

## LAS VÍAS DE LA RECONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN SALVADOREÑO

SARA GORDON

LA ÉPOCA EN QUE LA PÉRDIDA de legitimidad y de la capacidad ejecutoria del Estado salvadoreño dejaba entrever la posibilidad de que la izquierda revolucionaria tuviera acceso al poder y que hubiese cambios radicales en las estructuras económica, política y social, ha quedado atrás.

Tiempos en los que el deterioro del Estado se expresaba en la virtual incapacidad de aplicar las medidas ordenadas; en la constante renuncia de funcionarios; en los inacabables conflictos dentro de los órganos estatales; en la acción fuera de control de las organizaciones paramilitares ultraderechistas, con lo cual se manifestó la escasa capacidad de las fuerzas políticas, que detentaban el control del poder para concertar acuerdos. Mientras, la izquierda se convertía en el principal polo de atracción de sectores populares tanto de grupos democráticos como reformistas, y lograba formular un programa político que los aglutinara.

Si bien la crisis política no se ha resuelto, el rumbo que ha seguido el proceso apunta más hacia la relegitimación del Estado y a la recomposición de fuerzas del régimen en el curso de la guerra, que a la transformación radical de estructuras. El análisis de ese desarrollo y de los factores que han incidido en él, constituyen el objeto de este trabajo.

El fracaso de la primera Junta —surgida del golpe de estado de octubre de 1979— favoreció la alianza de las fuerzas democráticas y revolucionarias, y permitió una intervención abierta de Estados Unidos.

En 1980 nació el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional-Frente Democrático Revolucionario (FMLN-FDR), organización que en enero del año siguiente convocaba a la ofensiva armada contra el poder establecido, y emprendía una campaña para obtener legitimidad a nivel internacional. En este ámbito, su logro más importante fue la Declaración franco-mexicana que reconoció el carácter de ella como fuerza representativa.<sup>1</sup> Frente a la insurrección de las fuerzas revolu-

<sup>1</sup> Véase Declaración franco-mexicana, en *Excelsior*, México, 29 de agosto de 1981.

cionarias, Estados Unidos adoptaría una estrategia de contrainsurgencia, que combinaba la implantación de reformas, con el ataque militar a dichas fuerzas y cuyo fin sería reconstituir el régimen. Este intento no dejaba de presentar dificultades. Las más importantes se desprendían de los factores que habían llevado a la polarización y al agravamiento de la crisis: en primer término, la negativa de la burguesía multisectorial a aceptar cambios, en virtud de la cual equiparaba reforma con comunismo y atacaba por igual a reformistas que a revolucionarios, y, en segundo, los estrechos lazos establecidos entre aquélla y los altos mandos de la corporación militar. Por otro lado, la exigua fuerza y capacidad organizativa de las posiciones intermedias, condenaba sus tentativas de reforma al fracaso.

Por eso pretender reorganizar el régimen político, mediante el concurso de fuerzas que sustentaban proyectos divergentes, y cuyo único rasgo afín era el objetivo de derrotar al FMLN-FDR, requeriría de la progresiva injerencia del Departamento de Estado norteamericano en el proceso salvadoreño. Además de su calidad de potencia interesada en el conflicto, Estados Unidos reforzaría su papel de intermediario entre partidos y sectores, con lo cual suplía el papel desempeñado hasta entonces por los militares.

La decantación de fuerzas, ocurrida en 1980, había favorecido a las posiciones más conservadoras, y obligado a los moderados a restringir el alcance de las reformas. En 1981 este proceso continuó avanzando. Del decreto de reforma agraria, emitido en marzo de 1980, sólo había podido ser aplicada la fase I, que se refería a la expropiación de los predios mayores de 500 ha. Las fases II y III, que preveían la expropiación de las propiedades mayores de 100 ha. —en las que se encontraba la mayor parte de los cultivos de café y algodón—, y el reparto de esas tierras a la población campesina, respectivamente, fueron suspendidas por la Junta de Gobierno, debido a la violencia ejercida por las organizaciones paramilitares de derecha contra los funcionarios encargados de aplicarlas. El director del Instituto Salvadoreño de la Transformación Agraria (ISTA) y dos asesores de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), asesinados en febrero de 1981, se contaron entre las víctimas.<sup>2</sup>

Las reformas que nacionalizaban la exportación del café, la banca y el comercio exterior, seguían vigentes, pero sujetas a la presión de los sectores más conservadores. Dado que los mecanismos de esas medidas eran controlados por instancias gubernamentales, también eran un

<sup>2</sup> *UnomásUno*, México, enero de 1981.

motivo que alentaba la acción de los grupos paramilitares y las tentativas golpistas.

En los intentos de golpe se hallaban comprometidos altos mandos militares y las formaciones políticas y gremiales de los sectores más conservadores. Las primeras eran representadas por el Frente Amplio Nacionalista y por el Partido de Orientación Popular; y las segundas, por la Alianza Productiva, organización que vino a sustituir a la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en su función de dirigente empresarial.

