

## Comentarios

### ¿Cuánto cambio requiere la paz? Las experiencias de El Salvador y sus enseñanzas

Heidrun Zinecker\*

#### 1. *Peacemaking*: el caso modelo de El Salvador

Con los Acuerdos de Paz de Chapultepec, firmados el 16 de enero de 1992 por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, se puso fin a doce años de guerra civil; una guerra que se cobró la vida de 75,000 víctimas, es decir, el 1.4% de la población de aquel entonces. Esta cifra corresponde a una tasa anual promedio de 139 homicidios por cada 100,000 habitantes. A título de comparación: en Guatemala, donde, en números absolutos, el conflicto armado dejó 150,000 muertos, es decir, el doble, pero en un período tres veces mayor, la tasa anual correspondiente no alcanzó ni la mitad (59.5 víctimas/año). El conflicto armado en El Salvador, por lo tanto, no solamente fue un conflicto con estructuración especial y bifurcado en dos frentes claros, sino que también tuvo una intensidad de violencia especialmente alta; por ende, se trataba de una guerra civil clásica. El proceso de paz (llamado *peacemaking* en la literatura anglosajona) que condujo al fin de la guerra fue igualmente clásico en cuanto a su transcurso y a su constante y creciente componente de cooperación. Fue tan clásico que en la literatura pertinente es tratado como un caso modelo.

La tendencia hacia la paz de las dos partes de la guerra civil, el FMLN y las Fuerzas Armadas del Gobierno, se volvió dominante cuando, una vez terminada la Guerra Fría, después del derrumbe del socialismo europeo y en el contexto de la tercera ola de democratización, sus posibilidades de obtener financiación desde el exterior se minimizaron definitivamente, sin que estuvieran a la vista otras alternativas financieras. Para ambos bandos, la capacidad de reclutamiento de nuevos combatientes se había reducido, especialmente después de la ofensiva guerrillera de

\* Investigadora de la Fundación de Hesse para la Investigación sobre Paz y Conflictos, de Alemania. Correo electrónico: zinecker@hsfk.de

noviembre de 1989 —fracasada en cuanto al logro de sus pretensiones— y el asesinato de los seis padres jesuitas de la UCA. De esta manera, ya no se podían tener expectativas de una victoria militar sobre el oponente, y con ello, las partes del conflicto no se vieron amenazadas en su supervivencia, pero sí en sus posibilidades de crecimiento, necesarias para un escalamiento de la guerra.

Sería erróneo, sin embargo, concluir que la paz en El Salvador se hubiera logrado solamente como consecuencia de la presión internacional. No se podría explicar entonces por qué en Colombia, bajo las mismas condiciones exteriores, el conflicto armado sigue vigente hasta la fecha y por qué en Guatemala tuvieron que pasar casi cinco años más para que fuera posible definir la paz. Y como declarara el negociador de paz enviado por las Naciones Unidas, Álvaro de Soto, tampoco se trataba en El Salvador de “[...] un conflicto que pudiera solucionarse solamente por un convenio entre las superpotencias y que le hubiera dejado a los muchachos de las Naciones Unidas la mera tarea de poner orden”<sup>1</sup>. Más bien, El Salvador se convirtió en un caso modelo de *peacemaking* porque, por un lado, tras haber estado aprendiendo de forma independiente en el proceso de paz, las dos partes en guerra estaban en condiciones de aceptar un horizonte de compromiso practicable como segunda mejor solución (*second best solution*); y porque, por otro, la ONU y su negociador de paz Álvaro de Soto, tras una interacción fructífera con las partes negociantes y gracias a una gestión prudente, fueron capaces de lograr, en poco tiempo y superando cuellos de botella reales y/o hipotéticos, que los resultados del aprendizaje de ambas partes desembocaran en un compromiso por la paz.

### 1.1. Aprendizaje de las partes en guerra

En El Salvador, las partes en guerra no realizaban *surf* sobre la tercera ola de demo-

cratización, aunque tampoco hicieron fuerza contra la misma. La presión internacional de adaptación aquí no funcionó tanto por la fuerza persuasiva del ideal democrático que llegaba desde afuera, y que simplemente habrían tenido que copiar, sino porque las partes en conflicto, o sus organizaciones, solamente podían sobrevivir si ellas mismas se esforzaban por profundizar en las ideas nuevas, más democráticas.

En los procesos de aprendizaje de ARENA y del FMLN, que se desarrollaron en forma paralela por un período de 12 años y que finalmente convergieron en un pacto de paz, el nuevo marco ordenador de una paz negociada no estaba intencionado desde un principio, es decir, desde los inicios del proceso de aprendizaje correspondiente. Este proceso fue surgiendo como resultado de las automodernizaciones paralelas de ambas organizaciones hacia una “nueva derecha” y una “nueva izquierda”. Cada una de las partes dominó el arte de aprender de tal forma que la contraparte no lo podía interpretar como debilidad. A sabiendas de que un compromiso resultaría inviable si la contraparte quedaba excluida, en el proceso de negociación se reconocieron mutuamente la capacidad de aprender y de modernizarse del otro.

