

La arena política de las fuerzas contendientes en El Salvador

¿De incluidos a inclusivos?

Carlos Guillermo Ramos, Roberto Oswaldo López y
Aída Carolina Quinteros

IPS Artículo 14

Resumen

Los Acuerdos de Paz en El Salvador, firmados en 1992, establecieron las bases para refundar el Estado salvadoreño e inaugurar un contrato social basado en el respeto a las reglas de la democracia representativa. Las élites del gobierno, el movimiento político militar contendiente y la comunidad internacional fueron los protagonistas primero del diálogo y, luego, de la negociación de la paz y del diseño de las nuevas reglas, pero fueron los partidos políticos los protagonistas de la transición. Así, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pasó exitosamente de ser movimiento guerrillero y ejército contendiente a negociador de las reglas de la democracia formal y representativa salvadoreña y, posteriormente, a ser partido en el gobierno desde 2009. En ese tránsito, algunas de las demandas originales de la protesta como la pobreza, la desigualdad y las precarias condiciones de vida de la gran mayoría de salvadoreños; quedaron relegadas de las negociaciones de paz y postergadas para mejores épocas en las que el partido contendiente tuviera más cuotas de poder, desde las que fuera posible modificar factores de orden económico y social. La naturaleza de los Acuerdos de Paz y de la transición particular a que dio lugar fue eminentemente política. El proceso no procuró – y no existían condiciones para hacerlo – la superación de las causas del conflicto social o la desigualdad, sino más bien se orientó hacia una reforma jurídica-institucional cuyos protagonistas, en las nuevas formas de lucha por el poder del Estado, serían los Partidos Políticos. La materia de lo económico y social y sus actores intervinientes constituyeron más bien, en esta fase, un factor estabilizador para dar viabilidad al proceso pacificador y modernizador del régimen político. Veintidós años después de la firma de los Acuerdos de Paz el Frente cuenta con altas cuotas de poder. Primero, como partido legal y legítimo aspirante a todos y cada uno de los puestos de elección popular, desde los que es posible hacer los cambios esperados y, luego, como partido en el gobierno y a cargo de la Presidencia de la República – por un segundo período – con alcaldías y presencia parlamentaria amplia y, en ocasiones, mayoritaria. En ese camino de fuerza política excluida a fuerza política incluida, ¿ha logrado mantenerse como una fuerza incluyente?, ¿ha logrado, a su interior, que las diferentes expresiones de la ciudadanía tengan una voz y tengan la capacidad de participar en la conducción del Estado y del país?, ¿qué tanto las necesidades de los grupos excluidos de la sociedad salvadoreña han logrado colocarse en la agenda de este nuevo Frente? Esas preguntas son abordadas en este documento.

Sobre la publicación

Este artículo es parte del proyecto de investigación colaborativa “Evitando recaídas en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes y construcción de Estado, luego de conflictos armados internos”, lanzado en febrero de 2013 por una duración de dos años. El proyecto de investigación apunta a examinar las condiciones necesarias para acuerdos políticos incluyentes luego de conflictos armados prolongados. Un foco específico del mismo es sobre antiguos actores armados contestatarios al poder que se convirtieron en líderes de Estado. El proyecto busca igualmente informar a formuladores de política a nivel nacional e internacional sobre prácticas efectivas para mejorar la participación, representación y capacidad de respuesta en la construcción de Estado y mejora de la gobernabilidad en escenarios de pos guerra. Esta iniciativa es llevada a cabo en cooperación con instituciones socias en Colombia (coordinación del proyecto), Alemania (coordinación de investigación), El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur, Aceh/Indonesia y Nepal. Los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de la Berghof Foundation o CINEP/PPP. Para más información sobre el proyecto, por favor póngase en contacto con la coordinadora del área de investigación del proyecto, Dr. Véronique Dudouet en v.dudouet@berghof-foundation.org.

Sobre los autores

Carlos Guillermo Ramos tiene un Msc. en Sociología por la Universidad de Costa Rica y Lic. en Filosofía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador. Es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador desde 2009. También ha sido Coordinador Académico e investigador de FLACSO El Salvador; Director Ejecutivo del Consejo Económico y Social (CES); y Director Ejecutivo del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDA) y del Seminario PROCESO de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Ha realizado investigaciones y coordinado equipos de investigación a nivel nacional y centroamericano en temas de juventud, seguridad ciudadana, gobernabilidad, pobreza y exclusión social, desarrollo local y educación.

Roberto Oswaldo López posee los títulos de Profesor de Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA El Salvador) y Magister Scientiae de la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, y es profesor en los programas de Maestría en Desarrollo Territorial y Maestría en Ciencia Política, en la UCA. Ha investigado sobre violencia social y sobre procesos de integración social en Centroamérica; además, coordina procesos de formación sobre gestión territorial en la región centroamericana y es asesor de procesos de planificación con enfoque territorial en El Salvador.

Aída Carolina Quinteros es socióloga de la Universidad José Simeón Cañas (UCA), El Salvador y Magister Scientiae de la Universidad de Costa Rica. Actualmente trabaja como profesora investigadora de la UCA y como Especialista de Diálogo Político en la Secretaría Ejecutiva el en el Consejo Económico y Social de El Salvador, conducida por el PNUD. Ha investigado sobre diálogo político, derechos humanos, especialmente laborales; análisis de género, movimientos sociales y Responsabilidad Social Empresarial. Asimismo, ha trabajado en el monitoreo de condiciones de trabajo en empresas transnacionales y en el movimiento global por mejores condiciones de trabajo en las empresas maquiladoras.

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo del International Development Research Center en Ottawa.



Para citar este artículo: Carlos Guillermo Ramos, Oswaldo López, Roberto & Carolina Quinteros 2015. La arena política de las fuerzas contendientes. ¿De incluidos a inclusivos? *Inclusive Political Settlements Articulo 14*, Abril. Berlin: Berghof Foundation.

En internet: www.berghof-foundation.org. Este artículo está disponible en inglés.

Contenido

1	Introducción.....	4
2	Etapas de los actores contendientes desde la década de los años 70 a 1992	5
	2.1 Los orígenes del FMLN	5
	2.2 El camino hacia la opción armada	6
	2.3 El conflicto armado abierto	8
3	El FMLN como actor político en el sistema de partidos de la posguerra.....	9
	3.1 La supremacía de lo político	9
	3.2 FMLN como partido político (1992-2009).....	11
	3.3 La inclusión respecto a la agenda de reformas de la sociedad civil	13
4	El FMLN como partido de gobierno.....	14
	4.1 Política Pública alrededor de la exclusión social	14
	4.2 Desafíos en seguridad ciudadana	15
	4.3 Relación entre el FMLN y las Fuerzas Armadas.....	16
5	Conclusiones.....	18
	Referencias	19

Acrónimos y abreviaturas

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CPM	Coordinadora Político Militar
CRM	Coordinadora Revolucionaria de Masas
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
FES	Foro de Concertación Económico y Social
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
PC	Partido Comunista
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
RN	Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centroamericana
UDN	Unión Democrática Nacionalista

1 Introducción

Los Acuerdos de Paz de 1992, además de lograr un cese al fuego y el desarme de los grupos insurgentes, definieron un nuevo rumbo en la historia del país con cambios profundos en el sistema político, militar y judicial. Estos cambios brindaron condiciones favorables para la construcción de un Estado de Derecho legítimo y el fortalecimiento de la democracia representativa; condiciones favorables para la preeminencia del poder civil sobre el militar, el respeto a los derechos humanos – en especial los civiles y políticos – y el fortalecimiento de la cultura democrática.

Cambios, además, que se lograron con base en una negociación entre las principales fuerzas contendientes – Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno – y que gozan – incluso a la fecha – de un importante consenso entre las élites y entre la ciudadanía. Es decir, se trata de una política nacional de largo alcance que sienta las bases del contrato social salvadoreño aún vigente.

Sin embargo, sus alcances para superar los problemas estructurales y las demandas ciudadanas de superación de la pobreza y un mayor desarrollo humano, fueron limitados. El modelo económico y social, responsable por la generación de exclusión de la mayoría de la población salvadoreña, no fue alterado con los Acuerdos. Sin duda que el respeto a los derechos humanos y el mejor acceso a la justicia benefician a toda la ciudadanía, pero la inclusión se alcanzó fundamentalmente para la fuerza contendiente, y ello, en términos estrictamente políticos. Lo social y lo económico quedaron como materias pendientes y aún no han sido resueltas.

Adicionalmente, en el transcurso de los años, se evidencian falencias en el sistema político que inciden negativamente en el mejoramiento de la democracia salvadoreña. Hoy puede encontrarse parte de la problemática en los fuertes poderes otorgados a los partidos políticos en los Acuerdos de Paz, y en las pocas responsabilidades en términos de rendición de cuentas a la ciudadanía y hacia sus mismos militantes.

