

Construyendo sobre arena

La política exterior salvadoreña durante las cuatro Administraciones areneras

Ricardo Ribera*

Resumen

El artículo explora la política exterior salvadoreña en los veinte años de Gobiernos del partido Arena, de 1989 a 2009. Incluye una visión sintética del período previo, desde el golpe de Estado de octubre de 1979. No se trataba solo de consignar hechos e iniciativas, sino también de hacer su valoración. El autor ha tratado de hacerlo de forma ponderada, es decir, desde la objetividad, pero sin falsa imparcialidad. El pensamiento debe estar situado y, en esta medida, se ha tratado de asumir un enfoque desde las mayorías populares y de los intereses de largo plazo de la nación.

Palabras clave:

El Salvador, historia contemporánea, diplomacia, política exterior, relaciones internacionales, Cancillería, Arena, neoliberalismo, TLC, integración centroamericana, cambios

* Historiador y filósofo, catedrático del Departamento de Filosofía de la UCA.

La política exterior de un país es potestad del Órgano Ejecutivo, que la dirige y la ejecuta en consonancia con su programa de gobierno. Sin embargo, en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque representados por los Gobiernos, son los Estados los que se relacionan. Cabe entonces esperar que la actividad diplomática se rija por los intereses generales y de largo plazo de la nación, con base en consensos internos y con una visión que sobrepase las miras partidistas y de corto plazo; que impere una política de Estado. Los cambios de gobierno no debieran afectar las líneas estratégicas en el ámbito de las relaciones exteriores y hacer que predominen en ellas la consistencia, coherencia y persistencia que permitan una acumulación y así alcanzar resultados en el medio y el largo plazo.

Lo anterior es un ideal que no siempre se logra, por diferentes motivos. En el caso de El Salvador, desde el golpe de Estado de octubre de 1979 en adelante, han incidido decisivamente las coyunturas internas de la ruptura constitucional, el conflicto armado, la negociación y los acuerdos de paz. Predominaron después en la posguerra ciertas inercias y los efectos de la permanencia de un mismo partido en el Gobierno por veinte años consecutivos. Antes de examinar estas cuatro Administraciones areneras en lo que a política exterior se refiere, conviene por tanto revisar someramente la década anterior, entre 1979 y 1989, porque esta se constituye en antecedente indispensable para la comprensión y valoración de los veinte años siguientes.

1. Antecedentes: el período de 1979 a 1989

El golpe de Estado efectuado por la Juventud Militar Democrática el 15 de octubre

de 1979 obedeció a una aguda crisis política interna, que se había profundizado desde las cuestionadas elecciones de 1977. Esta venía acompañada de un creciente aislamiento y desprestigio internacionales, que alcanzaron un punto culminante con las acusaciones norteamericanas al Gobierno salvadoreño por violación de los derechos humanos y con el congelamiento, por parte de Estados Unidos, de toda asistencia económica y militar al país. De hecho, el Gobierno estadounidense de la época, a través de su embajada en San Salvador, presionó al Gobierno del general Romero a efectuar reformas y a propiciar un diálogo nacional. Tras su fracaso, se conoce que alentó a algunos jefes militares salvadoreños a que buscaran una salida golpista, distinta a la que finalmente se impuso¹. La Administración del presidente Jimmy Carter quería evitar, en El Salvador, un curso de los acontecimientos similar al que siguió Nicaragua con el triunfo de la revolución sandinista en julio de 1979. No lo logró plenamente, pues los ideales y los motivos expresados en la Proclama, dada a conocer después del golpe por sus protagonistas, estaban más cerca de las aspiraciones revolucionarias sandinistas que de las preocupaciones de la gran potencia². Pero en la primera Junta Revolucionaria de Gobierno surgida del golpe, confluían diversas fuerzas políticas y diferentes corrientes castrenses, incluidas las que privilegiaban la defensa del *statu quo* antes que transformaciones profundas en el orden socioeconómico y político. De hecho, este primer Gobierno tuvo corta vida debido a las profundas contradicciones que anidaban en su composición.

A partir de enero de 1980, con la conformación de la segunda Junta fruto del pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata

1. El período es analizado y comentado en Ellacuría, Ignacio: *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989). Escritos políticos*, tres tomos, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1991.
2. Véanse los análisis más recientes sobre este tema en: Menjívar Ochoa, Rafael: *Tiempos de locura: El Salvador 1979-1981*, tercera edición, San Salvador: Flaco-Índole Editores, 2008; así como en: Guerra y Guerra, Rodrigo: *Un golpe al amanecer. La verdadera historia de la Proclama del 15 de octubre de 1979*, primera edición, San Salvador: Índole Editores, 2009.

Cristiano (PDC), Estados Unidos se volcó en el apoyo al Gobierno, a fin de estabilizarlo y promover por su medio una línea de reformas y represión. El nuevo presidente estadounidense Ronald Reagan, en el cargo desde enero de 1980, pronto definiría como máxima prioridad de la política exterior de su Gobierno “trazar la raya en El Salvador”, es decir, evitar que este país se convirtiera en una nueva Nicaragua o una nueva Cuba. El anticomunismo, exacerbado en este período histórico de recrudescimiento de la guerra fría, dominaba las prioridades de la superpotencia y la motivaba a un gran intervencionismo en la situación interna salvadoreña³.

Las reformas emprendidas en marzo de 1980 por la tercera Junta, a la que se integró y pasó a presidir Napoleón Duarte –fundador del Partido Demócrata Cristiano–, pretendían debilitar el poder tradicional de la oligarquía cafetalera al tiempo que arrebatar banderas de lucha a los grupos de izquierda insurgente⁴. Sin embargo, estas intenciones no sirvieron para evitar el genocidio y el deslizamiento del país hacia una situación de tácita guerra civil. El fuerte apoyo norteamericano exacerbó las posiciones antiimperialistas de las izquierdas, que culminaron su proceso de unificación en octubre de 1980 con el nacimiento del FMLN, aliado con la centro-izquierda que se aglutinaba en el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En el otro extremo político, motivó un firme repudio de parte de los sectores tradicionales de poder, que promovieron una reacción

nacionalista de rechazo a la injerencia estadounidense, la cual culminaría en septiembre de 1981 con la fundación del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena). El tercer polo del espectro político lo constituía el PDC en el Gobierno, respaldado por la superpotencia estadounidense. Las tres fuerzas políticas –que representaban la revolución, la reacción y la reforma– eran apoyadas internacionalmente por diversos Gobiernos, partidos y entidades políticas del escenario mundial⁵.

Así arrancaba la década de los ochenta, que situaba al país en el foco de la atención mundial por la intensidad y crueldad con que se peleaba aquí el poder, que incluía la disputa en el plano internacional de apoyos políticos y materiales. De hecho, los tres polos, las tres fuerzas políticas principales, desarrollaron su propia política exterior a lo largo de todo el período. Cada una de ellas se hacía de amigos y aliados internacionales, cada una con un discurso contrapuesto, en lo que constituía un escenario más de la confrontación entre reacción, revolución y reforma, que tan intensamente se enfrentaban en El Salvador. Los círculos reaccionarios tenían apoyo de ciertas dictaduras militares latinoamericanas, en sectores del Partido Republicano de los Estados Unidos y entre el exilio cubano de Miami. Mientras, el FMLN-FDR era respaldado por la Internacional Socialista, por algunos Gobiernos socialdemócratas, países de la órbita comunista, sectores de las Iglesias y de los movimientos sociales en países desarro-

3. Entre ayuda militar y asistencia económica, Estados Unidos estuvo entregando más de un millón de dólares diarios al Gobierno salvadoreño durante los años del conflicto armado. Ver información y valoraciones en: Krämer, Michael: *El Salvador: unicornio de la memoria*, segunda edición, San Salvador: Museo de la Palabra y la Imagen, 2009.
4. Las tres reformas estructurales (nacionalización de la banca, reforma agraria y nacionalización del comercio exterior) estaban de hecho en el programa del Gobierno Democrático Revolucionario planteado desde enero de 1980 por la Coordinadora Revolucionaria de Masas y recogido posteriormente por el FDR y por el FMLN desde el momento de su respectiva fundación. Documentos están recogidos en revistas ECA de la época, San Salvador: UCA Editores, 1980.
5. La tesis de los tres polos político-ideológicos la desarrollé con mayor detalle en: Ribera, Ricardo: *Geometría y política. Contribución al debate sobre el sistema salvadoreño de partidos*, revista ECA n.º 576, octubre 1996.; asimismo, en Ribera, Ricardo: *Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios*, Colección Aportes n.º 3, San Salvador: FLACSO, 1996.

llados. El PDC, por su parte, obtenía respaldo de la Organización Mundial de la Democracia Cristiana, de Gobiernos con presencia cristiano-demócrata o que eran aliados incondicionales de los Estados Unidos y del propio Gobierno estadounidense.

Si la reanudación de la asistencia económica y militar norteamericana era el primer éxito de la gubernamental Democracia Cristiana, la declaración franco-mexicana sería un primer gran triunfo de la insurgencia izquierdista. Efectivamente, tras el relativo fracaso de la primera ofensiva rebelde de enero de 1981, en agosto de ese mismo año Francia y México manifestaban una posición conjunta de apoyo a la solución negociada del conflicto. Fraguada por la actividad paradiplomática de los Frentes (FDR-FMLN), el canciller mexicano de aquel entonces, Jorge Castaneda, y el presidente francés, François Mitterrand, daban impulso a una iniciativa inédita. Ambos países declaraban que la alianza de los dos Frentes era una “fuerza política representativa” capaz de negociar, de llegar a acuerdos y de hacerlos cumplir por sus bases. Era una figura novedosa en la política internacional, que surgía por la inexistencia de un Gobierno opositor en el exilio al cual reconocer y la incapacidad insurgente para mantener control inequívoco sobre una parte del territorio nacional, pero resultaba suficiente para rebatir el argumento norteamericano de que no había con quién negociar, ni seguridad de que los acuerdos de una negociación se cumplieran. Para Estados Unidos, al igual que para el Gobierno salvadoreño, las fuerzas guerrilleras no eran sino “bandas armadas”. Francia y México se contraponían a este discurso, reconociendo en el FMLN-FDR una fuerza política, jerarquizada y disciplinada, que repre-

sentaba a una parte del pueblo salvadoreño. Una posición que, al final de la década, al abrirse la negociación, se demostraría realista y visionaria, pues de hecho la Organización de Naciones Unidas auspició la misma desde unos supuestos que coincidían en lo esencial con dicho planteamiento.