Ambos actores realizaron, pues, un aprendizaje de bucle doble (*double-loop-learning*). Dicho aprendizaje presupone cambios fundamentales de preferencias. Las partes en guerra realizaron sus cambios de preferencias, pasando de la guerra a la cooperación, pero ante todo y de manera previa, cambiaron sus ideas de dominio, alejándolas de aquellas que habían correspondido a su mejor solución (*best solution*) original: la élite dominante se iba alejando del autoritarismo practicado, y el FMLN tomaba distancia de la revolución por la vía armada a la que había aspirado. Durante las negociaciones, este aprendizaje de bucle doble (*double-loop-learning*) se complementaba con un aprendizaje de bucle simple (*single-loop-*

1. Álvaro de Soto, “UN-Vermittler: Die UNO-Verhandlungen in El Salvador fielen dem Krieg nicht zum Opfer”. En Radio Venceremos, boletín 145, 15 de febrero de 1991, p. 3. (Cita traducida del alemán.)

*learning*) que permitía desintegrar la segunda mejor solución (*second best solution*) en partes practicables, volviéndola así implementable. Por parte del Gobierno fue ejemplar, en ese sentido, que estuviera dispuesto a renunciar a la prerrogativa del Ejército; en el FMLN lo fue también el cambio de posición de un ejército global revolucionario hacia la fusión de ambos ejércitos, el reconocimiento de las fuerzas armadas del Gobierno como ejército único y la posibilidad de integrar a una parte de sus combatientes en una policía nacional nueva.

El compromiso de las negociaciones y la segunda mejor solución lograda entre el FMLN y el Gobierno era del tipo “Tú renuncias a la dictadura militar y consientes un cambio de régimen, y, a cambio, yo renuncio a la exigencia del cumplimiento de mis pretensiones socio-económicas y, por ende, a un cambio revolucionario de sistema por la vía armada”. La disposición de ambas partes en guerra a hacer concesiones surgió en el curso de las negociaciones de paz, y fue ejemplar porque, en un corto lapso de tiempo, fue posible lograr un compromiso de paz equidistante de la posición máxima de cada una de las partes al inicio de las negociaciones, cuyo objetivo en ese momento aún era la capitulación del adversario. Sin embargo, dicho compromiso no era equidistante de las ambiciones originales de poder que tenían ambas partes al iniciarse el conflicto. Mientras que la élite dominante no tuvo que abandonar ninguna de sus ambiciones, el FMLN tuvo que renunciar a todas: la élite se quedó con el poder, y el FMLN no pudo conquistarlo. No obstante, a este respecto no habría sido posible llegar a un compromiso negociado, menos bajo la forma de una división del poder.

El compromiso sólo fue factible transponiéndolo al nivel del régimen, es decir, al cambio de un gobierno militar por un gobierno civil, y de un régimen autoritario a un régimen más democrático. Esto se había vuelto posible porque la élite se había modernizado, tanto económica como políticamente, y ya no necesitaba al Ejército como garante de su hegemonía: podía prescindir fácilmente de

él, ya que con el partido ARENA se había ido formando un reemplazo que, por ser civil, estaba más acorde con las exigencias de la presión exterior de adaptación. En cuanto al FMLN, la paz no fue alcanzada porque éste hubiese abandonado el proyecto socialista de inspiración marxista, sino porque las condiciones de una guerra civil en la cual no lograba obtener la victoria lo movieron a buscar el mismo sistema de valores ideológicos por otra vía, la pacífica. Su ideología y su visión a largo plazo se han mantenido iguales. Solamente sus posiciones políticas “de mediano alcance” se modificaron como resultado de su aprendizaje. Sin embargo, al no existir más “la grapa integradora” de la guerra, las controversias sobre esas posiciones políticas condujeron a que integrantes del FMLN se separasen de él.

Así, pues, el éxito en la finalización del conflicto, consignado en 1992 en el castillo de Chapultepec, fue cuestión de una avenencia, no de reconciliación, ya que el FMLN y el Estado no habían llegado a valores idénticos, sino que habían partido de puntos óptimos divergentes y en una negociación progresiva, movida por intereses egoístas pero resultante en concesiones bilaterales, habían ido reduciendo cada vez más sus pretensiones.

## 1.2. Gestión prudente de las negociaciones

Después de que, entre agosto de 1983 y abril de 1990, se habían llevado a cabo diálogos de paz en los cuales, en comparación con la importancia asignada al conflicto armado, la cooperación para la paz todavía era de importancia subordinada (meramente táctica), y los acuerdos eran considerados sólo como un “empaque” para la capitulación de la otra parte, de abril de 1990 a enero de 1992 tuvieron lugar negociaciones en las cuales ambas partes, de una manera paulatina, le asignaron un valor estratégico a la cooperación para la paz. El proceso mismo de la negociación fue extraordinariamente comprimido, tanto en términos de tiempo —no duró ni siquiera dos años— como también de contenido. Gracias

a una gestión prudente de las negociaciones bajo la dirección de la ONU, al final del proceso se pudo registrar en El Salvador un éxito en materia del arreglo del conflicto con todas las organizaciones guerrilleras asociadas en el FMLN. Para la ONU la situación era nueva. Hasta aquel entonces, nunca había servido de mediadora en el conflicto interno de un Estado miembro, y menos aún en un país latinoamericano.