Estas afirmaciones conllevan las siguientes preguntas, ¿es posible aplicar estas mismas críticas al FMLN que pasó exitosamente de movimiento guerrillero a partido en el poder? ¿En el camino hacia su inclusión total en el sistema político, perdió algo de su impulso inicial de procurar mejores condiciones de vida para la población salvadoreña? Ahora que el Frente es un partido completamente insertado en la democracia representativa ¿es una fuerza política incluyente?

El objetivo de este documento es analizar las cuestiones relativas a la transición del FMLN y sus aportes en términos de inclusión, entendiéndolas como la posibilidad de lograr acceso para los grupos afectados por el conflicto a herramientas que les permitan participar en la gobernabilidad del país, ya sea a través de una participación directa en los proceso de toma de decisiones, o a través de que sus demandas sean atendidas y puestas en la agenda.

Para ello, el análisis se centra en al menos tres secciones: la sección 2 hace un recuento de las etapas de la lucha armada en El Salvador en el siglo XX, especialmente desde la década de los años setenta. La sección 3 revisa el recorrido histórico del Frente desde sus inicios como fuerza de oposición radical al modelo económico capitalista salvadoreño, hasta su participación como partido de gobierno en 2009. Finalmente, la sección 4 analiza el papel jugado por el Frente en su período presidencial de 2009 a 2014.

Nuestro trabajo ha sido desarrollado sobre la base de información documental y recopilaciones de entrevistas a actores clave del proceso realizadas por otros estudios, tales como Córdova (2002), Cruz (2013), Martínez (2012) y Ramos (1998).

2 Etapas de los actores contendientes desde la década de los años 70 a 1992

Si bien, en términos estrictos, el inicio de la lucha armada en el país puede ubicarse en la década de los años 70, las expresiones de descontento por los gobiernos militares, el bloqueo del sistema político frente a potenciales voces disidentes u opositoras, así como una economía excluyente son un tema histórico de larga data. La lucha por cambiar ese estado de las cosas es asimismo antigua, pues el país da cuenta, sólo en el siglo XX, de al menos un levantamiento armado campesino e indígena reprimido muy violentamente en una acción prácticamente genocida en 1932.

¿Qué de especial tiene la década de los años 70? Si bien el Partido Comunista existe en El Salvador desde principios del siglo XX, es en esta década cuando se forman varias organizaciones —políticas en un inicio y político-militares más adelante—, que llevarían a cabo el movimiento contestatario de mayores dimensiones y repercusiones en la vida política nacional, aprovechando coyunturas de cierre de espacios políticos y de entornos nacionales e internacionales favorables a una escalada en la lucha contra los regímenes oligárquicos.

2.1 Los orígenes del FMLN

El sociólogo Raúl Benítez Manaut (1989) comenta que habría un primer momento en el conflicto bélico salvadoreño (1970-1981) caracterizado por el nacimiento y la consolidación de las organizaciones político-militares que, finalmente, conducirían a la conformación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Estas organizaciones plantearon como estrategia la lucha de masas, que incluía la creación de frentes, en los cuales la lucha reivindicativa de las organizaciones sindicales o campesinas se subordinaba a la lucha política revolucionaria.

El FMLN se constituyó con cinco grandes organizaciones político-militares: El Partido Comunista (PC), fundado en 1930; las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), surgidas en 1970; El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), que aparece en 1971; las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (RN), que nacen en 1975 y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), que surge en 1976. La organización entre frente político, militar y de masas, sigue, según Benítez Manaut, el siguiente orden:

Cuadro 1: Orden de aparición y relación Partido-Ejército-Organizaciones de masas. FMLN

Organizaciones político-militares		Organizaciones de masas
Partido o frente político	Ejército	
PCS (1)	FAL (3)	UDN (2)
FPL (1)	FALP (3)	BPR (2)
PRS (2)	ERP (1)	LP-28 (2)
RN (1)	FARN (3)	FAPU (2)
PRTC (1)	FARN-LP (3)	MLP (2)

Nota: Los números indican el orden en que fueron creadas las organizaciones.

Fuente: adaptado de Benítez Manaut (1989, 222).

Hasta 1977, el PC mantenía como estrategia la participación en las elecciones y fue la última de las organizaciones en sumarse a la lucha revolucionaria de carácter militar. Hasta 1979, el PC no había formado un brazo militar y esta posición le valió varias deserciones consecutivas en la década de los años 70, las cuales luego formarían

organizaciones y otros partidos político-militares, con claras posiciones de apuesta por la lucha armada, como parte de la estrategia a seguir en la lucha revolucionaria.

La primera escisión (1970) fue la de las FPL quienes propugnaban la lucha armada como motor fundamental de la lucha, bajo la estrategia de guerra popular prolongada. Según cita Benítez (1989, 216), “Los principios ideológicos de las FPL son que la revolución en El Salvador debe ser antioligárquica, anticapitalista y antiimperialista y que la estrategia revolucionaria debe ser la denominada guerra popular prolongada”, cuyo elemento fundamental era la lucha armada de masas.

El ERP surge en 1972, nuevamente de una disidencia del PC, a la que se sumaron jóvenes del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Su tendencia hacia la lucha armada fue sumamente marcada, definiendo su estrategia desde la vía insurreccional, que dominó la coalición revolucionaria para la ofensiva guerrillera de 1981. Por su parte, la RN aparece más bien como una división de las ERP, que se separa de estas por un enfoque de trabajo político y de masas. Finalmente, el PRTC también resultó de una división al interior del ERP y con el interés en la lucha política y el trabajo mediante estructuras partidarias.

Cada una de estas organizaciones forma asimismo frentes populares para la lucha política —que no descartaban la participación en elecciones – frentes de masas con organizaciones obreras, campesinas y estudiantiles, y frentes militares. Cada una de las ramas era fortalecida de acuerdo al énfasis de la organización particular. Así, si el énfasis de la estrategia era la guerra popular prolongada – como en el caso de las FPL – el énfasis estaba en el trabajo con las “masas”; pero si el enfoque era más bien de una acción insurreccional, como en el ERP, la postura era fortalecer los ejércitos revolucionarios. Ello no implicaba necesariamente una jerarquía dentro de las organizaciones, sino más bien la orientación de los esfuerzos y las apuestas estratégicas.

En cuanto a las membresías, las personas participaban de alguna de las estructuras de las organizaciones político-militares, según el sector al que pertenecían, pero bajo instrucciones de la dirigencia podían pasar de una organización de masas a una militar, lo cual se consideraba, en cualquier caso, un nivel más comprometido de lucha que demandaba estricta clandestinidad.

Las cinco organizaciones político militares mantenían dentro de sus sectores de masas a estudiantes universitarios y de secundaria. Cuatro de ellas (FPL, ERP, RN y PRTC) incluían asimismo a obreros y campesinos. Dos de ellas (FPL y RN) congregaban también a gremios de maestros; dos más (FPL y ERP) convocaban a vendedores ambulantes y las FPL contenían adicionalmente a pobladores y artistas.

Según Benítez (1989), para 1980, y por cálculos del Departamento de Estado de los EEUU – que no dejan de ser dudosos por la misma naturaleza clandestina de la lucha guerrillera – para 1980 había un total de 3,500 guerrilleros armados. Este dato excluye a quienes se encontraban organizados en movimientos de masas o estructuras partidarias políticas no militares, sobre los cuales no es posible determinar su número.

2.2 El camino hacia la opción armada

La escalada a la lucha militar se da a finales de la década de los años 70, de manera paulatina. Inicia con una lucha de guerrillas fundamentalmente urbana; para luego pasar a un enfrentamiento militar entre ejércitos, en 1981.

Dos acontecimientos políticos caracterizaron la escalada a la lucha armada: los fraudes electorales de 1972 y 1977. En el primero, algunas de las organizaciones disidentes, que luego formarían parte de las fuerzas contendientes – incluido el Partido Comunista, bajo la cobertura de la Unión Democrática Nacionalista (UDN) – participaron en las elecciones presidenciales, con una amplia alianza de partidos políticos que pretendía utilizar las vías tradicionales de la democracia representativa, para llegar al poder y hacer los cambios que se consideraban justos. Toda la documentación existente, tal y como Benítez (1989), Córdova (2002), González (2009), Martínez (2012) y Ramos (1998), entre otros, registran, apunta a que esta coalición ganó las elecciones, pero los militares

impidieron el acceso al poder por parte del nuevo actor político, mediante un fraude de grandes proporciones que originó múltiples protestas que fueron reprimidas brutalmente.

Los militares, quienes accedieron al poder del Estado desde 1931, inician así una era de mayor represión y autoritarismo, con encarcelamiento de líderes, cierres de espacios de disidencia e incluso de pensamiento. A manera de ejemplo, la Universidad de El Salvador fue tomada por los militares generando daños irreparables a su infraestructura y acervo científico.