Para contrarrestar los éxitos diplomáticos de la política de diálogo-negociación, los Estados Unidos plantearon una línea de elecciones-democratización. Era su propia política de guerra, diseñada al igual que la otra para ayudarse a ganar la guerra. La institucionalidad del país, rota por efecto del golpe de Estado, requería dotarse de una nueva Constitución y de un Gobierno salido de las urnas. El gane electoral del PDC y de su candidato Duarte en 1984 supuso una victoria de tal estrategia que permitió el reconocimiento del Gobierno salvadoreño por la mayoría de países del mundo⁶. La repetición de la victoria democristiana en las legislativas de 1985 venía a enderezar el adverso resultado de las de 1982, que dieron al PCN (Partido de Conciliación Nacional) y a Arena mayoría en la Asamblea Constituyente. La derecha quedaba reducida al papel de oposición, aunque conservaba mucho poder económico, militar, mediático e intelectual. Uno de los nuevos nichos para la derecha lo constituiría la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), creada en 1983 con la asesoría y el financiamiento del AID⁷. Promovida como “tanque de pensamiento” al servicio de diseñar políticas para el desarrollo económico y social del país, pronto empezaría a presionar al presidente Duarte con planteamientos inspirados en una clara concepción neoliberal. Alfredo Cristiani fue de los primeros directores de Fusades, la

6. Años más tarde, Ellacuría calificaría de “fachada democrática” el proceso de normalización iniciado con las elecciones de 1982 y 1984 (Ellacuría, Ignacio: *El desmoronamiento de la fachada democrática*, ECA n.º 475, mayo de 1988).

7. Información y valoraciones sobre el papel de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), en Rosa, Herman: *AID y las transformaciones globales en El Salvador. El papel de la Política de Asistencia Económica de los Estados Unidos desde 1980*, Managua: CRIES, 1993.

cual sería la cantera de donde extraería buena parte de su gabinete de gobierno cuando ganara las elecciones presidenciales en 1989.

Buscando conseguir gestar un consenso bipartidista que superara las constantes críticas demócratas a la política del presidente Reagan hacia El Salvador, en julio de 1983 se creó la Comisión Nacional Bipartidista para Centroamérica, conocida en los medios como Comisión Kissinger. Su informe fue presentado en enero de 1984 e induciría a que Estados Unidos lanzara, en agosto de 1985, su Iniciativa para la Democracia, Paz y Desarrollo en América Central. En ambos casos, se reconocía que la causa de las revoluciones sociales en el istmo no era el “expansionismo soviético” o la “injerencia cubana”, sino que el conflicto tenía raíces sociales y económicas. Su solución requería del crecimiento económico y medidas de justicia distributiva, así como la mejora de la situación de derechos humanos y una democracia efectiva.

Era un nuevo giro de la postura norteamericana⁸ obligada a tomar en cuenta las iniciativas pacificadoras en la región, como la del llamado Grupo de Contadora, que vino a contraponerse a la política guerrerrista de Reagan. Integrado inicialmente por México, Panamá, Colombia y Venezuela, se reforzó con el Grupo de Apoyo donde se sumaban Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Estados Unidos caía en un progresivo aislamiento en su política hacia Centroamérica. Poco a poco, tuvo que irse plegando a la voluntad

de paz de los países de la región. La acumulación que logró Contadora se revitalizó con el Plan Arias, liderado por el presidente de Costa Rica Óscar Arias, el cual fue la base para el Acuerdo de Esquipulas II en agosto de 1987⁹. Este avanzaba reales posibilidades de paz para Nicaragua, mientras que para El Salvador permitió pasos concretos hacia la humanización de la guerra, como el retorno de refugiados, las repoblaciones de desplazados de guerra y medidas protectoras para la población civil. Se estimuló entonces el acompañamiento y respaldo humanitario de organizaciones no gubernamentales (ONG) y comités de solidaridad del mundo. También se propició un resurgir del movimiento organizado de masas, sindical y cooperativo, reorganizado desde 1986¹⁰.

El trabajo internacional del FMLN no era ajeno a estos hechos políticos. Una vasta red de comités de solidaridad era atendida por sus representantes internacionales, quienes también incidían sobre los medios locales de comunicación y desarrollaban relaciones políticas con partidos y Gobiernos. Las iniciativas de diálogo y ofertas negociadoras, así como las reuniones del más alto nivel, eran desarrolladas por la Comisión Político-Diplomática (CPD). En Estados Unidos, el FMLN desarrollaba un amplio trabajo de *lobby* en el Congreso, Iglesias y centros de poder. En todas partes, las representaciones diplomáticas oficiales del Gobierno competían, a menudo en desventaja, con las representaciones

8. “El 23 de febrero de 1981, el Departamento de Estado difundió un *Libro Blanco* sobre “la expansión comunista en El Salvador”, donde se aseguraba que el FMLN era financiado por la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua y que había recibido 800 toneladas de armas de los regímenes comunistas (...). Algún tiempo más tarde se hizo evidente que las supuestas “pruebas” recogidas por la CIA eran puras presunciones o incluso simples mentiras” (Krämer, *opus cit.*; pág. 102).
9. Al respecto, ver: Tinoco, Víctor Hugo: *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, México: Editorial Mestiza, 1989.
10. Sobre su evolución véase: Lungo, Mario: *La lucha de las masas en El Salvador*, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1987.

oficiosas del FMLN. En Europa occidental, por ejemplo, había solamente cuatro embajadas de El Salvador, frente a una decena de oficinas de representación del FMLN. En América Latina y Estados Unidos, era similar: había mayor presencia y actividad del bando rebelde que del Gobierno.

La acumulación alcanzada por el FMLN en su trabajo internacional incidió, sin duda, en la manera como los actores políticos, la opinión pública mundial y los principales medios de comunicación percibieron el resultado de las elecciones presidenciales de 1989. La llegada de Arena al poder suscitó un temor general de un próximo recrudecimiento de la guerra y por la posible reactivación de los fatídicos escuadrones de la muerte. A ello contribuyó, asimismo, el discurso de la Democracia Cristiana, ahora perdedora, que siempre se había justificado con el argumento: “sin nosotros sería mucho peor”. La mala fama del fundador del partido Arena, el mayor Roberto D’Abuisson a quien la prensa estadounidense se había encargado de señalar como el autor intelectual del asesinato de monseñor Romero y como organizador de los escuadrones de la muerte, afectaba la imagen del instituto político¹¹.

D’Abuisson, sensatamente, decidió no volver a ser candidato presidencial y se inclinó por postular a Alfredo Cristiani. Se trataba de un civil, empresario, de la elite de poder económico, director de Fusades. No obstante, no le iba a ser fácil, al recién electo presidente, ganar legitimidad internacional y, sobre todo, darle credibilidad a su postura de proseguir con el diálogo sin la participación presidencial, sino por medio de una comisión. No estaba interesado en seguir el *show* propagandístico, sino en explorar seriamente las posibilidades de un camino hacia la paz. Así lo declaraba, pero cabe decir que su postura no suscitaba mucha confianza. Sería la historia, el nuevo

escenario político nacional e internacional, las correlaciones de fuerza siempre cambiantes, lo que pondrían a prueba su voluntad y su talla política.

2. El período de la Administración de Cristiani

En medio de una profunda desconfianza mutua, el diálogo entre ambas comisiones se suspendió tras un par de reuniones, a raíz de un atentado con bomba contra la sede sindical de la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (Fenastras), que nadie se adjudicó, y que produjo varias víctimas mortales, entre ellas la de la reconocida dirigente Febe Elizabeth Velásquez. El incidente era grave y la reacción del FMLN, suspendiendo las pláticas, parecía razonable. Pero de hecho, el FMLN ya había decidido lanzar una poderosa campaña militar que venía preparando desde tres años antes. La denominada “ofensiva hasta el tope” estuvo cerca de provocar el colapso del ejército y, aunque no lo consiguió, sirvió para demostrar que la guerrilla estaba lejos de su derrota y que la situación de virtual empate militar se mantenía y consolidaba. La única salida al conflicto en un plazo razonable tenía que ser la solución negociada.

El brutal asesinato de los sacerdotes jesuitas y su adjudicación por el Gobierno a los insurgentes, que pronto se reveló falsa, constituyeron otro elemento de presión para que el presidente Cristiani aceptara la instalación de la negociación. El Gobierno de Estados Unidos, conducido ahora por quien había sido vicepresidente con Reagan, en lugar de apostar por la continuidad de su política hacia el país, se decidió por darle un giro. Daría su apoyo a la negociación, a la vez que seguía con la asistencia militar y económica, pero dejando claro que esta no sería mantenida de manera indefinida. Influyó en eso el

11. Debe recordarse que el Gobierno de Estados Unidos le había retirado la visa al mayor Roberto d’Aubuisson a principios de la década de los ochenta.

cambio de la escena mundial tras la caída del muro de Berlín, pero esto no puede ser considerado el único o decisivo factor: en diciembre de 1989, Estados Unidos invadió Panamá, capturó y se llevó preso a su presidente, tras bombardear un barrio de la capital. Para el caso de El Salvador, en cambio, en lugar de optar por la intervención militar directa, prefirió explorar las posibilidades que ofreciera un proceso de negociación. Su postura fue decisiva.

La mesa de negociación se instaló formalmente el 4 de abril de 1990 en Ginebra, en la subsele de la Organización de Naciones Unidas. La ONU interponía sus “buenos oficios” atendiendo la solicitud que le hicieran los presidentes centroamericanos, que condenaban al FMLN, pero donde también incluían el llamado a la mediación del máximo organismo internacional¹². Su secretario general, el peruano Javier Pérez de Cuéllar, se involucraría mucho en el proceso negociador salvadoreño, por medio de su representante personal, el también diplomático peruano Alvaro de Soto. Tras esta buena disposición estaba también una resolución del Consejo de Seguridad y, más tarde se sabría, un acuerdo secreto entre George Bush y Mijail Gorbachov para que ambas superpotencias permitieran y apoyaran una solución política del conflicto en El Salvador. La presión sobre el Gobierno salvadoreño era muy grande para que aceptara transitar por la vía que en el pasado siempre había sido propuesta por la contraparte y rechazada desde el Estado como una maniobra engañosa. De hecho, apenas un

mes y medio más tarde, se acordaba en una segunda reunión, en Caracas, el 21 de mayo, la agenda que desarrollar en la negociación, de común acuerdo ambas partes¹³.

