la oligarquía educados en Estados Unidos y con intereses distintos al de los viejos terratenientes. Este grupo, al tiempo que asumió el liderazgo de la elite económica, no sólo deseaba exorcizar el fantasma revolucionario, sino principalmente abogar por un nuevo modelo económico y la profundización del proceso de cambio político.

CAPÍTULO V

DE LA OPOSICIÓN AL PODER: LA CONVERSIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DERECHA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN

I. EL CISMA DE LA OLIGARQUÍA: LAS RAÍCES DEL NUEVO EMPRESARIADO SALVADOREÑO

Hacia finales de la década de 1970, eran muchas las voces que consideraban que el sistema económico oligárquico era una de las causas de la crisis política que azotaba a El Salvador. Si transformar las viejas estructuras económicas se convirtió en una de las principales banderas del FMLN, ello fue una necesidad impostergable para las juntas cívico-militares surgidas desde 1979. Así, con el apoyo de Estados Unidos, el gobierno presidido por el PDC y el ejército implementó un agresivo programa de reformas estructurales que incluyó la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el sistema de exportación del café y el azúcar.

Pese a que el reformismo buscaba desarmar las reivindicaciones económicas de los revolucionarios, el destinatario de éste fueron las elites económicas pero muy especialmente los grandes terratenientes y productores de café y demás productos primarios de exportación. De hecho, las reformas, en combinación con el estallido de la guerra civil y la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, cimbraron la agricultura de exportación; es decir, el modelo económico imperante desde el siglo

XIX y que tenía a la caficultura como motor de la economía. Las cifras son bastante elocuentes: por ejemplo, en el último lustro de la década de 1970 la agroexportación representó en promedio el 20.6% del Producto Interno Bruto (PIB), el 64% de las exportaciones totales, el 100% de la inversión interna bruta y el 30.2% de los ingresos fiscales. En las décadas siguientes, el sector dejó de marcar la pauta del desarrollo macroeconómico salvadoreño y en los primeros años de la década de 1990, la agroexportación ya sólo representaba 4.3% del PIB, 30.5% de las exportaciones, 27% de la inversión interna bruta y 2.8% de los ingresos fiscales del país.³³⁸

Desde esta perspectiva, el tema de las reformas se convirtió en un juego de suma-cero donde los intereses agrarios se enfrascaron en una contienda abierta en contra de la política económica de la junta de gobierno. De hecho, algunas familias de la elite agraria abandonaron El Salvador entre 1979 y 1980. Muchos de los que se autoexiliaron, particularmente a Guatemala y Miami, apadrinaron el movimiento de Roberto d'Aubuisson y financiaron sus escuadrones de la muerte. También apoyaron la creación de organizaciones, como la Alianza Productiva y la Cruzada Pro Paz y Trabajo, que actuaron como grupos de presión que recurrieron a una acre estrategia de denuncia y ataques públicos contra el gobierno e incluso contra funcionarios y representantes de Estados Unidos.³³⁹

³³⁸ Para una revisión del declive del modelo agroexportador puede verse Elisabeth Jean Wood, *Forging democracy from below...*, *op. cit.*, pp. 54-62 y el capítulo II de Alexander Segovia, *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador. El funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*, Guatemala, F&G Editores, 2002.

³³⁹ En el caso de los funcionarios estadounidenses, los ataques estuvieron centrados principalmente contra los embajadores de la potencia, a quienes se les acusaba de ser responsables de desarrollar una agenda secreta de Washington que buscaba lesionar la soberanía de El Salvador mediante la entrega del país al FMLN. Véase Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 132-136 y David Ernesto Panamá, *op. cit.*, pp. 33-36.

Tradicionalmente la fracción agraria, conocida por su conservadurismo de línea dura y agrupada en la Asociación Salvadoreña de Café (ASCAFE, mejor conocida como Cafetalera), regía al interior de la elite económica y de las principales gremiales empresariales, como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL). Esto contribuyó a que durante la mayor parte del siglo XX el sector no presentara mayores fraccionamientos en cuanto a su conducta política y espíritu de cuerpo. Sin embargo, a raíz del cúmulo de acontecimientos que se suscitaron desde 1979, la histórica unidad oligárquica comenzó a fracturarse.

El empresariado que no había sido tan afectado por las reformas y que estaba dedicado total o parcialmente a la industria, el comercio, los servicios, la banca o al procesamiento y exportación de productos primarios, comenzó a seguir su propia ruta de acción. Pese a su oposición al desmedido intervencionismo económico del Estado y a ser excluido del proceso de formulación de políticas públicas, no asumió una actitud tan contestataria frente al gobierno, ni se interesó en revertir el proceso reformista.³⁴⁰ Al contrario, mediante sus propias organizaciones, como la Asociación de Beneficiadores y Exportadores de Café (ABECAFE) o la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), la facción agroindustrial y comercial de la burguesía buscó adaptarse a las nuevas circunstancias y beneficiarse del nuevo rumbo político-económico del país.³⁴¹

Las diferencias al interior del grupo económicamente dominante se volvieron insalvables desde que el sector más moderno dispuso buscar un modelo de desarrollo

³⁴⁰ Jeffery Paige, *Coffe and power...*, *op. cit.*, pp. 210-211.

³⁴¹ Kenneth L. Johnson, "Between revolution and democracy: business associations and political change in El Salvador", en Francisco Durad y Eduardo Silva (eds.), *Organized business, economic change, and democracy in Latin America*, Miami, North-South Center Press at the University of Miami, 1998, pp. 130-132.

diferente al de la agroexportación. Para ello, se fundó en 1983 un centro de inteligencia empresarial dedicado a generar propuestas de política pública, y emprender proyectos para diversificar las exportaciones y fortalecer la industria y el comercio. Dicha institución, bautizada como Fundación Salvadoreña Para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), marcó una línea divisoria entre las facciones de la elite económica, que permitió al sector más moderno del empresariado independizarse de los paradigmas del sector agrario y forjar una nueva relación con Estados Unidos.³⁴²

Debe destacarse que desde un inicio FUSADES contó con financiamiento y asesoría del gobierno estadounidense por medio de su Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés).³⁴³ La causa de este acercamiento, que distaba mucho de las fricciones entre Washington y la extrema derecha oligárquica, estuvo en que FUSADES se convirtió en la punta de lanza de la AID por transformar globalmente la economía salvadoreña.³⁴⁴

En efecto, pasada la emergencia político-militar de los primeros tres años de la década de 1980, la AID consideraba que las reformas estructurales que ayudaron a contener el triunfo del FMLN, no lograron paliar el estancamiento económico, el desempleo, la pobreza y demás problemas asociados con la prolongación de la guerra civil, y que hacían peligrar lo ganado en el terreno político.

En ese sentido, desde 1984 se conminó al Presidente Duarte a aplicar la misma estrategia económica neoliberal que se estaba promoviendo en América Latina. Según la

³⁴² *Ibid.*, pp. 132-133.

³⁴³ De hecho, en el periodo 1984-1992 la institución recibió montos superiores a los \$100 millones de dólares. Alexander Segovia, *op. cit.*, p. 27.

³⁴⁴ Herman Rosa, *El papel de la asistencia de AID en el fortalecimiento de nuevas instituciones del sector privado y en la transformación global de la economía salvadoreña: el caso FUSADES*, Ponencia presentada en el XVII Congreso LASA, Los Ángeles, septiembre de 1992, p. 1.

AID la superación de la crisis económica era posible,³⁴⁵ pero sólo transformando el sistema económico “sobre la base de un nuevo modelo basado en la apertura, el fomento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, la liberalización y el fortalecimiento del sector privado”.³⁴⁶

Para el gobierno de Duarte, no obstante, la receta de la institución estadounidense era inaceptable ya que, entre otras cosas, suponía reducir el protagonismo económico del Estado, fortalecer la iniciativa privada y revertir las reformas de 1980 privatizando la banca y el sistema de exportación del café y el azúcar. El desencuentro entre el Presidente y la AID no se hizo esperar, y a lo largo de su mandato Duarte se resistió a ejecutar las políticas económicas recomendadas por los asesores estadounidenses.³⁴⁷

Sin embargo, en la medida en que Washington no encontró en el gobierno salvadoreño ninguna actitud receptiva hacia el modelo neoliberal, la AID recurrió a FUSADES. La simbiosis entre las dos instituciones fue inmediata. Ambas se encargaron de promover y apoyar las recetas neoliberales de política económica, y FUSADES se convirtió en el representante y ejecutor de todos los proyectos que la AID implementó en El Salvador entre 1984 y 1989.³⁴⁸

El enfoque neoliberal de FUSADES despertó recelos entre la vieja guardia de la oligarquía; por ejemplo, al interior de la Cafetalera se hablaba de los “millonarios rojos”

³⁴⁵ Esta visión de la AID era acorde con lo argüido en el Informe Kissinger de 1983. Según el informe el istmo centroamericano debía crecer a una tasa del tres por ciento anual. Para ello recomendaba que los gobiernos impulsaran políticas tendientes a liberalizar el comercio, diversificar las exportaciones y demás recetas propias del neoliberalismo. Gregorio Selser, *op. cit.*, pp. 164-172.

³⁴⁶ Herman Rosa, *op. cit.*, p. 4.

³⁴⁷ Alexander Segovia, *op. cit.*, pp. 23-27.

³⁴⁸ Según Herman Rosa, desde 1985 se produjo un “sobredimensionamiento del papel de FUSADES dentro de la estrategia de AID en El Salvador”, pues durante la segunda mitad de la década de 1980, FUSADES se mantuvo “brindando asistencia técnica y financiamiento para nuevas exportaciones no tradicionales a terceros mercados, desarrollando programas para la micro y pequeña empresa, fortaleciendo y aglutinando al sector empresarial salvadoreño”. Herman Rosa, *op. cit.*, pp. 10 y 15.

en referencia a FUSADES y a los miembros de ABECAFE.³⁴⁹ Ese sentimiento aumentó justificadamente desde que FUSADES promovió, desde 1985, la sustitución del agotado modelo agroexportador de sustitución de importaciones, por uno de libre mercado basado en el crecimiento hacia afuera, la diversificación de las exportaciones y el impulso de los sectores secundario y terciario de la economía.³⁵⁰ Para ese entonces, el sector agrario estaba en franca decadencia y la facción más industrial y comercial de la elite económica comenzaba a tomar control de las tradicionales corporaciones empresariales; por ello fue natural que en poco tiempo FUSADES hegemonizara intelectualmente a la empresa privada y se forjara una relativa unanimidad en torno al proyecto neoliberal.

Ahora bien, el cisma al interior de la elite económica no se limitó simplemente a una confrontación entre dos modelos económicos. Otra ruptura no menos trascendental es la que se gestó en su forma de ver e interpretar la realidad. A medida que la facción más moderna de la oligarquía se independizó de su contraparte agraria, y tomó las riendas del sector privado, la construcción del nuevo paradigma económico avanzó en paralelo a la reformulación de las concepciones políticas e ideológicas del empresariado. La vieja concepción autoritaria de que sólo un Estado represivo podía asegurar el orden y el progreso, fue vista como inadecuada para los nuevos tiempos.

En concreto, se reconoció que la puesta en práctica del modelo neoliberal forzosamente tenía que compaginarse con el robustecimiento de la civilidad democrática.³⁵¹ En ese sentido, se consideraron favorables los cambios ocurridos en el sistema político desde 1982, pues el buen desempeño económico necesitaba de

³⁴⁹ Jeffery Paige, *op. cit.*, p. 213.

³⁵⁰ H. Rosa, *op. cit.*, p. 15.

³⁵¹ De acuerdo con Herman Rosa, desde 1985 FUSADES comenzó a desarrollar la idea de que fortalecer el proceso democratizador y descentralizar el poder político era parte integral de la modernización económica del país. H. Rosa, *op. cit.*, p. 16. Véase también Gabriel Gaspar Tapia, *El Salvador: el ascenso de la nueva derecha*, San Salvador, CINAS, 1989, p. 57.

estabilidad y certidumbre institucional. A su entender, la realización de elecciones periódicas, libres y competitivas, tal como ocurría en el mundo desarrollado, constituían el fundamento de aquello. De esto se desprende, como señala Jeffery Paige, que la idea de democracia asumida por la nueva elite económica era limitada y procedimental, pues se circunscribía a los derechos políticos más elementales y a la celebración de elecciones competidas.³⁵² Ello, sin embargo, no fue óbice para que el sector privado pasara de enemigo a defensor del orden constitucional de 1983; de tal suerte que no sólo se declararon opuestos a todo gobierno autoritario, sino que se plantearon utilizar el marco político-electoral para defenderse y llevar adelante sus objetivos políticos y económicos. Surge de esta manera una patente necesidad por recomponer su rol político para convertirse en conductores de la sociedad y difundir su propuesta capitalista y democrática.

Debido a que por décadas la elite económica no ejerció el poder ni desarrolló partidos políticos propios, adoleció de una parálisis política para representarse así misma o, ya no se diga, intentar estructurar un proyecto hegemónico viable y socialmente admisible.³⁵³ Por ello, al desmoronarse sus vínculos con las fuerzas armadas y quedar en un estado de indefensión, buscó cobijo en la extrema derecha. Las mismas familias terratenientes que financiaron a los escuadrones de la muerte, auspiciaron e ingresaron a las filas de ARENA. Esto constata que el sector más conservador de la oligarquía fue el primero en reconocer que el momento histórico hacía imprescindible dotarse de un partido político. Pero en sus primeros años, ARENA fue cuando mucho un representante de sus intereses, pues la organización respondía a los designios de d'Aubuisson.

³⁵² J. Paige. *op. cit.*, pp. 199-200.

³⁵³ Mario Lungo Uclés, *El Salvador en los años 80: contrainsurgencia y revolución*, La Habana, Casa de las Américas, 1991, p. 128.

Este patrón cambió radicalmente desde la segunda mitad de la década de 1980. Con la modernización y el cambio en la cúspide de la elite económica, el sector modernizante del empresariado, que ya cuenta con su propio proyecto alternativo para el país, decide prescindir de intermediarios o representantes políticos, y se apresta a buscar el poder para ejercerlo por sí mismo. Para ello aprovecha la etapa de crisis por la que ARENA atravesó después de la derrota electoral de 1985 y, tal como ocurriera en las principales organizaciones empresariales, va escalando posiciones hasta finalmente hacerse del control del partido. El Mayor d'Aubuisson seguiría siendo la principal figura pública y líder histórico de la organización, pero en adelante la nueva ARENA seguiría una corriente política pragmática y sobre todo ecléctica, donde el nacionalismo anticomunista se fusionaría con el neoliberalismo económico y la sujeción a los cánones básicos de la democracia electoral.

II. LA REFUNDACIÓN DE ARENA Y SU ASCENSO AL PODER

La debacle electoral de marzo de 1985 produjo la primera crisis de consideración al interior de las filas areneras. En primera instancia, la reconocida unidad férrea del partido se resquebrajó desde la cúpula, cuando su ex candidato a la Vicepresidencia, el empresario Hugo Barrera, se separó del partido para fundar uno nuevo.³⁵⁴ Esto, y el hecho

³⁵⁴ Según Zamora, el objetivo de los disidentes areneros que fundaron el Partido Liberación (PL) era “constituir una fuerza política conservadora, pero sin los extremismos y estridencias del Mayor d'Aubuisson y tomando una clara distancia de las vinculaciones con las actividades terroristas de extrema derecha que se le atribuían a ARENA”. Rubén Zamora, *El Salvador: heridas que no cierran...*, op. cit., p. 56.

de que el mismo d'Aubuisson comenzara a ser blanco de críticas al interior del partido,³⁵⁵ hizo que el líder arenero tomara una decisión tan trascendental como sorpresiva: renunciar a la presidencia del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) de ARENA y a la candidatura a la Presidencia de la República para las elecciones de 1989.

