

# Democratización y sociedad civil en El Salvador

*Oscar Martínez Peñate*

## Resumen

Este artículo es un avance del libro *Democracia y autoritarismo*, publicado recientemente. Desde la perspectiva de la sociedad civil, el autor analiza las posibilidades de democratización de El Salvador. No obstante las novedades introducidas por los acuerdos de paz, no se puede hablar de democratización real, pues el gobierno y el ejército se han opuesto a ella, en cuanto implica una reducción sensible de sus privilegios e inmunidades. De todos modos, la posibilidad siempre existe, pero para que sea real todavía deben cambiar muchas cosas en el país.

## Introducción

El proceso de paz y democratización iniciado en El Salvador, con la firma de los acuerdos de paz, el 16 de enero de 1992, brinda por primera vez en los anales de la historia salvadoreña, la oportunidad para construir las bases sobre las cuales se podría erigir un país democrático. Se concretaría así la posibilidad para poner fin al "reinado" de los gobiernos autoritarios, oligárquicos y militares, si efectivamente se cumplen todos los acuerdos de paz, se crean nuevas instituciones, se fortalecen algunas de las existentes, se rescatan y fomentan nuevos valores culturales y se realizan las reformas pendientes.

En el proceso de democratización que ha comenzado, se da prioridad a la construcción de la

democracia política, pero se excluye prácticamente la transformación económica y social. Este primado de lo político, constituye un obstáculo para eliminar las causas que dieron origen al conflicto bélico. Sin embargo, si existiera voluntad política, el gobierno podría ceder a la construcción de un régimen político democrático.

Las condiciones para viabilizar la democratización son indispensables, así como la utilización de las reformas como instrumentos de profundización para realizar los cambios en la sociedad. El rescate de la cultura y la identidad nacional es necesario y coadyuvaría a crear un modo de pensar, un estilo de vida y un modo de ser democrático salvadoreño. Hay que tomar en consideración que el país no podrá evitar ni estará exento de las influencias cul-

turales impuestas por el neoliberalismo y aportadas por los miles de salvadoreños residentes en Estados Unidos, Canadá, Australia, etc. A esto hay que agregar las repercusiones que causan los procesos integracionistas y globalizadores en las culturas nacionales.

Los prototipos autoritarios deberán ser sustituidos por prototipos democráticos. Por lo tanto, la creación de nuevas instituciones estatales y la reforma o reforzamiento de las antiguas resultarán incompletos si no van acompañados de una práctica real de una cultura democrática.

Los cambios ocurridos en el ámbito político salvadoreño tuvieron lugar sin que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) hubiese triunfado militarmente. Los cambios fueron introducidos por un acuerdo de paz, suscrito por el gobierno, la Fuerza Armada de El Salvador y el FMLN. Estos cambios se efectúan sin la presencia de grupos armados —de “contras”, “recontras”, “recompas” o “revueltos”, tal como ocurrió en Nicaragua—, que pudieran sabotear el esfuerzo de la sociedad salvadoreña. No obstante, quienes financiaron y dirigieron los escuadrones de la muerte, responsables de crímenes que, por lo general, fueron y son todavía tipificados en algunos medios periodísticos como actos de delincuencia común, permanecen en la impunidad.

La democracia salvadoreña es un paradigma a construir, a partir del rescate de la cultura nacional, de las raíces históricas y de la identidad nacional, y no tanto adoptando modelos foráneos de democracia, lo cual no significa excluir los parámetros universales de la democracia, contemplados en el derecho internacional público y en los derechos civiles, políticos, culturales, sociales, humanos, etc. El intento por instaurar modelos extranjeros aleja diametralmente la posibilidad democrática salvadoreña, a la vez que manifiesta la cultura de dominación impuesta a El Salvador en sus 173 años de vida “independiente” de España.

La democracia debe pasar por el fortalecimiento de la sociedad civil, para lo cual es necesario abrir los espacios de participación activa y plena en la discusión de los problemas nacionales y en la ejecución de su solución. Los frenos y contrapesos de la democracia salvadoreña deben estar en la participación de la sociedad civil, de la sociedad política, de la clase política y del Estado. Todo esto sin excluir la teoría clásica de los frenos y equilibrios entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En este proceso de postguerra, la aparición de las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil no debe verse exclusivamente desde la óptica de la ingobernabilidad. El consenso como regla es característico de los regímenes autoritarios, en los cuales no existe discrepancia alguna por la imposición dictatorial. En la democracia se da la práctica del respeto a las instituciones democráticas, la discrepancia y tolerancia. El Estado debe resolver a través del diálogo y la negociación los conflictos que se presenten y no mediante el envío de efectivos de la Fuerza Armada a reprimir a la población civil, práctica que podría conducir a El Salvador por los senderos de otro conflicto bélico.