En el ámbito militar, en el que la toma de decisiones competía sólo a altos mandos del ejército y a asesores estadounidenses, la Junta de Gobierno enfrentaba la oposición activa de las posturas más conservadoras, respecto de la estrategia a seguir en la lucha contra el FMLN. Los asesores norteamericanos y los miembros del ejército más influidos por ellos, proponían un combate global dirigido sobre todo a aislar a la guerrilla de sus bases de apoyo; este ataque militar se combinaba con medidas de carácter político, como, por ejemplo, desplazamientos de población y tácticas de acción cívica. Esto suponía una estrategia inicial de contención, que diera tiempo para entrenar batallones especiales, capacitados para luchar contra el FMLN y, más adelante, emprender ataques masivos contra las zonas en las que la oposición armada tenía arraigo popular; también se realizarían asaltos selectivos, combinados con programas de acción cívica en lugares donde el apoyo de la población al FMLN era más débil.<sup>3</sup> Esta estrategia incluía el objetivo de evitar que los centros urbanos fueran escenario de enfrentamientos y movilizaciones, meta lograda tanto por la severa represión, como porque los cuadros de izquierda se militarizaron y el movimiento opositor organizado se fragmentó.

Por lo contrario, para los sectores más conservadores del ejército y la clase dominante, sólo un asalto de frente y total, que implicaba tanto a la insurgencia como a extensos grupos poblacionales, permitiría derrotar a la oposición armada, y evitar el avance de las reformas. Si bien prevaleció la visión gradual de los asesores norteamericanos, ello no significó que se le subordinaran los sectores más recalcitrantes. En el campo de batalla, las divergencias entre ambos puntos de vista afectaron la unidad de comando y limitaron la eficacia de las operaciones contra el FMLN.

<sup>3</sup> El primer cuerpo entrenado especialmente para luchar contra el FMLN, la Brigada Atlacatl, llegó a El Salvador en julio de 1981. Dado que hacia enero de 1982 esta brigada había perdido una cuarta parte de sus efectivos, fue necesario crear nuevos batallones especiales. Cf. Francisco Moreno, "El reformismo en El Salvador", *Cuadernos Políticos*, núm. 42, enero-marzo de 1985, pp. 73, 77.

A la vez, incidieron en el recrudecimiento de los conflictos dentro de la corporación militar, los cuales se relacionaban estrechamente con los momentos de mayor intensidad de la ofensiva guerrillera.

Los oficiales conservadores continuaron, a su vez, aplicando métodos de eliminación por medio de los grupos paramilitares de derecha y así lograron prevenir el crecimiento del FMLN y dificultar que se organizaran las agrupaciones moderadas, fundamentalmente del Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Estados Unidos pretendería reconstituir el régimen y dotarlo de nuevas características mediante el apoyo económico, diplomático y militar, y una acción mediadora y reguladora de las fuerzas políticas. En esa administración, los acuerdos y negociaciones entre quienes participaban del poder deberían estar por encima de los métodos de aniquilamiento; el acceso a los órganos del poder se regularía por los resultados de contiendas electorales, y el ejército actuaría de manera unificada en defensa del orden establecido, sin favorecer a un sector en particular de la sociedad, ni ocupar el primer plano en el escenario político. Dados los estrechos lazos existentes entre miembros de las fuerzas armadas y la burguesía multisectorial, los programas de entrenamiento de oficiales y soldados salvadoreños buscarían un doble objetivo: mejorar la capacitación profesional, y formar ideológicamente a los reclutas en el servicio a las instituciones y a gobiernos emanados de los comicios.

Para reconstituir el régimen, lograr la paulatina recuperación de la legitimidad del Estado y concertar acuerdos, los responsables estadounidenses impulsaron la realización de elecciones —primero constituyentes, más tarde presidenciales y después legislativas— y el que se elaborara una nueva Constitución. Con ello pretendían oponer a la vez una salida favorable para preservar su influencia en Centroamérica, frente a propuestas que, como la Declaración franco-mexicana, significaba incorporar a la izquierda al proceso político salvadoreño. Ya que Estados Unidos hacía de El Salvador el campo de prueba de la confrontación Este-Oeste, aquel país pugnaría por establecer en éste formas de participación política propias de la democracia parlamentaria, así como modificaciones de carácter económico, que permitieran fortalecer al régimen y combatir a la izquierda armada, en tanto representante del comunismo internacional, y no de amplios sectores de la población.

Los partidos más importantes, tanto por ser de polos de atracción y símbolos de proyectos divergentes, que actuaron en la reconstitución del régimen, fueron la Democracia Cristiana —que encarnaba objetivos moderados de reforma— y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), cuyo rasgo distintivo era la oposición a las reformas y el proponer que

se eliminara a los adversarios como instrumento fundamental de solución política.

El Partido Demócrata Cristiano (PDC) trató de contrarrestar la debilidad de sus bases de apoyo incorporando a los miembros de las cooperativas creadas al amparo de la reforma agraria de 1980, las cuales fueron agrupadas en la Unión Popular Democrática (UPD), organización fundada a partir de los restos de la antigua Unión Comunal Salvadoreña (UCS) bajo la asesoría de funcionarios norteamericanos.

Agrupación política de la burguesía multisectorial, ARENA surgió en septiembre de 1981, del Frente Amplio Nacionalista (FAN) que fundara el mayor Roberto D'Aubuisson. Reunía a empleados y otros miembros de sectores urbanos medios, así como a campesinos y trabajadores agrícolas de las zonas cafetaleras, y a militantes de la Organización Democrática Salvadoreña (ORDEN).