Dimitiendo a sus ambiciones políticas y retirándose del liderazgo público del partido, el fundador de ARENA se convertía así en su primer reformador. Para d'Aubuisson, el problema que enfrentaba el partido se centraba en el desprestigio que le acarrea su imagen radical, lo que le hacía impresentable internacionalmente y le privaba del voto de confianza del electorado que estaba más allá de su clientela política.³⁵⁶ La solución pasaba, entonces, no sólo en bajar de la tribuna, sino en catapultar un nuevo liderazgo que estuviera libre de los lastres de las actividades terroristas que él y su camarilla de extrema derecha arrastraban.

Es así como a instancias de d'Aubuisson, ARENA elige, en septiembre de 1985, a Alfredo Cristiani como nuevo presidente del partido. Cristiani, como uno de los principales miembros de la fracción agroindustrial de la elite económica y fundador de FUSADES, representaba precisamente todo lo opuesto a d'Aubuisson. Formado en Estados Unidos como administrador de empresas y con una visión de la realidad menos ideologizada y acorde con los estándares estadounidenses, Cristiani gozaba de buena reputación al no estar estigmatizado con la violencia paramilitar y la estridencia

³⁵⁵ Carlos Acevedo, "El Salvador's new clothes: the electoral process (1982-89)", en Anjali Sundaram y George Gelber (eds.), *A decade of war: El Salvador confronts the future*, Nueva York, CIIR/TNI/Monthly Review Press, 1991, p. 30.

³⁵⁶ d'Aubuisson declaró que su retiro de la dirección del partido se debía precisamente a que "se ha atacado demasiado a mi persona con eso de los escuadrones de la muerte y la muerte de Monseñor Romero; estoy con la conciencia limpia, son puras difamaciones, pero siendo yo presidente del partido, lógicamente ARENA soporta eso. Esa es la razón fundamental del cambio", cit. en Ernesto Cruz Alfaro, "Crónica del mes: julio – septiembre", *ECA*, vol. 40, núm. 443-444, septiembre-octubre de 1985, pp. 727-728.

beligerante de su antecesor.³⁵⁷ Por supuesto que d'Aubuisson mantuvo un gran ascendiente sobre el partido y hasta la fecha, a más de veinte años de su muerte, sigue siendo un “elemento de cohesión y movilización interna del mismo”.³⁵⁸ Sin embargo, con Cristiani al frente de ARENA, el grupo de ultraderecha y de terratenientes que fundaron al partido fue perdiendo paulatinamente el poder frente a la moderna elite económica. Al respecto, Mario Lungo señala que es entre 1984 y 1988 que el nuevo empresariado comienza a desplegarse al interior de ARENA. Ello desemboca en la posibilidad de que el partido no sólo represente, sino que incorpore al sector económicamente dominante del país, lo que termina incidiendo en la misma naturaleza de la institución partidista. De acuerdo con Lungo, este proceso redundó en que ARENA fuera perfilándose en un partido político burgués acorde con los nuevos tiempos. Así, a medida que se consolidaron las reformas políticas que dieron origen a la institucionalización de la incertidumbre, la nueva burguesía salvadoreña se sintió inclinada a “compactarse alrededor de ARENA, a buscar su control directo y a modificar su estrategia”. Esto explicaría, según Lungo:

“el paulatino desplazamiento de d'Aubuisson de la conducción del partido a través del cual las clases dominantes estaban recomponiendo su poder político. Emergen, así, miembros directos de estas clases, no simples representantes de ella, al primer plano: Cristiani, Calderón Sol y otros”.³⁵⁹

Aunque parezca inverosímil, fue el mismo d'Aubuisson, en conjunción con Cristiani, quien se dio a la tarea de lograr que el empresariado se allegara al partido. No fue fácil, pues a diferencia de la rancia oligarquía terrateniente, la renovada elite

³⁵⁷ Chris Norton, “The hard right: ARENA comes to power”, en Anjali Sundaram y George Gelber (eds.), *A decade of war: El Salvador confronts the future*, Nueva York, CIIR/TNI/Monthly Review Press, 1991, p. 200.

³⁵⁸ Rubén Zamora, *op. cit.*, p. 57.

³⁵⁹ Mario Lungo Uclés, *op. cit.*, p. 130.

económica desconfiaba de los escuadrones de la muerte y consideraba que el radicalismo del partido servía para minar al gobierno de Duarte, pero no para gobernar.³⁶⁰ Ante ello, d'Aubuisson buscó a los empresarios congregados en FUSADES y en las nuevas corporaciones empresariales para establecer una alianza que incluyó darles poder al interior del partido.³⁶¹ Los efectos de estos cambios no tardaron en desencadenar profundas repercusiones en ARENA, tanto en su naturaleza interna como en el rol que desempeñó en el ámbito sociopolítico salvadoreño.

En términos ideológicos, el partido mantuvo su nacionalismo anticomunista. Todavía es la fecha que sus campañas electorales evocan la derrota del comunismo de 1932, y en cada acto partidista se sigue cantando fervorosamente que “El Salvador será la tumba donde los rojos terminarán”. Como base de su identidad organizativa y elemento cohesionador de sus militantes, los principios ideológicos no fueron despreciados ni quedaron como una mera fachada, lo que ocurrió fue lo que Panebianco, retomando a Theodore Lowi, considera como una “articulación de los fines”.³⁶²

Tras las derrotas electorales de 1984 y 1985, Cristiani y la nueva coalición dominante de ARENA se dieron a la tarea de reestructurar al partido para hacerlo imperar en el nuevo ambiente político-electoral. Sujetándose a una lógica darwinista, ARENA

³⁶⁰ De hecho, a mediados de los años ochenta salió a la luz pública que algunos elementos cercanos a d'Aubuisson y a los escuadrones de la muerte, se habían dedicado a secuestrar empresarios entre 1983 y 1986. El caso, como de costumbre, quedó en la total impunidad, pero para el líder arenero fue un duro golpe a su ya mermada imagen. Véanse Gabriel Gaspar Tapia, *op. cit.*, p. 81 y William Stanley, *The protection racket state...*, *op. cit.*, pp. 238-239.

³⁶¹ Sara Miles y Bob Ostertag, “d'Aubuisson's new ARENA”, *NACLA. Report on the Americas*, vol. 23, núm. 2, julio de 1989, p. 18.

³⁶² Según Panebianco, “Con el proceso de articulación, los fines oficiales se hacen, respecto a la fase originaria del partido, más vagos e imprecisos. A menudo, aunque no siempre, ello comporta la transformación de la ideología organizativa que se convierte de manifiesta (objetivos explícito y coherentes) en latente (objetivos implícitos, contradictorios). [...] La relación entre fines y comportamientos no se rompe nunca del todo, pero se atenúa: los líderes reafirmarán constantemente la coherencia entre los comportamientos del partido y sus fines oficiales, pero entre los muchos caminos practicables en la búsqueda de éstos, se seleccionaran sólo aquellos compatibles con la estabilidad de la organización”. Angelo Panebianco, *Modelos de partido...*, *op. cit.*, p. 52.

comenzó a evolucionar para ganar simpatías, ganar elecciones y conquistar el derecho a gobernar. Parte de su proceso evolutivo implicó reformular el uso de sus fines ideológicos, pero no para sustituirlos o renegar de ellos, sino para reutilizarlos a fin de que no impidieran su ascenso electoral. En adelante, el partido seguiría considerándose el adalid de la libertad, de los valores cristianos y la nación, pero la manera de defender a la patria del demonio comunista ya no sería con matanzas o paramilitares, sino en elecciones y con la conquista del voto.

Los esfuerzos del partido se encaminaron a ampliar su base electoral. Por lo que ARENA abandonó los visos de una organización sectaria de militantes y dependiente de su tradicional clientela política, y se volcó totalmente a lucha por el voto de la sociedad en general. De esta manera, la dirigencia del partido buscó que ARENA se convirtiera en una institución que pudiera incorporar y representar a diferentes sectores sociales con el fin de consolidarse como una fuerza nacional.

Al otorgar mayor preponderancia a todo el electorado, y no sólo a sus afiliados y simpatizantes, la organización comenzó a asumir los rasgos de un partido electoralista, teóricamente conceptualizado como “profesional-electoral”³⁶³ o “atrápalo todo” (*catch-all*).³⁶⁴ De tal suerte que el partido procuró construir una oferta política que fuera aceptable para todo tipo de votante y que respondiera a las necesidades primordiales de la sociedad salvadoreña. Es así, como el nacionalismo anticomunista cedió terreno al discurso neoliberal y a la promesa de que con ARENA se podría “cambiar para

³⁶³ *Ibid.*, pp. 488-497.

³⁶⁴ La acción de estos partidos se dirige a lograr la movilización general de los electores, más que la de sus propios afiliados. Para lograrlo, usan plataformas y enunciados amplios y flexibles y no se dirigen a una clase o estrato social en particular sino a la sociedad en general. Otto Kirchheimer, art. cit., pp. 50-60.

mejorar”.³⁶⁵ Su éxito fue incuestionable, pues en poco tiempo el partido fue haciéndose de un electorado multclasista, que se extendió desde los estratos altos y medios hasta los sectores subalternos del campo y la ciudad.³⁶⁶

II.I. CONSOLIDACIÓN ELECTORAL Y ASCENSO AL PODER: EL TRIUNFO DE ARENA

La efectividad de la transformación de ARENA tuvo su primera prueba de fuego el veinte marzo de 1988, con las segundas elecciones legislativas y municipales de la década. Para el principal partido de oposición, la campaña electoral sirvió para evaluar su capacidad de agenciarse el voto mayoritario de la sociedad con base en sus nuevas plataformas programáticas, su renovada imagen moderada y su capacidad de blindarse frente a las repetidas acusaciones de su oscuro pasado.

Al final, el resultado fue más que satisfactorio. La nueva imagen del partido no fue dañada ni siquiera por la propaganda del PDC, que continuó relacionando a ARENA con los escuadrones de la muerte. Mediante un despliegue publicitario, el partido respondió a la propaganda del PDC con una estrategia que partió desde una crítica implacable al gobierno de Duarte, pero no por ser parte de una conspiración comunista, sino por su corrupción e incapacidad para resolver los problemas más acuciosos del país; a saber, la guerra, el estancamiento del sistema productivo y la crisis económica.³⁶⁷ Bajo su lema de campaña y principal promesa, “cambiemos para mejorar”, ARENA planteó a la ciudadanía un programa legislativo influenciado por las recomendaciones de FUSADES,

³⁶⁵ Chris Norton, art. cit., p. 201.

³⁶⁶ Véanse Sara Miles y Bob Ostertag, art. cit., pp. 22-23 y Elisabeth Jean Wood, *op. cit.*, p. 72.

³⁶⁷ Con respecto al tema de la corrupción, el Presidente Duarte nunca fue implicado en ningún hecho en concreto, pero los funcionarios de su gobierno sí se vieron envueltos en innumerables corruptelas que fueron de dominio público. Tommie Sue Montgomery, *op. cit.*, pp. 201-203.

que en síntesis prometía alcanzar “un mayor nivel de bienestar para todos los salvadoreños (sic)”.³⁶⁸

En esta elección, por primera vez se verifica el proceso de articulación de los fines por el que venía atravesando el partido. Como se señaló, los principios ideológicos del partido se mantuvieron prácticamente incólumes, pero en esta oportunidad comenzó a hacerse patente el surgimiento de un nuevo pensamiento que marcaría el rumbo del partido. Al respecto, Zamora señala que desde la segunda mitad de la década de 1980:

“son planteamientos económicos de orden técnico los que van ocupando su escena ideológica; una comparación de las posturas adoptadas durante la campaña presidencial de 1984 y la de 1988 nos da la dimensión del cambio: la problemática del desarrollo económico sustituye la retórica anti-reformista de los primeros años; y las propuestas de políticas económicas a las declaraciones genéricas de apoyo a la libre empresa”.³⁶⁹

Estos factores de cambio abrieron la posibilidad para que el partido interpelara a otros sectores sociales, que si bien podían coincidir con los principios conservadores de derecha de ARENA, no podían comulgar con sus métodos terroristas y sus principios dogmáticos anticomunistas, lo cual redundó en la ampliación de la base social del partido.

Al enfocar su energías en una propaganda un tanto menos ideologizada y teniendo al frente de su lista de candidatos a diputados a Alfredo Cristiani, ARENA obtuvo el mayor triunfo electoral de su corta vida. El partido se impuso sobre el PDC y todos los demás partidos de derecha, al ganar treinta de los sesenta escaños y 178 de las 262 alcaldías del país, incluida la de San Salvador, baluarte histórico del PDC.

Cuadro IV.III. Elecciones Legislativas de 1988

	ARENA	PDC	PCN	PL	PAISA	PAD	PAR	POP
--	-------	-----	-----	----	-------	-----	-----	-----

³⁶⁸ Véase “Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Programa Legislativo”, en *ECA*, vol. 43, núm. 473-474, marzo-abril de 1988, pp. 267-269.

³⁶⁹ Rubén Zamora, *op. cit.*, p. 65.

Votos	447.696	326.716	78.756	34.960	19.609	16.211	5.059	1.742
%	48.1	35.1	8.5	3.8	2.1	1.7	0.5	0.2
Escaños	30	23	7	0	0	0	0	0

Fuente: Michael Krennerich, "El Salvador", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 317-320.

Independientemente de que el resultado de los comicios pueda atribuirse a un voto de castigo sobre el gobierno del PDC, el caso es que para ARENA representó un triunfo inobjetable. No cabía duda de que la maduración política y el nuevo cariz democrático del partido pesaron más que el carácter oligárquico, extremista y violento de su pasado; y esto se debió a que el pueblo salvadoreño realmente quería un cambio y confiaba en el que ARENA estaba ofreciendo.³⁷⁰

Ahora bien, las elecciones de 1988, pese a que le permitieron a ARENA dominar la Asamblea Legislativa y gobernar más de la mitad de los municipios, deben ser vistas más bien como la antesala de su batalla decisiva: las elecciones presidenciales de 1989. Aquí el reto era doble, pues para ganar el derecho a gobernar el partido necesitaba que su proyecto convenciera a una mayor franja de electores y que lograra que el gobierno de Estados Unidos dejara de ver al partido como una banda de radicales antidemocráticos. Sin insistir, como lo hacía antes, en que todos los problemas nacionales se debían a la amenaza comunista, el partido, con Cristiani como su candidato, supo presentarse eficazmente como un ente propositivo, con respuestas y soluciones. Se utilizó la misma

³⁷⁰ De hecho, en una encuesta realizada después de las elecciones de 1988 se constata que el 49.5 por ciento de la población encuestada opinaba que con la victoria de ARENA la situación del país mejoraría. Véase: "Sentir político de los salvadoreños tras las elecciones del 20 de marzo de 1988", Informe especial del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), mayo de 1988, en *ECA*, vol. 43, núm. 477, julio de 1988, p. 653.

campana electoral que tan buenos resultados había dado en 1988 y se mantuvo el estribillo de corrupción e incapacidad del gobierno de Duarte, pero con la diferencia de que la promesa del cambio se centró en un proyecto político de “rescate nacional” mejor elaborado.³⁷¹ En lo político se planteó consolidar la democracia y lograr la “paz con libertad” en el menor tiempo posible. Mientras que en lo económico se propuso alcanzar un desarrollo económico acelerado mediante la liberalización de la economía y el desarrollo y la igualdad social.³⁷²

En el ámbito internacional y especialmente en Estados Unidos, el reto fue un tanto mayor desde que el talante moderado y democrático del partido seguía siendo visto con recelo. Pese a que Cristiani y el propio d'Aubuisson afirmaban que el partido estaba unido y que las nuevas directrices no eran una mascarada electorera, se temía que el líder histórico de ARENA se convirtiera en el poder detrás del trono y que los sectores duros del partido terminaran dominando a los tecnócratas de Cristiani. Para el embajador estadounidense, Edwin Corr (1985-1988), era claro que al interior de ARENA había “un grupo de líderes hábiles, honestos y decentes que están conteniendo con una facción acusada por muchos de estar conectada con violencia, asesinatos y autoritarismos”.³⁷³

Sea cual fuere la realidad sobre dichas pugnas, ARENA no dio la impresión de ser un partido roto por tendencias opuestas, sino un partido unido que superó el antiguo estilo extremista por uno más moderado y comprometido con la democracia. Gracias a este

³⁷¹ “Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Plataforma política: hacia el rescate nacional”, en *ECA*, vol. 43, núm. 481-482, noviembre-diciembre de 1988, pp. 1121-1124.