Es notable que, para estos años, el gobierno militar, en consonancia con algunos intentos de gobiernos militares reformistas en América del Sur, intentara realizar una reforma agraria para minimizar un poco las grandes desigualdades, sobre todo en el campo, y paliar el descontento que se iba generalizando en la sociedad salvadoreña. Sin embargo, el presidente de turno, coronel Armando Molina, que había asegurado no dar marcha atrás con su proyecto, hubo de cancelarlo ante las presiones de la élite económica del país formada por una oligarquía generada a partir del cultivo y exportación del café, fundamentalmente, aunque fuertemente ligada también a la banca.

Estos grupos estaban constituidos por familias – de inmigrantes europeos, principalmente; aunque con participación de comerciantes y terratenientes nacionales (de ascendencia criolla derivada del periodo de la colonia que finalizó en 1821)¹ – que consolidan la riqueza del país y con ello, el poder económico y político a lo largo del siglo XX. De hecho, varios de los presidentes de principios del siglo XX – antes de la llegada de los militares a los gobiernos – eran miembros de estas familias cafetaleras. Estos grupos provienen de las reformas liberales de finales del siglo XIX, que promovieron el cultivo del café a través de expropiaciones de tierras comunales, ejidos² indígenas y tierras de campesinos pobres, como créditos favorables para la compra de tierras y el cultivo del café (Menjivar, 1995). Posteriormente, en la década de los años sesenta, los cultivos se diversifican hacia la caña de azúcar y el algodón; no obstante, la base continúa siendo fundamentalmente cafetalera, hasta la década de los años noventa cuando estos grupos comienzan a asentarse en la banca y los servicios financieros.

La reforma agraria – que había sido anunciada en 1975 mediante la creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, y ratificada un año más tarde con el Decreto de Transformación Agraria, como un avance para resolver los problemas del país – hubo de echarse para atrás en menos de tres meses. La razón de este retroceso fue la intensa ofensiva que lanzó la cámara empresarial más representativa del país y, como lo calificara Ignacio Ellacuría (2005, 651), “los elementos más reaccionarios del capitalismo burgués”. En la opinión de este autor, con la propuesta de transformación agraria el Estado daba alguna muestra de autonomía frente a la oligarquía con posibilidades de dejar de ser guardián de esos intereses, para “pasar a ser promotor incipiente de los intereses de los oprimidos, intentando un cambio real en la estructura de la tenencia de la tierra”. Sin embargo, con el fracaso de la medida... “Ganó el capital, ganó la clase dominante y perdió el Estado”.

Si el fraude de 1972, la represión y las muestras de que el poderío de la oligarquía cafetalera impediría cualquier cambio al status quo, no fueron suficientes para hacer evidente el cierre de espacios de expresión, de disconformidad y de reformas, el fraude de 1977 terminó de reforzar la idea. Nuevamente, ese año se presenta una coalición amplia para cambiar los gobiernos militares y, nuevamente, hay un fraude electoral que impide a estas nuevas opciones el acceso al Gobierno y mantiene a los militares en el centro de la administración de Estado. Como resultado, se dobla la represión y las organizaciones contendientes acumulan fuerzas y estrategias para un nuevo nivel en la lucha.

Sin embargo, la tónica para estos años era de lucha guerrillera. Siguiendo a Benítez Manaut (1989), la lucha guerrillera se caracterizaría por ataques de carácter momentáneo, sorpresivo y con pocos combatientes, en la cual se cuenta con superioridad táctica, pero no estratégica; aun no nos encontramos en presencia de un ejército que pueda mantener una situación de relativo equilibrio con el ejército regular. A medida que se alcanza el final de la

¹ “Criollos”, en el periodo de la colonia, es una expresión que se refiere a un estamento social de origen étnico usado para designar a los descendientes de españoles nacidos en América. Llegaron a constituirse en un grupo poderoso que lideró los procesos de independencia.

² “Ejidos” es una expresión que se refiere a las tierras indígenas comunitarias.

década, los niveles de descontento social con el régimen van escalando en magnitud y las organizaciones disidentes se transforman claramente en movimientos revolucionarios.

Para 1979 hay un nuevo intento de reformar el sistema. Varias organizaciones sociales y políticas, incluidas las revolucionarias, convocan una instancia llamada “Foro Popular”, que era una plataforma política de coalición desde la cual se intentaba realizar propuestas. Sin embargo, el gobierno militar desatiende el llamado, mientras intensifica aún más la represión. Para el 15 de octubre de ese año, un grupo de oficiales jóvenes, junto a algunos civiles progresistas, descontentos con la represión generalizada, los repetidos fraudes electorales y la evidencia de la imposibilidad de lograr la apertura por parte de los militares, ejecutan un golpe de Estado (el último en la historia salvadoreña del siglo XX), e instauran una Junta Cívico-Militar, para la transición hacia un gobierno democrático. Esta junta se autodenomina Junta Revolucionaria de Gobierno y estaba integrada por el rector de la Universidad Centroamericana (UCA), dos civiles de orientación social demócrata y dos coroneles de la Fuerza Armada.

En su edición del 12 de octubre de 2009, el periódico *Contrapunto* publicó una muy buena síntesis de las motivaciones que movieron este acontecimiento; señala:

En su proclama, los golpistas reconocen los males políticos de El Salvador – fraudes, resistencia al cambio, caos económico y social, violencia, falta de democracia – y proponen un conjunto de medidas que, a su juicio, sacarán al país del atolladero en el que se encuentra: cese a la violencia y la corrupción, lo cual supone disolver (los cuerpos represivos) y combatir a las organizaciones extremistas que violan los derechos humanos; erradicar prácticas corruptas en la administración pública y de la justicia; garantizar el respeto de los derechos humanos; crear un clima para convocar a elecciones libres; permitir el pluralismo ideológico, de forma que se fortalezca la democracia; reconocer el derecho de sindicalización; adoptar medidas que lleven a una mejor distribución de la riqueza; crear las bases para un proceso de reforma agraria; impulsar reformas en el sector financiero; y garantizar el derecho a la vivienda. (González, 2009, párr. 4).

Empero, el intento transformador fue nuevamente fallido. Dos meses después, esta Junta de Gobierno – ante las presiones de las élites y de los militares, que aumentaron aún más la represión – fue disuelta, instalándose una nueva en la que el carácter reformador había quedado atrás y en la que las fuerzas revolucionarias se articulaban en una nueva dinámica.

Según el sitio web del FMLN, para diciembre de 1979, tres de las organizaciones político militares (PCS, FPL y RN) conforman la Coordinadora Político Militar (CPM) y, para enero de 1980, estas mismas organizaciones, junto al PRTC y el ERP, se transforman en la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), que preconizaba la estrategia de la insurrección popular como forma de alcanzar el poder. En mayo de ese año, cuatro de estas cinco organizaciones deciden mantener una dirección integrada para todas con “un solo plan militar y un solo mando, en síntesis: una sola línea política-militar” (FMLN, s.f., párr. 7). El 10 de octubre de 1980 dan vida al FMLN y, dos meses después, se incorporaría el PRTC.

2.3 El conflicto armado abierto

Para enero de 1981, el FMLN lanza una ofensiva general que marcó el inicio del enfrentamiento militar entre el ejército regular y las fuerzas revolucionarias. Benítez sostiene que de enero de 1981 a agosto de 1982, la estrategia inaugurada oficialmente con la ofensiva general por el lado del FMLN, se caracterizaba por potenciar la vía insurreccional. Por el lado de las fuerzas armadas, la estrategia se definía como de “rápido despliegue”, cuya intención era aniquilar rápidamente las fuerzas guerrilleras e inducir una victoria militar rápida. Esta última con un claro apoyo del gobierno de los EEUU.

En poco tiempo se fue haciendo evidente que ninguna de estas estrategias era exitosa, por lo que ambas partes se vieron forzadas a modificarlas. El FMLN pasó a la “guerra popular prolongada” que incluía una acción

permanente de desgaste del enemigo, paralelamente, a la especialización de su ejército y el establecimiento de control político y militar en determinadas zonas del país. Por su parte, el ejército inició una estrategia de desgaste para el FMLN y de aislamiento de la población civil, bajo el nombre de “guerra de baja intensidad”, la cual evidenciaba un claro y creciente involucramiento de los EEUU. Esta estrategia contrainsurgente abarcaba – además del respaldo político, financiero y logístico – al ejército de El Salvador; planteaba igual apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias en Nicaragua y a las coordinaciones de apoyo con los gobiernos de los países vecinos de Honduras y Costa Rica. La estrategia contrainsurgente y la guerra de baja intensidad han sido descritas con más detalle en el primer *paper* de esta serie de entregas.