En el régimen que se conformó en el marco de la guerra civil también actuaron el Partido Alianza Democrática, formado por intelectuales y profesionales preocupados por el funcionamiento de reglas democráticas. Estuvo, asimismo, el ex partido oficial, Partido de Conciliación Nacional (PCN), que se reorganizó con cuadros burocráticos y profesionales, y que logró mantener parte de sus prosélitos; además participaron a la derecha del PCN grupos políticos como el Partido Popular Salvadoreño (PPS) y el Partido de Orientación Popular (POP). Este último, de carácter minoritario, fue organizado por el coronel Medrano, a partir del antiguo Frente Unido Democrático Independiente (FUDI).

Contra las expectativas que sostenía Estados Unidos, respecto del triunfo electoral de la Democracia Cristiana, esa organización no obtuvo una victoria contundente en las elecciones de marzo de 1982, sólo alcanzó el 35% de los votos emitidos. En cambio, ARENA recibió 26% y el PCN el 9%.<sup>4</sup> Estos resultados favorecieron la alianza de las dos últimas organizaciones, y las dotaron de la legitimidad necesaria para restringir las reformas, y fijar límites a futuros intentos de cambio.

De esta manera, si el llevar a cabo las elecciones cumplió una función "demostrativa" frente a la comunidad internacional y logró impedir que se pusiera en marcha una respuesta que incorporara a la oposición armada, sus resultados dificultaron las condiciones para reconstituir el régimen.

Al amparo de la mayoría obtenida en los comicios, los representantes de ARENA y el PCN aprobaron decretos que autorizaban el devolver algunas propiedades afectadas en 1980: fijaban el límite máximo de la

<sup>4</sup> ECA, UCA, San Salvador, núm. 403-404.

propiedad en 245 ha. y otorgaban a los propietarios el derecho a mantener en reserva 150 ha. adicionales. Además, nombraron como presidente de la Asamblea Constituyente a Roberto D'Aubuisson, dirigente de ARENA. Sólo la presión norteamericana evitó el nombramiento de éste como primer mandatario del país; para desempeñar este cargo fue designado Álvaro Magaña, quien durante varios años fungió como director del Banco Hipotecario.<sup>5</sup>

La participación de miembros de la Democracia Cristiana al frente de ministerios, sólo pudo llevarse a cabo debido a la presión estadounidense. Aun así, los representantes de ese partido únicamente tuvieron acceso a carteras alejadas de la toma de decisiones de política económica, como Educación, Relaciones Exteriores y Trabajo.

La legitimación en las urnas de las posiciones más intransigentes contribuyó a agudizar las pugnas, que ahora se expresaban en un foro adicional, la Asamblea Constituyente. Al instalarse este organismo, se inauguraron las coaliciones efímeras y las escisiones duraderas. El PCN sufrió dos desprendimientos: uno de ellos se organizó en el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA), el otro en el Movimiento Estable Republicano (MERECE). Dada la importancia del PCN para integrar una coalición mayoritaria, estas divisiones dieron lugar a cambiantes bloques en la Asamblea, que no hacían sino agravar la inestabilidad política y mermar la capacidad de ejecución del Estado.

Con el fin de disminuir las pugnas y sentar las bases para el acuerdo entre las fuerzas políticas, Estados Unidos propició la firma de un convenio entre ellas. El 3 de agosto de 1982, dichas fuerzas suscribían un Pacto de Unidad Nacional, llamado de Apaneca, en el cual los firmantes acordaban crear una Comisión Política, que funcionaría como órgano conjunto de decisión política. La Comisión estaría por encima de la Asamblea Constituyente y de los ministerios y gobernaría hasta las próximas elecciones; el presidente Magaña, un miembro de las fuerzas armadas y representantes de los partidos mayoritarios, serían algunos de sus integrantes.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> A lo largo de su gestión en el Banco Hipotecario, Magaña había establecido sólidas relaciones con los altos mandos militares, dado que ese organismo otorgaba préstamos a oficiales del ejército, y también era conocido en el medio de la empresa privada.

<sup>6</sup> En la Comisión Política, encabezada por el presidente Magaña, participaban: los tres vicepresidentes del país, miembros de PDC, ARENA y el PCN; el ministro de Relaciones Exteriores (Chávez Mena, del PDC), el ministro de Defensa (García), el presidente de la Asamblea Legislativa (D'Aubuisson), un representante del PCN y uno del PPS. La solicitud de la Democracia Cristiana de contar con un representante más, fue rechazada. Cf. texto del Pacto de Apaneca, reproducido en *ECA, op. cit.*, vol. XXXVII, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 974-975.

En el pacto de “unidad nacional” se establecían además mecanismos de reparto del poder utilizando para ello los resultados electorales de 1982. Los partidos se comprometieron a disminuir la intensidad de sus disputas y a abstenerse de atacar al poder Ejecutivo, es decir a Magaña. Asimismo, fijaron plazos para elaborar la nueva Constitución —no después de 1983— y para efectuar elecciones presidenciales —marzo de 1984— y legislativas —marzo de 1985.