³⁷² Cabe destacar que la plataforma económica de ARENA giró alrededor de la estrategia de desarrollo económico y social que FUSADES elaboró para el quinquenio 1989-1994. Para la construcción de sus propuestas de política pública, la fundación contrató a expertos economistas mundiales como Arnold Harberger, economista de la Universidad de Chicago y maestro de los economistas chilenos conocidos como los “Chicago Boys”. Véase Herman Rosa, *op. cit.*, p. 16.

³⁷³ “Discurso pronunciado por el embajador Edwin G. Corr, ante la Cámara Americana de Comercio en San Salvador”, 14 de julio de 1988, en *ECA*, vol. 43, núm. 477, julio de 1988, pp. 708.

nuevo semblante, Cristiani pudo superar el veto que la embajada y el gobierno de Estados Unidos mantenían sobre ARENA. En contraste con el trato despectivo que la administración Reagan mostró hacia d'Aubuisson, a quien incluso le fue denegada la entrada a EE.UU. por sus vínculos con los escuadrones de la muerte, Alfredo Cristiani fue bien recibido en Washington por el nuevo mandatario estadounidense, el republicano y ex vicepresidente George H. W. Bush (1989-1993).

De acuerdo con Thomas Carothers, Bush estaba determinado a continuar con la misma política que Reagan había mantenido hacia El Salvador. Eso significaba contar con la colaboración de un gobierno con buenas credenciales democráticas para mantener con vida la guerra de baja intensidad en contra del FMLN. Según Carothers, el efecto Cristiani fue de tal magnitud que convenció al nuevo Presidente estadounidense de que ARENA era un partido “genuinamente democrático”, y de que un gobierno suyo no representaría un problema para Estados Unidos.³⁷⁴ En tal sentido, en Washington se apostó por ARENA y no se percibió como una derrota política que el PDC pudiera perder la Presidencia de la República; al contrario, el hecho mismo de la alternancia en el poder se consideró como útil para probar la supuesta democratización de El Salvador, y un triunfo de la política de Reagan hacía el país y toda América Latina.

Esto último fue más significativo desde que la elección se vio marcada por un hecho trascendental: la ampliación del sistema de partidos. Como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II por parte de los presidentes centroamericanos, en noviembre de 1987, los líderes del FDR regresaron de su exilio y comenzaron un proceso orientado a su reinserción política. En octubre de 1988 obtienen su registro como partidos políticos el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) de Rubén Zamora y el viejo

³⁷⁴ Thomas Carothers, *op. cit.*, pp. 36-37.

Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de Guillermo Ungo, los cuales, junto al recién fundado Partido Socialdemócrata (PSD), forman la coalición Convergencia Democrática (CD) para participar en las elecciones presidenciales.

Con su incorporación al proceso electoral, la coalición de centro-izquierda le dio un golpe de legitimidad al sistema político-electoral y al proceso de transición política. La ausencia de partidos y expresiones políticas representativas de las clases subalternas y tradicionalmente dominadas, llevó en las cuatro primeras elecciones de la década a que una buena parte de la población se abstuviera de votar, o tuviera que elegir en el estrecho mercado de la oferta partidaria que el sistema ofrecía. El retorno al país de la izquierda democrática y la conformación de Convergencia Democrática fue un hito en la historia política salvadoreña. Su importancia, como bien señala Ignacio Ellacuría, no podía medirse cuantitativamente; es decir, por ser un desafío electoral al arrastre de ARENA o el PDC, pero sí en lo cualitativo. En palabras de Ellacuría:

“La presencia, bien asimilada, del MNR y del MPSC y de sus máximos dirigentes, hasta entonces vistos como muy vinculados al FMLN, abrió nuevas posibilidades de diálogo y negociación en un clima de mayor flexibilidad y tolerancia”.³⁷⁵

Como se preveía, Alfredo Cristiani obtuvo los votos suficientes para ganar la elección sin necesidad de una segunda vuelta. Con más de medio millón de votos, el candidato de ARENA obtuvo el 53.82 por ciento de los votos y superó por un amplio margen al partido de Napoleón Duarte, que sólo en uno de los catorce departamentos logró una insignificante mayoría sobre los areneros.

³⁷⁵ Ignacio Ellacuría, “Una nueva fase en el proceso salvadoreño”, *ECA*, núm. 485, marzo de 1989, p. 169.

Cuadro IV.I. Elecciones Presidenciales de 1989

	Alfredo Cristiani (ARENA)	Fidel Chávez M.* (PDC)	Rafael Morán (PCN)	Guillermo Ungo (CD)	Otros**
Votos	505.370	342.732	38.218	35.642	17.116
%	53.8	36.5	4.1	3.8	1.8

Fuente: Michael Krennerich, "El Salvador", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, p. 325.

* El PAD apoyó al candidato del PDC y ganó 4.363 votos; es decir, el 0.5 por ciento de los votos válidos.

** Junto a los cuatro candidatos de los partidos políticos principales, participaron los siguientes tres candidatos: Julio Adolfo Rey Prendes del Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), partido surgido de una escisión del PDC y que sólo obtuvo 9.300 votos; Hugo Barrera de la coalición Unidad Popular, que incluyó al PL, PAISA y PPS y que sólo obtuvo 4.609 votos; y finalmente Ricardo Molina del PAR, que quedó en último lugar con sólo 3.207 votos.

III. ARENA Y LA APERTURA AL DIÁLOGO: LA RESPUESTA AL "LÍMITE INSUPERABLE"

Tras nueve años de febril actividad política y al borde de la muerte producto de un cáncer terminal que acabó con su vida en 1990, José Napoleón Duarte dejaba un El Salvador diferente al que encontró en 1979 cuando regresó de su exilio. El otrora líder carismático de la democracia cristiana no dudaba que su lucha de toda la vida por la democratización del país había llegado a buen puerto. Los resultados de lo que él consideraba como su legado no eran nada desdeñables: cinco elecciones consecutivas libres de fraude; la inédita independencia entre los tres poderes del Estado; mayores espacios para el ejercicio de las libertades ciudadanas; el mejoramiento cuantitativo en el tema los derechos humanos; unas fuerzas armadas que abandonaron la dirección del Estado y se

mantuvieron respetuosas de los resultados de las elecciones; y la conversión democrática de la derecha tradicional.³⁷⁶

Sin embargo, y pese a todos estos importantes logros, la guerra persistió como un límite insuperable que, según Ignacio Ellacuría, determinó la “tumba del proyecto democratacristiano”. En la medida que el conflicto armado no amainó y el FMLN se mantuvo militar y políticamente preponderante, las posibilidades de la democratización del régimen y de su estabilidad fueron mínimas.³⁷⁷ Por supuesto que la situación en 1989 no era tan trágica como entre 1980 y 1984, pero ello no negaba que se siguieran arrastrando vicios del pasado y que muchos de los problemas fundamentales del país permanecieran.

La prolongación de la guerra, con el desvío de los recursos escasos a la misma y con la destrucción causada por ella, limitó las posibilidades de hallar una solución al deterioro económico de las mayorías, el estancamiento del sistema productivo, el pobre avance cualitativo en la defensa y protección de los derechos humanos y la institucionalización de la fuerza armada como una institución no sólo apolítica, sino también no deliberativa y subordinada en todos los ámbitos al poder civil. Todavía más importante, sin la paz era imposible hablar de un sistema político democrático e incluyente si el FMLN, como una de las principales fuerzas representativas de la sociedad, seguía excluido.

En ese sentido, el conflicto bélico debe ser considerado como el catalizador de la liberalización y de las transformaciones políticas que se sucedieron en el decenio de los

³⁷⁶ Gary Bland, “Assessing the transition to democracy”, en Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Is there a transition to democracy in El Salvador?* Boulder, Lynne Rienner Publishers/The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1992, p. 182.

³⁷⁷ Ignacio Ellacuría, “FMLN, el límite insuperable”, *ECA*, vol. XL, núm. 446, diciembre de 1985, pp. 890-897.

ochenta, pero también como el límite insuperable para la democratización del país. El régimen autoritario de pura cepa no perduró tanto como la guerra civil, pero ésta perduró lo suficiente como para impedir el surgimiento de un proceso de democratización. La democracia requiere la vigencia de un Estado de derecho y la intensidad de la guerra civil tendió a generar una situación general de violencia en la que siempre estuvo latente la vulneración del goce eficaz de los derechos civiles y políticos; y sin estos la democratización de una sociedad se vuelve inasequible.

Las elecciones pudieron inaugurar un estadio más evolucionado del proceso de cambio político, pero no borrar los vestigios del autoritarismo represivo de los años anteriores. Pero sin dejar de tener presente lo anterior, debe reconocerse que los niveles del terrorismo de Estado de finales de los años ochenta no tuvieron la misma intensidad de diez años atrás; a pesar de que, como veremos, con la ofensiva del FMLN de 1989 se incrementaron de nueva cuenta. De allí el retorno al país de la izquierda moderada y su decisión de participar en la política interna de El Salvador, comenzando con el proceso electoral de 1989.

Sin embargo, y como el mismo Guillermo Ungo subrayó, en el país no existía ninguna democracia real.³⁷⁸ El retorno a la política formal de los movimientos de izquierda aglutinados en el FDR era una señal del progreso hacia formas más liberales del régimen híbrido, pero éste seguía siendo un sistema político excluyente y represivo. Excluyente por restringir la participación política de los sectores de la izquierda revolucionaria; y represivo, por el clima de violencia que dificultaba la convivencia social y todo asomo de actividad política contestataria.

³⁷⁸ Roberto Turcios, *Guillermo Manuel Ungo...*, op. cit., pp. 288-289.

No obstante, Duarte entendió la democracia como algo determinado por la realización de elecciones. Cayó en la falacia del electoralismo suponiendo que por la sola celebración de comicios no fraudulentos El Salvador era una democracia, que no necesitaba ajustes para que se resolvieran los problemas del país.³⁷⁹ No quiso y no pudo hacer más para entablar un diálogo con los insurgentes y, como su patrocinador estadounidense, consideró que los rituales electorales poco a poco harían languidecer al FMLN hasta reducirlo a una guerrilla insignificante.

Los hechos se encargaron de demostrar lo contrario. Sí se consiguió evitar el triunfo militar del FMLN y el estallido insurreccional de las masas, pero el movimiento insurgente estuvo lejos de ser vencido y con ello las posibilidades del desarrollo democrático, económico y social del país eran ínfimas. Estos resultados, señalaba Ignacio Ellacuría, podían “resultar suficientes para el gobierno de Reagan, pero no [...] para el pueblo salvadoreño”.³⁸⁰ Al final, la guerra y el FMLN, que en un principio abrieron las puertas para el ascenso al poder del PDC, determinaron su derrota en 1989.

Con su arribo al poder, la Alianza Republicana Nacionalista se dispuso a tratar a ambos factores con un enfoque distinto al que fue el suyo en sus primeros años de vida. Sabiendo interpretar el hartazgo social por una guerra que apuntaba a no poder resolverse militarmente a corto plazo, el partido comenzó a flexibilizar su actitud con respecto a un posible arreglo con el FMLN para solucionar el conflicto. Este cambio de actitud, que respondió también a la vocación democrática de su nuevo liderazgo y al reconocimiento

³⁷⁹ Véase Terry Lynn Karl, "Imposing consent? Electoralism vs. democratization in El Salvador", en Paul Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, University of California, 1986, pp. 34-35.

³⁸⁰ Ignacio Ellacuría, "FMLN, el límite...", art. cit., p. 897.

de que sin la paz no había posibilidad de reactivar la economía, es sin duda una de las aristas del proceso de cambio al interior de ARENA.

En los primeros años de la década de 1980, precisamente el período en el que la extrema derecha mostró su faceta más radical y antisistema, fueron muchas las veces que mostraron su enérgico rechazo a todo intento de diálogo o propuesta de paz entre el gobierno y el FMLN. El eslogan mismo del partido hablaba por sí mismo: “Hoy lucha, mañana paz, progreso y libertad”. Se afirmó que el diálogo con el “terrorismo marxista-leninista” implicaba vulnerar la soberanía nacional o que sólo era una estratagema del FMLN para dividir y debilitar al Estado.³⁸¹ El mismo argumento fue asumido por los escuadrones de la muerte, pero con el agravante de considerarlo una “traición a la patria” y advertir a todos aquellos interesados en conciliar con los insurgentes, “que los ojos y fusiles de los verdaderos patriotas [estarían] puestos en ellos”.³⁸² Con estos antecedentes, no sorprende, entonces, que d'Aubuisson propusiera en su campaña a la Presidencia de la República de 1984, que la paz podía obtenerse “sólo mediante el restablecimiento del orden público”, lo que significaba una guerra total en contra del FMLN y ninguna posibilidad de diálogo.³⁸³

En su segunda etapa y bajo la dirección de Alfredo Cristiani, en ARENA se siguió viendo con desconfianza las iniciativas de paz pero aun así no se produjo una oposición tan tajante a que la guerra pudiera concluirse políticamente. Esto explica que en agosto de 1987, y en ocasión del Acuerdo de Esquipulas II, el nuevo liderazgo del partido no

³⁸¹ Véase por ejemplo: “ARENA. No al diálogo y a la negociación con los terroristas”, moción de los diputados de ARENA en la Asamblea Constituyente, 28 de octubre de 1982, en *ECA*, vol. 37, núm. 409, noviembre de 1982, p. 1051 y “Alianza Productiva. Por qué no al diálogo”, 6 de noviembre de 1982, en *ECA*, vol. 37, núm. 409, noviembre de 1982, pp. 1053-1054.

³⁸² “Comunicado del Ejército Secreto Anticomunista (ESA)”, en *ECA*, vol. 38, núm. 419, septiembre de 1983, p. 834.

³⁸³ “ARENA. Resumen de su plataforma política”, en *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, p. 332.

rechazara lo firmado por el Presidente Duarte y aceptara su llamado a todos los partidos políticos para “iniciar la reconciliación y la paz, utilizando en este proceso la vía del diálogo”.³⁸⁴

Para los procesos electorales de 1988 y 1989, ARENA no podía obviar el tema de la finalización de la guerra por lo que incluyó en sus programas políticos la necesidad de crear una “propuesta nacional de paz y libertad”. Urgidos por captar más votos y mostrar su voluntad de alcanzar la paz lo más pronto posible, los areneros se sumaron a las muchas voces que aseguraban que la vía del diálogo era la mejor manera de terminar con la guerra civil. Esta tendencia se vio reforzada por una nueva propuesta de paz del FMLN, que fue presentada en enero de 1989 y que proponía postergar las elecciones presidenciales y una serie de condiciones mínimas para poder participar en el proceso electoral apoyando a la Convergencia Democrática. Aunque la propuesta no fue aceptada y las pláticas entre los bandos tampoco prosperaron, Cristiani se volcó de lleno a mostrarse frente al electorado como el más capaz para alcanzar un acuerdo con el FMLN. La paz se convirtió en tema principal de su campaña y al eslogan de “cambiamos para mejorar” se sumó el de “vota por ARENA, vota por la paz”.³⁸⁵

Hasta aquí, es innegable lo mucho que se había desarrollado en ARENA la apertura al diálogo y su actitud conciliadora hacia los demás actores políticos. Esta nueva inclinación a concertar sin duda fue un efecto directo del proceso de cambio del partido y de su adaptación al sistema político en gestación. Como reconoce Paige, hacía finales de la década los miembros más progresistas de la derecha política y social miraban con beneplácito las nuevas estructuras político-institucionales y, sobre todo, consideraban que

³⁸⁴ “Respuesta de los partidos políticos de oposición a la invitación presidencial”, 31 de agosto de 1987, en *ECA*, vol. 42, núm. 466-467, agosto-septiembre de 1987, p. 644.