Eran siete los puntos que debían abarcarse: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico-social y verificación por Naciones Unidas. Inicialmente, se intentó avanzar en este mismo orden, pero al comprobar la disparidad de posturas en torno al tema militar, el mediador propuso pasar al siguiente. Es así como se alcanzó, el 26 de julio de este mismo año, el Acuerdo de San José referido a los derechos humanos. Este incluía la instalación en El Salvador de una misión de observación, llamada Onusal (Observación de Naciones Unidas para El Salvador), en un inicio solo con una división, la de derechos humanos. La presencia en el país, desde octubre, de tal misión internacional indicaba que la negociación iba en serio. Pero vendría, después de ello, una larga sequía en acuerdos concretos, al tiempo que el presidente Cristiani enfrentaba presiones de sectores civiles y militares, adversos a la solución negociada o preocupados por que el Gobierno cediera demasiado.

No sería sino hasta el 27 de abril de 1991 cuando se lograría un acuerdo relevante, el alcanzado en México sobre reformas constitucionales. La fecha era crítica puesto que era muy poco el tiempo para que los diputados aún en ejercicio permitieran, con su aprobación, que la siguiente Asamblea Legislativa

12. La valoración hecha en el Informe de Labores del Ministerio de Relaciones Exteriores resultaba triunfalista y errada: “Podemos afirmar que en esta reunión se consolidó internacionalmente, en forma indiscutible, la posición política del gobierno de El Salvador en sus nobles propósitos de alcanzar la paz en democracia y, al mismo tiempo, significó el inicio del ocaso político del FMLN” (pág. 5).

13. Llama la atención que no aparezca, en la ya mencionada *Memoria*, ninguna referencia a la participación de la Cancillería en el proceso negociador. Es extraño, pues hubiera podido considerarse como un gran éxito de la diplomacia salvadoreña. Pero, por una parte la conducción directa del presidente Cristiani sobre su comisión negociadora y, por la otra, la resistencia y desconfianza con que gran parte de la derecha veía la apertura de la negociación, podrían explicar tal silencio. En cambio, en la “Reseña Histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores”, de 2008, se dice: “Las relaciones exteriores jugaron un papel clave en el proceso de paz al formar parte de las misiones de diálogo llevadas a cabo en San José, Caracas, Nueva York y México”; pág. 109.

podiera ratificarlas. Así se hizo, pero con la salvedad de postergar la ratificación hasta que estuvieran listos los demás acuerdos. Quedaban entonces en el “congelador”. Lo mismo sucedería con los acuerdos de Nueva York, de septiembre. En palabras de Álvaro de Soto: “No está acordado nada, hasta que esté acordado todo”. En esta reunión, se personó Cristiani y toda la comandancia rebelde, a instancias de la ONU, que hizo sus propias propuestas en un ejercicio de mediación activa. Sin embargo, el tema Fuerza Armada seguía siendo “el nudo gordiano”, según la feliz expresión de Javier Pérez de Cuellar.

En Nueva York, se acordaron los aspectos gruesos de la solución negociada; los pilares y estructura del edificio quedaban levantados y solo faltaba, al decir de alguno de los negociadores, “la labor de carpintería”. Pero no era poca cosa. Un documento de “entendidos” era mantenido confidencial. Un Acuerdo Público y un nuevo formato de agenda llamada “comprimida” completaban el resultado. Todo el problema giraba en torno a un tema, al que se agregaría después el calendario de ejecución. En su momento, podía verse del siguiente modo: “El Acuerdo Público viene desglosado en ocho puntos, de los que seis son relativos al tema Fuerza Armada, mientras en la Agenda comprimida este aparece subdividido en catorce subtemas. Es decir, Fuerza Armada no solo es el tema central, sino también el que ha sido perfilado con mayor detalle”¹⁴.

De hecho, en el acuerdo final de paz o Acuerdo de Chapultepec, del 16 de enero de 1992, es el tema que más extensión ocupa junto con el policial, así como los anexos relativos a la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Se incluían el

calendario de ejecución y mecanismos de verificación. Aunque no exento de dificultades, el proceso de paz salvadoreño resultó ejemplar, según coinciden la mayoría de actores, analistas y observadores. En palabras de un protagonista:

Comparado con Nicaragua, con Bosnia o con cualquier otro caso, el cese de fuego en El Salvador fue prácticamente impecable, en un contexto de enfrentamiento mucho más prolongado e intenso que otros, tanto en su dimensión propiamente militar como en su terrible modalidad de guerra sucia. En el pasado salvadoreño, quedaron los escuadrones de la muerte y los ajusticiamientos, al menos como formas habituales y cotidianas de la lucha política. También quedaron en el pasado los atentados dinamiteros, los sabotajes y otras formas de violencia no menos lacerantes, que atemorizaron y angustiaron todos los días, durante largos años, a los salvadoreños¹⁵.

Determinante fue la voluntad política de los principales actores salvadoreños, en especial del Gobierno del presidente Cristiani, de Arena como partido en el poder, de la Fuerza Armada, de la Comandancia General del FMLN y de excombatientes, militantes y bases del recién legalizado partido político. Pero también el apoyo de la comunidad internacional, en forma especial, el llamado Grupo de Países Amigos del Secretario General, constituido por México, Venezuela, Colombia y España. A ellos se agregó Estados Unidos, pasando entonces a llamarse el Grupo 4+1, que fue decisivo en la fase de cumplimiento de los acuerdos. Al país llegó un elevado monto de donaciones para financiar la ejecución de los acuerdos y la nueva institucionalidad; también apoyo en equipos, personal, asesoría, etc. De hecho, la rápida recuperación económica del país en los primeros años tras la firma

14. Cita textual del artículo de Ribera, Ricardo: “Revolución y negociación en El Salvador”, noviembre 1991, en el libro Ribera, Ricardo: *Pinceladas para un cuadro de la transición*, San Salvador: Ediciones para el debate/ Talleres Gráficos UCA, 1997; págs. 20 y 21.

15. Samayoa, Salvador: *La reforma pactada*, San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2002; pág. 621.

de la paz se debe, no solo a la repatriación de capitales que huyeron con la guerra, también a la cuantiosa ayuda internacional que fue generosamente otorgada. El Gobierno atribuyó a su propia gestión estos logros, pero no todo se canalizaba por esa vía.

La participación internacional fue muy notoria desde la instalación misma de la Onusal en el país. Llegó a tener 4 divisiones con alrededor de millar y medio de integrantes, de unas cuarenta nacionalidades diferentes. Jefe de su División Militar fue el general español Víctor Suanzes, mientras la División Policial estuvo bajo el mando del general Homero Vaz, de Uruguay. Directores de la División de Derechos Humanos fueron el francés Phillipe Texier y el peruano Diego García Zayán. La cuarta fue una División Electoral que cubrió la supervisión de las elecciones de 1994. También hubo una sección administrativa y logística, así como un equipo de asesores políticos. Hubo “situaciones especiales” que provocaron la visita al país en 1992 del experto en temas militares Goulding y del diplomático De Soto, adjuntos ambos a la Secretaría General de Naciones Unidas, para dar sus “interpretaciones auténticas” de los acuerdos y forzar su cumplimiento¹⁶.

Era una realidad que la soberanía del país estaba limitada, por lo que el siguiente Gobierno recibió como un alivio la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que el 30 de abril de 1995 disolvía Onusal. No obstante, se mantenía la presencia de un pequeño grupo de observadores, con el nombre Minusal, que permaneció hasta diciembre del siguiente año. La tutela del proceso de paz por parte de la comunidad

internacional tenía el sentido de garantizar su consolidación, superar los “enclaves autoritarios” y asegurar sin sobresaltos la transición a la democracia, impidiendo cualquier tentación de regresión al régimen anterior¹⁷.

Eran claves la desmovilización y la desmilitarización. Fueron desmovilizados 31 000 362 efectivos de la Fuerza Armada y 10 000 470 combatientes del FMLN. El Plan de Reconstrucción Nacional previó invertir 720 dólares por cada miembro de la guerrilla y otras cantidades menores por cada soldado, poblador de las zonas de conflicto, refugiado o desplazado. El monto total era multimillonario, por lo que, desde marzo de 1992, se comenzó a formar un fondo, con un aporte inicial de 800 millones de dólares, provenientes de la asistencia internacional¹⁸.

Esta también fue determinante para el Programa de Transferencia de Tierras PTT. Pretendía abarcar a excombatientes de ambos bandos, con vocación agrícola para su reinserción productiva, y a campesinos que habían tomado tierras en las zonas de conflicto sin tener títulos de propiedad sobre las mismas. Se trataba de la base social de la guerrilla, que no aceptaría sin resistencia su desalojo. El compromiso era ejecutarlo en un año, a cumplirse en octubre de 1993. En realidad, demoró más de siete años. Se transfirieron 3 000 305 propiedades a 36 000 100 beneficiarios, para un total de 147 000 manzanas y un monto de 923 millones de colones¹⁹.

Un poco a regañadientes y en ocasiones con retrasos, pero el Gobierno de Cristiani iba cumpliendo su parte de los acuerdos. Esto le hizo ganar prestigio y respeto internacionales,

16. Información detallada y un abanico de entrevistas en Montalvo, Atilio: *Los acuerdos de paz un año después*, San Salvador: Centro de Investigación y Acción Social, CINAS, 1993.

17. Aspectos comentados por Montobbio, Manuel: *La construcción de la democracia en El Salvador*, Madrid: Centro de Estudios de Política Americana, CEPA, 1997.

18. Datos citados en: Aguilar Urbina, Francisco José: *Desmovilización, desmilitarización y democracia en Centroamérica*, San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, 1994; págs. 73 y 74.

19. Datos tomados de: Álvarez/Chávez: *Tierra, conflicto y paz*, San Salvador: Centro de Paz, CEPAZ, 2001.

amén de coadyuvar decisivamente al proceso de reconciliación interna. Su Cancillería constataba: “Hubo una readecuación cualitativa de la política exterior desde 1992 en torno a tres variables: reconciliación, democratización y reconstrucción”²⁰. Durante su Administración, el Estado salvadoreño normalizó sus relaciones con la mayoría de naciones del mundo, estableciéndose relaciones diplomáticas con más de veinte países. El proceso de pacificación en toda la región, con negociaciones similares en Nicaragua y Guatemala, fue el trampolín para relanzar la integración regional, con una renovada concepción. Fueron creados el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA).