Concebido como instrumento para institucionalizar el poder establecido, el multicitado Pacto fijaba, —partiendo de la legitimidad recientemente adquirida en las elecciones—, los términos en que se debía dar la participación de grupos y organizaciones, y sugería, asimismo, mecanismos para pacificar al país. Estos términos vetaban el establecimiento de cualquier proyecto alterno y salvaguardaban la democracia parlamentaria como forma exclusiva para gobernar. A fin de lograr la paz, habían propuesto una amplia amnistía a la oposición armada y garantías para que ésta tomara parte en el proceso electoral, apenas iniciado. De esta manera, formaron una Comisión de Pacificación que se encargaría de dialogar con el FMLN-FDR.<sup>7</sup> En julio de 1983, esa Comisión transmitía al FMLN-FDR los términos para un eventual acuerdo de paz.

La participación del FMLN-FDR en conversaciones con delegados de un gobierno surgido de comicios a los que ese organismo se había opuesto y tratado de evitar, expresó de manera nítida las repercusiones que la prolongación de la guerra, el paulatino avance de las iniciativas adoptadas por sus adversarios, y la abierta política de agresión norteamericana contra Nicaragua, provocaban en la posición de las instancias revolucionarias. Si bien el FMLN-FDR había planteado la solución negociada desde septiembre de 1981, en ese entonces su objetivo era dialogar con representantes del gobierno estadounidense, dado que no reconocía la legitimidad de la Junta de Gobierno salvadoreña.

Este cambio originó una aguda crisis interna, que vino a ser el colofón de las profundas discrepancias iniciales que separaban a las organizaciones revolucionarias. A medida que el régimen se reconstituía, sin que las tácticas aplicadas por el FMLN-FDR para impedirlo —como el boicot a las elecciones de 1982— tuvieran éxito, las divergencias en torno de la estrategia a seguir se agravaban; habían dado lugar a dos grandes corrientes dentro del organismo unitario: la primera, que llegó a ser mayoritaria en las instancias directivas del FMLN-FDR, proponía la solución negociada a corto plazo —aunque eso significara cambiar el

<sup>7</sup> *Ibid.*

programa político— entre otras razones por la amenaza que representaba una posible intervención armada directa de Estados Unidos, y porque el régimen se reconstruía excluyendo a las fuerzas democráticas y revolucionarias. La segunda corriente, encabezada por el dirigente de las Fuerzas Populares de Liberación Nacional (FPL), Salvador Cayetano Carpio, privilegiaba el objetivo de transformar las estructuras socioeconómicas, aun por encima del propósito de solucionar rápidamente el conflicto, y planteaba que deberían continuar las hostilidades hasta lograr esta meta, sin subordinarla a una eventual negociación. Esta divergencia central alcanzó la dirección de las FPL, parte de la cual adoptó la salida negociada a corto plazo. Es conocido el saldo de la aguda polémica interna que esta discrepancia generó, la desaparición de sus dos líderes: Mélida Anaya Montes, por asesinato, y Carpio, por suicidio.<sup>8</sup>

Este desenlace para la sustancia unitaria significó el predominio de las posiciones que se inclinaban por una salida negociada en el corto plazo. De ahí la aceptación del FMLN-FDR a efectuar pláticas con representantes de la comisión gubernamental. A fines de 1983, ese Frente modificaba su programa político, centrándolo en la lucha antioligárquica y en el rescate de la soberanía nacional. En 1984, en vísperas de las elecciones presidenciales, presentaba una propuesta de Gobierno de Amplia Participación.<sup>9</sup>

Por otra parte, los acuerdos concertados en la Comisión Política constituyeron para el régimen un primer paso hacia la disminución de la agudeza de las pugnas, y favorecieron el establecimiento del patrón de cúpula que seguirían a futuro las negociaciones con las fuerzas que detenían el control del poder. El marco jurídico político plasmado en la Constitución de 1983, y en el Código de Trabajo, fue la base que garantizaría dichas resoluciones.

Los aspectos centrales garantes de los acuerdos comprendieron tres ámbitos: el agrario; el papel del Estado en la economía, y las libertades de organización. Respecto del primer punto, la nueva Carta Magna retomó el límite máximo de tenencia de la tierra que decretara la coalición ARENA-PCN en la Asamblea: 245 ha.; cuando la propiedad excediera del límite señalado, el Estado concedería a los propietarios un plazo de tres años antes de proceder a expropiar.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> T.R.C., "El MOR se escinde de las FPL", *ECA, op. cit.*, vol. XXXIX, núm. 423-424, enero-febrero de 1984, pp. 47-48.

<sup>9</sup> FDR-FMLN, "El FDR-FMLN ante las elecciones de 1984". Documento reproducido en *ECA, op. cit.*, núm. 426-427.

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, San Salvador, 1983. Título V, artículo 105.

En lo que se refiere al Estado, fue restringida su posibilidad de intervenir en la dirección de la economía. El texto constitucional de 1983 redujo la función estatal a estimular las actividades económicas.

En la nueva Carta y en lo concerniente a las libertades de organización, se reconoció a los trabajadores rurales el derecho a organizarse,<sup>11</sup> lo cual, junto con la igualación del salario de hombres y mujeres, constituía una reivindicación de la Democracia Cristiana que apoyaba la UPD. Sin embargo, la primera disposición fue severamente regulada en el Código de Trabajo, que prohibió que los trabajadores estacionales se sindicalizaran, así como el ejercicio del derecho de huelga en periodo de cosecha.<sup>12</sup>

A la Constitución se incorporó, además de los acuerdos anteriores, un artículo que impide a futuro la modificación de la forma parlamentaria de gobierno, dirigido a asegurar la inmutabilidad del régimen político. Es revelador que su no observancia justifique el derecho a la insurrección.