Durante los años del autoritarismo militar no existió opinión pública, sólo opinión oficial. En este mismo orden, en la actualidad, los medios de comunicación deben jugar un rol fundamental en la formación de la opinión pública, brindando a la población información objetiva e imparcial, para que ésta se forme una opinión independiente. En este mismo orden, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel estratégico en la reconstrucción nacional y en la construcción de la democracia en El Salvador. Por eso, es un error que los partidos políticos se disputen su dirección, ya que con ello coartan la participación y manifestación de la sociedad civil. Al convertirlas en organismos partidarios, automáticamente entran en la esfera de la sociedad política. Ello no excluye que los partidos políticos tengan sus propias organizaciones con fines electorales y partidarios.

Por otro lado, la inversión en capital humano es necesaria, si se quiere realizar la reconstrucción nacional y la construcción de la democracia. Hasta ahora, los gobiernos de El Salvador le han dado más importancia al presupuesto de la Fuerza Armada que al de la educación universitaria. El Salvador necesita más científicos y académicos de alto nivel que militares para salir adelante.

## **1. El proceso de paz y democratización**

### **1.1. El primado de la democratización política**

El camino que condujo a El Salvador al proceso de paz y democracia comenzó el 16 de enero de 1992<sup>1</sup>. En un principio, el camino se presentó bifurcado. Por un lado, se hablaba de la victoria de la insurrección popular, conducida por el FMLN y, por el otro, se sostenía que la victoria militar era del gobierno y de su ejército.

Después de más de veintidós años de lucha armada, doce de guerra civil, más de 80 mil muertos, alrededor de millón y medio de compatriotas que emigraron y décadas de dictadura militar-oligárquica, por fin el gobierno y los militares accedieron a dialogar y negociar<sup>2</sup>, hasta culminar con la firma de los acuerdos de Chapultepec, en México, suscritos por el gobierno de El Salvador, la Fuerza Armada y el FMLN.

Ahora bien, el proceso de democratización no se apoya en la eliminación de la "fuente" de violación de los derechos humanos y del irrespeto al ordenamiento jurídico interno e internacional<sup>3</sup>, puesto que la guerrilla no derrotó militarmente a la Fuerza Armada. No obstante, se comenzó a abrir un espacio histórico para introducir el cambio social que necesita el país, de tal manera que por primera vez los militares y la oligarquía "permiten" que se intenten crear las condiciones para iniciar la democratización.

La firma de los acuerdos de paz inauguró el período del proceso de pacificación y democratización, aunque el sector gubernamental y militar consideran que tal período se habría iniciado antes o durante la guerra. Los acuerdos de paz son el resultado de la negociación y de la aceptación en común del futuro sistema político de El Salvador. Se trata de un proyecto basado en un consenso entre las partes, que incluso condujo a reformar la Constitución y a fortalecer, reformar y crear nuevas instituciones que hicieran viables la paz y la democratización.

Los dirigentes del FMLN son criticados por haber incluido únicamente la dimensión política en los acuerdos de paz, en detrimento de la dimensión económica y social. En algunos países sudamericanos, como Chile, Argentina y Bolivia, tarea inmediata era resolver el problema político. Este se consideraba como requisito indispensable para solventar las dificultades económicas y sociales. En algunos de estos países, el proceso de democratización comenzó con unas elecciones libres; pero en El Salvador fue con los acuerdos de paz. Las elecciones fueron un prerrequisito. Los acuerdos de paz salvadoreños sentaron las bases para crear una democracia política.

Bástenos, por hoy, concluir que en *El Salvador la revolución social se transformó en una revolución política democrática inconclusa*.

Afirmamos que se trata de una revolución demo-



crática inconclusa porque, en verdad, los acuerdos de paz sólo han abierto la posibilidad (...) de poner fin al problema central de la historia reciente, *el funesto militarismo salvadoreño* y la violencia de que han sido coautores y cómplices elementos fascistas de las clases dominantes, incluso a través de los escuadrones de la muerte<sup>4</sup>.