Esta favorable perspectiva regional suavizó sin duda el impacto que en El Salvador tuvo el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo limítrofe con Honduras. Fue emitido el 11 de septiembre de 1992 en La Haya y significó para El Salvador la pérdida de 245 km², cerca de las dos terceras partes del territorio en litigio. Lo positivo era que ponía oficialmente fin al conflicto que derivó en una guerra con el hermano país en 1969. Aunque representaba un severo revés para la diplomacia salvadoreña, el presidente Cristiani prefirió enfatizar los beneficios económicos que traería la mejoría de relaciones con Honduras. “Se apresuró en invitar al país a su homólogo hondureño y anunció un proyecto bilateral entre ambas naciones para crear un canal seco interoceánico, desde Acajutla a la costa atlántica hondureña, y proclamó un renovado impulso al libre comercio entre los tres países del llamado triángulo del norte”²¹.

La orientación claramente neoliberal de la Administración Cristiani, en una época en la que imperaba en el continente el llamado “consenso de Washington”, ayudó en su

momento a que los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID, BCIE) intensificaran su relación con el país. Recetaron un duro Programa de Ajuste Estructural, que el primer Gobierno de Arena se aprestó a cumplir. Se introdujo el IVA, mucho más regresivo que los impuestos que venía a sustituir, pero su monto inicial relativamente bajo (10%) hizo que su impacto resultara soportable. Pronto se hizo evidente que, tras los fuertes desencuentros del sector privado con Duarte, ahora, en cambio, surgía una fuerte alianza entre los dirigentes empresariales y el nuevo Gobierno. Las reformas económicas que este impulsó gozaron de su apoyo y se alcanzaba un alentador 5% de crecimiento económico. No obstante, la capacidad productiva seguía muy mermada y, de hecho, en 1994 las remesas (870 millones de dólares) duplicaban el valor del total de las exportaciones²².

3. El período de la Administración de Calderón Sol

La tendencia a priorizar lo económico en la política exterior salvadoreña se agudizó durante los cinco años del Gobierno del Dr. Armando Calderón Sol. Las memorias de labores de Cancillería del primer y del último año de su gestión dan cuenta clara del desplazamiento en las prioridades. Mientras en la de 1994-95 se hablaba de una “readecuación de nuestra política exterior en torno a cuatro grandes áreas: paz y democracia, derechos humanos, libertades e integración centroamericana”, en la de 1998-99, en contraste, se centraba la misión de la diplomacia salvadoreña en la defensa de los intereses nacionales en materia de desarrollo y se marcaban como sus objetivos “mejorar la imagen del país, promover el comercio exterior, atraer inversiones del exterior y turismo”. Para sus críticos, la diplomacia del país tendía al mercantilismo, al igual que lo hacía el propio partido en el Gobierno.

20. *Informe de Labores* del Ministerio de Relaciones Exteriores del 1 de junio de 1993 al 31 de mayo de 1994.

21. Cita textual de: Ribera, R.: “¿Una solución salomónica?”, en Ribera: “*Pinceladas...*”, *opus cit.*; pág. 172.

22. Cifras por: Spence, *et. al.*: *Chapultepec: cinco años después* Cambridge: Hemisphere Initiatives, 1997.

Característica de la diplomacia arenera fue el poner la política exterior al servicio del modelo económico que pretendía impulsar y de la política partidaria interna. Eso fue mucho más notorio en la Administración de Calderón Sol que en el anterior Gobierno de Cristiani. No tanto por voluntad de los mandatarios como por la lógica que iba tomando el proceso interno. La guerra había transformado el país y se iban asentando nuevas realidades estructurales.

Una nueva oligarquía, más reducida, que controlaba el crédito al concentrar la propiedad de los bancos reprivatizados, era el nuevo grupo hegemónico (...). Arena se perfilaba como el instrumento por excelencia de dicha elite, al tiempo que su maquinaria electoral tranquilizaba a los sectores de derecha más atrasados políticamente, pues demostraba la posibilidad de “convivir con la democracia”²³.

En enero de 1995, el presidente Calderón Sol anunciaba un nuevo plan económico para “hacer de El Salvador el Hong Kong de Centroamérica”. Confeccionado por el ministro de Hacienda Manuel Enrique Hinds, “proponía un rol para El Salvador como un gran centro bancario y una plataforma gigante para las maquilas. Las políticas incluían una rápida transición al arancel cero, amarrar el colón al dólar norteamericano con una paridad de 8.75 y una agresiva política de privatización y modernización del Estado”²⁴. El sector privado aglutinado en la ANEP se opuso a ciertos aspectos del plan y el presidente encontró un aliado inesperado: pacto con Joaquín Villalobos, excomandante disidente del FMLN, el aumento del IVA al 13% mediante el acuerdo legislativo conocido como Pacto de San Andrés. Eso provocó un repunte de la inflación, se redujo la demanda interna y pronto el país entró en “desaceleración econó-

mica”. En la segunda mitad de 1996, la recesión y la crisis se habían hecho ya evidentes.

Mantener un colón sobrevaluado respecto a la divisa estadounidense favorecía a los importadores, pero perjudicaba las exportaciones. Resultaba así beneficiado el capital comercial y financiero, pero afectada la burguesía industrial. Los banqueros cobraban altas tasas de interés en el país, con dólares obtenidos en créditos en el exterior con tasas bajas, y también sobrealimentados por el flujo de remesas. Este modelo de negocios financiaba sobre todo el consumo, pero no la inversión. El consumismo empezaba a ser un rasgo de la economía nacional, al tiempo que el país exportaba salvadoreños: compatriotas que han de migrar al no encontrar medios de vida en su patria y se ofrecen como mano de obra barata y sin cualificar en Estados Unidos y otros países desarrollados, convertidos ahora en el principal producto de exportación. Poco a poco, en los noventa, iban delineándose los perfiles de un nuevo modelo económico, donde el objetivo de atraer inversión extranjera se alcanzaba muy débilmente. No obstante, los mismos analistas críticos han reconocido que “El Salvador registró una reducción importante de la pobreza en la década de los noventa”; la incidencia de la pobreza “disminuyó de 65.9% en 1991 a 47.3% en 1999, lo cual representa una reducción de 28.2%”²⁵.

El Gobierno salvadoreño no hacía sino tratar de aplicar los resultados de un estudio del Dr. Michael Porter, de la Universidad de Harvard, que planteó las bases para el desarrollo de Centroamérica. Según este, la región podía ofrecerse como un centro logístico y aprovechar la ventaja geoestratégica de su cercanía con el mercado de los Estados Unidos. Imperativo era cambiar su

23. Cita extraída de: Ribera, Ricardo: “Epílogo a la segunda edición”, en Krämer, *opus cit.*; págs. 191 y 192.

24. Spence *et. al.*, *ibid.*; pág. 37.

25. Segovia, Alexander: *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, Guatemala: F&G Editores, 2002; págs 178 y 179.

imagen a fin de atraer a los grandes inversores. El Plan Puebla Panamá se inspiraría en dicho estudio, sumándose a iniciativas regionales que arrancaron con el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y el de Guatemala de 1993. Ahí se lanzó la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), a fin de repensar la integración regional y no reducirla a lo económico, sino tomar en consideración también lo político, lo social y lo medioambiental. Se impulsó la Corte Centroamericana de Justicia y el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en la que se incluyó a Belice, Panamá y República Dominicana. El Salvador gestó tratados bilaterales de libre comercio con República Dominicana, México, Chile y Panamá. Un éxito del Gobierno fue que la Secretaría General del SICA eligiese San Salvador para su sede²⁶.

El Banco Mundial presionaba para que se redujese el tamaño del Estado, acorde al neoliberalismo dominante. Así, se eliminó el Ministerio de Planificación (Miplan)²⁷, pasando su estructura a ser absorbida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se creó en él un nuevo Viceministerio de Cooperación Internacional y Promoción Económica, y una Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. El canciller González Giner propuso un nuevo Viceministerio de Negociaciones Comerciales y sacar esta área de la responsabilidad del Ministerio de Economía. La oposición del ministro del ramo, Zablah, lo impidió; la atracción de inversiones extranjeras y el apoyo al intercambio comercial se mantuvieron en la cartera de Economía²⁸.

El mayor logro de la Administración de Calderón Sol probablemente haya sido el impulso a las maquilas. Desde luego, no en las

dimensiones que la desmesura del gobernante había planteado: “Hacer de El Salvador una gran zona franca”. Alguna inversión foránea se atrajo, sobre todo asiática, y se crearon fuentes de empleo. El problema fue que la primera pronto demostró ser “capital golondrina”: así como venía igual de rápido se iba, desmontando de la noche a la mañana plantas enteras y llevándose maquinaria, materia prima y empleos fuera del país. Los puestos de trabajo no eran estables, se trataba de empleo precario, de salario mínimo o incluso inferior al establecido por la ley. Pero explica las prioridades de la política exterior. En informes de labores de la época, los países reseñados por la Cancillería en Asia –además de Israel, por motivos sobre todo políticos, y Japón, por su constante disposición a la cooperación internacional– son la República de China (en Taiwán) y la de Corea (Corea del Sur), siendo ambas la cuna de inversores maquileros con interés en Centroamérica por la proximidad del mercado norteamericano y los bajos costos de la mano de obra.

Con tal visión gubernamental, se entiende que la reforma educativa lanzada en 1995 haya enfatizado la educación primaria universal –que la gente sepa leer y escribir– y descuidado los escalones superiores. Si el futuro laboral es la economía informal o el trabajo en una maquila, es lógico que del sistema educativo no se espere más. El nivel universitario queda entonces reservado a una minoría privilegiada, de clase media y alta, preferentemente en universidades privadas. El sistema educativo se pensó quedase supeditado a las necesidades del modelo económico, a las demandas del mercado laboral. Y este, obviamente, no sitúa a la persona humana en el centro de sus preocupaciones. La conceptualización y planificación de tal reforma gozó

26. Datos y apreciaciones obtenidos en pláticas con el embajador Carlos Adrián Velasco, exdirector general de Política Exterior y actual asesor de dicha dependencia.

27. Brillantemente conducido en el Gobierno anterior por Mirna Liévano de Márquez, alguien ajena al partido de gobierno, procedente de Fusades, donde dirigió el Depto. de Estudios Económicos y Sociales, DEES.

28. Información y valoraciones obtenidas en una entrevista, efectuada el 27 de julio de 2010, a Nelson Amaya Larromana, actual director general adjunto de Política Exterior.

de fuerte respaldo externo, empezando por el diagnóstico que en su momento hiciera la Universidad de Harvard y otros expertos que dieron su asesoría al Gobierno²⁹.