¿Cuáles son las enseñanzas universales en materia de arreglo de conflictos que se pueden extraer del proceso salvadoreño? En una guerra simétrica —como la del caso salvadoreño—, en la cual existe un empate político y militar, es fundamental para el inicio de las negociaciones de paz que ambas partes perciban como tal el conflicto (simétrico, en situación de empate), abandonando de esta manera su deseo de llegar a una paz basada en la victoria. También es esencial que ninguna de las partes establezca condiciones previas para el inicio de las negociaciones. En todo caso, no solamente es posible dialogar cuando la guerra aún perdura, es decir, sin llegar a un armisticio previo, sino que también se puede negociar e incluso llegar a un acuerdo de paz. Las partes bien pueden partir de posiciones máximas de apertura, pero éstas no pueden ser arbitrarias. Exigir la capitulación del adversario y querer evitar con ello cualquier concesión, no sirve para facilitar el inicio de las negociaciones.

Aunque en el curso del diálogo para la paz todavía no sea indispensable, al momento de iniciarse las negociaciones sí debe haberse producido ya el traspaso cognitivo de la preferencia del conflicto a la de la cooperación. Desde ese momento se trata exclusivamente de encontrar, por medio del cambio de los objetivos, ajustes incrementales a condiciones modificadas, con el fin de maximizar la ganancia (*winning*) y minimizar la pérdida (*losing*). En esto puede llevarse al extremo la doble vía de cooperación y conflicto, aprovechándola al máximo en beneficio propio e incluso amenazando con el conflicto. De esta manera se pueden explicar los retrocesos momentáneos

en las negociaciones; retrocesos que desde luego se produjeron también en El Salvador.

En El Salvador quedó demostrado que en las negociaciones no debe haber ningún tabú temático. El hecho de que sea normal partir de posiciones máximas de apertura no debe tener efectos negativos sobre la discusión de la agenda. El caso salvadoreño muestra que resulta favorable empezar con los temas menos conflictivos (la negociación del Acuerdo de San José sobre derechos humanos solamente duró 14 horas), tratar el tema central en la mitad de la agenda del proceso de negociación (la desmilitarización demandó 19 meses de negociación) y posicionar los temas máximos —especialmente conflictivos— al final de las negociaciones (el Acuerdo de Nueva York sobre el cambio socio-económico requirió 7 meses de trabajo intensivo previo, aunque sólo se negoció durante 23 días).

Una vez garantizado el asunto central de las negociaciones, las conversaciones sobre otros temas terminan siendo accesorias. Así, la negociación sobre la Comisión de la Verdad solamente duró un día, y aquella sobre el sistema de justicia y el sistema electoral sólo requirió de tres horas. El paso de una negociación en dos fases a una negociación comprimida de una sola, en la cual se negociaron todos los temas relevantes, aunque en dos mesas con temáticas diferentes, dio buenos resultados. Esta fase tuvo lugar antes del fin de la confrontación armada, es decir, antes del armisticio. Por ello, la cuestión del armisticio debe posicionarse al final de las negociaciones, porque solamente puede ser el resultado —no la condición— de un pacto sobre contenidos de negociación. En El Salvador, el cese de las hostilidades había sido discutido sin éxito en dos rondas de negociación, entre los meses de abril y junio de 1991; pero después, entre octubre de 1991 y enero de 1992, fue negociado exitosamente, tanto que sólo tomó cinco días definirlo.

Fijar la agenda de las negociaciones es de importancia crucial para el paso del diálogo para la paz a la negociación de la paz. La

formulación del asunto central de la negociación, sobre el cual es ineludible llegar a un compromiso (en El Salvador fue la desmilitarización), es el requisito para el paso de la negociación a la conclusión de la paz. En torno a este asunto central del conflicto hace falta una búsqueda conjunta de la solución. La importancia de la cooperación para la paz va creciendo frente a la del conflicto armado en la medida en que es exitosa la búsqueda de esta solución. El acuerdo sobre una reforma constitucional puede ser un requisito necesario para el éxito de las negociaciones, pero es especialmente difícil de conseguir: la discusión sobre la reforma constitucional en El Salvador ocupó exactamente el mismo tiempo que el proceso de negociación sobre las cuestiones socio-económicas; un tiempo que sólo fue superado por el que requirió el tema de la desmilitarización. Sin embargo, de la duración de la negociación sobre un tema determinado no se puede sacar conclusión alguna acerca del resultado de la misma: mientras que en El Salvador se logró un compromiso equidistante sobre la desmilitarización y la reforma constitucional, el FMLN tuvo que hacer concesiones en cuanto al tema de la transformación socio-económica.