En definitiva, la guerra duraría hasta 1991 afectando no solamente la política y la convivencia pacífica del país, sino todos los aspectos de la vida nacional. La economía entera estaba puesta en función de la guerra y en situación de una gran dependencia, debido a estar siendo sostenida artificialmente por la ayuda estadounidense. La asistencia económica y militar de los EEUU fue vital para mantener el equilibrio de fuerzas militares en contienda y para frenar el avance del FMLN. Como consecuencia, El Salvador llegó a estar en situación de dependencia económica casi total y con un aparato militar creciente. A todo ello, habría que añadirle el costo humano en términos de violaciones a los Derechos Humanos, emigraciones, desplazamientos internos con población refugiada y la postergación de la construcción de una democracia y de un Estado inclusivo.

3 El FMLN como actor político en el sistema de partidos de la posguerra

3.1 La supremacía de lo político

Los Acuerdos de Paz de 1992 marcan definitivamente un nuevo ciclo político para el país. Estos acuerdos incluyeron medidas clave sobre diversas áreas, destacando entre ellos la desmilitarización, la generación de un nuevo sistema de partidos y de un sistema electoral en el que se incluía a los antiguos insurgentes.

En diciembre de 1992, el FMLN pasa a ser un partido político formalmente reconocido por las autoridades oficiales, que ve legitimada su participación en elecciones como una manera de acceso al control del gobierno, y que de hecho comienza su participación en elecciones y su carrera desde un partido de oposición hacia un partido de gobierno.

El establecimiento del FMLN como partido político fue un proceso pactado en los acuerdos, que incluyeron desde la protección a los combatientes, la desmovilización y finalmente la garantía del respeto al derecho de formar un partido político.

Los primeros momentos de la pacificación funcionaron con bastante precisión, especialmente la fase de cese al fuego supervisada directamente por las Naciones Unidas. Sin embargo, al acercarse el momento de la desmovilización de los frentes del ejército revolucionario – con el consecuente retorno del control del Estado en las zonas de dominio guerrillero; la entrega de armas, incluidas las más pesadas como misiles tierra-aire; así como la depuración y reducción de las fuerzas armadas – las cosas se tornaron un poco más complicadas.

Martínez (2012) afirma que la transformación del FMLN en el principal partido político de oposición muestra que no se trataba de una insurgencia que hubiera sido vencida y que debiera ser reintegrada a la sociedad, ello en contra de las posiciones del ejército y el gobierno que demandaban de los rebeldes un desarme y cese al fuego unilateral como precondition para la negociación. Más bien, la forma como se dieron los acuerdos establece que se trataba de un actor político clave en el sistema político salvadoreño. Señala asimismo, que luego de la

desmovilización, los antiguos combatientes tenían varias opciones de reintegración: incorporarse a la nueva Policía Nacional Civil, participar del programa de transferencia de tierras, participar en entrenamientos para establecer sus propios negocios, involucrarse con el trabajo de las ONG o pasar a trabajar en la construcción y cuadros del FMLN.

Los Acuerdos de Paz fueron realmente inclusivos en términos políticos, en tanto que aseguraron la presencia de todas las corrientes de pensamiento dentro del espectro político salvadoreño. La transición a la democracia iniciada en 1992 sentó instituciones que favorecían en gran medida el respeto a los derechos civiles de la ciudadanía, la expresión de la disidencia, elecciones competitivas y bastante legitimadas.

Sin embargo, no hay que olvidar que las negociaciones para la paz las hicieron las élites contendientes. Ello se evidencia en la naturaleza de los acuerdos mismos que se centraban fundamentalmente en las reformas políticas en materia de incorporación de los combatientes a la vida civil y política del país, así como la desmilitarización y el establecimiento de condiciones para la institucionalización del FMLN. Ciertamente, se tenía la experiencia de Colombia en la que, tras el desmantelamiento del M-19, los líderes fueron asesinados, por lo que era comprensible que se intentara tener garantías de que no pasaría lo mismo en El Salvador. Sin embargo, ello no elimina el hecho de que fueron los aspectos relativos a las necesidades de las cúpulas o las élites, los que tuvieron relevancia a la hora de la negociación y el cumplimiento de los acuerdos, por encima de las reivindicaciones del resto de los salvadoreños.

Esto último puede evidenciarse en la decreciente participación en las elecciones, especialmente entre 1999 y 2000, pese a que efectivamente se ha ampliado el escenario y las tendencias políticas que se someten a votaciones cada vez más legitimadas, así como el descredito creciente de las expresiones institucionales de la democracia tales como los partidos políticos y la Asamblea Legislativa.

Otra de las consecuencias de estas negociaciones de élite es el control que se le otorga a éstas sobre los órganos encargados de reconstruir un nuevo El Salvador. El Tribunal Supremo Electoral (TSE), por ejemplo, está dominado por los partidos políticos que controlan todo lo relativo a las elecciones y se encuentra de esta manera sesgado para favorecer los intereses partidistas dejando poco espacio para actores que no solamente representarían grupos políticos disidentes, sino los intereses generales mismos. El TSE, por ejemplo, no tiene reparos en interpretar las leyes electorales en desmedro de las finanzas públicas, tal y como sucedió en 2009, año en que se elegirían en el mismo evento una nueva asamblea legislativa y un nuevo presidente; pero, el TSE decidió hacer dos eventos separados con la intención de establecer procesos favorables para los partidos más grandes.

La reforma constitucional resultante de los Acuerdos de Paz deja claramente establecido que los partidos constituyen el único instrumento legítimo de la representación política de los ciudadanos.

En este estado de supremacía de los partidos, los mismos se negaron reiteradamente, por ejemplo, a adoptar un sistema de votación por rostro para las elecciones legislativas, lo cual permitiría que la ciudadanía eligiera a los diputados que mejor le representaban. El sistema, mantenido hasta 2010 consistía en que los líderes de los partidos escogían la lista de candidatos y el orden en que ellos entrarían a la Asamblea Legislativa. Entonces, los diputados en la Asamblea no eran los más votados, sino aquéllos a quienes las cúpulas partidarias elegían. Así, las lealtades de los diputados no eran con el elector, sino con el líder de su partido. Para 2011, una resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia decretó que este modo de elección era inconstitucional y que el elector tenía derecho a votar por su candidato. Los partidos hicieron lo posible para eludir esta resolución y finalmente la incorporaron a medias para las elecciones de 2012. Aún no es seguro que estos cambios se mantengan para el futuro.

Sin embargo, la supremacía partidaria no se expresa solo en componentes del proceso electoral. Todos los funcionarios de segundo grado están bajo control de los partidos políticos, llegando a establecer sistemas de cuotas o reparto de oficinas clave como la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el mismo TSE. Las primeras han sido reiteradamente señaladas como poco efectivas en la lucha y prevención de la corrupción y de las malas prácticas en el ejercicio de gobierno. El control partidario de

estas oficinas es uno de los principales obstáculos para su funcionamiento. Esta situación se ha mantenido prácticamente inalterada desde 1992; ha sido con la llegada de nuevos magistrados a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en 2009, que este control se ha puesto en entredicho y que se han configurado nuevos climas con la potencialidad de avanzar en el Estado de Derecho.

Los partidos políticos, como las verdaderas élites en el gobierno salvadoreño, parecen desdeñar todo tipo de interés general, lo que podría minar un poco los márgenes de acción y control que detentan. Incluso, se rehúsan a dar cuentas a la ciudadanía sobre los fondos que les ingresan y sobre las decisiones que toman. A la fecha, no existe una regulación que les obligue a dar cuentas de los dineros que reciben y de los montos que manejan para sus campañas. Si bien, gracias a presiones internacionales, en estos momentos se encuentran elaborando una ley contra el lavado de dinero; no obstante, han sido renuentes a incluir a los partidos políticos dentro de esa ley.

3.2 FMLN como partido político (1992-2009)

Sin embargo, pasar de una coalición de cinco organizaciones político-militares con estrategias, ideologías y liderazgos muy distintos – y que venían de un enfrentamiento armado intenso y largo – a un solo partido jerárquicamente constituido mediante procedimientos formales, no resultó una tarea fácil. Uno de los primeros desafíos fue el de unificar la línea ideológica, por lo que se optó por definirse como un partido de tendencias, para que gradualmente las líneas y diferencias partidarias pudieran irse transformando. Pero, las diferencias internas que se arrastraban desde la década de los años 70 seguían presentes, y los liderazgos se mantenían en pugna constante.

El FMLN, como partido político, fue conformado por los cinco partidos político-militares del FMLN, como movimiento y ejército contendiente: PC, FPL, ERP, RN y PRTC. Cada uno de éstos se seguía manteniendo como bloque, pero el equilibrio de poderes, que pese a las diferencias entre ellos se había sostenido durante la guerra, no se mantuvo durante la paz. La primera escisión vino del ERP, quién de manera separada firmó unilateralmente los nuevos compromisos con el gobierno en 1993, que avalaban posiciones en materia económica no aprobadas por el resto de los partidos; ejemplo de ello, el aumento del impuesto al valor agregado, IVA.