³⁸⁵ Gabriel Gaspar Tapia, *op. cit.*, pp. 109-113.

la solución del conflicto militar pasaba por “abrir el espacio político democrático en El Salvador para incluir a los líderes rebeldes”.³⁸⁶ Una vez que en ARENA y la derecha en general se aceptaron los principios democráticos, pudo establecerse la dinámica propia de una forma de hacer política, donde la violencia y la intimidación terrorista lucen anticuados y son sustituidos por la competencia partidario-electoral.

Ahora el tema fundamental no era si para terminar la guerra era imprescindible dialogar o no, pues en 1989 esto era en un axioma. El meollo del asunto era más bien bajo qué términos se sentarían ambas partes a dialogar; es decir, si habría de uno y otro lado el reconocimiento de la legitimidad de la contraparte. Para que el diálogo se convirtiera en tal, faltaba algo que no podía soslayarse: que el gobierno reconociera que el FMLN era una fuerza política legítima, con amplio apoyo popular y con un poder de veto infranqueable. Al inicio de su mandato era claro que ni siquiera Cristiani y los sectores más progresistas de su gobierno consideraban de aquella forma al FMLN. En el mejor de los casos, y cuando no eran equiparados con una guerrilla marxista decadente, los insurgentes eran vistos como una fuerza militar enfrentada a una plena democracia, capaz de entorpecer el desarrollo económico del país pero con poco o nulo respaldo popular.

IV. LA OFENSIVA MILITAR DE 1989: LOS ÚLTIMOS PASOS HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN

De acuerdo con David Ernesto Panamá, persona cercana a Roberto d'Aubuisson y uno de los fundadores de ARENA, Alfredo Cristiani asumió el compromiso y el objetivo de

³⁸⁶ J. Paige, *op. cit.*, p. 204.

alcanzar la paz desde antes de ocupar la Presidencia de la República.³⁸⁷ Al interior de ARENA se reconoce, como ya ocurre en todos los actores políticos nacionales e internacionales, que sólo el diálogo y la negociación pueden poner fin al conflicto civil, pues la guerra estaba estancada y se había convertido en una “contienda de castigo (*costest of punishment*)”, en la cual cada combatiente es capaz de golpear y contener los embates del contrario, pero jamás de derrotarlo definitivamente.

Para imponer su proyecto hegemónico y no correr la misma suerte del PDC, Cristiani y los suyos necesitan tener éxito tanto en su gestión política como en la económica, y ello pasa por resolver el gran problema nacional: la guerra. Bien es cierto que hablar de negociar con los insurgentes causaba un cierto prurito en los sectores más conservadores y radicales que todavía pululaban alrededor del partido, pero para nadie era desconocido que el proyecto de guerra con elecciones estaba agotado. Esta condición es de suyo trascendental, pues como señaló Ignacio Ellacuría, aquello puso en evidencia que:

“un enfrentamiento militar, que busca la aniquilación militar y la total desaparición del adversario, se ha demostrado no ser posible en la fase actual: [...] el FMLN no ha podido ser derrotado por una Fuerza Armada quintuplicada ni ha podido derrocar al gobierno. Los proyectos ahora propenden a ser más moderados, una vez visto el irrealismo de crear un tercer proyecto intermedio, y se empieza a dar una clara tendencia a superar el enfrentamiento militar y a integrar a las distintas fuerzas en el mismo futuro nacional.”³⁸⁸

Este cambio en las preferencias de los actores políticos no fue fortuito. El mundo estaba cambiando y Centroamérica y El Salvador no quedaron al margen de esto. A nivel internacional se fueron imponiendo los procesos de negociación como medios para solucionar los conflictos. La Unión Soviética, bajo la dirección de Mijaíl Gorbachov,

³⁸⁷ La importancia de la paz para el gobierno de Cristiani y la nueva cúpula de poder de ARENA era que sin ello, “no habría recuperación económica y mucho menos desarrollo y oportunidades”. David Ernesto Panamá, *op. cit.*, pp. 191-192.

³⁸⁸ Ignacio Ellacuría, “Una nueva fase...”, art. cit., p. 196.

puso el ejemplo al firmar acuerdos con su par estadounidense, Ronald Reagan, para limitar la carrera armamentista y terminar con la confrontación político-militar con Estados Unidos, lo cual incluía desembarazarse de sus compromisos con las revoluciones y los movimientos insurgentes del tercer mundo.

A la progresiva debacle del bloque socialista, que en pocos años terminaría con la desintegración de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, se suma la elección de George Bush como nuevo presidente de Estados Unidos en 1988. El vicepresidente de Reagan se alejó de los enfoques profundamente ideologizados de su antecesor y asumió una visión pragmática de la realidad, lo que redundó en un abandono del anticomunismo beligerante que marcó la política exterior de Washington hacia Centroamérica. Desde Nicaragua, hasta El Salvador y pasando por Guatemala, la política del nuevo mandatario estadounidense se enfocó en distender los conflictos y contribuir en el restablecimiento de la paz. En otras palabras, el proyecto contrainsurgente perdía vigor y Washington deseaba dar por concluida su intervención en Centroamérica.³⁸⁹

En el istmo también habían comenzado a darse pasos importantes hacia la finalización pacífica de los conflictos militares y el fortalecimiento de la democracia. Desde principios de la década de 1980 surgieron iniciativas internacionales que buscaron contribuir a reducir las tensiones por medio del diálogo. La más importante de estas fue sin duda la del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), que surgió como una acción concertada para impedir una conflagración bélica en Centroamérica.³⁹⁰ *Grosso modo*, la razón de ser de Contadora fue promover el diálogo y

³⁸⁹ Alain Rouquié, *Guerras y paz...*, *op. cit.*, p. 291.

³⁹⁰ Para una revisión de Contadora puede verse a Mario Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007.

contribuir a alcanzar una solución pacífica a los problemas en el área. Esto último no pudo lograrse directamente, pero el esfuerzo del Grupo de Contadora fue el germen de las iniciativas centroamericanas por lograr la paz.³⁹¹

Contadora siguió existiendo hasta finales de 1989, pero desde 1986 fueron los mismos centroamericanos quienes decidieron tomar la batuta de la situación. En aquel año, a instancias de los presidentes Vinicio Cerezo, de Guatemala, y Oscar Arias, de Costa Rica, se genera el planteamiento de nuevas alternativas políticas que culminaron con la primera cumbre presidencial centroamericana, conocida como “Esquipulas I”. A partir de este evento, todos los presidentes del istmo aceptaron que la solución de los diferentes conflictos no provendría de una ruta militarista, sino de procesos políticos de negociación y reconciliación, y del impulso de la democracia.

Tras esta primera reunión, el Presidente Arias que se dio a la tarea de elaborar un plan de paz, conocido como Plan Arias, el cual vinculaba la paz y seguridad con la democracia y el desarrollo.³⁹² El proyecto del presidente costarricense, se institucionalizó oficialmente en agosto de 1987 con una nueva cumbre presidencial celebrada en Guatemala, en la cual se firmó el “Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica”, llamado también Plan de Esquipulas II.

³⁹¹ Uno de las contribuciones de Contadora fue que trató de ubicar la negociación en la región centroamericana, fomentando la autonomía de los cinco gobiernos y tratando de evitar las presiones del gobierno de Estados Unidos. Rodrigo Páez Montalbán, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, IPGH-CCYDEL, 1998, p. 192.

³⁹² El Plan Arias proponía, entre otras cosas, “amnistía general para los perseguidos y presos políticos, diálogo con la oposición política interna, suspensión de las acciones militares de manera simultánea al inicio del diálogo, apertura de un auténtico proceso democrático pluralista, elecciones libres, suspensión de la ayuda militar proporcionada por gobiernos extra-regionales, inicio de negociaciones para el control y reducción de armamento, y supervisión y verificación del cumplimiento de los compromisos”. Mónica Toussaint, “Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas”, *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 45, vol. 2, 2007, p. 187.

Para el caso de El Salvador, la importancia de Esquipulas II puede resumirse en un punto: la paz debe lograrse mediante el diálogo y la democratización. En este marco, según Guillermo Ungo, su trascendencia estuvo en que aupó a los frentes populares (FMLN-FDR), al dotarlos de un reconocimiento claro como fuerzas beligerantes necesarias para la pacificación y el establecimiento de la democracia.³⁹³

A partir de entonces se inició una febril actividad diplomática en El Salvador y en la región, nunca antes vista. De 1988 en adelante se siguieron una serie de reuniones de presidentes, de vicepresidentes, de las cancillerías, de organismos regionales e internacionales, la cual fue acompañada por el incremento de las relaciones de otros gobiernos europeos y latinoamericanos con la región o con cada uno de los países del istmo.

Todos estos acontecimientos nos permiten hablar de un proceso global que tendió a producir fuertes repercusiones en los actores políticos. Toda esta carga positiva en favor de la democracia y del diálogo y la negociación para terminar con el conflicto, se unió a las transformaciones políticas internas que se habían sucedido desde 1979. De tal suerte que desde 1988 se comienza a percibir en ARENA, el FDR, el FMLN y demás actores sociales internos una fuerte y decidida voluntad por solucionar pacíficamente el conflicto. Esta solución dependía de llevar al régimen híbrido a un estadio más cercano a la democracia formal, y ello no podía lograrse únicamente con procesos electorales, sino también con negociaciones y acuerdos que permitieran la participación política de los excluidos.

³⁹³ Roberto Turcios, *op. cit.*, p. 283.

IV.I LA OFENSIVA MILITAR GUERRILLERA DE 1989

Desde un principio la administración Cristiani mostró buena disposición a resolver la guerra civil por medio del diálogo-negociación con el FMLN. Sin embargo, concretar la mesa de negociaciones y los puntos sobre los cuales versarían las rondas de conversaciones con los insurgentes se volvió un tema en extremo complejo.

Deber recordarse que si bien el contexto nacional e internacional era propicio para el establecimiento del diálogo y la negociación, en 1989 la guerra civil seguía su curso y los actos de violencia de una y otra parte no cesaron; de hecho, pese a la oportunidad para solucionar pacíficamente el conflicto, el período comprendido entre abril y octubre de 1989 estuvo marcado por el escalamiento de la violencia.

El FMLN, que seguía desconfiando de Cristiani y su partido político asociado con los escuadrones de la muerte, emprendió una ola de ataques terroristas y asesinatos políticos cuya intensidad recordó los tiempos aciagos de años atrás. Pero las fuerzas de seguridad y el ejército respondieron de la misma manera llevando a cabo atentados, asesinatos y actos de represión de manifestaciones públicas, que también hicieron rememorar el regreso del terrorismo de Estado de principios de los años ochenta.

Este rebrote de la violencia, sin embargo, fue interpretado como un intento de ambas partes por mostrar fuerza y poder posicionarse de una mejor manera en la mesa de negociaciones.³⁹⁴ En el caso del gobierno, la disposición de Cristiani a negociar con las fuerzas insurgentes causó serias fisuras en ARENA y en el seno de la FAES.

En ARENA, la aceptación de las reglas democráticas y el interés por la pacificación del país, no significó que todos los sectores, especialmente los más

³⁹⁴ William Stanley, *The protection racket state...*, *op. cit.*, pp. 243-244.

reaccionarios y conservadores, estuvieran cómodos con pactar con los comunistas. Es más, Paige da cuenta que a finales de la década de 1980, incluso los miembros de la nueva elite económica cercana a Cristiani consideraban que el FMLN era un pequeño grupo de terroristas influenciados por el comunismo internacional.³⁹⁵ Ello denota que hasta los sectores más progresistas del partido consideraban que los insurgentes constituían una minoría poco representativa, que no significaría ninguna amenaza electoral. De tal forma, como señala Paige, en ARENA aceptaban negociar con el FMLN para que se integrara al sistema electoral, pero siempre que ello no significara trastocar la institucionalidad vigente. Lo cual equivalía a negociar la rendición de la izquierda revolucionaria.³⁹⁶

Con respecto a las fuerzas armadas, desde un inicio los altos mandos del ejército observaron con recelo la voluntad negociadora del gobierno de Cristiani. A lo largo de los años de transición, el perfil político de los uniformados se había reducido significativamente, pero la guerra civil le permitió a la FAES hacerse de un espacio de autonomía en el que el gobierno tenía muy poca injerencia.³⁹⁷ Esta autonomía del ejército, que de hecho sólo era contenida por los Estados Unidos, apuntaba a generar serios conflictos en el proceso de negociación con el FMLN. Aunque todos los análisis apuntaban a que la guerra estaba en un punto muerto, el progresivo decaimiento del bloque comunista despertó la confianza de los militares en poder forzar la rendición del FMLN o reducirlo a una fuerza marginal.

³⁹⁵ J. Paige, *op. cit.*, p. 25.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 24

³⁹⁷ Véase Knut Walter y Philip J. Williams, "The military and democratization in El Salvador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, núm. 1, 1993, p. 55.

Por otra parte, producto de las flagrantes violaciones a los derechos humanos y la sistemática represión por parte de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad, las múltiples propuestas de negociación de los frentes populares incluían siempre un capítulo especial para desintegrar o, en el menor de los casos, para reformar profundamente la institución castrense. En este sentido, que el gobierno pactara un acuerdo de paz con los insurgentes constituía una seria amenaza a la autonomía e integridad institucional del ejército, lo cual era considerado por los altos mandos como un tema no sujeto a negociación.³⁹⁸

Aunado a lo anterior, cabe señalar que desde el retorno del FDR a El Salvador y debido a la actitud conciliadora del FMLN, se consideraba que las fuerzas insurgentes perdían a sus aliados nacionales e internacionales, que ya no tenía la suficiente fuerza militar para poner en riesgo al Estado y que, en conclusión, estaba en franco declive.³⁹⁹ Estas circunstancias minaron las posibilidades de la negociación, y así ocurrió. Considerando que el equilibrio de fuerzas estaba a su favor, el gobierno de Cristiani estaba dispuesto a negociar con el FMLN pero sin hacer mayores concesiones. Con esta base, los diálogos realizados en México y Costa Rica, entre septiembre y octubre de 1989, produjeron muy pocos resultados dado que el gobierno y la FAES rechazaban de tajo algunos puntos considerados medulares para el FMLN, como la desintegración de los cuerpos de seguridad y la depuración y reforma de la FAES.⁴⁰⁰

Frente a este panorama, la comandancia general del FMLN recurrió a una acción militar de amplio espectro para generar nuevas sinergias a favor de una negociación más equilibrada, y donde ambas partes estuvieran en situación de igualdad. Las acciones

³⁹⁸ Terry Lynn Karl, "El Salvador's negotiated revolution", art. cit., p. 152.

³⁹⁹ William M. LeoGrande, art. cit., p. 338.

⁴⁰⁰ William Stanley, *The protection racket state...*, op. cit., p. 245.

militares iniciaron el 11 de noviembre de 1989 y se extendieron a las principales ciudades del país, incluida San Salvador. Por increíble que parezca, la segunda gran ofensiva general del FMLN tomó por sorpresa a la FAES, al gobierno y a Washington, que aseguraban que los insurgentes se encontraban a la defensiva y sin capacidad de paralizar el país.⁴⁰¹

Rápidamente las calles de la capital salvadoreña se convirtieron en campos de batalla, que el ejército fue incapaz de recuperar. En un acto de desesperación, los mandos militares recurrieron al uso de la fuerza aérea para bombardear las posiciones del FMLN, lo que significó un indiscriminado ataque a la población civil. Todavía peor, presas de la desesperación y frustración ante la ofensiva guerrillera y las múltiples denuncias internacionales por los ataques indiscriminados contra la población civil, los mandos del ejército ordenaron una de las más atroces masacres de la guerra. El 16 de noviembre de 1989, un comando armado del Batallón Atlacatl ingresó a las instalaciones de la Universidad Centroamericana (UCA) y asesinó a seis sacerdotes jesuitas de origen español, incluidos importantes intelectuales que desde el inicio de la guerra civil habían abogado por una salida política al conflicto armado y denunciado nacional e internacionalmente la violación de los derechos humanos; nos referimos a Ignacio Ellacuría, Ignacio Martín-Baró y Segundo Montes.