La realización de las negociaciones sobre la base de una presión externa de continuarlas —una característica inmanente a ellas— es indispensable para el triunfo de las mismas, y se alimenta de la búsqueda conjunta de soluciones y de los éxitos correspondientes, así como de la amenaza del descrédito internacional de las partes negociadoras en caso de fracaso. Tanto interrupciones como cuellos de botella se presentan también en el proceso de negociación más continuo y más comprimido, incluso en la parte final del mismo, pero son superables. La ONU como mediadora está en condiciones de garantizar esa continuidad de las negociaciones de paz ya iniciadas, mas no de crear negociaciones de la nada.

Al menos en un conflicto bifurcado como el de El Salvador, negociaciones exitosas son posibles también sin la participación de la sociedad civil, pero requieren del involucramiento decidido de las Fuerzas Armadas (adversario

directo de la guerrilla), o al menos que éstas toleren el proceso de paz. Mientras que en El Salvador, a diferencia de Guatemala, la sociedad civil no intervino en el proceso del arreglo del conflicto, las Fuerzas Armadas tomaron parte en las negociaciones por medio del Jefe Suplente del Estado Mayor. De allí se deduce que la presencia de militares en la mesa de negociación fue un requisito para el éxito del proceso.

Para la continuidad del proceso de negociación también hace falta la continuidad de técnicas probadas de arreglo de conflictos. La flexibilidad, tal como se dio en El Salvador, es buena. Sin embargo, excesivas ganas de experimentar, que no se basen en una búsqueda seria de compromisos, desvalorizan la flexibilidad, como lo muestra el ejemplo de Colombia. En este sentido, la fijación de fechas tope (*deadlines*) suficientemente flexibles, resulta favorable para una dinámica ascendente de las negociaciones y para su éxito. También quedó demostrado que la confidencialidad de las conversaciones de paz y/o la exclusión del público de las negociaciones tuvo efectos positivos, porque con ello se pudieron evitar tanto las indiscreciones como una presión pública contraria a la racionalidad de las negociaciones. Además, delegaciones de negociación de alto rango y estables en cuanto su conformación han dado buen resultado. También resultó ser sensata una división de las tareas y temas en varias mesas de negociación (hubo una separación de temas políticos y militares).

El proceso de paz en El Salvador, por lo tanto, estuvo ligado a tres factores de igual peso, que sólo combinados pudieron llevar al éxito. El primero, un proceso terminado de aprendizaje de bucle doble de las partes en conflicto y en negociación, sobre la base de cálculos de costo-beneficio paulatinamente cambiantes. Este aprendizaje anticipaba, en base a ideas sobre la segunda mejor solución, un compromiso negociado equidistante sobre contenidos, y sólo pudo implementarse en las conversaciones de paz por medio de más aprendizaje de bucle simple práctico. El segundo, un punto de inversión de las decisiones, claro en cuanto a su momento y

contenido, con base en la inversión súbita y definitiva de los cálculos de costo-beneficio hasta entonces vigentes, alejándose de la continuación de la guerra y acercándose al compromiso de la paz en el mes de noviembre de 1989. Esto se produjo cuando a la certeza de ambas partes sobre el empate militar se agregó una presión internacional de adaptación y una súbita pérdida de recursos. Y finalmente, la intervención de la UNO como mediadora, garantizándole a la negociación del conflicto continuidad en el tiempo y densidad en cuanto a los contenidos.

Si a El Salvador se le alaba, con plena justicia, como un “modelo de la paz”<sup>2</sup> o incluso como “*jewel in a crown of thorns*”<sup>3</sup>, esto tiene que ver también y ante todo con la capacidad de aprendizaje de ARENA y el FMLN, gracias a la cual se pudo poner fin a una guerra brutal. Este aprendizaje independiente fue una condición sine qua non para la conclusión de la paz, ya que la guerra tampoco había sido una guerra de suplentes, sino que tenía causas de conflicto propias. He subrayado tanto la capacidad de ambas partes para el aprendizaje paralelo (no conjunto) como para encontrar compromisos, porque esto no sólo es ejemplar para facciones que hoy en día están activas en la guerra y que aún tienen que andar camino para materializar la paz, sino también para ARENA y el FMLN, ya que la guerra ha terminado en El Salvador, pero no así la violencia.

## 2. *Peacebuilding*: ambivalencias de una paz difícil

A diferencia del *peacemaking*, que concluye en el cese del conflicto armado por medio de un acuerdo de paz, *peacebuilding* hace referencia al proceso posterior en términos de contenido y tiempo: el de la implementación de la paz. Este proceso fue difícil en El

Salvador, más difícil que el proceso de paz. La paz mientras se consolida presenta toda una serie de ambivalencias. Algunas de estas ambivalencias pueden ser generalizadas para sociedades de posguerra posautoritarias, por ejemplo:

- Los acuerdos de paz cooperativos están sujetos a una implementación no cooperativa; las nuevas instituciones anticipadas por el acuerdo de paz tienen que funcionar con anterioridad a su misma creación.
- El requisito de implementar el ejercicio de la libertad en el tiempo de transición a la democracia, se enfrenta a la necesidad simultánea de tener que restringir dicha libertad a causa de la intensa violencia de posguerra.
- Un compromiso de negociación, logrado en las conversaciones de paz, entre élites y masas como partes de igual peso no significa la perpetuación de este equilibrio en los tiempos posteriores a la consecución de la paz.
- La indispensabilidad de la intervención del Estado para la implementación de la paz choca con la exigencia simultánea de que éste se retire en el contexto del ajuste estructural.