Calificar los acuerdos de paz como una revolución democrática sería una exageración. Al denominarla inconclusa, se advierte que no llegó a ser revolución; puesto que no fue capaz de erradicar las causas de la guerra y no pudo —por lo menos—desarticular los escuadrones de la muerte —sus miembros y patrocinadores siguen en la impunidad. No obstante la depuración y reducción de los efectivos militares, el Ministerio de Defensa recibe más presupuesto en la actualidad que durante la guerra, a pesar de que ya no hay enfrentamiento armado y de que sus efectivos ya no son 60 mil, sino sólo 30 mil, supuestamente.

Con los acuerdos se crearon las condiciones de libertad para emitir el sufragio y elegir "libremente" al jefe del Estado, a los gobiernos municipales

y a los miembros de la asamblea, pero la igualdad de condiciones<sup>5</sup> sociales y económicas quedó pendiente, a pesar de que es indispensable para la existencia de la democracia en El Salvador<sup>6</sup>. Schafik Handal, alto dirigente del FMLN, ex coordinador general del FMLN y ex secretario general del Partido Comunista de El Salvador, cree que la democracia social y económica se logrará hasta que El Salvador evolucione hacia la etapa histórica del socialismo. Para el FMLN, no es objetivo de corto ni de mediano plazo. Según Handal:

El acuerdo de Chapultepec es fuerte y desarrollado en todo lo relativo a democratización del sistema político y del Estado, pero es insuficiente en el terreno económico-social, en el cual, como es lógico, el consenso es menos amplio, partimos de que el programa para el desarrollo con justicia social no puede proponerse establecer de inmediato el socialismo, cualquiera que sea su diseño, pero al mismo tiempo, opinamos que corresponde al proceso democrático revolucionario en curso en nuestro país, construir bases objetivas que lleven en el desarrollo de largo plazo a traspasar las fronteras del capitalismo<sup>7</sup>.

Volvemos así a los esquemas de la guerra fría y a concebir la democracia como capitalista si es política y, como democracia socialista si es social y económica. Si definimos la democracia en términos simplistas y esquemáticos, tendríamos que afirmar que la *democracia* puede ser comunista o capitalista, y que la *democracia* real es un resultado superior y mejor a las dos contradicciones irreconciliables que le dan origen. En esta misma línea de razonamiento, si los acuerdos de paz contemplan sólo lo político, se podría concluir que el origen de la guerra se encuentra únicamente en las arbitrariedades políticas y no en la injusticia social y económica.

### 1.2. Los acuerdos de paz y la democracia política

Los acuerdos de paz propusieron crear instituciones que contribuyeran a entrar en un proceso de democratización y a tomar medidas tendientes a disminuir y, en ciertos casos, a tratar de eliminar los valladares que impedían la pacificación del país.

En los acuerdos se adoptaron una serie de disposiciones, de las cuales mencionaremos sólo unas pocas, debido a lo voluminoso del documento, para formarnos una idea de lo que pretendían<sup>8</sup>:

#### Capítulo I. Fuerza Armada

##### 1. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada.

B. Es una institución permanente al servicio de la nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante.

C. Debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con procedimientos democráticos que se adecuen a la Constitución.

D. Como institución del Estado, la Fuerza Armada tiene un carácter instrumental, no decisorio en el campo político.

##### 2. Sistema educativo de la Fuerza Armada.

La formación profesional de los miembros de la Fuerza Armada pondrá énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales.

##### 3. Depuración.

En base a la evaluación de todos sus miembros por una comisión *ad hoc*.

##### 4. Reducción.

##### 5. Superación de la impunidad.

##### 6. Cuerpos de seguridad pública.

El resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, quedarán a cargo de la Policía Nacional Civil, la cual estará bajo la dirección de autoridades civiles.

La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a ministerios diferentes.

##### 7. Servicios de inteligencia.

La Dirección Nacional de Inteligencia será su-

---

Si los acuerdos de paz contemplan sólo lo político, se podría concluir que el origen de la guerra se encuentra únicamente en las arbitrariedades políticas.

---

primida y los servicios de inteligencia de Estado serán confinados a una nueva entidad que se denominará Organismo de Inteligencia de Estado, subordinado al poder civil, bajo la autoridad directa del Presidente de la República.