Tras días de batalla y varios llamados internacionales a establecer un alto al fuego y entablar el diálogo-negociación para poner fin al conflicto, las tropas del FMLN comenzaron a abandonar sus posiciones en las grandes ciudades para retornar a sus zonas de control desde mediados de diciembre de 1989. La ofensiva guerrillera no obtuvo resultados militares destacables, y sólo pudo poner momentáneamente en jaque al

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 246.

gobierno. La sociedad salvadoreña no apoyó masivamente al FMLN, y la comandancia general debió reconocer que el pueblo al que decía representar estaba más ansioso de que finalizara la guerra que de sumarse a una insurrección popular.

Sin embargo, la ofensiva de 1989 estuvo lejos de ser un fracaso para el FMLN. Con su acción militar, la izquierda revolucionaria borró de tajo las falsas ilusiones de los militares y los gobiernos salvadoreño y estadounidense de que eran una fuerza decadente. El FMLN había mostrado que si bien no podía vencer por la vía de las armas, era imposible también que el Estado salvadoreño pudiera ganar la guerra. Por lo tanto, frente a una sangrienta y desgastante guerra que amenazaba con prolongarse indefinidamente, la única opción era negociar un acuerdo de paz equitativo y aceptable para todas las partes.⁴⁰²

Asimismo, la respuesta del ejército, bombardeando a su propia población y asesinando sacerdotes —incluidos tres prominentes intelectuales europeos—, fue un golpe a la imagen y la credibilidad del nuevo régimen salvadoreño. La percepción sobre el avance en el respeto a los derechos humanos y la superación del terrorismo de Estado quedó desmentida. Se reveló ante el mundo que la proclividad de la fuerza armada a recurrir sin miramientos a todo acto de violencia desmedida se mantenía prácticamente intacta. Todavía más importante, la ofensiva militar y el asesinato de los padres jesuitas pusieron de relieve el fracaso de la estrategia de contrainsurgencia, sobre todo en sus pretensiones de lograr el aniquilamiento o el debilitamiento sustancial del FMLN.⁴⁰³

De golpe, en Washington se reconoce que El Salvador no es ninguna democracia, sino un régimen híbrido que guarda lo peor del autoritarismo del pasado: un brutal

⁴⁰² William M. LeoGrande, art. cit., p. 339.

⁴⁰³ Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador...*, op. cit., p. 219.

sistema represivo dirigido por una casta militar reacia a someterse a la autoridad civil y a respetar los derechos humanos. Este aspecto del problema salvadoreño se vuelve medular para la administración Bush, desde que también se pone de manifiesto que la FAES no es capaz de doblegar al FMLN y que, por lo tanto, no se avizora una próxima finalización del conflicto.

Aunado a lo anterior, las imágenes televisadas de los bombardeos y los cuerpos sin vida de los padres jesuitas, horrorizaron de nueva cuenta a la opinión pública y al Congreso de Estados Unidos. Si bien la Casa Blanca se reusó a disminuir o suspender el apoyo económico y militar al gobierno de Cristiani, las voces contrarias a la política exterior de Washington se acrecentaron en el legislativo estadounidense. Diferentes senadores del Partido Demócrata, como Alan Cranston, John Kerry, Edward Kennedy y Christopher Dodd, presentaron diversos proyectos de ley para cancelar, reducir o condicionar la asistencia al gobierno salvadoreño.⁴⁰⁴

En este mismo sentido, en diciembre de 1989, la Cámara de Representantes creó una Comisión Especial, presidida por Joseph Moakley, para monitorear la investigación del asesinato de los jesuitas y estudiar asuntos relacionados con el respeto de los derechos humanos en El Salvador. Como ya era de conocimiento público, el Informe Moakley ratificó la participación material de mandos medios del ejército en el asesinato, y estableció la probabilidad de que los mandos superiores de la FAES fueran los autores intelectuales del hecho. Con base en su investigación, la Comisión Moakley concluyó que era urgente que se llevaran a cabo profundas reformas al interior del ejército, ya que:

“La contribución de los militares a los problemas de derechos humanos y a tener un sistema judicial paralizado, no es producto de unos cuantos oficiales renegados, sino que radica en el corazón de la Fuerza Armada como institución. Décadas de poder,

⁴⁰⁴ Véase William M. LeoGrande, art. cit., pp. 343-345.

únicamente atemperado por la necesidad de mantener una alianza funcional con ricos terratenientes y empresarios, han creado una elite en la Fuerza Armada, la cual encuentra demasiado a menudo que el sometimiento a la autoridad civil no es necesario ni deseable. [...] Como resultado, la Fuerza Armada permanece reacia a controlarse internamente”.⁴⁰⁵

Empero, la más importante conclusión de la Comisión fue también la más simple: era urgente que se lograra la paz en El Salvador mediante un arreglo negociado; y no sólo porque el costo en sangre era ya demasiado alto y porque la guerra civil y el progreso económico fueran incompatibles, sino también porque ninguno de los bandos podía ganar en el campo de batalla; y porque la oportunidad para un arreglo que satisficiera las mínimas condiciones de ambas partes nunca había sido mayor.

El mensaje no cayó en saco roto. Hacia principios de 1990 Washington abandonó toda vacilación con respecto al diálogo y la negociación con el FMLN, para decantarse firmemente por movilizar todos sus recursos y las presiones que pudieran emplearse para alcanzar una salida negociada al conflicto militar. Este cambio en la política exterior hacia la crisis salvadoreña se reflejó, por un lado, en el respaldo que EE.UU. le brindó al Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, para que condujera las negociaciones y ejerciera sus buenos oficios entre las partes. En segundo lugar, y a pedido de Pérez de Cuellar, la administración Bush se encargó en todo momento de apoyar a Cristiani en sus esfuerzos por proseguir con las negociaciones, y en ejercer su ascendiente político y económico para remover toda oposición al proceso.⁴⁰⁶ En adelante, el respaldo estadounidense al proceso de negociación no tuvo vuelta atrás. La estrategia contrainsurgente quedó relegada y fueron los esfuerzos de negociación los que se impusieron como la principal directriz de la política estadounidense hacia El Salvador. De

⁴⁰⁵ Véase: “El Salvador. El Informe Moakley: jesuitas mártires impulsan la paz”, *Revista Envío*, núm. 104, junio de 1990. Disponible en: «<http://www.envio.org.ni/articulo/633>».

⁴⁰⁶ Salvador Samayoa, op. cit., pp. 135-138.

hecho, según Karl el gobierno de Estados Unidos se convirtió en el principal aliado de Cristiani para aislar e imponerse a los sectores del ejército y de la extrema derecha más reaccionarios y opuestos a los acuerdos de paz.⁴⁰⁷

Lo anterior no significa que el proceso de negociaciones no estuviera marcado por acres debates y serios reveses, y sin embargo, desde que la vía política se erigió como el medio para lograr la paz, Washington y el primer gobierno de ARENA se empeñaron en que la guerra civil llegara a su finalización mediante un acuerdo con el FMLN.

⁴⁰⁷ Terry Lynn Karl, "El Salvador's negotiated revolution", art. cit., p. 153.

CONCLUSIONES

En la introducción de la presente tesis, se planteó que el diálogo y la negociación se abrieron como vías para terminar con la guerra civil desde que se produjo un cambio en las preferencias de los principales protagonistas; es decir, por el hecho de que la élite político-económica en torno al partido ARENA y la comandancia general del FMLN superaron sus posiciones maximalistas y modificaron sus esquemas políticos, estratégicos y hasta ideológicos.

En el caso de la extrema derecha, hablamos del proceso evolutivo en el que este sector no sólo atemperó sus marcos ideológicos, sino que además fue abandonando la violencia como principal herramienta de acción política hasta adaptarse a los estándares liberales y, más aún, contender e imponerse en un sistema de partidos competitivo y respetando las reglas y las instituciones electorales. Solamente a partir de este proceso de cambio es que en el ideario de los liderazgos del partido ARENA predominó la voluntad política a favor de terminar la guerra civil mediante la vía negociada y no la militar.

Si a lo largo del capítulo II se procuró ahondar en los condicionantes económicos, sociales, culturales y políticos que sustentaron el autoritarismo oligárquico-militar que determinó los derroteros del país por casi cincuenta años, en los siguientes se intentó demostrar que con la creación del FMLN y el estallido de la guerra civil, se dio inicio a un nuevo ciclo de la historia salvadoreña. Durante este interregno, como efecto de la combinación de la guerra popular revolucionaria del FMLN y la estrategia contrainsurgente de los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos, las estructuras

políticas y económicas del país se transformaron profundamente. Ello dio pie al surgimiento de un régimen híbrido que conservó la esencia del autoritarismo de antaño, pero en el cual fueron institucionalizándose paulatinamente las formas más elementales de una democracia: elecciones relativamente competitivas y libres de fraude.

Como se expuso en los capítulos finales, el electoralismo que se instauró desde 1982 no marcó el inicio de ninguna transición democrática, pero sus efectos incidieron de manera importante en los principales actores políticos nacionales. Y precisamente, una muestra de ello fue ese proceso por el cual la extrema derecha y las nuevas elites económicas emprendieron la reestructuración de ARENA. La extrema derecha salvadoreña hizo un corto, pero exitoso trayecto en su primera década de vida. Dejó de ser un grupo terrorista, condenado a la clandestinidad, para volverse una fuerza capaz de ganar elecciones y disputar la presidencia.

En este proceso, tanto los nuevos como los viejos liderazgos del partido impulsaron la articulación de los fines de la Alianza Republicana Nacionalista. De tal suerte que el partido se convirtió rápidamente en la primera fuerza política del país, capaz de ganar la adherencia del grueso del electorado salvadoreño y gobernar al país por veinte años consecutivos. Parte de este proceso evolutivo implicó reformular el uso de sus fines ideológicos, pero no para sustituirlos o renegar de ellos, sino para reutilizarlos a fin de que no entorpecieran su desempeño electoral.

En este sentido, el anticomunismo a ultranza de ARENA y sus arengas beligerantes en contra del FMLN siguen tan presentes como a principios de 1980. Sin embargo, la razón de ser de este discurso ya no fue justificar una guerra a muerte en contra de las izquierdas revolucionarias y democráticas del país, sino fortalecer la cohesión y la identidad partidistas y apuntalar campañas electorales. De hecho,

paradójicamente el partido político de los escuadrones de la muerte y vinculado al asesinato de líderes de izquierda y del Arzobispo de San Salvador, Monseñor Oscar Arnulfo Romero, es el que mejor supo apropiarse discursivamente de los procesos de pacificación y democratización del país. Así, al nacionalismo cristiano y anticomunista se le unen primero los valores de la democracia y la defensa de la Constitución y, una vez firmados los acuerdos de paz, el partido ARENA también se asume públicamente como el principal responsable de lograr la pacificación de El Salvador. Con arreglo a este orden de cosas, en los últimos años de la década de 1980 la derecha partidista hizo de la defensa del sufragio una de sus principales banderas políticas. No es de sorprender, entonces, que uno de los lemas más importantes del partido sea el que pronunciara Roberto d'Aubuisson en uno de sus discursos, y que a la letra señala que “el arma más poderosa de los hombres libres es el voto”.⁴⁰⁸

Una vez que en los principales sectores de ARENA comenzó a aceptarse que la vía electoral era el mejor medio para influir en la toma de decisiones y, en última instancia, tener el legítimo derecho de gobernar, la lucha por obtener votos se volvió más importante que planear golpes de Estado u organizar acciones paramilitares. Por otra parte, la misma experiencia demostró que podía ganarse mucho más acatando las reglas institucionales que actuando como una oposición desleal y antisistema. Así quedó demostrado desde los comicios de 1982, cuando ARENA y los demás partidos de derecha obtuvieron la mayoría de votos, y gracias a ello el mismo d'Aubuisson se convirtió en

⁴⁰⁸ Tal como señala Ralph Sprenkels, los lemas históricos del partido ARENA siguen siendo los que pronunciara su fundador en la década de 1980; a saber: “patria sí, comunismo no”, “primero El Salvador, segundo El Salvador, tercero El Salvador”, “el arma más poderosa del hombre libre es el voto” y “presente por la patria”. Véase: R. Sprenkels, “La memoria militante. Historia y política en la posguerra salvadoreña”, en Rey Tristán y Pilar Cagiao Vila (coords.), *Conflicto, memoria y pasados traumáticos: El Salvador contemporáneo*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2011, p. 263.

presidente de la Asamblea Constituyente y jefe del grupo mayoritario que redactó la actual Constitución Política salvadoreña.

Este primer éxito electoral, que convirtió al partido en un actor preponderante en la arena política nacional, contribuyó a que en los viejos y nuevos liderazgos del partido se instituyera la voluntad de lograr mediante cauces electorales sus propósitos políticos. Ello implicó una reformulación de las creencias de la derecha partidista; es decir, del “elemento puramente cognitivo”, el cual, según Robert Dahl, es crucial en la formulación de las opiniones, en la interpretación de la realidad, en la toma de decisiones y en las acciones mismas de los individuos y las organizaciones sociales. Esto es así desde que:

“Las creencias dirigen nuestras acciones no ya sólo porque encarnan valores y metas muy remotos, [...] sino porque configuran nuestras suposiciones sobre la realidad, o sobre la índole del pasado y del presente; nuestras expectativas en cuanto al futuro, o la comprensión de los «cómos», y «por qué» de nuestros actos: en una palabra, nuestro «conocimiento»”.⁴⁰⁹

A medida que los “mapas cognitivos” de los liderazgos partidistas de la derecha se transformaron a raíz de su adaptación al sistema político surgido en 1982, su accionar político influyó en el reforzamiento de las instituciones y prácticas democráticas del nuevo régimen, lo cual contribuyó a que los vestigios del autoritarismo fueran diluyéndose paulatinamente. El ascenso de ARENA como primera fuerza político-electoral debe verse, entonces, como efecto del proceso político iniciado en 1979, pero también como una variable independiente de la profundización de la transición política, pues dio sustento al nuevo sistema de partidos políticos y a los ejercicios electorales. Ello fue clave para transformar los “mapas cognitivos” de la elite económica y la extrema derecha, pero también los de la sociedad en general, pues los partidos políticos “no sólo

⁴⁰⁹ Robert Dahl, *La poliarquía...*, op. cit., p. 118.

movilizan recursos materiales, sino también recursos ideológicos, que *ayudan en la construcción de nuevas identidades democráticas* e impulsan la transformación del régimen autoritario a uno democrático”.⁴¹⁰

Así, una vez que en ARENA, como fuerza política en el poder, se consideró que la democracia electoral era aceptable y que aseguraba su supervivencia y sobre todo su dominio hegemónico sobre la sociedad, la destrucción física y la exclusión política de las izquierdas revolucionarias dejaron de ser buscadas como fines últimos. La defensa de las nuevas estructuras económicas y los intereses políticos de la nueva elite económica, ya no requerían de una institución armada que gobernara con mano de hierro, ni de un régimen autoritario que impidiera a toda oposición contrahegemónica competir por el derecho a gobernar. Muy al contrario, al finalizar la década de 1980 ambas opciones ya eran de plano anacrónicas y contraproducentes, en la medida que prolongaban el conflicto civil, hacían ingobernable al país y bloqueaban el nuevo proyecto de nación de ARENA, que se sustentaba en la democratización y la pacificación de la sociedad para modernizar la economía del país mediante las recetas neoliberales.

Es en parte debido a este proceso que se reconoció que la violencia y la represión no podían seguir siendo los medios de comunicación política entre el Estado y los ciudadanos; que el diálogo y la negociación con todas las fuerzas políticas nacionales eran los instrumentos para resolver diferencias de toda índole; y que toda oposición, sin distinciones ideológicas, tenía el derecho a ser representada y participar en política.