Simultáneamente, se lanzaron ambiciosas privatizaciones de bienes y servicios que anteriormente proveía el Estado, según un modelo que pretendía emular los éxitos de Chile. La disonancia venía de no haber considerado los altos costos sociales de dichos programas neoliberales y que, mientras en la experiencia chilena se efectuó desde la ausencia de protestas que la dictadura de Pinochet impedía, aquí quería copiarse, pero en el marco de una frágil e incipiente democracia. El auge de la lucha social se hizo presente durante la Presidencia de Calderón Sol, ante lo cual parecía que el Gobierno no conociera más respuesta que la represiva. Las armas se habían silenciado y en el país ya no había guerra, pero la paz social estaba cada vez más amenazada. Todo esto vino a dañar la imagen de El Salvador que sobre el papel tanto quería cuidarse. Ahuyentaba inversiones y turismo, en la medida en que el país no ofrecía garantías de estabilidad, gobernabilidad y tranquilidad. La violencia, una vieja conocida del país, reaparecía bajo la forma de protestas sociales y también de pandillas juveniles y delincuencia organizada. El enfoque neoliberal cobraba esa dramática factura, fruto de la exclusión social que el propio modelo promovía.

4. El período de la Administración de Flores

Si de la Administración del Dr. Calderón Sol lo que más resalta es el impulso dado a las maquilas, a la privatización de empresas estatales y a la integración regional en el marco de ALIDES, lo más destacable del Gobierno del Lic. Francisco Flores será su cercanía con el presidente George W. Bush y haber vinculado estrechamente a El Salvador con la

economía y la política de Estados Unidos. No sin recompensa: una vez concluido su período, sería el candidato promovido por el Gobierno Bush para el cargo de Secretario General de la Organización de Estados Americanos, OEA. Fue sobrepasado por los apoyos que obtuvo el socialista chileno Insulza –quien pese a no contar con la preferencia estadounidense logró el puesto, en una decisión sin precedentes en la historia de la diplomacia latinoamericana–, pero no debería desdeñarse el significado histórico y la importancia de dicho respaldo otorgado a un exgobernante salvadoreño.

Flores mantuvo el apoyo al sector maquilero y, en general, a la vinculación del sector exportador salvadoreño con el mercado estadounidense. Impuso una dolarización de hecho que hizo desaparecer, en la práctica, la circulación de la moneda nacional, logró el estatus de protección temporal TPS para compatriotas indocumentados en Estados Unidos y consiguió concretar con la poderosa nación del norte un Tratado de Libre Comercio, cuya negociación concluyó en diciembre de 2003. A excepción del TPS, se trataba de medidas conflictivas y discutidas, cuyo impacto estratégico marcaba el futuro del país y sus posibilidades para un largo período. Polémicas, asimismo, sus declaraciones y posicionamientos en política internacional, de un total alineamiento con el neoconservadurismo que predominaba en Washington.

Así, el inmediato reconocimiento al Gobierno de facto de Pedro Carmona, líder empresarial venezolano encaramado al poder durante el fallido golpe de Estado contra Hugo Chávez en abril de 2002, siendo el salvadoreño el único Gobierno del mundo que se apresuró a legitimar al espurio golpista. Flores protagonizó un duro enfrentamiento verbal con el cubano Fidel Castro, acusándolo de injerencia en el pasado conflicto armado salvadoreño. Pero escogió un mal

29. Véase un análisis crítico en: Ribera, Ricardo: "Entre el humanismo y el neoliberalismo. Análisis político-filosófico del Informe de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo", revista ECA n.º 561-562, julio-agosto 1995. Incluido también en Ribera: *Pinceladas... opus cit.*

momento, cuando dos compatriotas estaban presos y condenados a muerte en La Habana, convictos de actos terroristas contra instalaciones hoteleras. Sumó a El Salvador a la coalición conformada para la reconstrucción y supuesta democratización de Irak –tras la campaña militar que derrocó a Sadam Hussein, sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU– con el envío del Batallón Cuscatlán, una casi simbólica fuerza de menos de cuatrocientos efectivos que iban a “reforzar” a las alrededor de 180 000 tropas del ejército de ocupación. El presidente George W. Bush distinguió a su homólogo salvadoreño con una visita oficial el 24 de marzo de 2002, lo llamó “mi amigo”, lo premió con el TPS y con el TLC, y sin dudas ganó su agradecimiento y lealtad política, cercana a la sumisión para muchos de sus críticos³⁰.

La política exterior salvadoreña se había delineado en torno a cinco ejes, que se mantuvieron por todo el período, tal como aparece consignado en las sucesivas memorias de labores. Sobre el papel, parecía una buena conceptualización, mas su puesta en práctica adolecía de un sesgo ideológico y parcializado que se imponía desde Casa Presidencial. El primer eje planteaba “posicionar a El Salvador a nivel internacional”. El segundo, “defender la soberanía e integridad territorial por medio de la diplomacia”. Le seguía “coadyuvar a generar oportunidades de empleo y de ingreso, atrayendo inversiones y promoviendo las exportaciones”. El cuarto eje se refería a “gestionar la cooperación internacional”. Y el último proponía “fortalecer la atención y vinculación de los salvadoreños en el exterior”.

Tras el primer año de gestión, el informe de Cancillería consigna respecto al primer eje, relativo a la inserción de El Salvador

en el mundo, dos buenas intenciones: una política “de universalización de las relaciones diplomáticas” y “ampliar el abanico de amigos y aliados internacionales”. Tal vez ese era el deseo de la canciller, María Eugenia Brizuela de Ávila³¹, pero la realidad fue que predominó la ideologización y parcialización de la diplomacia salvadoreña. Se cultivaban amistades, pero también enemigos. El país se ganaba la confianza de Estados Unidos, pero alimentaba la desconfianza de otros Gobiernos menos incondicionales. La cercanía con Israel pasaba factura al ser ignorados por los países árabes; la cálida relación con Taiwán nos mantenía lejos de China continental; la actitud beligerante contra el régimen bolivariano de Venezuela enfriaba nuestra relación con dicha nación y sus aliados. Nuestros amigos internacionales tampoco salían de gratis. Hubo que participar en Irak para satisfacer al presidente Bush; mantener nuestra embajada en Jerusalén, contra las resoluciones de la ONU y el deseo de los países árabes, para contentar al Gobierno israelí; promover la intención de la República de China en Taiwán de ser readmitida en la ONU, o al menos a organismos vinculados como la OMS, para así agradecer su constante cooperación y apoyo económico³².

La utilización de la diplomacia en función de la soberanía e integridad territorial, que era el segundo eje, resultó en entredicho cuando Honduras presentó ante el Consejo de Seguridad, en 2002, un reclamo por el presunto “incumplimiento por El Salvador” del fallo de La Haya en lo relativo a la demarcación de la frontera. Hubo que asumir el compromiso de acelerar dicho proceso. Seis meses antes de vencerse el plazo de diez años en que era posible recurrir la sentencia, nuestra Cancillería presentó un recurso de revisión alegando “hechos nuevos” y “prueba científica” en torno al cambio de curso del

30. Datos y valoraciones del contexto nacional e internacional en: Ribera, Ricardo: *Historia contemporánea: análisis e interpretaciones*, San Salvador: UCA Editores, ver 2.ª edición, 2008 y 3.ª edición, 2011.

31. Véanse los dos tomos de sus *Discursos y artículos* publicados en San Salvador en 2003 y 2004.

32. Solicitud china presentada en agosto de 2003 en reunión conjunta con el SICA y República Dominicana.

río Goascorán, que determinaba los límites en tiempos coloniales³³. No era probable que dicha argumentación, tardía e insuficientemente documentada fuera a prosperar. Frente a los vecinos hondureños, el país tenía una desventaja de décadas: recién se abrían los estudios universitarios de historia acá, cuando allá su universidad nacional venía formando profesionales desde muchos años atrás y contaban con expertos que aportaban investigaciones, documentación y argumentos a sus agentes diplomáticos.

Con respecto a la atracción de inversiones y promoción de exportaciones, el país logró que la Organización Mundial de Comercio (OMC), en su reunión del 2001 en Qatar, aceptara la vigencia del sistema de incentivos a las zonas francas hasta el año 2010. No obstante, cabe consignar que, diferente a otros países, fueron más los empresarios nacionales quienes se beneficiaron con la maquila que los inversores extranjeros. Entraron en vigencia los TLC con República Dominicana y Chile, así como un Acuerdo de Cooperación con Ecuador. Se lanzó el 15 de junio de 2001 el Plan Puebla Panamá, en cuyo marco se impulsaría el proyecto de interconexión eléctrica centroamericana, la integración de las telecomunicaciones y la Agenda para el Desarrollo de la Autopista de la Información. España promovió la Agencia Centroamericana de Turismo con sede en Madrid, se integró al BCIE y aportó 840 millones de dólares para la cooperación en Centroamérica.

El eje de la promoción de la cooperación internacional recibió un fuerte impulso a raíz de los terremotos de enero y febrero de 2001. El país había quedado devastado y recibió cuantiosa ayuda de emergencia en los meses siguientes y posteriormente, en la fase de reconstrucción. También abrió una coyuntura propicia para adherirse al TPS,

creado inicialmente solo para nicaragüenses y hondureños, tras el desastre originado por el huracán Mitch. El Gobierno impulsó proyectos de desarrollo y de electrificación rural, dentro del Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica, que captó 11 millones de dólares, de los que cerca de 9 eran donaciones de la cooperación internacional³⁴.

Respecto a los salvadoreños en el exterior, se creó en la Cancillería una Dirección General, que fue apoyada directamente por el vicepresidente, Carlos Quintanilla Schmidt. Se mejoró la atención consular, se abrieron algunos nuevos consulados en los países de acogida, se facilitó la inscripción al TPS y la asistencia en los casos de deportación. También se creó una página web para la comunidad salvadoreña en el exterior. Cabe decir que, en todo esto, el Gobierno caía en una dualidad, pues por un lado trataba de mitigar los efectos de la emigración, pero por el otro fomentaba un modelo económico que generaba nuevas oleadas de migrantes.

Similar dualidad aparecía en la actitud de la Administración Flores de suscribir una serie de tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, laborales (con la Organización Internacional del Trabajo, OIT), de equidad de género, etc. Pero internamente no se veía la voluntad de promover aquello con lo que el Estado salvadoreño se comprometía en el exterior. La política represiva del Plan Mano Dura contra maras o pandillas reflejaba autoritarismo. Igualmente, la conducta del mandatario en su difícil relación con el órgano legislativo. El presidente acumuló un récord de 52 vetos presidenciales a decretos y leyes que él se negaba a suscribir o hacerles observaciones. La Corte Suprema de Justicia falló inconstitucionalidad en la denominada Ley Anti-Maras, con lo que el criterio de inaplicabilidad asumido por muchos

33. Consignado en la *Memoria de Labores* de la Cancillería del 1 de junio de 2002 al 31 de mayo de 2003. El tema no vuelve a ser mencionado en los informes de los años siguientes.