8. Batallones de infantería de reacción inmediata.

Podrá procederse a su disolución y a la reubicación o baja del personal actualmente adscrito a los mismos.

### Capítulo III. Sistema Judicial.

#### 1. Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

El Consejo Nacional de la Judicatura estará integrado de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, hasta donde sea posible, no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia.

### Capítulo V. Tema económico social.

#### 8. Foro para la concertación económico social.

Se creará el Foro, con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social.

#### 2. Problema agrario.

Sobre las tierras que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas: el gobierno de El Salvador asegurará la transferencia de las tierras rústicas, con vocación agrícola que aún no hayan sido transferidas (...).

#### 9. Plan de reconstrucción nacional.

El plan tiene como objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los ex combatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Capítulo VI. Participación política del FMLN.

1. Adopción de las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para garantizar a los ex combatientes

del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país<sup>9</sup>.

Los acuerdos de paz permitieron crear instituciones tales como:

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyo objetivo es velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos. Además de su titular, la Procuraduría está integrada por procuradores adjuntos para la defensa de los derechos del niño, la mujer, la tercera edad, el medio ambiente y los demás procuradores adjuntos que el procurador considere necesarios<sup>10</sup> para el mejor cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales<sup>11</sup>.

La Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), es la continuación de la mesa de negociación. Ella debía retomar y concretizar los acuerdos producidos en aquella. La Comisión debía crear leyes y reglamentos, efectuar nombramientos y, en general, establecer todos los mecanismos necesarios para que los acuerdos fuesen llevados a la práctica de manera efectiva<sup>12</sup>.

El Foro de Concertación Económico y Social.

La Policía Nacional Civil.

La Secretaría de Reconstrucción Nacional.

El Consejo Nacional de la Judicatura.

La Academia Nacional de Seguridad Pública.

Con posterioridad a los acuerdos de paz, se



elaboró una calendarización para su cumplimiento<sup>13</sup>, pero ésta experimentó varios *impasses*, por negligencia y falta de voluntad del gobierno. Fueron necesarias las visitas del Secretario General y del Secretario General Adjunto de Naciones Unidas para renegociar las recalendarizaciones con el gobierno, la Fuerza Armada y el FMLN. Los *impasses* provocados por el incumplimiento de los acuerdos no llegaron a desembocar en crisis. El cumplimiento fue normal, lo mismo que los *impasses*; los acuerdos no fueron perfectos, como tampoco su ejecución. En otras palabras, la preparación para emprender el camino hacia la democratización se había iniciado y era irreversible.

Transcurridos dos años desde la firma de los acuerdos de paz, algunos compromisos quedaron pendientes. Ante esta situación, el FMLN, el gobierno y la Misión de Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) decidieron efectuar la que supuestamente sería la última recalendarización. Esta recalendarización fue firmada el 4 de octubre de 1994, en San Salvador. Los signatarios fueron Schafik Jorge Handal, en representación del FMLN, y el general Mauricio Ernesto Vargas, en representación del gobierno. Estuvieron presentes en el acto los embajadores de los países amigos del Secretario General de Naciones Unidas (México, España, Colombia, Venezuela) y de Estados Unidos y los integrantes de la comisión negociadora del FMLN.

Según esa nueva recalendarización, los acuerdos pendientes serían ejecutados y cumplidos a más tardar el 30 de abril de 1995. El gobierno y el FMLN resolvieron en ese momento:

Cooperar estrecha y activamente para asegurar el pleno cumplimiento de todos los acuerdos de paz pendientes o en ejecución, a más tardar el 30 de abril de 1995.

Establecer, con este fin, los mecanismos del gobierno, el FMLN y ONUSAL y determinar las medidas específicas que sean necesarias para la rápida ejecución de los compromisos antes mencionados<sup>14</sup>.

El 30 de abril, los acuerdos no fueron ejecutados, siguieron pendientes, por ejemplo, el programa de transferencia de tierras, los asentamientos humanos, el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y del Grupo Conjunto, el fondo para los lisiados, la reinserción de los ex combatientes del ejército y de la ex guerrilla, las

reformas electorales, la reforma judicial, el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil y las reformas constitucionales.