Otras ambivalencias tienen validez general, pero sólo para aquellas sociedades de posguerra que previamente tuvieron dictaduras militares largas. Por ejemplo:

- Con el retiro de las Fuerzas Armadas de la política interior, exigido por los Acuerdos de Paz, se releva a este actor —que por décadas había figurado como *state builder*<sup>4</sup>— de su función de garantizar la seguridad interna sin que su reemplazo, la Policía Nacional Civil, ya esté o pueda estar en condiciones de funcionar cabalmente.

2. Ver Michael Krennerich, *Krieg und Frieden in Nicaragua, El Salvador und Guatemala* [Guerra y paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala]. En Petra Bender (ed.), *Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90en Jahren* [América Central: ¿paz – democracia – desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en los años 90], Frankfurt, 1993, p. 135.

3. Robert C. Orr, *Building Peace in El Salvador: From Exception to Rule*. En Elizabeth M. Cousens y Chutan Kumar (eds.), *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder, 2001, p. 153.

4. Actor que participa en el proceso de construcción del Estado.

- La izquierda, cuya meta máxima en sociedades posautoritarias consiste en no permitir un restablecimiento del autoritarismo, en el contexto de la criminalidad violenta tiene que reconocer que su clientela —los marginados sobre todo— no sólo se compone de víctimas, sino también de autores de delitos. En vista de este dilema, la izquierda se encuentra ante el —para ella insoluble— problema de encontrar opciones a corto y mediano plazo en el campo político que ahora reviste mayor importancia.
- La derecha, que anteriormente había sido el soporte del autoritarismo del cual abjuró con los Acuerdos de Paz, se ve obligada a recurrir de nuevo a la mano dura en la lucha contra la criminalidad violenta, porque las nuevas instituciones dirigidas por ella misma todavía no están funcionando.

En definitiva, se pueden derivar al menos las siguientes tres teorías del caso salvadoreño. La primera: una paz estable es posible sin que se haya completado la transición a la democracia, pero no es posible sin transición a la democracia como tal. Sin una democratización substancial, en El Salvador no habría sido posible la paz, mucho menos su consolidación. Al mismo tiempo, es evidente la falta de coincidencia entre consolidación de la paz y transición a la democracia: la primera ha concluido en El Salvador, sin que la segunda haya podido registrar el mismo éxito. A diferencia de lo que el FMLN había conjeturado, la paz se pudo establecer e incluso consolidar a pesar de que —y precisamente porque— las causas del conflicto bélico (basadas en la injusta distribución de la riqueza, sobre todo la agraria) no han sido eliminadas. Sin embargo, la eliminación de las causas de la guerra y la solución del conflicto por medio de una transformación socio-económica serían necesarias como medidas de flaqueo exterior, con el fin de llevar a buen término la transición a la democracia.

La segunda: en las sociedades de posguerra, para poder progresar la transición a la democracia requiere del impulso sostenido de la institucionalización de la paz. Si se acaba el

impulso porque la etapa de consolidación de la paz ha finalizado, existe el peligro de que también la transición se vaya desecando, incluso si —y especialmente cuando— todavía no ha cumplido con su misión. Por ende, al final de la institucionalización de la paz es cuando se determinan las vías que decidirán si se puede mantener viva la transición al progreso emancipador, o si ésta se va extinguiendo.

La tercera: sociedad civilizada —como ausencia general de violencia— y paz —como ausencia de guerra— no son idénticas. La sociedad civilizada como tarea perdura en El Salvador más allá de la consolidación de la paz. El perfeccionamiento del *peacebuilding* implica el establecimiento completo de la paz, en el sentido exclusivo de que el conflicto armado político anterior (o uno nuevo) no se produce (de nuevo). Este peligro no surgió en El Salvador. Sin embargo, como lo demuestra este país, institucionalización de la paz no significa necesariamente ausencia de violencia como tal. De este modo, la sociedad civilizada no es un criterio para la paz, pero sí para el perfeccionamiento de una transición a la democracia, porque no puede haber sociedad democrática que no sea civilizada. No la sociedad civilizada y la paz, sino la sociedad civilizada y la democracia son pares gemelos.