34. *Memoria de Labores* del Ministerio de Relaciones Exteriores 1 de junio 2000 - 31 de mayo 2001.

jueces quedó respaldado. La estructura del Estado de derecho quedaba resentida por el estilo autoritario de esta Administración.

En lo que respecta a la cualificación del trabajo de la Cancillería, en este Gobierno se hicieron algunos esfuerzos. Entre el 10 y el 15 de abril del año 2000, se realizó un seminario titulado “Hacia una Nueva Alianza Internacional”, reuniendo a más de noventa funcionarios de alto nivel, incluidos embajadores y ministros consejeros³⁵. El 1 de septiembre de 2003, se inauguró la Academia Diplomática, la cual organizó tres cursos –dos de tres días y uno de doce días– y cuatro charlas magistrales³⁶. En el último año de su gestión, se inició una actualización del escalafón diplomático en la que se revisaron 163 expedientes, se les dio ingreso a 25 aspirantes y se ascendió a 14 escalafonados. En todo ello, podemos ver unos primeros pasos, aún insuficientes. Eran medidas que más reflejaban la conciencia de una necesidad que la solución al problema detectado. También porque, en realidad, seguían abundando los cargos otorgados en función de compadrazgos y amiguismos, o por simple afinidad con el partido oficial. Estos quedaban mezclados con otros funcionarios de Cancillería que se caracterizaban por su labor esforzada, profesionalismo, capacidad y ética.

5. El período de la Administración de Saca

En el Gobierno de Saca, se le dio continuidad a cosas iniciadas en la Administración anterior. En el primer año de su gestión, la Academia Diplomática capacitó a 286 personas mediante la realización de 4 conferencias, 3 cursos y 1 seminario de cinco días. Un año más tarde, se realizaron 22 eventos en los que participaron unos 800 funcionarios. Se siguió en esta tónica hasta el final del período presidencial. En el último *Informe de*

Labores se habla de 9 actividades formativas y del comienzo de un sistema de educación a distancia, que alcanzó a 175 funcionarios. Además, el país fue sede de la VI Reunión de Directores de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos, en la que se elaboró el perfil del diplomático iberoamericano. Era la consecuencia de la iniciativa que arrancó al final del Gobierno de Flores, cuando se suscribió en Madrid la Declaración de Creación de la Asociación Iberoamericana de Academias Diplomáticas. También entonces se inició el proyecto de la construcción de la nueva sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya primera piedra fue colocada el último día del mandato presidencial, el 31 de mayo de 2004. En el Gobierno de Saca, también a finales del período, sería inaugurado el primer edificio. La ceremonia de conmemoración de los 150 años de existencia del Ministerio de Relaciones Exteriores serviría de ocasión para inaugurar la Plaza de las Banderas en los terrenos de Cancillería.

Todas estas actividades se enmarcaban en un sexto eje, que no se agregó sino hasta el año 2008, que planteaba “la modernización y el desarrollo institucional”. Desde el inicio de la gestión, el canciller Laínez había definido, en consonancia con lo dispuesto por la Administración anterior, cinco ejes. Un matiz de diferencia lo constituía el orden de los mismos: “la defensa de la soberanía por medio de la diplomacia” ascendía al primer lugar, y el “posicionamiento internacional” bajaba al segundo. Atender a “los salvadoreños en el exterior” escalaba del quinto al tercer puesto. El tema recibiría una mayor atención, elevando al rango de Viceministerio lo que antes había sido una Dirección General. Ahora se fusionaba lo relativo a “la cooperación internacional y la competitividad” que en tiempos de Flores aparecían por separado y detallando objetivos de empleo, inversiones y exportaciones. Nuevo era el cuarto eje de

35. *Memoria de Labores* del Ministerio de Relaciones Exteriores del 1 de junio de 1999 al 31 de mayo de 2000.

36. *Memoria de Labores* del Ministerio de Relaciones Exteriores 2003 – 2004.

la política exterior centrado en “la integración regional”.

Relativo a este último –y también al primero de los ejes– era todo lo relacionado con el diferendo fronterizo con Honduras. En el período 2004-2005, se comenzó a atender la situación de los connacionales que vivían en los bolsones, ahora bajo soberanía hondureña. Se proyectó un censo y un catastro, como primeros pasos hacia la legalización de las tierras ocupadas por salvadoreños. También hubo en un solo año hasta siete reuniones de la Comisión Especial de Demarcación. Se reforzó su labor en 2006-2007 con fotografía aérea. Al año siguiente, se inició la construcción del simbólico Puente de la Amistad Honduras-El Salvador. Finalmente, en julio de 2008 culminó el proceso de demarcación fronteriza terrestre, dando así cumplimiento a la sentencia de la Corte Internacional de La Haya de 1992.

Estos avances fueron acompañados de acuerdos de límites marítimos en el Golfo de Fonseca, con la Declaración de Managua. Nicaragua, Honduras y El Salvador se pronunciaban por la solución integral de los problemas limítrofes en sus aguas y acordaban declarar el golfo “zona de paz, desarrollo y seguridad”. Por otro lado, el país obtuvo la Presidencia pro t empore del SICA en el primer año del Gobierno de Saca y repetir a en 2008. En 2004-2005, se intensificaron los esfuerzos de integración, con nada menos que dieciocho reuniones de los presidentes centroamericanos. El Plan Puebla Panamá consiguió, en ese mismo año, obtener el 52% de los recursos previstos dándole impulso a ocho de sus iniciativas. De ellas destaca la Autopista Mesoamericana de la Información, la cual se reforzar a en 2009 con la Empresa Red Centroamericana de Fibras Ópticas (REDCA). Se impulsó la modernización y facilitación de aduanas en los pasos fronterizos, al tiempo que con Guatemala se acordó crear el Corredor Interoceánico para facilitar el flujo comercial entre ambos océanos. Paralelamente, había iniciado la ejecución de

la construcción del Puerto de La Unión, con financiamiento japonés, desde el primer año del presidente Saca. A las iniciativas económicas, vinieron a sumarse las relativas a otras áreas, como el Plan Centroamérica Segura, en el mismo año. Este deber a complementar el Plan Súper Mano Dura anunciado por el mandatario.

Este Gobierno tuvo que enfrentar las consecuencias negativas de supuestos “logros” de la Administración Flores, como el que se hubiera declarado a El Salvador “país de renta media”. El peligro era quedar excluidos de los programas de cooperación internacional, que priorizan a las naciones más pobres. En 2006 y 2007, hubo foros de los países así clasificados, en Jordania y España. En octubre de 2007, El Salvador fue sede de la II Conferencia Internacional de Cooperación con Países de Renta Media, en la que 17 organismos internacionales y 43 naciones consensuaron nuevos criterios, a fin de mantener los beneficios de la ayuda externa al desarrollo. En la siguiente Conferencia, en Namibia, ya hacia el final del período presidencial, el país estuvo también representado y ahí se lograron acuerdos concretos para sostener la cooperación a este grupo de países, entre los que nos encontramos.

Los doce meses más exitosos en materia de cooperación internacional fueron los correspondientes al período entre el 1 de junio de 2007 y el 31 de mayo de 2008, en los que El Salvador logró recibir un monto total de 236 millones de dólares. El año anterior ya se había obtenido una cantidad importante cifrada en 128 millones de dólares. La vicepresidenta, Ana Vilma de Escobar, por su parte, se encargaba de promover las inversiones privadas extranjeras y las exportaciones, revitalizando las instancias ya creadas anteriormente con este propósito, PROESA y EXPORTA. En 2006-2007, se hizo un estudio de cómo entrar al mercado de alimentos del Japón, de manera similar a como ya se había hecho con Taiwán. En 2005, la II Cumbre Centroamérica/Unión Europea concluyó anunciando el comienzo

de la negociación conjunta de un Acuerdo de Asociación. Se trata de un esfuerzo para lograr un TLC con el bloque de los 27 países europeos, que incluye aspectos no económicos, con rubros como democracia, derechos humanos y laborales. En lo económico, se busca un estatus más favorable que el vigente Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+). La negociación sigue avanzando al momento de redactar este escrito, no sin ciertas dificultades y retrasos con respecto al calendario inicialmente previsto.

El triunfo más notable de esta Administración en materia de cooperación fue, sin duda, el acceso a fondos de la Cuenta del Milenio ofrecidos por Estados Unidos. El país entró a competir por ellos en el período 2005-2006 presentando el proyecto de desarrollo de la Zona Norte. El Salvador consiguió una parte muy significativa del total ofrecido para toda la región cuando al año siguiente se aprobó un convenio de donación por 461.8 millones de dólares. Se creó entonces la llamada Corporación del Desafío del Milenio (MCC), para supervisar los avances de las obras previstas, en especial la Carretera Longitudinal del Norte, así como el cumplimiento por el país de una serie de indicadores y metas de carácter integral. La Administración de Saca dio comienzo a las primeras etapas del proyecto, el cual prosigue actualmente.

En el terreno propiamente diplomático, fue importante que la celebración del XV Aniversario de los Acuerdos de Paz incluyera una actividad organizada en Madrid, en forma de coloquios bajo el título "Desafíos de la Paz". Se desarrolló en enero de 2007 con la participación de protagonistas nacionales e internacionales del proceso negociador, como el líder socialdemócrata y expresidente español Felipe González, el ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, su representante en la mediación salvadoreña, Álvaro de Soto, y el diplomático paquistaní que fungió como

primer responsable de la Onusal, Iqbal Riza, entre otros. Como consecuencia de la buena imagen mundial por la exitosa transición democrática salvadoreña, el país fue invitado a formar parte de la Comisión de Consolidación de la Paz creada por la ONU en diciembre de 2005. Otros éxitos de la diplomacia salvadoreña fueron, en ese mismo año, la elección, como miembro del Comité Jurídico Interamericano de Justicia, de la salvadoreña Elizabeth Villalta, la inclusión en el Consejo de la FAO de Naciones Unidas y en el Comité Ejecutivo de la Organización Internacional de las Migraciones. El último año de gestión, Cancillería atendía ocho misiones permanentes en organismos internacionales (una más que dos años antes), tenía 62 consulados (uno más), 78 consulados honorarios (dos menos) y 36 embajadas (dos más).