Cabe destacar que si bien la Carta de 1983 retomó algunas demandas tradicionales de las clases subalternas, también estableció límites muy estrechos a la implantación de futuras reformas; aun respecto de las que impulsaran Estados Unidos y la Democracia Cristiana en 1980. En circunstancias de guerra, la extrema moderación de las reformas, y el hecho de que las fuentes de su preeminencia económica no hayan sido atacadas de raíz, explican la relativa neutralización del radicalismo excluyente de la burguesía multisectorial. No hay que olvidar que un eventual triunfo en las elecciones permitiría a estas últimas poner en práctica su proyecto para gobernar. Por otra parte, la exitosa presión ejercida por el Departamento de Estado norteamericano sobre el gobierno salvadoreño para que éste canalizara una porción de los préstamos externos a los empresarios privados, también contribuyó a moderar la beligerancia de la citada burguesía.

Pactos y marco jurídico político no fueron sino parte de las medidas adoptadas para impulsar que se institucionalizara el régimen. Fortalecer las posiciones moderadas en los partidos políticos y en el ejército fue otro requisito indispensable para lograr el funcionamiento efectivo de los acuerdos, estabilizar las normas de negociación y mejorar la capacidad ejecutoria del Estado. A pesar del Pacto de Apaneca, las fuerzas más conservadoras continuaban recurriendo a las amenazas de muerte,

<sup>11</sup> La Constitución reconoce en general los derechos de los trabajadores; sólo prohíbe de manera explícita el ejercicio de la huelga a los servidores públicos. *Ibid.*, Sección segunda, artículo 47, y título VII, artículo 221.

<sup>12</sup> Anteproyecto del Código de Trabajo, San Salvador, 1984, artículos 297, 298.

los asesinatos y los ensayos golpistas para lograr sus objetivos políticos. Todavía a fines de 1983 tuvo lugar un motín encabezado por el coronel Sigfrido Ochoa, a raíz de que el FMLN-FDR secuestró al subsecretario de la Defensa.

El fortalecimiento de grupos y organizaciones que sostenían posiciones moderadas formaba parte del proyecto de estructurar un centro político. Sin embargo, Estados Unidos se había quedado de lado, temporalmente, en virtud de la necesidad de obtener acuerdos mínimos iniciales entre las fuerzas que participaban en el régimen, lo cual suponía seguir una política cautelosa, que permitiera atenuar el radicalismo de las posiciones más conservadoras.

Una vez obtenidas esas resoluciones, el apoyo estadounidense fue inminente, y obedeció a los propósitos perentorios de aumentar recursos y equipos destinados a combatir al FMLN, y de contrarrestar los esfuerzos de negociación, promovidos por México, Venezuela, Colombia y Panamá, en el marco del Grupo de Contadora. Es preciso tener en cuenta que su objetivo de derrotar al FMLN-FDR ha estado inscrito en la meta más amplia de preservar a América Central como área de influencia norteamericana.

La iniciativa militar del FMLN, temporalmente bloqueada a causa de las elecciones de marzo de 1982, hacia junio de ese año, había empezado a dar muestras de recuperación. En Chalatenango y Morazán, logró debilitar la presencia del ejército y ampliar el terreno bajo su control.<sup>13</sup>

En este momento de avance militar del FMLN, el Congreso de Estados Unidos se negó —en 1983— a aprobar una ayuda adicional de 60 millones de dólares. Esto fue debido a que el gobierno salvadoreño no había hecho ningún progreso en la delimitación de responsabilidades y castigo a los culpables de los asesinatos de las religiosas y de los asesores norteamericanos, cometidos en diciembre de 1980 y febrero de 1981, respectivamente. Buscando lograr la aprobación de la ayuda militar suplementaria, el Departamento de Estado presionó para que se realizaran —en la fecha programada— las elecciones; para favorecer a las posiciones moderadas en los partidos y en el ejército, y para contener a las de extrema derecha.<sup>14</sup>

Con ese fin, la AID y otras agencias norteamericanas donaron alrededor de nueve millones de dólares en asesoría técnica y administrativa, para llevar a cabo la contienda electoral. Respecto del ejército,

<sup>13</sup> Francisco Moreno, *op. cit.*, p. 76.

<sup>14</sup> Terry Lynn Karl, "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador".

Washington impulsó la transferencia de altos mandos conservadores, y su remplazo por oficiales que favorecían la neutralidad en los comicios, y además influyó para contener la actividad de los escuadrones de la muerte. Asimismo, adoptó medidas para desautorizar a los representantes de las posiciones más intransigentes de derecha, como fue la negativa a otorgar una visa de entrada a Estados Unidos al dirigente de ARENA, Roberto D'Aubuisson.