Según Joaquín Villalobos (1999, 26), uno de los líderes del FMLN en representación del ERP:

Los acuerdos tenían vacíos que podían hacer peligroso el proceso. El acuerdo sobre la comisión ad-hoc que depuraría al Ejército, no establecía cómo se aplicaría éste y si debía o no hacerse público; no existían programas de reinserción específicos para los mandos de la guerrilla, algunos de éstos hasta con 20 años de participación; no existía seguridad del estado para los dirigentes del FMLN; no habían medidas para la reinserción a la vida civil de los oficiales depurados; no se establecía cuándo debía implementarse la amnistía; y tierras de gran valor productivo en manos de la guerrilla, no estaba garantizado que se transferirían a los excombatientes. La seguridad de los dirigentes del FMLN, era esencial para la estabilidad del proceso. El asesinato de dos dirigentes en octubre de 1993, produjo una crisis en el proceso.

Por estas razones, según Villalobos, a principios de 1993 había que hacer una renegociación de los acuerdos y los plazos, pero la misma no pudo realizarse por la renuencia de los líderes de las otras organizaciones del FMLN (FPL, RN, PRTC y PC) a aprobar una mayor gradualidad en la depuración del ejército y la renuencia sobre la aprobación de una ley de amnistía.³ Villalobos negoció por su cuenta con el entonces presidente de la República y el ejército. Éste acuerdo fue llamado “Pacto de San Andrés”, por el lugar en que fue lanzado.⁴ El pacto ocasionó una primera y

³ La ley de amnistía ha sido declarada contraria a los Derechos Humanos por parte de la Corte Interamericana de Justicia y ha solicitado al Estado salvadoreño su derogación. Sucesivos gobiernos se han opuesto a esta acción argumentando que es la piedra angular de los “Acuerdos de Paz” (pese a que la misma no está incluida en dichos acuerdos), ya que es lo que ha permitido la reconciliación nacional. Por su parte, organizaciones de defensa de Derechos Humanos sostienen que esta es una norma que favorece la impunidad y deja desprotegidas a las víctimas.

⁴ Sitio arqueológico de San Andrés.

grave disputa al interior del FMLN, a unos pocos meses de constituirse como partido político. Como resultado, Villalobos fue expulsado del FMLN en 1994 y calificado como traidor. Desde entonces vive en Inglaterra, estudió en Oxford y se mantiene como asesor en materia de gobernabilidad para varios gobiernos de América Latina. El ERP, por su parte, se separa del FMLN, y con él, 7 de los 21 legisladores electos forman su propia fracción legislativa, ocasionándose con ello el primer cisma público al interior de este partido.

Lejos de unificar a quienes se mantuvieron en el partido, el cisma era un indicio de que las tendencias dentro del partido eran algo más que líneas de pensamiento y de que se mantenían fuertes. Para años posteriores, las tendencias se definieron entre “renovadores” y “ortodoxos”, siendo los segundos líderes más preocupados por la pureza ideológica – conformada fundamentalmente por la antigua dirigencia del PC – mientras que entre los primeros destacaban líderes del partido vinculados con ejercicios de gobierno y administración pública, especialmente en las municipalidades. La tendencia renovadora estaba liderada por Facundo Guardado, líder de otro de los partidos del FMLN – en su fase de ejército revolucionario (FPL) – y candidato a la presidencia por el FMLN en las elecciones de 1999.

Las tensiones entre renovadores y ortodoxos nuevamente pasaron factura al partido con una nueva secesión en los primeros años de la década del 2000. En este caso, se observa una nueva ruptura en 2001. Facundo Guardado fue expulsado del partido acusado de desacato. Para el 2002 ya había fundado un partido nuevo y en él se acogieron otros seis diputados identificados con el ala renovadora, quienes también habían sido expulsados del FMLN. Sin embargo, esta ruptura no supuso la salida de las FPL del FMLN, sino más bien su mimetización con las líneas ortodoxas dominantes del PC, al igual que con los otros partidos PRTC y RN.

Sin embargo, el camino hacia la democracia y la inclusión al interior del Frente marcó tendencias disímiles. Por un lado, las diferencias internas fueron difíciles de manejar y, aunque se establecía el respeto por tendencias y liderazgos, los disidentes a la línea dominante estuvieron consistentemente sometidos a sanción. Por otro lado, si bien se estableció un proceso de elecciones internas para elegir a los candidatos, este no siempre resultó en un manejo adecuado de las corrientes internas. Los momentos de elección de las candidaturas constituían un escenario de enfrentamiento y de descalificaciones mutuas, y frecuentemente las disidencias internas terminaban en expulsiones o escisiones, incluso de líderes carismáticos.

Al parecer, según Puyana Valdivieso (2008), las tendencias y diferencias en el Frente se ven reflejadas en el desarrollo organizativo del partido, que al 2005 contaba ya con cinco reformas estatutarias, en las cuales se imponía cada vez más el control del ala ortodoxa a través de expulsiones, fugas y sanciones. A juicio de este autor, la dinámica del partido:

[...] se caracteriza por una incorporación en el juego democrático que contrasta con una dinámica interna poco estable y democrática. Lo anterior contradice la creencia generalizada de que el FMLN es uno de los partidos con mayores niveles de democracia interna en El Salvador. Esto se suele afirmar con base en el diseño institucional del partido que, desde 2000 (hasta fines de 2006), incorporó en sus Estatutos la selección de candidatos y autoridades a través de elecciones internas [...](Valdivieso 2008, 9).

Sin embargo, dicho mecanismo no resultó tan transparente en la práctica y finalmente fue desechado.

Es interesante, a su vez, considerar que el partido no ha observado procesos identificables orientados a una renovación generacional. Los dirigentes del Frente son, en lo fundamental, los mismos grupos de dirigencia política y militar de la época de la guerra, y de hecho, el vicepresidente en el período 2009–2014, y presidente electo para el período 2014-2019, fue uno de los principales miembros de la comandancia general del Frente en su etapa contendiente y en su etapa firmante de los acuerdos de paz. De igual manera sucede con los diputados y autoridades dentro de partido.

Afortunadamente, es posible notar un avance en materia de género. Si bien aún hay brechas que vencer, el FMLN presenta ahora una regla para cuotas de candidatas a puestos de elección popular (35% de las postulaciones deben ser de mujeres) y ha introducido más mujeres en sus estructuras partidarias, inclusive al más alto nivel.

Por supuesto, estas deficiencias no son exclusivas del FMLN. Su principal contendiente en el terreno político, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) también ha contado con disidencias y fuertes debates internos, aún más agudos desde que perdió las elecciones en 2009.

3.3 La inclusión respecto a la agenda de reformas de la sociedad civil

En la época de la guerra, la lucha del FMLN en su fase contendiente, se hizo con el apoyo de diversas organizaciones y colectivos tales como sindicatos, organizaciones de campesinos, mujeres, jóvenes, etc. Sin embargo, los temas relativos a las demandas particulares de estos colectivos, la estructura social y económica excluyente y la distribución desigual de la tierra, no formaron parte de las negociaciones de paz y acuerdos para la posguerra, sino que fueron delegados a otra creación de los acuerdos: el Foro de Concertación Económico y Social (FES), junto con las medidas paliativas a los ajustes estructurales iniciados con la gestión del presidente Cristiani en 1989.

El FES fue un esfuerzo necesario, pero limitado, por involucrar a los actores sociales en las propuestas de las políticas económicas y sociales que no fueron abordadas por los Acuerdos de Paz. Establecía representación de sindicatos, asociaciones empresariales y el Estado, que no necesariamente eran parte de las organizaciones afiliadas a la lucha guerrillera o dentro del ejército revolucionario. Su agenda incluía temas tales como la distribución de las tierras en zonas conflictivas entre los ex combatientes desmovilizados, así como la distribución de terrenos que excedieran las 245 hectáreas y aquellas de propiedad del Estado que no fueran reserva natural, a pequeños agricultores que carecían de tierras cultivables. Asimismo, se le pedía crear mecanismos efectivos para proteger al consumidor y promover el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas.

Empero, este foro no recibió apoyo decisivo de los firmantes de los acuerdos – ni siquiera del FMLN, que se enfocó más bien en afianzar su incorporación al sistema de partidos formales – y no logró institucionalizarse. Si bien consiguió algunos cambios en materia de derechos laborales relativos a la libertad de asociación y la negociación colectiva, que fueron materializados en una reforma al código de trabajo, no fue exitoso en instaurar un mecanismo permanente de diálogo social sobre las materias sociales y económicas.