Nuevas sedes diplomáticas abiertas durante la Administración de Saca fueron la de Austria y la de Trinidad y Tobago, ambas a mitad de su mandato. Fue acreditado un embajador salvadoreño en Qatar, el cual sería concurrente con la India, Kuwait y Bahrein. Lo más destacable fue el acercamiento hacia países árabes, con el especial involucramiento del mandatario. Saca viajó personalmente a Jordania y Egipto³⁷, dos de los Estados árabes considerados más moderados y pro occidentales. Por su parte, el canciller Laínez realizaba una visita oficial a Marruecos en julio de 2006, el cual correspondió anunciando que abriría una embajada para atender la relación con toda la región y que ubicaría la sede en San Salvador. También se establecieron relaciones diplomáticas con Argelia, Túnez y los Emiratos Árabes Unidos. En un gesto sin precedentes hacia la Autoridad Palestina, se nombró cónsul honorario a un salvadoreño residente en la Franja de Gaza. Al mismo tiempo, aprovechando que el presidente Óscar Arias había trasladado a Tel Aviv la embajada de Costa Rica, antes ubicada en Jerusalén, El Salvador hizo lo propio. Se atendían así por fin las resoluciones

37. Calificado pomposamente como "un hito" en la *Memoria de Labores* de 2006-2007.

de la ONU, evitando además quedar como único país en mantener su sede diplomática en la ciudad reivindicada como capital, tanto por los israelitas como por los palestinos. Se logró la comprensión de Israel, manteniendo la relación privilegiada y la abundante cooperación de que se venía disfrutando³⁸.

El trabajo diplomático de este Gobierno sufrió una especie de convulsión cuando se acercó el último año del mandato y se entró a una campaña electoral adelantada. En 2009, habría elecciones para diputados, concejos municipales y para presidente y vicepresidente, simultáneamente. Es el resultado de un defecto en la mecánica o diseño del sistema electoral sobre el que el autor había advertido trece años antes³⁹. Llegado el mes de enero de 2008, el canciller Francisco Laínez anunció que se iba a presentar como precandidato en el proceso interno partidario para definir quién sería postulado por Arena para la Presidencia de la República. Al mismo tiempo, renunció a su cargo de ministro para dedicarse por entero a la campaña. Recibió una cálida despedida en la asamblea de empleados convocada para tal fin. Se dice que contaba con la simpatía de muchos, por su trato afable y su habilidad en saber delegar tareas. Las consecuencias de su decisión no se harían esperar. En lugar de respetar el orden de jerarquía, el presidente Saca nombró nueva canciller a Marisol Argueta de Barillas, la que fungía como directora general de Política Exterior, en lugar de la viceministra Margarita Escobar, quien además, dada su larga carrera diplomática, podía tener lógicas aspiraciones. La decisión del presidente ha debido afectar la que parecía una larga amistad y el imprescindible trabajo en equipo

se resintió pues, según los abundantes testimonios recogidos, la tensión entre ambas funcionarios fue, a partir de entonces, inocultable.

Por otro lado, las aspiraciones del exministro Laínez recibieron un duro golpe cuando, meses más tarde, vino a darse cuenta de que él no era “el ungido”, es decir, el preferido por Casa Presidencial, sino el exdirector de la Policía, Rodrigo Ávila. Para muchos, el canciller había sido víctima de una estrategia política, de modo que Saca habría obtenido todo lo que quería: colocar al candidato de su preferencia y, al mismo tiempo, deshacerse de un rival al provocar la espontánea renuncia del ministro. Para algunos, era un problema de celos políticos debido a los numerosos contactos internacionales del canciller, siendo el área de política exterior algo muy cultivado por el propio presidente de la República. Para otros, era la popularidad de Laínez al interior del partido la causa de la suspicacia presidencial. El hecho de fondo que estaba tras esta situación era el que Saca había acaparado, por primera vez en la historia de Arena, ambos cargos: era el presidente del país y también del partido. No renunció a conducir su organismo de dirección, Coena, sino hasta el inicio de la campaña cuando cedió la jefatura del partido al candidato presidencial. Pero en realidad, el grupo aún a Saca seguía moviendo los hilos de la maquinaria partidaria, a menudo sin mayor coordinación y entrando en roces con el aparato oficial de campaña que dirigía el propio Ávila.

La actitud del mandatario venía de antes, simplemente se exacerbó en la coyuntura electoral. Ante las críticas por su creciente invo-

38. Algunas informaciones y valoraciones recabadas de Nelson Amaya Larromana, en entrevista ya citada.

39. “El fenómeno refleja una contradicción del sistema que define mandatos de duración diferenciada y está concebido según el criterio de la no simultaneidad; sin embargo, periódicamente produce la simultaneidad. Por lógica matemática —que no por lógica política—, cada quince años debe producirse el fenómeno de las superelecciones.” (Ribera, Ricardo: “Geometría y política”, San Salvador, ECA n.º 576., 1996; pág. 88). En otro artículo advertía: “Si algo conviene en este país es desdramatizar la política. Pero el mismo sistema electoral incide negativamente al propiciar momentos donde aparentemente todo está en juego y en los que el tensionamiento de las fuerzas políticas contendientes se vuelve inevitable” (Ribera, Ricardo: “Aritmética y política”, San Salvador, ECA n.º 579-580, 1997, pág. 83).

lucramiento en las actividades de su partido, respondió afirmando que él trabajaba de presidente de la República de 8 de la mañana a 4 de la tarde, que después de esta hora se sentía libre de participar en cualquier evento partidario, con los mismos derechos que cualquier ciudadano. Era una forma bastante inaudita de entender la alta investidura de su cargo, así como un comportamiento que rozaba la inconstitucionalidad. El presidencialismo tradicional del sistema político salvadoreño, no obstante, permitía que esta y otras actitudes hartamente discutibles quedaran, simplemente, en la impunidad. Tanto Saca como la canciller Argueta realizaron varias visitas “privadas” a Estados Unidos⁴⁰ con el objetivo declarado de recaudar fondos para la campaña electoral de Arena. Para tal fin, se organizaron cenas con empresarios salvadoreños residentes en el país del norte. Pero también hubo eventos similares con fundaciones y organismos ligados al Partido Republicano estadounidense, por lo que la procedencia de tales dineros bien podría haber sido señalada como una forma de injerencia foránea en asuntos internos de El Salvador. Se “equilibraba” tal incorrección por el hecho de que el mandatario y su partido asumieron, asimismo, un discurso injerencista en favor del candidato McCain y en contra del demócrata Obama. La historia haría un guiño malicioso ante tanto abuso cuando unos y otros, los republicanos de allí y los de acá, resultaron perdedores y, tanto allá como aquí, se impusieron la esperanza y el cambio. Después de la derrota de Arena, el todavía presidente Saca se recetó una última gira internacional “para despedirse” de sus amigos en el mundo. A costa del erario público. La comitiva la integraban más de veinte personas.

Visitaron varios países, hubo una audiencia con el Santo Padre y una cena con los reyes de España. Saca entendía las relaciones de Estado como relaciones personales.

El último gran evento diplomático que tuvo lugar en El Salvador durante su gestión fue la XVIII Cumbre Iberoamericana, programada para octubre de 2008, en plena recta final de la campaña electoral. Haber conseguido ser sede del foro que reúne a toda la comunidad latinoamericana, más España, Portugal y Andorra de la parte europea, era de entrada un logro que, además, podía dar réditos políticos al partido de gobierno. Sin embargo, su propia torpeza política e intransigencia ideológica dio al traste con tal posibilidad. La cosa no empezaba con buen pie cuando en la propia ceremonia de inauguración lo más notable fueron las ausencias: de veintidós países participantes, faltaban nueve jefes de Estado o de Gobierno⁴¹.

El lema central era “Juventud y Desarrollo”, y en torno al tema de los derechos de los jóvenes venía preparándose un documento para ser aprobado por unanimidad al término de la Cumbre. Pero la cobertura mediática durante el evento alertó de las referencias que contenía el borrador sobre los derechos sexuales y reproductivos, lo que levantó una gran polémica de tintes moralistas. Buena parte de los voceros de Arena se pronunciaron contra tal pretensión, sumándose a posturas de sectores conservadores y religiosos. Al final pasó algo insólito: el país anfitrión, que propuso el tema central, resultaba el primero en boicotear su principal resultado al negarse a suscribir la Convención Iberoamericana de

40. Las irónicas comillas se justifican porque tales visitas no oficiales eran financiadas con fondos del Estado, es decir, con los impuestos de todos los ciudadanos, simpatizantes o no del partido oficial.

41. En esa coyuntura, publicamos el siguiente comentario: “El partido salvadoreño en el Gobierno recoge la cosecha de lo que sembró. Sus posturas ideologizadas se han exacerbado durante la campaña electoral. En ella ataca e insulta a gobernantes y países a los que considera “enemigos”. Mala táctica, cuando toca después ser anfitrión y auspiciador de unidad continental. En una región que ha virado ostensiblemente hacia la izquierda, su aislamiento es notorio. Su capacidad de influencia, nula” (Ribera, R.: “Una Cumbre de poca altura”, en la sección de opinión del periódico digital El Faro, edición del 03.11.2008. Puede leerse en el siguiente enlace: http://archivo.elfaro.net/secciones/Opinion/20081103/opinion4_20081103.asp).

los Derechos de los Jóvenes, a pesar del apoyo explícito que había dado el secretario general de la ONU, en su saludo inaugural retransmitido en teleconferencia, para que fuese ratificada. Pudo más la postura ideologizada y el cálculo político en plena campaña eleccionaria.

Era una sombra más de las muchas que dejó la diplomacia salvadoreña en la recta final del mandato presidencial. Por ello, resulta chocante que la ministra, en su discurso de presentación del *Informe de Labores* ante la Asamblea Legislativa –prácticamente, su despedida– haya expresado: “Hemos alcanzado los objetivos de esos seis ejes prioritarios y avanzado en muchas metas adicionales”. Triunfalista y exagerada suena también la frase inicial de su pieza oratoria: “La política exterior es la base fundamental del ejercicio de las relaciones internacionales entre los Estados y se constituye en la función más importante de la proyección de las políticas públicas de un país”. La segunda parte es claramente cuestionable, pues el principal testigo y juez de las políticas públicas es, evidentemente, el pueblo al que van destinadas; es hacia él a donde debe hacerse la proyección. Las palabras a veces traicionan la verdad oculta de quien las pronuncia. El último Gobierno de Arena no supo estar a la altura y las relaciones internacionales no iban a salvarlo de la factura que internamente la población terminó por pasarle. Fue el pueblo quien decidió su propia versión de la historia, el 15 de marzo de 2009. Las arcas estatales vacías que heredaba el nuevo Gobierno demostraban qué tan acertada fue su decisión.