De manera paralela, la Agencia Internacional para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD) donó fondos adicionales a la UPD, la cual suscribió un pacto de apoyo electoral a la Democracia Cristiana. En caso de triunfo, el PDC se comprometía a seguir una política favorable a los sectores populares, mediante el impulso a las reformas, sobre todo a la agraria; a luchar por el respeto a los derechos humanos, disolviendo los escuadrones de la muerte, y también se comprometía a apoyar una solución política como vía para lograr la paz.<sup>15</sup>

El apoyo estadounidense, el pacto firmado con la UPD, y las expectativas creadas por el programa electoral de la Democracia Cristiana, favorecieron el triunfo de su candidato, José Napoleón Duarte, sobre el candidato de ARENA, Roberto D'Aubuisson, en la segunda ronda de votaciones. El primero obtuvo 53.6% de los sufragios; el segundo 46.4 por ciento.<sup>16</sup>

Las elecciones presidenciales de 1984 y el ascenso al gobierno de un candidato moderado, marcaron un hito importante en la reconstitución del régimen político salvadoreño, y favorecieron el reconocimiento de su legitimidad en el ámbito internacional. Las legislativas de 1985 vendrían a corroborar la continuación de este proceso. En éstas, el PDC también logró obtener la mayoría.

Respecto de los rasgos inherentes al autoritarismo vertical unívoco que auspiciara el ejército en la década de los setenta, el régimen en vías de reconstitución presenta características que apuntan hacia el desarrollo de una nueva estructura de poder. Algunas de ellas significan logros para el poder establecido; el primero que sobresale es el que se amplíe la participación en la toma de decisiones a fuerzas anteriormente excluidas, como lo ilustra la incorporación de la Democracia Cristiana a los organismos de gobierno. Este hecho rompió el control exclusivo del poder,

<sup>15</sup> "PDC-UPD en el pacto social". Documento reproducido en *ECA, op. cit.*, vol. XXXIX, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, p. 349.

<sup>16</sup> En la primera votación, realizada el 25 de marzo, también participó Fco. J. Guerrero, del PCN. Los resultados fueron los siguientes: PDC 43.4%, ARENA 29.8% y PCN 19.1% Cf. Ignacio Ellacuría, "Visión de conjunto de las elecciones de 1984". *ECA, op. cit.*, vol. XXXIX, núm. 426-427, abril-mayo de 1984, p. 310.

que hasta antes de la guerra había ejercido el núcleo fuerzas armadas-burguesía multisectorial.

Ligado a esta modificación está el alejamiento de la institución armada de la cúpula del gobierno, y el consiguiente cese de su papel de intermediario entre grupos y sectores, en el que, como hemos visto, pasó a ser sustituida por representantes del gobierno estadounidense. Sin embargo, no por ello fue eliminada su preeminencia política, que se estableció en su actuación contra el FMLN, y como garante del nuevo régimen. Ambas funciones le confieren poder de veto y de supervisión sobre las iniciativas que adopte la administración civil. El hecho de que la guerra continúe no hace sino perpetuar estas prerrogativas y acrecentar el potencial armado del ejército, que entre 1980 y 1986 aumentó de 12 000 a 50 000 efectivos. Signo de la fuerza política de esa corporación es que poco antes de las elecciones de 1984 su alto mando estableció claramente los requisitos de su apoyo a un gobierno civil: continuar la ayuda militar norteamericana; apego estricto del gobierno a la forma de organización política estipulada en la Carta Magna de 1983, y no negociar con el FMLN-FDR.<sup>17</sup>

Por otra parte —de manera paralela al establecimiento del patrón de negociaciones y a concertar acuerdos entre las fuerzas que participan en el régimen—, el espacio se extendió a la expresión política y a las acciones reivindicativas. En función de ampliar la base de apoyo de las posiciones moderadas, este proceso mostró sus primeros signos al discutirse la Constitución de 1983, en las movilizaciones que coordinó la UPD para presionar porque se incorporaran derechos laborales en ese texto y, poco después, en las huelgas y los paros de servidores públicos para lograr aumentos salariales. Con el ascenso de la Democracia Cristiana a los organismos de gobierno, la situación anterior continuó; ejemplo de ello es que la Universidad Autónoma de El Salvador fue reabierta; cesaron los atentados contra la Universidad Centroamericana J. Simeón Cañas (UCA) y se toleraron la mayoría de huelgas y paros registrados. La organización sindical independiente, paralizada hasta 1983, volvió paulatinamente a la actividad.

Los grupos paramilitares privados, por su parte, parecen haberse inscrito en un doble proceso: por un lado, su actuación ha sido contenida de manera parcial y, por el otro, hay señales de que tiende a ser institucionalizada. Poco después de su ascenso a la presidencia, Duarte dio algunos pasos para controlarlos: desmanteló la sección de inteligencia

<sup>17</sup> Discurso del general Carlos E. Vides Casanova, ministro de la Defensa, San Salvador, 7 de mayo de 1984. Tomado de *ECA*, *op. cit.*, núm. 426-427, pp. 344-345.

de la Policía de Hacienda, y separó el comando de las fuerzas de seguridad del ejército regular. Estas medidas y la fuerte presión norteamericana permitieron un descenso en la actividad de estas organizaciones. Además, el hecho de que las víctimas de los llamados escuadrones de la muerte sean sobre todo dirigentes laborales independientes o simpatizantes del FMLN, induce a pensar que más que de acciones sin control, se trata de represión oficial selectiva, que con el fin de liberar al gobierno de responsabilidades en esos hechos, se disfraza de actividades realizadas por grupos privados.