Otro de los temas pendientes del ahora partido es la inclusión de las mujeres. Como señala Morena Herrera (como se citó en Martínez, 2012), las mujeres constituían el 30% de los combatientes y el 60% de las personas organizadas en los frentes de masas y políticos. Sin embargo, esta contribución fue ampliamente ignorada por muchos años, especialmente durante las negociaciones de los acuerdos de paz. Los ejércitos revolucionarios mantenían una división sexual del trabajo en la cual las mujeres aparecían como colaboradoras y no necesariamente era sencillo ascender a puestos de dirigencia. Adicionalmente, las demandas de las mujeres – a tono con las corrientes socialistas dominantes de la época – eran consideradas menos importantes que las demandas de clase o las demandas del partido (o inclusive eran consideradas burguesas). Las mujeres tampoco fueron las primeras beneficiadas de las tierras a entregar y se priorizaba a los hombres, incluso si eran los hijos de las antiguas combatientes.

Las demandas de las mujeres han tomado asimismo mayor importancia, especialmente en lo relativo a la prevención y sanción de la violencia de género y la protección a la maternidad. Sin embargo, los derechos sexuales reproductivos siguen esperando ser reivindicados plenamente, y al menos para 2014, no hay señales de que el FMLN esté en favor de volverlos una realidad. A manera de ejemplo, en la campaña presidencial de 2014, el FMLN se expresó contrario a modificar las regulaciones que penalizan el aborto en cualquiera de sus formas, incluido el aborto terapéutico. Adicionalmente, el presidente de la asamblea legislativa del período 2012-2015 – miembro prominente del FMLN – se niega a recontratar a una trabajadora de la asamblea que fue despedida por rechazar el acoso sexual al que era sometida, pese a que sobre el caso ya se han pronunciado a favor de la trabajadora todas las instancias jurídicas del país, incluida la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En suma, hace falta mucho para que los derechos de las mujeres sean parte de la agenda de trabajo del FMLN.

4 El FMLN como partido de gobierno

Los Acuerdos de Paz, como se ha dicho, permitieron construir condiciones para el establecimiento de elecciones competitivas y legítimas, donde las antiguas fuerzas políticas, contendientes y excluidas, pasaron a formar parte de la institucionalidad política.

La primera participación electoral del FMLN fue en 1994 y logró consolidarse como el partido de oposición más importante y la segunda fuerza electoral. Sus apoyos electorales, en aquel momento, no lograban ser suficientes para otorgarles una victoria en las elecciones presidenciales.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, se celebraron elecciones presidenciales en 1994, 1999 y 2004. Todas fueron ganadas por ARENA. Según datos del Tribunal Supremo Electoral, para 1994, la victoria fue con el 68.3% de los votos válidos. En 1999 el porcentaje fue de 52% y en 1999 de 57.7%.

Sin embargo, luego de 20 años de gobierno de ARENA, con el desgaste correspondiente y la inclusión de un candidato foráneo al partido, pero con mucha popularidad por su trayectoria de trabajo periodístico, se abrió la posibilidad real de alcanzar una victoria electoral con el 51.3% de los votos y se cierra un círculo con la inclusión plena y completa de los contendientes al sistema político y al control de gobierno.

En efecto, en las elecciones de 2009, el FMLN se lanzó con un candidato que no formaba parte del Frente. El periodista Mauricio Funes Cartagena se inscribió al FMLN para participar en las elecciones – la ley no permite candidaturas no afiliadas a partidos políticos – pero no era un militante tradicional de este partido.

Con la victoria en las elecciones se inauguró oficialmente el primer gobierno de izquierda en el país, si bien su composición no fue completamente partidaria, ni unipartidaria. En él, participaron muchos miembros del FMLN – especialmente en el gabinete social y de seguridad – pero asimismo fueron incorporados académicos independientes, e incluso, miembros de otros partidos, para el manejo del gabinete económico y de algunos programas sociales.

Las novedades no partidarias de 2009 no eran resultado ni origen de cambio o renovación en el FMLN, sino más bien una necesaria estrategia electoral. El Presidente siempre desligó su accionar al del partido y el mismo Frente calificaba al gobierno de Funes como de coalición y no como un gobierno FMLN. Para muestra, un par de declaraciones: “Una cosa es la opinión del FMLN y otra cosa es la política de gobierno” (Arauz, 2014b), sostuvo el director del equipo de programa de gobierno del FMLN para el período 2014-2019. En el 2014, el FMLN ganó la presidencia con Salvador Sánchez Cerén, quien no solo es miembro del partido, sino también un líder histórico y miembro de la comandancia general, y uno de los firmantes de los acuerdos de paz. Para ese nuevo período (2014-2019), las autoridades del FMLN consideran que ya no se trata de un gobierno de coalición, sino completamente del FMLN; por ello, el secretario de prensa de este partido sostuvo que es en el nuevo gobierno donde se podrá ver el “Poder real del FMLN” (Arauz, 2014a).

4.1 Política Pública alrededor de la exclusión social

Las expectativas sobre el primer gobierno de izquierda en la historia política salvadoreña, se esbozaron de manera especial en el área socio económica. Si los acuerdos habían derivado en transformaciones político-institucionales importantes, un gobierno de izquierda se perfilaba como la oportunidad para impulsar cambios económicos relevantes y de impacto sobre los factores de exclusión y desigualdad social.

Sin embargo, las variaciones en esta materia respecto a gobiernos anteriores han sido mínimas o, desde algunas visiones, no las ha habido. El sistema económico basado en servicios, especialmente financieros, y comercio, con un escaso y poco desarrollado sector productivo nacional, sigue sin alteraciones y sin mayores señales de

transformación en el futuro próximo. La situación de exclusión social⁵ de la mayoría de la población que conlleva a que la mayoría de salvadoreños viva en la pobreza y enfrente el deterioro de sus condiciones de vida, tampoco ha observado alteraciones que puedan destacarse. Como lo señala el informe del Índice de Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo correspondiente al año 2013, en más de 50 años de políticas públicas se identifican:

[...] de manera recurrente tres situaciones no resueltas sobre la sociedad salvadoreña: a) la sociedad salvadoreña no ha invertido de forma sistemática el suficiente dinero y voluntad para aprovechar el tesoro y potencial que representa su gente; b) es tolerante con la pérdida, el desperdicio y la fuga de su principal riqueza: la gente; c) todavía se diseñan e implementan políticas públicas sin tomar en cuenta las aspiraciones, anhelos, necesidades y derechos de las personas (PNUD 2013, 1).

Según este informe, para 2013, más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) se encuentra subempleada o desempleada y más del 60% de la población habita en viviendas con al menos una carencia importante, solo uno de cada cinco empleos es calificado bajo los parámetros de empleo decente, el acceso a servicios como educación y salud es altamente inequitativo, las condiciones de vida son precarias para la mayoría de la gente y las oportunidades y posibilidades de mejorar la situación se realizan fundamentalmente en el extranjero (entre un cuarto y un tercio de la población salvadoreña se encuentra viviendo en el extranjero, especialmente en los EEUU). El informe concluye tristemente que “las personas han sido solo un medio para alcanzar la riqueza” (PNUD 2013, 6).

En el área social, los cambios registrados tienden a reducirse a programas sociales focalizados de atención a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad por pobreza extrema, pero sin que se trascienda a políticas universales de bienestar para la población y superación de las carencias históricas de grandes grupos de personas. Es decir, si bien el gobierno en manos del FMLN no ha caído en una estrategia liberal, sí es posible afirmar que no ha trascendido del populismo y, como consecuencia, no se ha desarrollado en la gente una cultura de derechos y de ciudadanía, sino más bien, la continuación de una cultura clientelar que juega, nuevamente, en favor de los partidos políticos⁶.

4.2 Desafíos en seguridad ciudadana

Otra de las grandes problemáticas del país es la falta de seguridad ciudadana y, con respecto a ella, las pandillas representan una de las más evidentes dificultades. Las mismas se han convertido en redes delincuenciales vinculadas con tráfico de armas, drogas y personas. Paralelamente, son percibidas como las principales causantes de las muertes en el país y son, en efecto, las principales redes de extorsiones para familias, pequeños y medianos negocios; habiendo llegado a controlar territorios y barrios.

Han penetrado el entorno familiar, escolar y comunitario, transformando las redes sociales y de solidaridad de las comunidades y familias, pero también tocan las expectativas para la vida de muchas personas, especialmente jóvenes, que se incorporan al delito y la transgresión desde muy temprano en sus vidas. Demorará décadas minimizar o revertir estos efectos, por lo que hay que tomar cartas en el asunto más temprano que tarde.

⁵ Se entiende “exclusión social” como el resultado de los procesos de desempoderamiento extremo de ciertos grupos sociales, generado por desigualdades de acceso y participación en los mercados básicos (laboral, de capitales y de seguros; pero también tierras y conocimiento); lo cual, si no es neutralizado por el acceso a la ciudadanía social, desemboca en la no participación en dinámicas básicas de pertenencia en la sociedad (Pérez, 2012).