Para los países que todavía están a la espera del *peacebuilding* y para los actores internacionales que podrían apoyarlos en este proceso, las lecciones de El Salvador son evidentes: visión realista (en vez de eufemística) de la implementación del acuerdo de la paz como interacción no cooperativa (en vez de cooperativa); conceptualización sostenible y orientada hacia el desarrollo (en vez de conceptualización a corto plazo y pragmático-técnica) de la reconstrucción y de la reinserción de los ex combatientes a la vida civil; unión (en vez de desarticulación) de consolidación de la paz, transición política a la democracia y transformación socio-económica; integración (en vez de separación) de la intervención de la ONU y de las instituciones de Bretton Woods; paz y democratización como condicionantes (en vez de discrecionalidad) de la ayuda financiera de donadores internacionales; fortaleci-

miento político (en vez de obstaculización) de las clases sociales bajas y conservación (en vez de restricción) del impulso participativo que estas clases tuvieron en fases de transición anteriores; atención inmediata (en vez de desatención) a la violencia de posguerra como obstáculo masivo para la democracia después de conseguir la paz; y fortalecimiento (en vez de compensación desde afuera vía remesas) del empleo en el país como mejor medida para reducir la violencia.

El 20 de diciembre de 2002, Kofi Annan, secretario general de la ONU, pudo constatar que la misión de verificación hasta entonces desempeñada por la ONU estaba terminada, porque los Acuerdos de Paz podían considerarse como cumplidos. Con ello, hoy en día en El Salvador no sólo el proceso de paz, sino también la consolidación de la paz pueden considerarse finalizados. Esto no implica necesariamente que la transición a la democracia haya cumplido su misión, ya que se ha logrado la paz, pero no la no-violencia.

### **3. Violencia en tiempos de paz: por qué la paz en El Salvador no es sinónimo de no-violencia**

El caso de El Salvador, al igual que el guatemalteco, demuestra que una alta intensidad de violencia se puede mantener mucho más allá de la terminación exitosa del proceso de consolidación de la paz. Los cinco años críticos necesarios para que una paz pueda considerarse como consolidada<sup>5</sup> ya pasaron desde hace mucho en El Salvador, sin que se hubieran producido nuevos enfrentamientos bélicos entre los antiguos bandos de la guerra. Sin embargo, en los tiempos de posguerra la violencia no ha disminuido, sino que ha aumentado. En los primeros cuatro años de posguerra, la tasa de violencia no creció tan solo un poco, sino que se duplicó. Llegó a su punto culminante cuando la violencia política ya había desaparecido y la violencia se manifestaba solamente como criminalidad violenta. A continuación, la tasa se redujo considerable-

mente hasta llegar a niveles por debajo de la última tasa registrada en tiempos de guerra, pero desde 2003 está creciendo de nuevo. Según estadística de la PNC, en 2004 la tasa de homicidios en El Salvador se elevó a 42.5 por cada 100,000 habitantes. Por ello, en América Latina, El Salvador ocupa —incluso por encima de Colombia— el primer lugar en cuanto a tasa de homicidios.

¿Por qué es así? ¿Cómo se pueden explicar los excesos y la persistencia de la violencia aun en tiempos de paz? ¿Hay tanta violencia en El Salvador porque en el país siempre la ha habido? ¿Se trata tan sólo de una continuación de la violencia de guerra con nuevos medios, o existen nuevas y específicas causas propias de la posguerra? ¿Será que la alta tasa de violencia se debe a la pobreza y a la desigualdad y, por ende, a fenómenos de largo plazo, cuyas raíces no se cortaron con los Acuerdos de Paz? ¿O se debe “solamente” al problema de la transición, es decir, a que, después de la transición a la paz, los antiguos cuerpos de seguridad ya no están funcionando, y el nuevo todavía no ha empezado a funcionar? Ninguno de estos argumentos es completamente erróneo, y ninguno es acertado del todo.

Con el fin de encontrar una respuesta a las preguntas por las causas de la violencia actual en El Salvador, resulta revelador revisar las experiencias de aquellos países centroamericanos que también han experimentado antes una guerra civil: Guatemala y Nicaragua. Mientras que, en 2004, en Guatemala la tasa de homicidios era de 36.03 por cada 100,000 de habitantes (casi tan alta como en El Salvador), en Nicaragua fue extremadamente baja en el mismo año: con una cifra de tan sólo 3.4 fue incluso menor que la de Costa Rica. Por lo tanto, para explicar la violencia en El Salvador hay que buscar factores causales que se presenten también en Guatemala, pero no en Nicaragua (y tampoco en Costa Rica). Por consiguiente, hay que excluir como factores causales la pobreza y la desigualdad

5. Ver Roy Licklider, *The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993*. En *American Political Science Review*, año 94, número 4, 2000, p. 779 y ss.



general, medida por el coeficiente de Gini, ya que las tasas de estos dos factores son más altas en Nicaragua que en El Salvador y Guatemala.

Para la búsqueda de los factores causales de la extrema violencia en El Salvador de hoy, hay que distinguir entre estructuras facilitadoras y estructuras de impedimento. Las primeras ofrecen el caldo estructural para la criminalidad (violenta); las segundas pueden lograr que la criminalidad (violenta) no llegue a estallar a pesar de la existencia de las estructuras facilitadoras. En caso de faltar estructuras de impedimento, o al funcionar éstas de manera deficiente, se potencia la eficacia de las estructuras facilitadoras.