Asimismo, la firmeza de la política de Estados Unidos para que se efectuaran los comicios y el papel que éstos deben cumplir en el ascenso al gobierno, así como el establecimiento de un modelo para las negociaciones, han impulsado el funcionamiento de los organismos de la deliberación política, y alentado a concertar pactos entre las fuerzas. También ha propiciado que sean creados nuevos partidos. En 1985 surgió el Partido Patria Libre (PPL), debido a una escisión de ARENA y, meses después, el Partido Social Demócrata (PSD).

Sin duda, el cambio más relevante para el sistema político de El Salvador es la incorporación de representantes del gobierno estadounidense a la estructura de poder de ese país. La variedad de funciones asumidas por Washington —actor político interno; fuerza reguladora; estrategia militar; proveedor de fondos; inspirador de la política económica— indica la profundidad de su injerencia y hace prever la permanencia de ésta en el largo plazo.

En gran medida, la modificación mencionada ha hecho posible señalar los nuevos rasgos del régimen salvadoreño, que constituyen, a la vez, el principal obstáculo para que sea pacificada esa nación. Estados Unidos ha dado numerosas pruebas de su interés por solucionar el conflicto salvadoreño por medio del aniquilamiento militar o de la subordinación política del FMLN.

Simultáneamente que Washington impulsa la vigencia de la democracia parlamentaria, pugna por dotar de mayor eficacia técnica al ejército salvadoreño, y por intensificar las acciones militares, con el propósito de inclinar el fiel de la balanza en favor de su aliado. A fines de 1983, el presidente Ronald Reagan vetó la ley que lo obligaba a certificar que había mejorado el respeto a los derechos humanos por parte del gobierno salvadoreño, para continuar otorgando ayuda a este último. El triunfo del Partido Demócrata Cristiano en las elecciones presidenciales allanó la resistencia del Congreso norteamericano a aprobar la ayuda suplementaria a El Salvador, que había negado el año anterior. Esto permitió aumentar de manera inmediata los fondos destinados a la guerra, de

81.4 a 140 millones de dólares. Para fines de 1984, el monto de la ayuda alcanzaba 196.5 millones.<sup>18</sup>

El incremento sustancial de los recursos favoreció una mayor escalada de las luchas armadas, la cual se combinó con cambios en la táctica militar; con esto se logró dar mayor movilidad al ejército salvadoreño y desgastar al FMLN. Además de aumentar el entrenamiento de soldados y oficiales, Estados Unidos introdujo armas más potentes y amplió la flota de helicópteros. Asesores de ese país empezaron a participar directamente en servicios de apoyo a los bombardeos aéreos en el campo y, de manera eventual, en los combates.

Con todas estas medidas, se pudo desalojar a la guerrilla de algunas zonas y situar destacamentos de soldados en carreteras y caminos. Sin embargo, esto no alteró de manera sustancial el balance de la guerra, ya que el FMLN pronto se adaptó a las nuevas circunstancias. Se dispersó y amplió su radio de acciones, pero manteniendo su capacidad de concentración. Además, empezó a aplicar una estrategia de guerra prolongada de desgaste, que resaltó el sabotaje a la economía, tanto contra empresas del sector privado, como contra servicios públicos. Así, más que definir la relación de fuerzas en favor del ejército salvadoreño, intensificar las acciones militares trajo consigo el que se transformara la naturaleza de la lucha. Las masivas confrontaciones armadas entre la institución militar y el FMLN, cedieron el paso a una guerra a largo plazo de baja intensidad, en la que el factor clave es la capacidad de minar al adversario. De ahí que desde el punto de vista castrense, el cese del conflicto armado, por triunfo de una u otra parte, no sea viable a corto plazo.<sup>19</sup>

La situación de guerra obstruye la estabilización del régimen y la posibilidad de que éste alcance solidez. Guiado por el objetivo de derrotar al FMLN-FDR, el Estado salvadoreño ha incrementado progresivamente los gastos militares, a pesar de que la ayuda estadounidense ha ido en aumento: de 113.6 millones de dólares en 1981, se elevó a 310.7 millones en 1985; el total para el periodo suma 1 174.1 millones.<sup>20</sup> Las asignaciones a la Secretaría de la Defensa y Seguridad, que en 1979 representaban 8.7% del erario público, para 1986 ya significaban 28.3%.<sup>21</sup> Además, el continuo sabotaje que dentro de su lucha efectúa el FMLN; obliga al gobierno a destinar parte del presupuesto a la reparación de

<sup>18</sup> Terry Lynn Karl, *op. cit.*, cuadro núm. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Esta cifra incluye ayuda militar y económica. CINAS, "Estados Unidos Centroamérica", *Boletín de Análisis e Información*, núm. 4, julio-agosto de 1985, p. 16.

<sup>21</sup> CINAS, "El Salvador", *Boletín de Análisis e Información*, núm. 19, octubre-diciembre de 1985, p. 7, cuadro núm. 2.

instalaciones. La primacía que esta erogación tiene sobre otros gastos, imposibilita al régimen para aplicar una política económica que proteja los niveles de vida de la población.

La guerra ha incidido en la disminución de las actividades económicas y en el agravamiento del desempleo. De 3 665 millones de colones en 1978, el PIB descendió a 2 870 millones en 1984.<sup>22</sup> Los cálculos del desempleo oscilan entre el 30 y el 35 por ciento, y el deterioro de los salarios mínimos urbanos, en un 17% entre 1980 y 1984.<sup>23</sup>

Esta crítica situación económica —que para los habitantes de las zonas urbanas constituye una de las expresiones más nítidas de la guerra— aunada a los desplazamientos de población y a las pérdidas humanas y materiales, ha acentuado y generalizado el deseo de paz de la mayoría de los salvadoreños.