⁴¹⁰ De acuerdo con Reynaldo Ortega, en transiciones como las de México y España los partidos, junto con otros movimientos sociales, fueron los principales instrumentos que la sociedad organizada utilizó para desafiar al autoritarismo, construir alternativas democráticas frente a los gobernantes autoritarios y cambiar los sistemas políticos para institucionalizar la democracia. Reynaldo Yunque Ortega Ortiz, *Movilización y democracia...*, op. cit., p. 29.

La búsqueda del diálogo y la negociación como medios para finalizar la guerra civil constituye una prueba fehaciente de lo anterior. En efecto, una vez que los mapas cognitivos de la extrema derecha evolucionaron y se abandonaron las estrategias terroristas como único medio para alcanzar objetivos, fue haciéndose patente que la guerra civil era un lastre que había que resolver, pero no forzando al FMLN a someterse a la ley y a deponer las armas, lo cual se mostraba a todas luces imposible, sino mediante el diálogo y la negociación. Siguiendo a Carl Von Clausewitz, constatamos que si bien “la guerra es simplemente la continuación de la política por otros medios”, una vez que las condiciones o cambios que un actor busca lograr son obtenibles mediante vías político-institucionales, la destrucción de la fuerza militar del oponente, o de sus medios para hacer la guerra, deja de ser un objetivo y la violencia, como instrumento político, pierde su valor estratégico.⁴¹¹

Así, pese a la naturaleza híbrida del régimen, era claro para todas las partes que el sistema político de finales de la década de 1980 hacía posible que la guerra civil pudiera ser resuelta mediante cauces pacíficos. Sin embargo, para que la derecha cambiara sus preferencias y decidiera terminar con el conflicto civil en una mesa de negociaciones, no bastó con el cambio político del régimen salvadoreño y el proceso de adaptación de ARENA a los cánones electoralistas, fue necesaria además la confluencia de otros factores nacionales e internacionales conexos al estallido y prolongación de la guerra civil.

En primer lugar, retomando el enfoque teórico del “camino insurgente a la democracia”, de Elisabeth Jean Wood, se verificó que la formación del FMLN y el inicio de sus operaciones militares no condujeron a una revolución triunfante, pero sí forzaron a

⁴¹¹ Carl Von Clausewitz, *On war...*, *op. cit.*, pp. 87 y 95.

las elites políticas y económicas a negociar y firmar un acuerdo que pusiera fin a la guerra y creara un pacto político democratizador. Esto se logró gracias a que el conflicto bélico y las reformas económicas impulsadas por la alianza PDC-FAES-EE.UU. transformaron las estructuras económicas y desmontaron el viejo modelo agroexportador.

El efecto inmediato de este fenómeno fue la erosión del poder de la facción agraria de la élite económica salvadoreña, y la subsiguiente independencia y fortalecimiento político-económico de la facción más industrial, financiera y comercial de ésta. Tomando como referencia a autores como Elisabeth Jean Wood, Ana Sofía Cardenal, Jeffery Paige y Rueschemeyer *et al.*, se estableció que el consabido comportamiento antidemocrático de la élite terrateniente se sustentó en un modelo agroexportador, cuyas bases primarias fueron la concentración de la tierra y la dependencia de mano de obra abundante, sumisa y sobre todo barata. De allí su apoyo al militarismo autoritario y su tradicional oposición a todo aquello que amenazara con alterar mínimamente este orden de cosas, llámese organización de los sectores campesinos y trabajadores, teología de la liberación, reformismo, comunismo o democracia.

Desde finales del siglo XIX, el sector más agrario y conservador de elite económica se conservó como el principal grupo de poder, incluso por encima de las fuerzas armadas. Pero lo que no logró el reformismo militar y el proceso de industrialización (o política de sustitución de importaciones) iniciado a principios de los años sesenta con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCC), sí lo logró la guerra popular revolucionaria del FMLN y la política de contrainsurgencia implementada por José Napoleón Duarte y apadrinada por el gobierno estadounidense.

Aunque cortas en sus alcances y sus efectos, las reformas económicas, y principalmente la reforma agraria, fueron un terrible golpe sobre la agricultura de

exportación. A las expropiaciones de tierras, se sumó la venta y el abandono de grandes propiedades agrícolas debido al clima de inseguridad e incertidumbre generadas por el proceso de cambio político. Además, los ataques de la guerrilla a las propiedades y a la infraestructura económica que sustentaba la producción del café y demás productos agrícolas, dañaron mortalmente la productividad del sector.

Desde la segunda mitad de la década de 1980, y a raíz del cúmulo de acontecimientos que se suscitaron desde 1979, la histórica unidad oligárquica comenzó a fracturarse. Los grandes perdedores dentro de la élite económica; es decir, los sectores mayoritariamente terratenientes, abandonaron el país o vieron reducidas sus cuotas de poder político y económico; mientras que aquellos dedicados a actividades industriales, financieras y comerciales no se vieron del todo afectados, y hasta pudieron incrementar sus oportunidades de negocios.

El declive de las familias de la oligarquía agrícola, también facilitó que los sectores menos tradicionales del empresariado ganaran influencia dentro de las organizaciones de la derecha. Primero, se hicieron del control de las principales organizaciones de interés de la élite económica, como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara de Comercio e Industria Salvadoreña (CCIS). Luego fortalecieron sus propias gremiales, como la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores del Café (ABECAFE) o la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI).

El siguiente paso en el ascenso de la facción más industrial, financiera y comercial de la elite económica, consistió en la fundación de una nueva organización que con el tiempo se convirtió no sólo en una plataforma de influencia o *think tank* (tanque de pensamiento) de estos sectores, sino en una de las instituciones con mayor capacidad de

incidencia en la política económica de los gobiernos de ARENA; nos referimos a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Como se mencionó en el capítulo V, FUSADES marcó una línea divisoria entre las facciones de la elite económica, pues permitió al sector más moderno del empresariado crear sus propios paradigmas e independizarse de los del sector agrario. En lo económico, esto significó reconocer el agotamiento del modelo agroexportador de sustitución de importaciones, y pugnar por uno nuevo basado en el libre mercado, la diversificación de las exportaciones y el impulso de los sectores secundario y terciario de la economía. En otras palabras, seguir a pies juntillas las reformas estructurales de corte neoliberal emanadas del llamado Consenso de Washington.

En lo político, el trabajo de FUSADES contribuyó a superar la vieja concepción autoritaria de que sólo un Estado represivo podía asegurar el orden y el progreso. En concreto, se reconoció que la puesta en práctica del modelo neoliberal forzosamente tenía que compaginarse con el robustecimiento de la civilidad democrática. Se observó con buenos ojos el proceso de cambio político y la realización de elecciones periódicas, libres y competitivas, tal como ocurría en el mundo desarrollado. De tal suerte que el nuevo empresariado no sólo se declaró opuesto a todo gobierno autoritario, sino que se planteó utilizar el nuevo marco político para realizar sus objetivos políticos y económicos. Surge de esta manera una patente necesidad por recomponer su rol político para convertirse en conductores de la sociedad y difundir su propuesta neoliberal y democrática.

El último eslabón en el proceso de consolidación de la nueva elite económica, fue precisamente el escalamiento de posiciones de poder al interior del máximo representante político de la derecha: ARENA. La derrota del partido en las elecciones de 1985, abrió las puertas a una mayor influencia de ese sector, que culminó con el nombramiento de

Cristiani como secretario general del partido en 1987. A partir de entonces, el partido no sólo fue el representante del sector económicamente dominante del país, sino la organización política mediante la cual gobernarían y legislarían miembros de la elite económica. Esto terminó incidiendo en la misma naturaleza de la institución partidista, ya que a partir de la llegada de Cristiani a la dirección del partido se genera la transformación de ARENA en un partido de masas, profesional, respetuoso de la ley y leal al sistema político democrático.

Desde este momento, la renovada ARENA pasó a adoptar una posición más favorable frente a la negociación. La continuación de la guerra era un problema que había que resolver lo más pronto posible y por cualquier medio. Así, aunque los cambios en la estructura económica habían sido una consecuencia de la guerra, la continuación de ésta no permitía ahora al nuevo empresariado obtener ventajas de las actividades en auge y empujar la instauración del nuevo modelo económico. La paz era urgente y ya no importaba si para conseguirla había que negociar con el FMLN, y acceder a realizar reformas políticas e institucionales básicas para la democratización del país.

Llevar a cabo lo anterior no implicaba dificultades insuperables en los albores de la década de 1990. Desde años atrás, y como efecto de los cambios institucionales de los años previos, la nueva elite gobernante de derecha estaba convencida de que la democracia liberal era el régimen político que había de imperar en El Salvador. Desde la perspectiva de Cristiani y FUSADES, un gobierno violador de los derechos humanos y sin suficientes credenciales democráticas no podía maximizar las posibilidades del nuevo modelo económico mundial e insertarse exitosamente en los mercados globales.

Crucial en la instauración de este marco analítico, fue la intervención de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en

inglés). En consonancia con los intereses del gobierno al que pertenece, la institución apoyó y financió no sólo la reestructuración de la economía, sino que también se encargó de promover el fortalecimiento de la democracia mediante su principal aliado: FUSADES.

La alianza entre la principal institución de asistencia económica del gobierno de Estados Unidos y FUSADES, marcó el inicio de una nueva relación entre ARENA, la elite económica salvadoreña y Washington. Atrás quedaron los días en que el partido y la oligarquía tradicional se plantaron en franca oposición a la estrategia político-militar del presidente Reagan y sus aliados demócratacristianos. Hacia 1989, con la renovada elite económica en control de ARENA, el objetivo no era solamente conquistar al grueso del electorado salvadoreño, sino también asegurar el total beneplácito de Washington y la comunidad internacional.

Desde que el gobierno de Ronald Reagan puso énfasis en la plena aplicación de la doctrina de guerra o Conflicto de Baja Intensidad (CBI) para impedir el triunfo del FMLN y promover la construcción de la democracia, los actores locales, incluyendo a ARENA, se vieron forzados a adherirse a las normas democráticas para no ser vetados por la potencia. En este sentido, así como el gobierno de Reagan se sirvió de apoyar la construcción de la democracia para legitimar su intervención en El Salvador frente a un congreso y un público estadounidenses recelosos, los cabecillas del partido optaron también por cambiar sus preferencias y regirse plenamente según los cánones liberales para pavimentar su camino al poder y seguir contando con el apoyo económico de Washington.⁴¹²

⁴¹² Mark Peceny and William Stanley, "Liberal social reconstruction and the resolution of civil wars in Central America", *International Organization*, vol. 55, núm. 1, invierno de 2001, p. 17.

Esto último era crucial, ya que el partido debía revertir la imagen terrorista y autoritaria que se tenía de él en Estados Unidos. La cercana relación entre FUSADES y la USAID, el mismo talante democrático de Cristiani y la nueva cúpula del partido ARENA y, sobre todo, sus proyectos de reforma económica y apuesta por pacificar y democratizar al país, contribuyeron a que el partido no siguiera siendo asociado con una regresión autoritaria y una solución bélica del conflicto armado. Es por lo anterior que el nuevo gobierno salvadoreño recibió un voto de confianza y el respaldo necesario no sólo de Washington, sino de toda la comunidad internacional. De tal suerte que desde 1988 se comienza a percibir en ARENA y demás actores sociales internos una fuerte y decidida voluntad por solucionar pacíficamente el conflicto y llevar el proceso de cambio político a un estadio superior y más cercano a la democracia.

A lo anterior se suman nuevos factores internacionales que desde 1989 también tuvieron un rol fundamental en aupar las voluntades negociadoras del FMLN y el gobierno de Alfredo Cristiani. En especial, la llegada a la Presidencia de Estados Unidos de George H. W. Bush. Siendo un político pragmático con una visión menos ideologizada de la realidad, el nuevo mandatario estadounidense se interesó más en la pacificación y el avance democrático del país y de la región, que en seguir empeñado en financiar un conflicto civil que se mostraba imposible de solucionarse militarmente. Paralelamente a esto se tiene el progresivo declive de la Guerra Fría y el proceso de democratización que se extendió por Europa, Latinoamérica y Asia desde la década de 1980, todo lo cual contribuyó a respaldar los cambios políticos internos y sin lo cual hubiera sido imposible resolver pacíficamente la guerra civil. En este aspecto, la influencia de países latinoamericanos con gran preponderancia en el istmo, como México, Venezuela y Colombia, se vuelca contundentemente a favor de resolver el conflicto negociadamente.

Con este panorama de fondo, se produce finalmente el último y definitivo impulso al proceso de negociación; es decir, la ofensiva final del FMLN de noviembre de 1989. Hasta este entonces, las conversaciones oficiales entre el gobierno de ARENA y las fuerzas insurgentes ya se habían iniciado oficialmente en septiembre de aquel año, pero aún se hacía necesario doblegar todas las resistencias a un acuerdo de paz con el FMLN que provenían del sector empresarial, de la derecha política y, principalmente de los militares. Con su acción militar, el FMLN pudo no sólo fortalecer su posición de poder frente a todos los actores nacionales e internacionales, sino también movilizar todas las fuerzas necesarias para derribar las barreras que impedían la instalación de una mesa de negociaciones y una solución pacífica a la guerra civil.

Como se señaló anteriormente, si bien la ofensiva no obtuvo resultados militares trascendentales y el FMLN tuvo que reconocer que una revolución era imposible, con su acción militar los insurgentes mostraron su poder de veto sobre cualquier normalidad política, económica y social. En efecto, el FMLN tuvo que reconocer su incapacidad de imponerse por la vía de las armas, pero, del otro lado, también comprobó ante propios y extraños que no era una fuerza político-militar decadente y que no podría ser derrotada militarmente en el corto o mediano plazo. Todo lo cual sirvió para poner de manifiesto que la guerra civil, a más de ocho años, seguía estando en el mismo punto muerto en el que inició; es decir, dos adversarios con la suficiente fuerza para continuar indefinidamente la guerra y sin posibilidades reales de derrotarse definitivamente en el campo de batalla.

Por lo tanto, frente a una sangrienta y desgastante guerra que amenazaba con prolongarse indefinidamente, la única opción era negociar un acuerdo de paz equitativo y aceptable para todas las partes. La ofensiva guerrillera fue el detonante para que, por vez

primera, se favoreciera de manera explícita y sin dilaciones la negociación política para poner fin a la guerra civil en El Salvador. Mas esto se debió no tanto porque la última gran ofensiva del FMLN mostrara que había un empate militar, que en realidad llevaba arrastrándose por años, o un “empate con capacidad de hacerse daño mutuamente (*mutually hurting stalemate*)”, que ya había sido reconocido mucho antes de noviembre de 1989. Al contrario, la importancia de la última gran operación militar insurgente radica en que sólo con ésta fue posible vencer los últimos valladares del proceso de negociaciones para poner fin a la guerra civil en El Salvador: la posición irreductible de los altos mandos de las fuerzas armadas, que reconocían que un acuerdo de paz pasaba ineludiblemente por una profunda transformación de la institución castrense.

Como se describió anteriormente, para que este óbice pudiera superarse se requirió de una cuota de sangre desproporcionada, que provino de los salvadoreños que murieron bajo los bombardeos de la aviación militar y del brutal asesinato de los seis sacerdotes jesuitas y sus dos colaboradoras. A partir de estos acontecimientos, la presión nacional e internacional se hizo insuperable y el Presidente Cristiani y los comandantes guerrilleros lograron obtener la mediación de la ONU e iniciar las negociaciones.

De este modo, gobierno e insurgentes abandonaron sus posiciones maximalistas. El FMLN dejó de exigir la derogación del orden constitucional y tampoco necesitó de garantías de seguridad, como la desintegración del ejército o ser incluido en un gobierno provisional para compartir el poder provisionalmente (*power sharing*). El gobierno salvadoreño, por su parte, no exigió más que el ejército guerrillero depusiera sus armas y se integrara al orden político existente sin cambiar las reglas del juego y, más importante aún, sin reformar al ejército y el sistema de seguridad nacional del Estado.