El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) realizó una encuesta entre el 28 de enero y el 5 de febrero de 1995 y constató que el 57 por ciento de la población salvadoreña opinaba que los fracasos más graves de los acuerdos de paz eran la delincuencia, la criminalidad, la falta de cumplimiento de los acuerdos y la situación económica de El Salvador.

Por otra parte, el gobierno, el FMLN, las organizaciones que se separaron de este último —la Resistencia Nacional y la Expresión Renovadora del Pueblo— y la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador firmaron, el 3 de mayo de 1995, lo que sería la última recalendarización, que finalizaría el 31 de octubre de ese mismo año, denominada “Programa de trabajo para finalizar los acuerdos de paz”. Al igual que antes, el propósito era cumplir con los acuerdos pendientes en la fecha establecida.

La ejecución de los acuerdos se ha costado, en buena medida, con la ayuda financiera de la comunidad internacional; sin embargo, para cumplir con los acuerdos restantes se necesitaban 1,200 millones de colones<sup>15</sup>. Si el gobierno tuviese realmente voluntad para cumplir con lo firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992, podría obtener fondos de la cooperación internacional; de la emisión de títulos de corto plazo, colocados en el mercado a tasas de interés competitivas, que permitan su transacción en la bolsa de valores; de la modernización y diferenciación en la recaudación de impuestos; de una recaudación eficiente del impuesto al valor agregado, sobre la renta y sobre las importaciones; de la venta de los activos improductivos del Estado; de la depuración de la administración pública, eliminando la corrupción institucionalizada y auditando la ejecución de los presupuestos de las instituciones estatales y de la reducción del presupuesto de la Fuerza Armada en un 75 por ciento. No debe menospreciarse la ineficiencia en la recaudación de los impuestos, puesto que el Banco Central de Reserva acepta la existencia de la evasión fiscal. Mientras que la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda estima que la evasión en la declaración de la renta y del patrimonio ronda el 52 por ciento, es decir, unos 1,582 millones de colones, y que en el caso del impuesto al valor agregado sobrepasa el 54

por ciento, unos 3,640 millones de colones al año<sup>16</sup>.

El 4 de enero de 1995, el gobierno y el FMLN decidieron enviar una delegación conjunta a la sede de Naciones Unidas para gestionar 137 millones de dólares en cooperación internacional destinado a financiar los acuerdos de paz pendientes<sup>17</sup>. De acuerdo con el Banco Central de Reserva, los gastos pendientes el 17 de marzo de 1995 ascendían a 1,600 millones de colones, equivalentes al 1.9 por ciento del producto interno bruto. De esa suma, 1,320 millones de colones no estaban cubiertos. Hasta entonces, los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz habían representado para el país 13,000 millones de colones. Entre 1992 y 1994, el gobierno salvadoreño asumió el 34 por ciento de los gastos generados por los acuerdos de paz, mientras que el 66 por ciento restante provino de créditos y donativos externos<sup>18</sup>.

Casi inmediatamente después de la gira anterior, el gobierno y el FMLN hicieron otra, esta vez a Europa, a finales de enero de 1995. En esta segunda gira, las partes de los acuerdos consiguieron un donativo de 25 millones de dólares. No obstante, esa cantidad resultó insuficiente para concluir los acuerdos de paz. Hasta el 23 de junio de 1995, el déficit, según el Ministerio de Planificación, ascendía a 128.3 millones de dólares. Por esta razón se integró otra delegación conjunta para gestionar más fondos. Formaron parte de ella Ramón González Giner, Ministro de Coordinación del Desarrollo Económico; Salvador Sánchez Cerén, coordinador del FMLN, y Eduardo Sancho, en representación de la Expresión Renovadora del Pueblo y de la Resistencia Nacional.

La delegación se reunió en París con el Grupo consultivo para El Salvador, conformado por los países y organismos financieros comprometidos con el financiamiento de los acuerdos de paz. El Grupo consultivo prometió 1,300 millones de dólares para la reconstrucción nacional y programas sociales y económicos, en un período de dos años (1996-1997). De esa suma, 92 millones serían desembolsados inmediatamente.

## **2. La sociedad civil y la participación política**

### **2.1. El fortalecimiento de la sociedad civil**

La sociedad civil se encuentra en un aparente letargo o, al menos, su comportamiento se caracteriza por la indiferencia y la apatía. No hay que

olvidar que durante generaciones estuvo bajo el imperio de una cultura autoritaria, en la cual, el terror fue un elemento de fuerza para coartar, cohibir y castigar al ciudadano por sus demandas y manifestaciones pacíficas.