6. Conclusiones y perspectivas

La política exterior salvadoreña en los veinte años que hemos estudiado y analizado refleja lo que fueron los cuatro gobiernos de Arena. Los dos primeros, instalados en el contexto del conflicto armado y de la inmediata posguerra, fueron encabezados por líderes que, además de ser dirigentes de su partido, al mismo tiempo eran parte de la elite económica de El Salvador. Su llegada a la

Presidencia de la República parecía justificar la idea –muy extendida entre sus críticos– de que Arena es el partido de la oligarquía. Tanto Cristiani como Calderón Sol habían alcanzado la cúspide del poder como representantes directos de la clase dominante. Retomaba esta la conducción del país, tras la mala experiencia de haber permitido que por cinco décadas los militares se hiciesen cargo del gobierno, provocando al fin una guerra civil que después fueron incapaces de ganar, al tiempo que las fuerzas de izquierda revolucionaria se robustecían y acrecentaban su influencia en la sociedad.

Terminada la década de los años ochenta, la clase dominante se convertía en clase dirigente, controlando el poder económico y el político, además del mediático, que cada vez tiene una mayor importancia a la hora de moldear la opinión pública en una sociedad más moderna y democrática, como es la salvadoreña a partir de los noventa. Así, los primeros dos periodos presidenciales de Arena se aprovecharon para anular los intentos democristianos de impulsar un modelo comunitarista que combinaba la actividad del sector privado con empresas estatales en los sectores claves de la economía, más el control por el Estado de la banca y de la exportación del café. Lo inmediato fue revertir las reformas estructurales que Duarte, apoyado por Estados Unidos, implementó. Ahora, asimismo con el sostén norteamericano, se impulsaba una estrategia inspirada en la doctrina neoliberal de libertad absoluta para el mercado, repliegue del Estado de la esfera económica, desarrollo del sector servicios, abandono del agro y reorientación productiva hacia las exportaciones “no tradicionales”. La mayor vinculación del capital salvadoreño con el capital mundial se reforzaba con la prioridad a la atracción de la inversión extranjera y el ingreso al país de empresas transnacionales. El eje del modelo económico era el fomento del consumismo; su complemento, la emigración masiva y la gran cantidad de divisas que ingresaban como remesas familiares y que permitían financiar el consumo.

La política exterior de la época estuvo muy condicionada por esta reestructuración interna. Al mismo tiempo se atendían los requerimientos del proceso de paz y del inicio de la transición democrática. Esta se consolidaba con bastante éxito y daba unas básicas condiciones de estabilidad y gobernabilidad, inexistentes antes en la historia reciente del país, pero no se basaban en un real consenso social, y los intentos por impulsar un “plan de nación” que lo cristalizara –durante el período de Calderón Sol– no fue más allá de una cúpula de intelectuales y tecnócratas que no reflejaban el sentir de la sociedad. Más que ser una política de Estado, las líneas de la política internacional expresaban solo directrices del Ejecutivo. Se trataba de una diplomacia al servicio de las necesidades del modelo económico de Arena.

Los éxitos electorales del principal partido de oposición, el izquierdista FMLN, en 1997 hicieron cundir la alarma en el partido oficial. La postulación de Flores en las elecciones presidenciales de 1999 respondía a esa preocupación, al tiempo que la integración de más empresarios y millonarios al seno del Comité Ejecutivo de Arena (Coena) provocaba fuertes críticas internas en el sentido de que el partido había sido “privatizado”. Se había convertido –según palabras de Gloria Salguero Gross, una de las fundadoras y con largo currículo político– en “Arena S.A. de C.V.”. Con Flores y después con Saca, se entraba en otra etapa, caracterizada por el ascenso de una generación más joven y no perteneciente a la argolla oligárquica. Compuesta básicamente por políticos sin grandes fortunas, el relevo mostraba la tendencia de la derecha a profesionalizar la política, retornando los hombres de empresa a su propio mundo, el de los negocios, y la situación se “normalizaba” en el sentido de dejar la política a los políticos.

Sorprendentemente, en vez de acompañarse de una progresiva desideologización,

superando definitivamente el duro discurso anticomunista y promoviendo valores propios del liberalismo político, sin renunciar a la receta económica neoliberal, los dos últimos gobiernos de Arena resultaron muy beligerantes en lo ideológico y en lo político. Esto afectó en gran medida la política exterior marcada por lo ideologizado de sus posturas, la agresividad del discurso y el decantamiento de las prioridades en la escena internacional. Coincidió con el neoconservadurismo que predominaba en Washington desde la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca, en enero de 2001, con cuyas posturas “neocon” ambos gobernantes salvadoreños tuvieron muy buena sintonía. Pero con el nacimiento del siglo XXI, también se daba el progresivo giro a la izquierda en casi todo el continente latinoamericano. En estos diez años, El Salvador aparecía cada vez más aislado y distante de América Latina.

Con la histórica victoria del FMLN y de Mauricio Funes, su candidato presidencial, en las elecciones de 2009, por primera vez la derecha perdía el control del Ejecutivo y el país iniciaba un nuevo rumbo con el gobierno del cambio. También en política exterior se planteaba una nueva concepción, otras prioridades y diferente estilo. La “visión” del Ministerio de Relaciones Exteriores enfatiza que el país sea reconocido, entre otras cosas, como promotor de los derechos humanos, la democracia, la paz, el diálogo, la integración regional y las relaciones con todos los países del mundo⁴².

En conclusión, aunque en el terreno de las relaciones internacionales hay siempre muchos elementos de continuidad, también era importante imprimir fuertes dosis de cambio a la diplomacia salvadoreña. Lo decisivo tenía que ser marcar el viraje, camino a una verdadera universalización de nuestra relación con los distintos pueblos y Estados del mundo; superar la estrechez de miras y la mezquindad

42. Planteado en el Plan Estratégico Institucional 2009-2014 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ideológica; mostrar apertura a los posibles intercambios de todo tipo, poniendo en el centro el beneficio de nuestra población antes que los intereses partidarios o de particulares, por muy poderosos o influyentes que puedan ser; no permitir que los puestos diplomáticos se usen para premiar lealtades políticas o favorecer amistades del poder, sino promover la profesionalización e imprimir una mística de trabajo, de entrega y de auténtico servicio a la patria y a nuestro pueblo.

Fuentes

Entrevistas

- con Roxana Ábrego, directora general del Servicio Exterior, el 10 de agosto de 2010.
- con Nelson Amaya Larromana, director general adjunto de Política Exterior, el 27 de julio de 2010.
- con el embajador Carlos Adrián Velasco, asesor de la Dirección General de Política Exterior, el 27 de julio de 2010 y el 10 de agosto de 2010.

Memorias de Labores

Memorias de Labores anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el período 1989-1990 hasta el período 2008-2009.

Reseña Histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1858-2008.

Plan Estratégico Institucional 2009-2014 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Memoria de Labores 2009-2010, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Referencias bibliográficas

Aguilar Urbina, Francisco José: “Desmovilización, desmilitarización y democracia en Centroamérica”, San

José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano / Centro Internacional para Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, 1994.

Brizuela de Ávila, María Eugenia: “Discursos y artículos”, dos tomos, San Salvador, s. n., 2003 y 2004.

Ellacuría, Ignacio: “El desmoronamiento de la fachada democrática”, ECA #475, mayo de 1988, San Salvador: UCA Editores.

Ellacuría, Ignacio: *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989). Escritos políticos*, tres tomos, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1991.

Guerra y Guerra, Rodrigo: *Un golpe al amanecer. La verdadera historia de la Proclama del 15 de octubre de 1979*, primera edición, San Salvador: Índole Editores, 2009.

Krämer, Michael: *El Salvador: unicornio de la memoria*, segunda edición, San Salvador: Museo de la Palabra y la Imagen, 2009.

Lungo, Mario: *La lucha de las masas en El Salvador*, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1987.

Menjívar Ochoa, Rafael: *Tiempos de locura: El Salvador 1979-1981*, tercera edición, San Salvador: Flacso-Índole Editores, 2008.

Montalvo, Atilio: *Los acuerdos de paz un año después*, San Salvador: Centro de Investigación y Acción Social, CINAS, 1993.

Montobbio, Manuel: *La construcción de la democracia en El Salvador*, Madrid: Centro de Estudios de Política Americana, CEPA, 1997.

Ribera, Ricardo: “Entre el humanismo y el neoliberalismo. Análisis político-filosófico del Informe de la Comisión Nacional de

- Educación, Ciencia y Desarrollo”, ECA n.º 561-562, julio-agosto 1995, San Salvador: UCA Editores.
- Ribera, Ricardo: “Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios”, Colección Aportes n.º 3, San Salvador: FLACSO, 1996.
- Ribera, Ricardo: “Geometría y política. Contribución al debate sobre el sistema salvadoreño de partidos”, ECA n.º 576, octubre 1996.
- Ribera, Ricardo: “Aritmética y política”, ECA n.º 579-580, San Salvador: UCA, 1997.
- Ribera, Ricardo: *Pinceladas para un cuadro de la transición*, San Salvador: Ediciones para el debate/Talleres Gráficos UCA, 1997.
- Ribera, Ricardo: *Historia contemporánea: análisis e interpretaciones*, San Salvador: UCA Editores, 2.ª edición, 2008.
- Ribera, R.: “Una Cumbre de poca altura”, *El Faro*, edición del 03.11.2008; link: http://archivo.elfaro.net/secciones/Opinion/20081103/opinion4_20081103.asp
- Ribera, Ricardo: “Epílogo a la segunda edición”, en Krämer, *opus cit*; 2009.
- Rosa, Herman: “AID y las transformaciones globales en El Salvador. El papel de la Política de Asistencia Económica de los Estados Unidos desde 1980”, Managua: CRIES, 1993.
- Samayoa, Salvador: *La reforma pactada*, San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2002.
- Segovia, Alexander: *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, Guatemala: F&G Editores, 2002
- Spence, et. al.: *Chapultepec: cinco años después*, Cambridge: Hemisphere Initiatives, 1997.
- Tinoco, Víctor Hugo: *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, México: Editorial Mestiza, 1989.
- Nota: Agradezco por su colaboración a Roxana Ábrego, Nelson Amaya Larromana, Carlos Adrián Velasco, Carlos Abarca Gómez, Gerardo Masferrer, Olinda Gómez, a varios amigos funcionarios y empleados de Cancillería.