En este particular sentido, en la negociación nunca estuvo en discusión el sistema político democrático, la abolición de la Constitución Política de 1983 o la desintegración del ejército. Lo que se discutió en concreto fueron reformas políticas e institucionales razonables que le permitieran al FMLN integrarse al sistema político y que asegurara el inicio de la transición democrática. Así se estableció desde un principio que las negociaciones y el acuerdo de paz versaría principalmente en temas como derechos humanos, la reforma del sistema de justicia y de elecciones, los trabajos de verificación de Naciones Unidas y las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad.

Por supuesto que el futuro de la institución armada estuviera en la mesa de negociaciones se convirtió en uno de los principales puntos de conflicto, pero en aquel momento la reforma militar y del aparato de seguridad pública, ya no eran una cuestión de honor para el gobierno de Cristiani. El fin del viejo modelo agroexportador hacía que la élite económica no dependiera del brazo represivo del Estado, y que, por ende, aceptara la desarticulación de todos los cuerpos policiales y la transformación del ejército en una institución apolítica, obediente de la autoridad civil y no deliberativa.

Finalmente, cabe señalar que producto del proceso de negociación se cumplieron todos los objetivos de los acuerdos que se firmaron en enero de 1992. Se alcanzó un cese al fuego definitivo; el FMLN se desmovilizó como ejército guerrillero y se convirtió en uno de los principales partidos políticos del país; y se disolvieron todas las estructuras jurídicas e institucionales relacionadas con el viejo modelo autoritario.

No debe perderse de vista que, pese a los avances, los acuerdos de paz no dejaron a El Salvador como un Estado plenamente democrático y regido por el imperio de la ley. Sin embargo, desde entonces el país entró en un nuevo ciclo histórico que hasta la fecha se ha mostrado irreversible.

BLIOGRAFÍA

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- Acevedo, Carlos, “El Salvador's new clothes: the electoral process (1982-89)”, en Anjali Sundaram y George Gelber (eds.), *A decade of war: El Salvador confronts the future*, Nueva York, CIIR/TNI/Monthly Review Press, 1991, pp. 19-37.
- Almeida, Paul D., *Waves of protest: popular struggle in El Salvador, 1925-2005*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2008.
- Alvarenga, Patricia, *Cultura y ética de la violencia: El Salvador, 1880-1932*, San José, EDUCA, 1996.
- Antonini, Blanca, “El Salvador”, en David M. Malone (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to 21st century*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 423-436.
- Arnson, Cynthia, “The Reagan administration, Congress, and Central America: the search for consensus”, en Nora Hamilton, Jeffrey Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor (eds.), *Crisis in Central America: regional dynamics and U.S. policy in the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 123-160.
- , “Window on the past: a declassified history of death squads in El Salvador”, en Bruce B. Campbell y Arthur D. Brenner (eds.), *Death squads in global perspective: murder with deniability*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, pp. 85-124.
- Baloyra, Enrique, *El Salvador en transición*, San Salvador, UCA Editores, 1986.
- Bataillon, Gilles, *Génesis de las guerras intestinas en América Central (1960-1983)*, México, FCE, 2008.
- Bermúdez, Lilia, *Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1987.
- Bland, Gary, “Assessing the transition to democracy”, en Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Is there a transition to democracy in El Salvador?* Boulder, Lynne Rienner Publishers/The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1992, pp. 163-206.
- Brockett, Charles D., *Political movements and violence in Central America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

- Byrne, Hugh, *El Salvador's civil war: a study of revolution*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996.
- Cabarrús, Carlos Rafael, *Génesis de una revolución: análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1983.
- Call, Charles T., "Assessing El Salvador's transition from civil war to peace", en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousenns (eds.), *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 383-420.
- Carothers, Thomas, *In the name of democracy: U.S. policy toward Latin America in the Reagan years*, Los Angeles, University of California Press, 1991.
- Castro Morán, Mariano, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*, San Salvador, UCA Editores, 1987.
- Cerdas Cruz, Rodolfo, *La hoz y el machete. La Internacional Comunista: América Latina y la revolución en Centroamérica*, San José, EUNED, 1986.
- Comisión de la Verdad de la ONU, *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*, San Sebastián, Gakoa-Tercera Prensa, 1993.
- von Clausewitz, Carl, *On war*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Dada, Héctor, "Procesos de negociación comparados: el caso de El Salvador", en Gabriel Aguilera Peralta *et al.*, *Procesos de negociación comparados en África y América Latina*, Guatemala, FLACSO, 1994, pp. 29-41.
- Dahl, Robert, *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- , *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Dalton, Roque, *Miguel Mármol. Los sucesos de 1932 en El Salvador*, San José, EDUCA, 1972.
- Diskin, Martin, "Introduction", en Martin Diskin (ed.), *Trouble in our backyard. Central America and the United States in the eighties*, Nueva York, Pantheon Books, 1983, pp. I-XIX.
- Dobbins, James *et al.*, *The UN's role in nation-building: from the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation, 2005.
- Doyle, Michael W., Ian Johnstone y Robert C. Orr (eds.), *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

- Duarte, José Napoleón, *Duarte: my story*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1986.
- Dunkerley, James, *The long war: dictatorship and revolution in El Salvador*, Londres, Verso, 1985.
- Finer, Samuel E., *The man on horseback: the role of the military in politics*, Londres, Pall Mall Press, 1962.
- Fortín Magaña, René, *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*, México, UNAM, 2005.
- Garber, Larry, “El papel de los observadores internacionales en elecciones recientes en Centroamérica”, en Manuel Aragón Reyes et al., *Elecciones y democracia en América Latina: memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, EDUCA-CAPEL, 1988, pp. 45-70.
- Goldstone, Jack A., “Social movements or revolutions? On the evolution and outcomes of collective action”, en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (eds.), *From contention to democracy*, Maryland, Rowman y Littlefield Publishers, 1998, pp. 125-145.
- Gordon, Sara, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989.
- Gould, Jeffrey L., “Nacionalismo revolucionario y memoria local El Salvador”, en Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (eds.), *Memorias del mestizaje: cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*, Guatemala, CIRMA, 2004, pp. 395-429.
- Gramsci, Antonio, "El problema de la dirección política en la formación y el desarrollo de la nación y del Estado moderno en Italia", en Antonio Gramsci, *Antología. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán*, México, Siglo XXI, 1970, pp. 486-488.
- Guidos Véjar, Rafael, *Ascenso del militarismo en El Salvador*, San José, EDUCA, 1982.
- Hampson, Fen Osler, *Nurturing peace: why peace settlements succeed or fail*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 1996.
- Harnecker, Marta, *Con la mirada en alto: historia de las FPL. Historia de las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí a través de entrevistas a varios de sus máximos dirigentes*, Santiago de Chile, Ediciones Biblioteca Popular, 1991.
- Harrison Wagner, Robert, “The causes of peace”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 235-268.
- Herman, Edward S. y Frank Brodhead, *Demonstration elections: U.S. staged elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*, Boston, South End Press, 1984.
- Hermet, Guy, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections without choice*, Nueva York, J. Wiley, 1978.

Huntington, Samuel P., *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

-----, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 2001.

Johnson, Kenneth L., "Between revolution and democracy: business associations and political change in El Salvador", en Francisco Durad y Eduardo Silva (eds.), *Organized business, economic change, and democracy in Latin America*, Miami, North-South Center Press at the University of Miami, 1998, pp. 123-146.

Johnstone, Ian, *Rights and reconciliation: UN strategies in El Salvador*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

Jonas, Susanne, *La batalla por Guatemala: rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*, Caracas, FLACSO-Guatemala/Editorial Nueva Sociedad, 1994.

Karl, Terry L., "Exporting democracy: the unanticipated effects of U.S. electoral policy in El Salvador", en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor (eds.), *Crisis in Central America: regional dynamics and U.S. policy in the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 173-191.

-----, "The Christian Democratic Party and the prospects for democratization in El Salvador", en Jan L. Flora y Edelberto Torres-Rivas (eds.), *Sociology of "developing societies": Central America*, Londres, Macmillan Education, 1989, pp. 140-164.

King, Charles, *Ending civil wars*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

Kirchheimer, Otto, "The catch-all party", en Peter Mair (ed.), *The West European party system*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 50-60.

Kirkpatrick, Jeane, "U.S. security and Latin America", en Bruce Larkin (ed.), *Vital interests. The soviet issue in U.S. Central American policy*, Londres, Lynne Rienner Publisher, 1988, pp. 49-71.

Kissinger, Henry, *La diplomacia*, México, FCE, 1996.

Klare, Michael T. y Peter Kornbluh, "El nuevo intervencionismo: la guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta", en M. T. Klare y P. Kornbluh, *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo, 1990, pp. 147-178.

Krennerich, Michael, "Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada", en Dieter Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH, 1993, pp. 169-203.

-----, "El Salvador", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, IIDH, 1993, pp. 307-330.

- Lauria-Santiago, Aldo, "The culture and politics of state terror and repression in El Salvador" en Cecilia Menjívar y Néstor Rodríguez (eds.), *When states kill: Latin America, the U.S., and technologies of terror*, Texas, University of Texas Press, 2005, pp. 97-110.
- Levi, Margaret, "A logic of institutional change", en Karen Schweers Cook y Margaret Levi (eds.), *The limits of rationality*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990, pp. 402-418.
- Licklider, Roy, "How civil wars end: questions and methods", en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 3-20.
- Lindo-Fuentes, Hector, *Weak foundation: the economy of El Salvador in the Nineteenth Century*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- , "La introducción del café en El Salvador", en Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (comps.), *Tierra, café y sociedad: ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José, FLACSO, 1994, pp. 55-82.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- López, Carlos Gregorio, "Lecturas desde la derecha y la izquierda sobre el levantamiento de 1932: implicaciones político-culturales", en Erik Ching *et al.*, *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador: ensayos sobre 1932*, San Salvador, UCA Editores, 2007, pp. 187-220.
- Lungo, Mario, *La lucha de las masas en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1987.
- , *El Salvador en los años 80: contrainsurgencia y revolución*, La Habana, Casa de las Américas, 1991.
- Mahoney, James, *The legacies of liberalism. Path dependence and political regimes in Central America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.
- Maira, Luis, "Reagan and Central America: strategy through a fractured lens", en Martin Diskin (ed.), *Trouble in our backyard. Central America and the United States in the eighties*, Nueva York, Pantheon Books, 1983, pp. 35-74.
- Manwaring, Max G. y Court Prisk (eds.), *El Salvador at war: an oral history of conflict from the 1979 insurrection to the present*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1988.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- McClintock, Michael, *The American connection. Volume I: State terror and popular resistance in El Salvador*, Nueva Jersey, Zed Books, 1985.

- McDonald, Roland H., "Relaciones cívico-militares en Centroamérica: los dilemas de la institucionalización política", en Howard J. Wiarda (ed.), *Conflicto y revolución. La crisis en América Central*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1986, pp. 173-217.
- Modelski, George, "International settlement of internal war", en James Rosenau (ed.), *International aspects of civil strife*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 122-153.
- Montes, Segundo, *El compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1979.
- Montgomery, Tommie Sue, *Revolution in El Salvador. Origins and evolution*, Boulder, Westview Press, 1982.
- , *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace*, Boulder, Westview Press, 1995.
- Moore Jr., Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Ediciones Península, 2000.
- Norton, Chris, "The hard right: ARENA comes to power", en Anjali Sundaram y George Gelber (eds.), *A decade of war: El Salvador confronts the future*, Nueva York, CIIR/TNI/Monthly Review Press, 1991, pp. 196-215.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Ojeda Gómez, Mario, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Páez Montalbán, Rodrigo, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, IPGH-CCYDEL, 1998.
- Paige, Jeffery M., *Coffee and power: revolution and the rise of democracy in Central America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.
- Panamá Sandoval, David Ernesto, *Los guerreros de la libertad*, San Salvador, Versal Books, 2008.
- Panebianco, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Parkman, Patricia, *Nonviolent insurrection in El Salvador: the fall of Maximiliano Hernández Martínez*, Tucson, University of Arizona Press, 1988.

- Pelupessy, Wim, *The limits of economic reform in El Salvador*, Londres, McMillan Press, 1997.
- Pérez Brignoli, Héctor, “Crecimiento agroexportador y regímenes políticos en Centroamérica. Un ensayo de historia comparada” en Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (comps.), *Tierra, Café y sociedad: Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José, FLACSO, 1994. Pp. 25-54.
- , “Indios, comunistas y campesinos: la rebelión de 1932 en El Salvador”, en Mario Samper, William Roseberry y Lowell Gudmundson (comps.), *Café, sociedad y relaciones de poder en América Latina*, San José, EUNA, 2001, pp. 387-424.
- Pérez de Cuellar, Javier, *Peregrinaje por la paz. Memorias de un Secretario General*, Lima, Aguilar, 2000.
- Pillar, Paul R., *Negotiating peace: war termination as a bargaining process*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1983.
- Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79-104.
- Rouquié, Alain, *The military and the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- , “La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina”, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 171- 211.
- , *Guerras y paz en América Central*, México, FCE, 1994.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist democracy and development*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Samayoa, Salvador, *El Salvador: la reforma pactada*, San Salvador, UCA Editores, 2002.
- Sánchez Cerén, Salvador, *Con sueños se escribe la vida: autobiografía de un revolucionario salvadoreño*, México, Ocean Sur, 2008.
- Sartori, Giovanni, *Parties and party systems: a framework for analysis, vol. I*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Schlesinger, Stephen y Stephen Kinzer, *Bitter fruit: the untold story of the American coup in Guatemala*, Nueva York, Doubleday and Company, 1982.

- Segovia, Alexander, *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, Guatemala, F&G Editores, 2002.
- Selser, Gregorio, *Traducción, introducción, notas críticas, comentarios y epílogo del Informe Kissinger contra Centroamérica*, México, El Día, 1984.
- Seligson, Mitchell A., "From uncertainty to uncertainty: the institutionalization of elections in Central America", en John A. Booth y M. A. Seligson (eds.), *Elections and democracy in Central America*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1989, pp. 1-6.
- Siegel, Daniel y Joy Hackel, "El Salvador: la nueva visita de la contrainsurgencia", en M. T. Klare y P. Kornbluh (coords.), *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la Guerra de Baja Intensidad*, México, Grijalbo, 1990, pp. 147-178.
- Small, Melvin y David Singer, *Resort to arms: international and civil war, 1816-1980*, Beverly Hills, Sage, 1982.
- Skocpol, Theda, "Bringing the estate back in: strategies of analysis in current research", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-37.
- Sohr, Raúl, *Para entender la guerra*, México, Alianza Editorial, 1990.
- de Soto, Álvaro, "Ending violent conflict in El Salvador", en Chester Crocker, Fen Osler y Pamela Aall (ed.), *Herding cats: multiparty mediation in a complex world*, Washington DC., Institute of Peace, 1999, pp. 345-386.
- Spence, Jack y George Vickers, *A negotiated revolution? A two-year progress report on the salvadoran peace accords*, Cambridge, Hemisphere Initiatives, 1994.
- Sprenkels, Ralph, "La memoria militante. Historia y política en la posguerra salvadoreña", en Rey Tristán y Pilar Cagiao Vila (coords.), *Conflicto, memoria y pasados traumáticos: El Salvador contemporáneo*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2011, pp. 255-274.
- Stanley, William, *The protection racket State: elite politics, military extortion, and civil war in El Salvador*, Philadelphia, Temple University Press, 1996.
- Stedman, Stephen John, "Introduction", en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 1-42.
- Stepan, Alfred, *Rethinking military politics. Brazil and Southern Cone*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1988.
- Tapia, Gabriel Gaspar, *El Salvador: el ascenso de la nueva derecha*, San Salvador, CINAS, 1989.