Así, combinando los métodos deductivo e inductivo, he encontrado cuatro factores para la formación de estructuras facilitadoras que sólo existen en El Salvador y en Guatemala, y no se presentan en Costa Rica ni en Nicaragua. En primer lugar, una bipolaridad pronunciada entre la quinta parte de la población de estrato más alto y la quinta de estrato más bajo. En segundo lugar, la dominancia de nuevas rentas (por ejemplo, rentas financieras que se usan especulativamente y remesas) que aun son menos productivas que las antiguas rentas agrarias. En el caso de las remesas, éstas se utilizan fundamentalmente para fines de consumo, no para inversión, lo que las convierte no sólo en causas indirectas de violencia porque sirven de válvula de escape para estructuras económicamente excluyentes, sino también en causas directas porque su generación está ligada a la socialización de la violencia de adolescentes salvadoreños y guatemaltecos en los Estados Unidos. Finalmente, el tercer y cuarto factor son un bajo empoderamiento del trabajo y bajas tasas de inversión en la producción de bienes de inversión.

En todos los cuatro factores mencionados, tanto Costa Rica como Nicaragua presentan niveles mucho más positivos que El Salvador y Guatemala. Para Costa Rica, y sorpresiva-

mente también para Nicaragua, esto significa cierta igualdad socio-económica, la cual, desde luego, en Nicaragua es más relativa y menos arraigada que en Costa Rica; esta igualdad falta en El Salvador y en Guatemala. De allí se deriva mi hipótesis: si no se enfrentan capital y trabajo, sino nuevas rentas y una nueva limitación del trabajo (sea como falta de empleo u ocupación en el sector informal), y, por lo tanto, no está garantizado un equilibrio fluido de oferta y demanda, el argumento de los costos de oportunidad empuja, especialmente a las personas marginadas, a buscar un acceso alternativo al mercado. Y para ello se ofrece la violencia como sustituto de rápida y fácil disponibilidad.

En El Salvador, la falta de estructuras de impedimento de la violencia queda demostrada por el desempeño deficiente de la Policía y del sistema de justicia, pero también por el escaso compromiso democrático de la sociedad civil en aspectos de seguridad. Con excepción del sector de la justicia, Nicaragua también presenta resultados claramente más favorables en lo que se refiere a estos factores. Aquí habría que preguntarse —y me consta que ya existen esfuerzos en esa dirección— si El Salvador y Guatemala no podrían aprender del ejemplo nicaragüense. ¿Qué exactamente? Nicaragua demuestra que pueden evitarse altas tasas de violencia por medio de un trabajo en equipo, bien organizado, entre una policía que opera de forma comunitaria-preventiva-proactiva (en vez de con métodos represivos-reactivos), una sociedad civil que se autoorganiza en los barrios de forma democrática y un sector empresarial que coopera activamente en las instituciones de seguridad. Y esto es así incluso si otros factores políticos y socio-económicos son igualmente o incluso más desfavorables para la delimitación de la violencia. En la jerga de las ciencias políticas esto se llama *security governance* (gobernanza de seguridad) sobre la base de un *public-private-partnership*<sup>6</sup> que funciona bien.

6. Sistema en el cual un servicio gubernamental es financiado y operado a través de una asociación en la que participan el gobierno y una o más entidades del sector privado.

Precisamente en el momento en que existía el peligro de una radicalización de las pandillas juveniles y que éstas amenazaban con convertirse en maras, la Policía de Nicaragua fue capaz de reducir el número de pandillas existentes y encarrilarlas de nuevo en la no-violencia. Esto lo logró con base en un modelo que ella misma había desarrollado y que hoy en día es reconocido como ejemplar para Latinoamérica. Dicho modelo existe tanto a nivel central, en el trabajo en equipo entre la Policía y el Consejo de Seguridad y Convivencia (en el cual están cooperando organizaciones civiles y empresariales —entre ellas la asociación central de empresarios COSEP—), como también a nivel de barrios, en los cuales están presentes los actores del nivel central y se asocian con los grupos de la sociedad civil local y con las familias. Un constante intercambio de personal entre las organizaciones públicas y privadas tiene lugar: agentes de la sociedad civil en el sector de la seguridad se cambian al sector de seguridad del Estado, y viceversa. El buen contacto entre la Policía, la sociedad civil, la economía privada y los adolescentes a fin de reducir violencia ha tenido por efecto, por ejemplo, que (ex) miembros de pandillas juveniles que quieren realizar actividades deportivas o culturales en su barrio, invitan, por iniciativa propia, a la Policía para evitar que surjan enfrentamientos entre las (antiguas) bandas. En estos casos, la Policía se hace presente con dos o tres funcionarios que, a lo sumo, pronuncian unas palabras de saludo; más, no hace falta. Lo he podido observar personalmente. Las personas se conocen y comunican a un nivel altamente amistoso.

En el caso de que las pandillas emitan señales de violencia, el sistema de la *security governance* que se autoorganiza procede de esta manera: en primer lugar, abuelas, madres o personalidades del barrio con coraje civil (con frecuencia los padres han abandonado a sus familias) se dirigen a los miembros de la pandilla. Éstos perciben que son tomados en serio, escuchan los argumentos y en un momento dado retornan a sus casas, desde luego sin disolver sus pandillas de una vez.