⁶ Siguiendo a Reygadas y Filguerira (2011) en su trabajo sobre políticas públicas en América Latina, entenderemos estrategia liberal como la que pone en el centro la igualdad de oportunidades e incluye programas de transferencias condicionadas y formación de cuasi-mercados de servicios públicos (el país que más lo aplica sería Chile); mientras que la populista promueve campañas sociales para suplir bienes básicos – como alfabetización, salud, etc.–, políticas focalizadas, subsidios y fuerte intervención del Estado en la economía, a través del control del tipo de cambio, precios e insumos; nacionalizaciones, imposiciones de salarios; etc. (caso tipo: Venezuela). En medio, existe otra estrategia que sería la socialdemócrata, que hace énfasis en la igualdad de capacidades e impulsa derechos universales, reformas tributarias y programas de promoción al desarrollo (Caso Uruguay).

Para el año 2011, los delitos contra el patrimonio eran un asunto grave para el país y constituían un índice de 327.7 por cada 100,000 habitantes; mientras que las extorsiones sumaban un total de 53 por cada 100,000 habitantes. Entre 2005 y 2011, la tasa de homicidios era cerca de 62 por cada 100,000 habitantes y para el 2012, esta cifra llegó a 70 (FundaUngo, 2012).

Un problema muy grave, ciertamente. La respuesta del gobierno fue en dos vías abordadas casi simultáneamente. Una, la militarización de la estrategia de seguridad ciudadana, y la otra, la negociación con los líderes de las pandillas, otorgando privilegios carcelarios bajo el compromiso de disminuir los homicidios por conflictos entre las pandillas⁷. Los resultados de esta negociación no se hicieron esperar. Los homicidios bajaron radicalmente a 40 por 100,000 habitantes. Sin embargo, los efectos nocivos a mediano y largo plazo – tales como el fortalecimiento del control territorial y los vínculos con el crimen organizado transnacional – relativos al empoderamiento de las estructuras criminales dentro de los barrios, tampoco fueron disimulados. Adicionalmente, esta negociación con las pandillas contó con la aprobación y participación de las Fuerzas Armadas.

Un académico salvadoreño, José Miguel Cruz (2013), nos dice, en referencia a la “tregua entre pandillas”:

El problema fundamental de la tregua del gobierno de Funes es que la misma no se basa en una estrategia institucional de reconstrucción del Estado de derecho en el país, sino en la búsqueda desesperada de legitimidad política a través del manejo de los homicidios. En un contexto en el cual el Presidente (no pertenecía orgánicamente ni representaba a un partido político) y, además, el partido que lo llevó al poder tenía muy poco interés en ayudarlo a gobernar, el presidente y su gobierno tuvieron primero que pactar con militares y algunos partidos para poder pactar con las pandillas, y luego entonces mostrar ciertos resultados en seguridad pública. (párr. 1).

4.3 Relación entre el FMLN y las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas, pese a las resistencias iniciales,⁸ especialmente antes y durante la negociación de los Acuerdos de Paz, han sido de las instituciones que más han cambiado y su cumplimiento con los acuerdos fue bastante exitoso. Según Córdova (2002, 71):

[...] en el marco de los procesos de paz que se han desarrollado en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, se ha producido una primera generación de reformas militares que han promovido un proceso de desmilitarización y han sentado las bases para la subordinación del poder militar al poder civil.

Estas reformas modificaron principios doctrinarios, redujeron número de efectivos y presupuestos, promovieron investigación y depuración, reformaron el sistema educativo, reorganizaron los servicios de inteligencia del Estado y reformaron el servicio militar en su conjunto. Como resultado, las Fuerzas Armadas se encuentran en una situación de legitimidad y se definen como institución apolítica, obediente y no deliberante.

Curiosamente, en el gobierno 2009-2014, los militares han gozado de mayores privilegios y mayores cuotas de participación en políticas de Estado de las que habían mantenido durante la posguerra. Se desconoce, eso sí, si esta nueva alianza está siendo apoyada desde el partido FMLN en su totalidad o si ha habido discusiones internas al respecto.

Los siguientes datos ilustran este fenómeno:

- ≡ Para 2011 (Arauz, 2011), se reportaba que el número de militares había aumentado en un 57% desde la llegada del FMLN al gobierno. Estos efectivos serían utilizados para patrullajes preventivos en zonas

⁷ El gobierno no ha admitido haber negociado con las pandillas, sino solamente haber facilitado una tregua entre ellas. Sin embargo, las investigaciones de varios medios de comunicación, más las declaraciones de ex funcionarios de gobierno dejan entrever que efectivamente estas negociaciones existieron y que el gobierno adquirió compromisos con estos líderes. El nuevo gobierno inaugurado en 2014, ha tomado distancia respecto a esta negociación. El nombre oficial de este fenómeno es “tregua entre pandillas”.

⁸ Según algunos cables de la CIA que fueron hechos públicos por el periódico El Faro, el 12 de enero de 2012, el ejército se intentó amotinar en 1989 contra el entonces Presidente Cristiani, para impedir las negociaciones de paz.

controladas por las pandillas, a fin de brindar protección a la población. Esto implica una modificación a la vocación civil de la estrategia de seguridad ciudadana.

- ≡ En 2012, un militar fue puesto al frente del Ministerio de Seguridad y Justicia; y otro militar fue colocado al frente de la Policía Nacional Civil. Con ello, se trastocó uno de los pilares de los Acuerdos de Paz respecto a la concepción de la seguridad ciudadana como un tema que merece un tratamiento civil y no militar; y se violenta la Constitución de la República. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a mediados de 2013, dictaminó la inconstitucionalidad de estos nombramientos y el Presidente de la República rectificó sacando a estos funcionarios de esos puestos y colocándolos en áreas de competencia de las FFAA.
- ≡ En 2013, los militares claramente han desobedecido órdenes del Presidente de la República respecto a homenajes a victimarios de violaciones a Derechos Humanos, cometidas durante la guerra salvadoreña. El Presidente de la República, en enero de 2012, durante un acto público en memoria de las víctimas de la masacre de El Mozote, una de las peores masacres cometidas por las Fuerzas Armadas contra la población civil en la época de la guerra, prometió revisar la historia de los considerados héroes por las Fuerzas Armadas (el coronel al mando del operativo mencionado aún hoy día recibe honores militares) y aseguró que no habría más honores para implicados en violaciones a Derechos Humanos. A la fecha, estos militares siguen siendo honrados por las Fuerzas Armadas y sus nombres no se han eliminado de monumentos y edificios. A finales de 2013, el ejército volvió, en un acto público, a homenajear a los comandantes de la masacre El Mozote.
- ≡ En 2013, los militares también han desobedecido dos llamamientos de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que reclamaban la comparecencia del ministro de defensa para aclarar las vinculaciones de los militares en casos de niños desaparecidos durante el conflicto. Los casos eran llevados por la organización Pro Búsqueda, cuyos archivos fueron incendiados una semana antes de los citatorios. Los archivos destruidos fueron principalmente los que vinculaban los casos para los que fue llamado el ministro de defensa a la Sala de lo Constitucional.
- ≡ En 2013, el ministro de defensa, en medio de un conflicto limítrofe con Honduras, en el cual ya se había vulnerado el derecho al libre tránsito por el territorio salvadoreño de un grupo de compatriotas, declaró que las FFAA no tenían capacidad de defender la soberanía nacional, sin que el Presidente de la República sancionara a dicho funcionario.
- ≡ En 2013, las Fuerzas Armadas compraron una flotilla de aviones a Chile que databan de la guerra de Vietnam, pese a las críticas de todos los sectores que señalaban la inutilidad de este gasto (dado que El Salvador no se encuentra bajo amenaza militar y por la antigüedad de las aeronaves) y mostraban sospechas por la forma en que fue desarrollada esta compra.
- ≡ En 2013, uno de los asesores del plan de gobierno de la fórmula presidencial del FMLN es un militar implicado en el asesinato de los sacerdotes jesuitas y dos trabajadoras, según el informe de la Comisión de la Verdad. Dicho militar, además, fue el que dio refugio en la Segunda Brigada de Infantería a los implicados en la causa judicial que se conduce en España sobre este caso, justo cuando la Interpol decretó alerta roja sobre estos militares.