- Taracena Arriola, Arturo, "Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)", en Víctor Hugo Acuña (ed.), *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*, tomo IV, San José, FLACSO, 1994, pp. 167-254.
- Thale, Geof, "Incentives and the salvadoran peace process", en David Cortright (ed.), *The price of peace: incentives and international conflict prevention*, Boston, Carnegie Corporation of New York-Rowman & Littlefield Publishers, 1997, pp. 181-203.
- Tilly, Charles, *From mobilization to revolution*, Reading, Addison Wesley Publishing, 1978.
- , *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Turcios, Roberto, *Guillermo Manuel Ungo. Una vida por la democracia y la paz*, San Salvador, FUNDAUNGO, 2012.
- Vilas, Carlos M., *Mercado, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990*, México, UNAM, 1994.
- Walter, Barbara F., *Committing to peace: the successful settlement of civil wars*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002.
- Waterman, Harvey, "Political order and the «settlement» of civil wars", en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 292-302.
- Webre, Stephen, *José Napoleón Duarte and the Christian Democratic Party in salvadoran politics, 1960-1972*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1979.
- Whitfield, Teresa, "The role of United Nations in El Salvador and Guatemala", en Cynthia J, Arnson (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*, Washington DC., Woodrow Wilson Center Press, 1999, pp. 257-290.
- Williams, Robert G., *States and social evolution: coffee and the rice of national governments in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994.
- Williams, Philip J. y Knut Walter, *Militarization and demilitarization in El Salvador's transition to democracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997.
- Wilson, Everett Alan, *La crisis de la integración nacional en El Salvador, 1919-1935*, San Salvador, COCULTURA, 2004.
- Wood, Elisabeth Jean, *Forging democracy from below: insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- , *Insurgent collective action and civil war in El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Zamora, Rubén I., "Democratic transition or modernization? The case of El Salvador since 1979", en Jorge I. Domínguez y Marc Lindenberg (eds.), *Democratic transitions in Central America*, Florida, The University Press of Florida, 1997, pp. 165-179.

-----, *El Salvador: heridas que no cierran. Los partidos políticos en la post-guerra*, San Salvador, FLACSO, 1998.

-----, "Participación y democracia en El Salvador", en Ricardo Córdoba Macías, Günther Maihold y Sabine Kurtenbach (comps.), *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, 2001, pp. 57-94.

Zamosc, Leon, "Class conflict in an export economy: the social roots of the salvadoran insurrection of 1932", en Jan L. Flora y Edelberto Torres Ribas (eds.), *Sociology of "developing societies": Central America*, Londres, Macmillan Education, 1989, pp. 56-75.

Zartman, I. William, *Ripe for resolution: conflict and intervention in Africa*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

-----, "The unfinished agenda: negotiating internal conflicts", en Roy Licklider (ed.), *Stopping the killing: how civil wars end*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 20-36.

-----, "Dynamics and constraints in negotiation in internal conflicts", en I. William Zartman (ed.), *Elusive Peace: negotiating an end to civil wars*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 3-29.

ARTÍCULOS DE REVISTA

Baloyra, Enrique, "Salvaging El Salvador", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, abril de 1992, pp. 70-80.

Benítez Manaut, Raúl, "Negociaciones de paz en el tercer mundo: análisis comparativo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 28, enero de 1995, pp. 67-89.

Bermeo, Nancy, "Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions", *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 3, abril de 1997, pp. 305-322.

Browning, David, "Agrarian reform in El Salvador", *Journal of Latin American Studies*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 1983, pp. 399-426.

Cáceres Prendes, Jorge, "Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular. El Salvador 1980-1987", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 14, núm. 1-2, 1988, pp. 25-68.

- Campos, Tomás R., “El «Pacto de Apaneca», un proyecto político para la transición”, *ECA*, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 865-878.
- Cardenal, Ana Sofía, “Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 34-35, diciembre de 1996, pp. 125-147.
- Carothers, Thomas, “Democracy without illusions”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997, pp. 85-99.
- Centro Universitario de Documentación e Información (CUDI), “Las elecciones de 1982. Realidades detrás de las apariencias”, *ECA*, vol. 37, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 573-596.
- Chacón, Ricardo, “Las campañas de los partidos”, *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, pp. 229-250.
- Ching, Erik, “In search of the party: the Communist Party, the Comintern, and the peasant rebellion of 1932 in El Salvador”, *The Americas*, vol. 55, núm. 2, 1998, pp. 204-239.
- Córdova Macías, Ricardo, “Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989”, *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 4, abril-septiembre de 1992, pp. 519-559.
- Cruz Alfaro, Ernesto, “Crónica del mes: julio – septiembre”, *ECA*, vol. 40, núm. 443-444, septiembre-octubre de 1985, pp. 727-728.
- Diamond, Larry, “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 21-35.
- Ellacuría, Ignacio, “Visión de conjunto de las elecciones de 1984”, *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, pp. 307-308.
- , “FMLN, el límite insuperable”, *ECA*, vol. XL, núm. 446, diciembre de 1985, pp. 890-897.
- , “Una nueva fase en el proceso salvadoreño”, *ECA*, núm. 485, marzo de 1989, pp. 167-197.
- Favela Gavia, Diana Margarita, “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”, *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 58, enero-abril de 2002, pp. 91-121.
- Figueroa Ibarra, Carlos, “El «bolchevique mexicano» de la Centroamérica de los veinte. Entrevista a Jorge Fernández Anaya”, *Memoria*, vol. IV, núm. 31, septiembre-octubre de 1990, pp. 213-223.

- González Casanova, Pablo, "Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 3, julio-septiembre de 1986, pp. 3-6.
- Gordon, Sara, "Las vías de la reconstitución del régimen salvadoreño", *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 2, octubre-diciembre de 1987, pp. 196-212.
- Grant, Thomas A., "The protection of internal wars", *Small Wars and Insurgencies*, vol. 3, núm. 3, 1992, pp. 241-256.
- Hartzell, Caroline A., "Explaining the stability of negotiated settlements to intrastate wars", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, núm. 1, febrero de 1999, pp. 3-22.
- Holiday, David y William Stanley, "Building the peace: preliminary lessons from El Salvador", *Journal of International Affairs*, vol. 46, núm. 2, invierno de 1993, pp. 415-438.
- Instituto de Investigaciones Económicas, "Evaluación económica de las reformas", *ECA*, vol. 37, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 507-539.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), "Opinión del pueblo salvadoreño sobre la paz en El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, núm. 478-479, agosto-septiembre de 1988, pp. 829-848.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), "La opinión pública a un año del gobierno de Cristiani", *Estudios Centroamericanos*, núm. 500-501, junio-julio de 1990, pp. 507-516.
- Jacoby, Tamar, "The Reagan turnaround on human rights", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 5, 1986, pp. 1066-1086.
- Karl, Terry Lynn, "After La Palma: the prospects for democratization in El Salvador", *World Policy Journal*, vol. 2, núm. 2, primavera de 1985, pp. 305-330.
- , "El Salvador's negotiated revolution", *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, primavera de 1992, pp. 147-164.
- Kirkpatrick, Jeane, "Dictatorships and double standards", *Commentary*, noviembre de 1979, pp. 34-45.
- Lauria-Santiago, Aldo y Jeffrey L. Gould, "«Nos llaman ladrones y se roban nuestro salario»: hacia una reinterpretación de la movilización rural salvadoreña, 1929-1931", *Revista Historia*, núm. 51-52, enero-diciembre de 2005, pp. 287-355.
- LeoGrande, William M., "After the battle of San Salvador", *World Policy Journal*, vol. 7, núm. 2, primavera de 1990, pp. 331-356.
- Licklider, Roy, "The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945-1993", *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre de 1995, pp. 681-690.

- Loeza, Soledad, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", *Foro Internacional*, vol. XIV-3, núm. 55, enero-marzo de 1974, pp. 352-374.
- Lowenthal, Abraham F., "La Alianza para el Progreso en retrospectiva: hacia mejores políticas norteamericanas para la década de 1970", *Foro Internacional*, vol. 10, núm. 4, abril-junio de 1970, pp. 392-406.
- Martín-Baró, Ignacio, "El llamado de la extrema derecha", *ECA*, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 453-466.
- Mason, T. David, y Patrick J. Fett, "How civil wars end: a rational choice approach", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, núm. 4, diciembre de 1996, pp. 546-568.
- , Joseph P. Weingarten Jr. y Patrick J. Fett, "Win, lose, or draw: predicting the outcome of civil wars", *Political Research Quarterly*, vol. 52, núm. 2, junio de 1999, pp. 239-268.
- Miles, Sara y Bob Ostertag, "d'Aubuisson's new ARENA", *NACLA. Report on the Americas*, vol. 23, núm. 2, julio de 1989, pp. 14-38.
- Montes, Segundo, "Las elecciones del 31 de marzo", *ECA*, vol. 40, núm. 438, abril de 1985, p. 215-228.
- Montgomery, Tommie Sue, "Getting to peace in El Salvador: the roles of the United Nations Secretariat and ONUSAL", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, núm. 4, invierno de 1995, pp. 139-172.
- Morelli, Donald y Michael Ferguson, "Low-intensity Conflict: an operational perspective", *Military Review*, vol. LXIV, núm. 11, noviembre de 1984, pp. 4-9.
- Munck, Gerardo L., "Beyond electoralism in El Salvador: conflict resolution through negotiated compromise", *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 1, 1993, pp. 75-93.
- y Chetan Kumar, "Civil conflicts and the conditions for successful international intervention: a comparative study of Cambodia and El Salvador", *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 2, 1995, pp. 159-181.
- Pastor, Robert, "Continuity and change in U.S. foreign policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, núm. 2, invierno de 1984, pp. 175-190.
- , "El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad", *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 1, julio-septiembre de 1986, pp. 5-44.

Peceny, Mark y William Stanley, "Liberal social reconstruction and the resolution of civil wars in Central America", *International Organization*, vol. 55, núm. 1, invierno de 2001, pp. 149-182.

----- y William D. Stanley, "Counterinsurgency in El Salvador", *Politics & Society*, vol. 38, núm. 1, marzo de 2010, pp. 67-94.

Rustow, Dankwart A., "Transitions to democracy: toward a dynamic model", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril de 1970, pp. 337-363.

Sambanis, Nicholas, "What is civil war? Conceptual and empirical complexities of an operational definition", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 6, diciembre de 2004, pp. 814-858.

de Sebastián, Luis, "Criterios para evaluar los objetivos de una reforma agraria", *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 571-590.

-----, "El camino económico hacia la democracia", *ECA*, núm. 372-373, octubre-noviembre de 1979, pp. 947-960.

Schedler, Andreas, "Elections without democracy: the menu of manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 36-50.

-----, "Democratización por la vía electoral", *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 822-851.

Sullivan, Joseph G., "How peace came to El Salvador", *Orbis*, vol. 38, núm. 1, invierno de 1994, pp. 83-98.

Tilly, Charles, "La democratización mediante la lucha", *Sociológica*, año 19, núm. 57, enero-abril de 2005, pp. 35-59.

Torres-Rivas, Edelberto, "Escenarios y lecciones de las elecciones centroamericanas (1980-1991)", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 45-67.

Toussaint, Mónica, "Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas", *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 45, vol. 2, 2007, pp. 157-192.

Ungo, Guillermo Manuel, "Consideraciones jurídico-políticas sobre la transformación agraria", *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 451-462.

Walter, Knut y Philip J. Williams, "The military and democratization in El Salvador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, núm. 1, 1993, pp. 38-88.

Wittman, Donald, "How a war ends: a rational model approach", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, núm. 4, diciembre de 1979, pp. 743-763.

Wood, Elisabeth Jean, "An insurgent path to democracy: popular mobilization, economic interests and regime transition in South Africa and El Salvador", *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 8, octubre de 2001, pp. 862-888.

Zamora, Rubén, "¿Seguro de vida o despojo? Análisis político de la transformación agraria", *ECA*, núm. 335-336, septiembre-octubre de 1976, pp. 511-534.

DOCUMENTOS

"El gabinete de gobierno, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de instituciones autónomas, se dirigen a las fuerzas armadas por intermedio del COPEFA", 28 de diciembre de 1979, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 117-119.

"Alternativa del Partido Demócrata Cristiano para formar el nuevo gobierno", 31 de diciembre de 1979, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 131-132.

"Renuncia irrevocable del gabinete, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de instituciones autónomas, ante posición del COPEFA", 3 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 121-122.

"Román Mayorga Quirós y Guillermo Manuel Ungo se solidarizan con altos funcionarios del Estado y renuncian como miembros de la Junta Revolucionaria de Gobierno", 3 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 122-123.

"La fuerza armada al pueblo salvadoreño", 9 de enero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, pp. 132-133.

"Pronunciamiento de la UCA ante la nueva situación de el país", 2 de febrero de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 375-376, enero-febrero de 1980, p. 12.

"Carta de renuncia de miembros de la dirigencia del Partido Demócrata Cristiano", 10 de marzo de 1980, en *ECA*, vol. 35, núm. 377-378, marzo-abril de 1980, pp. 378-379.

"Las elecciones de marzo: el cimiento de una democracia verdadera", 21 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 36, núm. 394, agosto de 1981, p. 820.

"El diálogo como instrumento más eficiente para resolver nuestros problemas políticos", 13 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 36, núm. 394, agosto de 1981, p. 819.

"Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador", 28 de agosto de 1981, en *ECA*, vol. 37, núm. 395, septiembre de 1981, p. 916.

- “Acta de fundación del partido ARENA”, septiembre de 1981, en Luis Armando González, “De la ideología al pragmatismo: ensayo sobre las trayectorias ideológicas de ARENA y el FMLN”, *ECA*, núm. 661-662, noviembre-diciembre de 2003, p. 1178.
- “Cronología de sucesos relacionados con la crisis política de El Salvador”, en *ECA*, núm. 403-404, mayo-junio de 1982, pp. 355-356.
- “Texto de la justificación de Certificación del Presidente Reagan sobre El Salvador, presentada al Congreso el 27 de julio de 1982”, en *ECA*, vol. 37, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 965-973.
- “ARENA. No al diálogo y a la negociación con los terroristas”, moción de los diputados de ARENA en la Asamblea Constituyente, 28 de octubre de 1982, en *ECA*, vol. 37, núm. 409, noviembre de 1982, p. 1051.
- “Alianza Productiva. Por qué no al diálogo”, 6 de noviembre de 1982, en *ECA*, vol. 37, núm. 409, noviembre de 1982, pp. 1053-1054.
- “Comunicado del Ejército Secreto Anticomunista (ESA)”, en *ECA*, vol. 38, núm. 419, septiembre de 1983, p. 834.
- “Brindis ofrecido por el Sr. Vicepresidente George Bush de los Estados Unidos de Norteamérica en la cena ofrecida por el Sr. Presidente Magaña el 11 de diciembre de 1983”, en *ECA*, vol. 39, núm. 423-424, enero-febrero de 1984, pp. 107-108.
- “Struggle for democracy in Central America”, discurso del Secretario de Estado George Shultz, Dallas, 15 de abril de 1983, en United States Department of State, *Realism, strength, negotiation: key foreign policy statements of the Reagan administration*, Washington, D.C., Bureau of Public Affairs, 1984, pp. 124-127.
- “ARENA. Resumen de su plataforma política”, en *ECA*, vol. 39, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, p. 332.
- “Respuesta de los partidos políticos de oposición a la invitación presidencial”, 31 de agosto de 1987, en *ECA*, vol. 42, núm. 466-467, agosto-septiembre de 1987, p. 644.
- “Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Programa Legislativo”, en *ECA*, vol. 43, núm. 473-474, marzo-abril de 1988, pp. 267-269.
- “Discurso pronunciado por el embajador Edwin G. Corr, ante la Cámara Americana de Comercio en San Salvador”, 14 de julio de 1988, en *ECA*, vol. 43, núm. 477, julio de 1988, pp. 708.
- “El Salvador. El Informe Moakley: jesuitas mártires impulsan la paz”, *Revista Envío*, núm. 104, junio de 1990. Disponible en: <<http://www.envio.org.ni/articulo/633>>.

PONENCIAS

Herman Rosa, *El papel de la asistencia de AID en el fortalecimiento de nuevas instituciones del sector privado y en la transformación global de la economía salvadoreña: el caso FUSADES*, Ponencia presentada en el XVII Congreso LASA, Los Ángeles, septiembre de 1992.