A continuación, las personas del barrio informan a la Policía. Ésta visita a las familias de los adolescentes y va a las escuelas y a las iglesias. Y los representantes de estas instituciones, a su vez, buscan a los jóvenes, los escuchan y tratan de ofrecerles alternativas profesionales y culturales. Al mismo tiempo, toman nota de las quejas sobre carencias administrativas o económicas en los barrios, y las trasladan a las instituciones de gobierno. Al final del proceso, en presencia de una tercera persona —de una autoridad local o de la Policía—, tienen lugar conversaciones entre las pandillas, se llega a pactos de paz y al desarme voluntario. La entrega de las armas se realiza solemnemente, en forma parecida al caso de la desmovilización de las guerrillas.

De la practicabilidad del modelo nicaragüense se puede sacar la siguiente conclusión decisiva: la delimitación de la violencia puede lograrse por medio de una política de seguridad democrática y evitando exclusiones socioeconómicas y políticas extremas, sin que para ello sea un prerequisite eliminar la pobreza y la desigualdad medida según el coeficiente de Gini. Desde luego, la eliminación de estos factores sigue siendo una meta autosuficiente digna de aspirar.

Una delimitación sostenible de la violencia y/o una baja intensidad de la violencia, por ende, se pueden lograr a través de dos modelos. En el primero de estos modelos, una baja intensidad de la violencia se logra tras un largo camino histórico que combina “democracia = performance de democracia + contenido democrático” con “economía social de mercado = producción de bienes de inversión + empoderamiento de trabajo”. Por este camino han pasado los países industrializados occidentales, y Costa Rica en América Central.

En el otro modelo, que es el nicaragüense, se logra una baja intensidad de la violencia por un camino más corto, en el cual incluso pueden estar ausentes la democracia completa y la economía social de mercado. En cambio, hay que evitar, o eliminar, aquellas configuraciones que mencioné como causales para las altas tasas de violencia en El Salvador y en

Guatemala. Mejorando las condiciones de vida de la quinta parte de la población ubicada en el estrato social más bajo, se abre el camino para un igualitarismo socio-económico al menos relativo. Esto puede lograrse si pequeños empresarios son incentivados a aumentar las tasas de inversión en la producción de bienes de inversión. Con ello se puede reducir no solamente el desempleo abierto, sino también el encubierto (el del sector informal), facilitando así el empoderamiento del trabajo.

Al mismo tiempo, dentro de las estructuras de impedimento, hay que tomar medidas para la delimitación de la violencia; por ejemplo, por medio de la cooperación internacional para el desarrollo: la Policía y el sistema de justicia deben encontrar apoyo conceptual y práctico para la prevención de la violencia (y rehabilitación de sus autores), el mejoramiento de las investigaciones criminalísticas, la asistencia a las víctimas y la implementación de una justicia penal consecuente. Al mismo tiempo, hay que emprender medidas para el empoderamiento de la sociedad civil, sin que esto llegue a conducir a un fortalecimiento del vigilantismo. Es una conclusión errónea pensar que un alto desempeño del sector de seguridad requiere de métodos autoritarios. Con las medidas aquí mencionadas se puede —a diferencia de la mano dura— evitar un conflicto de metas entre el rendimiento y el contenido democrático de un régimen.

De esta manera, el requisito para que *security governance* pueda ser exitoso es el conocimiento detallado, basado en un análisis minucioso, del objeto que se pretende delimitar: la violencia. En contraste con los supuestos de ciertos análisis de *security governance*, en El Salvador este objeto hoy en día ya no consis-

te en el ejercicio de violencia por parte de ex combatientes o en la iniciación de una nueva guerra. Se trata, más bien, de una nueva, aunque ya persistente, violencia criminal en tiempos de paz que, a su vez, está a punto de establecerse como un sistema independiente de violencia, y que ya ha extendido sus tentáculos sobre otros países de América Central.

Si en El Salvador se quiere lograr no solamente una delimitación substancial de la violencia, sino también una democracia en condiciones de un Estado de derecho, todo ello sobre la base de una mayor equidad, hay que tomar todas las medidas posibles tendientes a lograr una construcción de la sociedad por medio de la economía de mercado: fortalecer la demanda reduciendo la marginalidad, generar un equilibrio fluido entre los trabajadores y los empresarios fortaleciendo los sindicatos, e —mientras una tal economía de mercado se vaya implementando— invertir los excedentes en el sector productivo y en las exportaciones, insistiendo como mínimo en su efecto de goteo (*trickle-down-effect*).

Todo esto puede ser posible si los dos grandes partidos que van trazando las pautas de la política, ARENA y FMLN, se reconocen mutuamente su capacidad de aprendizaje y modernización, y la ponen en práctica, al igual que lo hicieron durante el proceso de paz, cuya culminación exitosa celebramos hoy por decimoquinta vez. Al mismo tiempo, deberán abrir espacios para la sociedad civil que permitan lograr la democratización, el desarrollo socio-económico y la delimitación de la violencia, sin que estos tres procesos lleguen a significar cargas mutuas.