En América Latina en general, y hasta 2008, la subordinación de los militares al poder civil parece una situación estable. Según Pión-Berlin (2008), si se involucran en funciones diversas a pedido de los funcionarios electos democráticamente y no en contra de ellos, los militares participan en operaciones de seguridad interna sin que el control civil se vea disminuido; los líderes civiles, aunque no manejen temas de defensa, mantienen el control de los militares y la defensa nacional no parece ser una prioridad de los actuales gobiernos latinoamericanos. Este investigador no prevé “...amenazas militares serias a la democracia y al control civil de las fuerzas armadas en América Latina” (Pión-Berlin 2008, 62); sin embargo, advierte que el hecho de que los ejércitos se estén involucrando en tareas de seguridad interna no deja de ser un tema por observar. Lo usual es pensar que si “...los gobiernos dependen de las fuerzas armadas para llevar a cabo misiones internas, éstas pedirán más a cambio, presionarán para tener más recursos o más poder” (ibid., 52).

No necesariamente esto se aplica en todos los casos, pero habría que reflexionar qué pasa en El Salvador. En este caso, un partido de izquierda, antiguo contendiente en una guerra civil ha llegado a gobernar, por lo que las presiones para su ejercicio de poder pueden ser múltiples. En un entorno de oposición agresiva por parte de la derecha, sus partidos y sus agentes; con problemas urgentes y crecientes de seguridad ¿es la alianza con los militares una opción? ¿Es un peligro del que hay que estar pendientes?

5 Conclusiones

Las fuerzas contendientes en El Salvador han dado saltos de calidad en el último medio siglo. Pasaron de ser organizaciones político-militares – claramente disidentes y contestatarias al orden establecido, con una propuesta revolucionaria y accionar guerrillero – a ser un ejército revolucionario con capacidad de disputar el poder a un ejército armado por la potencia hegemónica en el continente (Estados Unidos de América), pero también con capacidad de negociar las nuevas reglas del Estado y la democracia; luego, a ser un partido político plenamente insertado en la vida legal del país, y finalmente, a ser un partido en el gobierno.

Claramente, su transición ha sido exitosa hacia la inclusión política. De grupos relativamente marginales para las decisiones de Estado y gobierno, pasaron a ser no solo incluidos, sino en posición de incluir (o no) las demandas sociales de la ciudadanía en la agenda de gobierno. Los Acuerdos de Paz de 1992 han sido los catalizadores de esta promoción.

Pero, si bien la inclusión en el caso de lo político ha sido evidente para el FMLN, no lo es tanto para las demandas sociales y para los colectivos que incluso apoyaron la lucha política y militar del FMLN. O al menos, ello no parece tan claro y lineal.

Las demandas originales de las organizaciones que formaron el FMLN tenían que ver con la pobreza de las mayorías; las pésimas condiciones de trabajo y de vida de las personas; la ausencia de espacios para la participación política plena de las disidencias y la construcción de una sociedad socialista donde esas injusticias fueran atenuadas y la riqueza mejor distribuida. Empero, estas demandas no formaron parte de los Acuerdos de Paz y si bien estos establecían que serían abordadas en el FES, éste tampoco tuvo los respaldos políticos suficientes. Probablemente, la situación de la guerra y la urgencia de ponerle fin con garantías de inclusión para el contendiente no permitía ir más allá. Probablemente, como relata el PNUD (2013): el Acuerdo de Paz fue, en el fondo, un acuerdo político del cual no se podía esperar mucho en los campos social y económico, al menos no en el corto plazo. No obstante, el Acuerdo de Paz y la experiencia de los diez años siguientes sí guardan correspondencia con los objetivos que se fijaron las partes cuando comenzaron las negociaciones: la paz, el respeto a los derechos humanos, la democratización y la reconciliación. El Acuerdo de Paz es, en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, “un plan maestro” para alcanzar esos objetivos. La voluntad necesaria para construir con base a ese plan le corresponde a todas y todos los salvadoreños.

Pero, 22 años después y con un FMLN como partido en el gobierno, ¿podemos esperar que la inclusión alcance a la población y sus demandas? Las señales aún no son claras. Las políticas públicas tienen un carácter populista con lo que el concepto de ciudadanía⁹ aún no tiene pase de abordar en el país; los pactos con los militares para aliviar el problema de la inseguridad tienen sombras que podrían llegar a comprometer la sumisión del ejército al poder civil; el sistema de partidos políticos les ha otorgado a éstos muchos poderes y pocos controles con lo que los espacios no fiscalizados siguen abiertos a la búsqueda de rentas y la cooptación de las instituciones por parte de las élites. Dentro de estas élites, además, ahora encontramos al Frente.

⁹ El concepto de ciudadanía implica la conciencia de derechos, con lo cual las personas no se perciben como beneficiarias de la voluntad magnánima del gobierno, sino como derechohabientes demandantes de derechos que les pertenecen y a los cuales los gobiernos deben responder. El ciudadano es mandante y no cliente.

Lo que es evidente, sin embargo, es que todos los nuevos escenarios que se han configurado en los últimos años, parecen indicarnos que si bien los Acuerdos de Paz dieron de sí lo que era posible, hay temas del proceso de democratización que regresan y se posicionan como prioridades: el sistema económico excluyente de las mayorías, un sistema político de élite y un sistema de partidos políticos excluyente a su vez; problemas sociales que desbordan la capacidad de maniobra de los gobiernos y, como un actor —ahora a la sombra— los ejércitos.

Aun hay que investigar más. Probablemente habría que pensar en una segunda generación de acuerdos de paz; se plantea esto como una hipótesis para acciones futuras.

Referencias

- Arauz, Sergio** 2011. Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer gobierno de izquierda. *El Faro*, el 7 de diciembre de 2011. En línea en www.elfaro.net/es/201112/noticias/6827/ (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Arauz, Sergio** 2014a. Ahora van a negociar con el poder real del FMLN. *El Faro*, el 13 de marzo de 2014. En línea en www.elfaro.net/es/201403/noticias/15038/ (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Arauz, Sergio** 2014b. Una cosa es la opinión del MLN y otra cosa es la política de gobierno. *El Faro*, el 13 de enero de 2014. En línea en www.elfaro.net/es/201401/noticias/14424/ (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Benítez Manaut, Raúl** 1989. La teoría militar y la guerra civil en El Salvador. San Salvador: UCA Editores.
- Córdova, Ricardo** 2002. Las relaciones cívico militares en Centroamérica a principios de siglo. *Fasoc*, 17, 4, 65-77.
- Cruz, José Miguel** 2013. Dimensión política de la tregua. *El Faro*, el 19 de junio de 2013. En línea en www.elfaro.net/es/201306/opinion/12436/Dimensi%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-tregua.htm (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Ellacuría, Ignacio** 2005. A sus órdenes mi capital, en: Ignacio Ellacuría (ed.) *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*. San Salvador: UCA Editores.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)** s.f. Historia del FMLN. En línea en www.fmln.org.sv/sv/oficialv3c/index.php/nuestro-partido/historia-del-fmln (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- FundaUngo** 2012. Atlas de la violencia en El Salvador, 2005-2011. San Salvador: FundaUngo.
- González, Luis Antonio** 2009. El Golpe de Estado de 1979. *Contrapunto*, el 12 de octubre de 2009. En línea en <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/columnistas/el-golpe-de-estado-del-15-de-octubre-de-1979> (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Martínez, Julio** 2012. El Salvador. The guarantees of security: the FMLN and the Salvadoran peace process, en: Véronique Dudouet, Hans-Joachim Giessmann & Katrin Planta (eds.). *Post War Security Transitions*. Oxon, UK: Routledge.
- Menjívar, Rafael** 1995. Acumulación Originaria y Desarrollo Del Capitalismo en el Salvador. San Salvador: Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA).
- Pérez, Juan Pablo** 2012. Exclusión social. Una propuesta crítica para abordar las carencias materiales en América Latina, en: Juan Pablo Pérez (ed.). *Sociedades Fracturadas. La exclusión social en Centroamérica*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pion-Berlin, David** 2008. Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Nueva Sociedad*, 213, 50-63.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. La Libertad: Impresos Múltiples S.A. de C.V.

- Puyana Valdivieso, José Ricardo** 2008. El proceso de selección de los candidatos a diputados del FMLN en 2005. En línea en americano.usal.es/oir/opal/disc/OPAL_FMLN_Puyana.pdf (fecha de consulta el 16 de mayo de 2015).
- Ramos, Carlos Guillermo** 1995. El proceso electoral 1994. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Programa El Salvador.
- Ramos, Carlos Guillermo** 1996. El Salvador: En el incierto camino de la gobernabilidad democrática. *Cuaderno de trabajo*, 11. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Programa El Salvador.
- Ramos, Carlos Guillermo** 1998. De los Acuerdos de Chapultepec a la construcción de la democracia, en: Carlos Guillermo Ramos (ed.). *Colección Aportes*, 5. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Programa El Salvador.
- Reygadas, Luis & Fernando Filgueira** 2011. Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda, en: Theotonio Dos Santos (ed.). *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*. Montevideo: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO).
- Villalobos, Joaquín** 1999. Sin vencedores ni vencidos. Pacificación y reconciliación en El Salvador. *Fasoc*, 14, 3, 23-36.