Ha sido la presión popular la que ha impulsado a los gobernantes a efectuar las escasas tentativas de diálogo que han tenido lugar, como las de Ayagualo y La Palma promovidas por el presidente Duarte la víspera de las elecciones legislativas de 1985. Pero esto no significa que las fuerzas políticas que participan en el régimen opten por la salida negociada. Al margen del veto norteamericano a toda negociación que no sea “en sus términos” y en la medida en que el régimen se ha reconstituido y reforzado excluyendo a una de las fuerzas involucradas, quienes participan en él se ven impelidos a no negociar. Aun la Democracia Cristiana, que en virtud de su debilidad política se inclinaba en 1981 a negociar con sus antiguos aliados, fue dejando de lado esta idea, debido tanto a la presión de Estados Unidos como al veto del ejército, y también por su propio fortalecimiento relativo. Por su parte, las fuerzas armadas no accederían a resolver el conflicto por medio de acuerdos que erigieran a su adversario a la categoría de igual. Retirada de la cúpula del gobierno por requerimientos de la lucha contrainsurgente, sólo la prolongación de la guerra o un eventual triunfo sobre el FMLN, pueden garantizar a esta institución continuar con su preeminencia política.

En lo que respecta al FMLN-FDR —si bien ha optado por la salida negociada, orientando su programa político hacia el pluralismo— no puede aceptar ninguna solución que implique debilitar su fuerza, o que arriesgue su sobrevivencia, puesto que están en juego el reconocimiento de la legitimidad de su lucha y de su representatividad, así como salvaguardar la integridad física de sus miembros.

<sup>22</sup> FUSADES, *Boletín Económico y Social*, núm. 7, noviembre de 1985, p. 3.

<sup>23</sup> CEPAL, “Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984. El Salvador”. LC/MEX/L.3, abril de 1985, p. 53.

Esta situación se expresa de manera nítida en los términos irreducibles que hasta ahora han planteado ambos adversarios respecto a una eventual negociación. Fortalecidos por la legitimidad que les confieren tres contiendas electorales, quienes forman parte del régimen sostienen que los objetivos que impulsaron la lucha contra el gobierno militar han sido o están siendo cumplidos: la reforma agraria ha roto el poder de los terratenientes; las violaciones a los derechos humanos han sido controladas; ha cambiado el carácter antidemocrático de las fuerzas armadas; el texto constitucional consigna derechos de organización y de participación ciudadanas. De ahí que no haya necesidad de que el FMLN prosiga el combate armado. A cambio de que esta organización deponga las armas y desmembre su ejército, le prometen una amplia amnistía y garantías para que pueda acceder al poder por la vía electoral.

En cambio, el FMLN-FDR plantea que todavía subsisten las causas que lo llevaron a levantarse en armas: el poder de la organización militar continúa incólume, prueba de ello es que no ha habido juicios ni castigo a los oficiales comprometidos con las organizaciones paramilitares de derecha; la reforma agraria no ha alterado las bases de poder de los terratenientes, ni ha beneficiado a vastos sectores populares; las violaciones a los derechos humanos continúan y una potencia extranjera interviene abiertamente en asuntos internos. Ante la invitación a participar en el régimen, el FMLN-FDR ha propuesto un plan en tres fases: la primera, comprendería el establecimiento formal del cese al fuego, el retiro de Estados Unidos y la realización de un amplio diálogo nacional. Se procedería, después, a dictar una nueva Constitución, formar otro gobierno y reestructurar las fuerzas armadas. Por último, se convocaría a elecciones.

La polaridad de las propuestas, y el nulo avance de las tentativas de diálogo, muestran las escasas posibilidades de un eventual acuerdo. El régimen apuesta al aislamiento político y al desgaste militar del FMLN a mediano plazo, en tanto que éste da pasos para romper la exclusión política, y minar a su vez a su adversario. Un adelanto en ese sentido es la formación de la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), surgida de un desprendimiento de la UPD.

Junto con el *impasse* de la guerra, la reconstitución de canales para negociar y la apertura del espacio a fin de participar políticamente, han dado lugar a una situación cambiante, cuyas constantes nodales son la lucha por el triunfo político y militar; la injerencia norteamericana, y la preeminencia política de la fuerza armada salvadoreña. En esas circunstancias, grupos y organismos democráticos y reformistas, incluidos algunos eclesiásticos, ensayan y organizan a los sectores populares, para

poder así constituir y encabezar una tercera fuerza, que rompa el esquema polar que hasta ahora ha regido el espectro político de El Salvador y pueda, eventualmente, presionar hacia el diálogo.

Es pronto todavía para evaluar las posibilidades que tiene esta tentativa de incidir en lo que suceda con la guerra, ya que aquélla apenas comienza a desarrollarse.

En el futuro del conflicto salvadoreño es necesario tener en cuenta la determinación de Estados Unidos de conservar la región centroamericana como zona de influencia, y conviene tener presente, asimismo, que la lucha encabezada por el FMLN-FDR se inserta en el tiempo y el espacio del combate antiimperialista en Nicaragua. El desenlace de ambos procesos está indisolublemente ligado.