La sociedad civil fue la más afectada por el conflicto recién finalizado. En la actualidad, se encuentra en estado de convalecencia y, en la medida en que el Estado disminuya el autoritarismo, y dé paso al proceso de democratización, la sociedad civil manifestará el vigor que le hace falta. No obstante la mala influencia del Estado autoritario, la sociedad civil se ha manifestado a través de sus organizaciones, aunque tal vez no en las dimensiones deseables. La sociedad se ha hecho presente en el conflicto bélico y en los acuerdos de paz. Sin embargo, pareciera que después de haber alcanzado el final de la guerra la conciencia de ese anhelo de paz se debilitó<sup>19</sup>.

Si el proceso democratizador se realiza y el diálogo negociación se convierten en normas, El Salvador estará en condiciones de formar paulatinamente un hombre nuevo que, por primera vez, ejercerá la democracia a través de su participación directa. Esa participación será su auto-aprendizaje, de devenir demócrata, de tal forma que no solamente tome parte en la elección de sus representantes, sino que también intervenga en la discusión de la toma de aquellas decisiones que le conciernen, como en la ejecución de las mismas. "La democracia exige al ciudadano el esfuerzo de actuar y decidir pensando también en lo que es bueno para la nación a la que pertenece o para la municipalidad en la que reside"<sup>20</sup>.

Con este procedimiento, la sociedad civil pasa de ser objeto a ser sujeto y, al mismo tiempo, sus representantes tendrán que rendirle cuentas por sus acciones u omisiones en el gobierno. De esta manera, quedará excluida la impunidad de la oligarquía y de los militares, así como la de otros sectores de la población que se han beneficiado del autoritarismo.

Un rasgo que comparten los procesos de democratización en América Latina con los de Europa central es la invocación de la "civildad". La noción tiene, por supuesto, múltiples significados. En América Latina expresa, en primer lugar, el rechazo a un gobierno militar.

Más relevante, empero, es la vinculación a los derechos humanos. La reivindicación de la ci-

vilidad frente a la dictadura implica, por encima de todo, reivindicar “el derecho a tener derechos”. Este principio es, como señalara Hannah Arndt, el derecho humano en que se funda toda la comunidad. Al invocar la civilidad, se exige no sólo el imperio de la ley —el Estado de derecho— sino también la ciudadanía, la comunidad de ciudadanos<sup>21</sup>.

Con el crecimiento y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, desde sus comunidades hasta llegar a nivel nacional, se irá erradicando paulatinamente el autoritarismo, si es que éste no reacciona violentamente al sentir que van disminuyendo sus “privilegios e inmunidades”, tal y como lo hizo la Fuerza Armada, a mediados de noviembre de 1994, en San Miguel, contra civiles que protestaban por el desorden del transporte público.

Cuando nos referimos a la sociedad civil, hacemos alusión a la gran parte de la sociedad a la que se le impidió históricamente participar y estar representada en los órganos del Estado. El autoritarismo ha permitido únicamente la participación plena y activa de una pequeña parte de la población civil, la cual le es inherente a su régimen político, es decir, los grandes empresarios y los grandes propietarios. La participación de la sociedad civil sin exclusiones no sólo implica compartir responsabilidades en la toma de decisiones, sino que también la cualifica y es un seguro para protegerse contra el autoritarismo de la mayoría o de la minoría sobre la sociedad.

Uno de los obstáculos para la participación civil es la hegemonía, el vanguardismo y el protagonismo partidario, que busca apoderarse de las estructuras formales, corriendo el riesgo de ideologizar dicha participación. Si este fuera el caso, la participación pierde su razón de ser, pues las instituciones políticas buscan, en buena medida, instrumentalizarla con fines partidarios. Así, por ejemplo,

Las debilidades de ANDES 21 de Junio provienen, por un lado, de la imagen que ha forjado frente al grueso de maestros, en el sentido de estar siendo manejada como un instrumento político-partidario; a lo cual se agrega la imagen

de una argolla, también vista como de carácter político. Imágenes éstas que también son percibidas por la mayor parte de la población<sup>22</sup>.

La interrelación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, de manera “autónoma... y de tensión complementaria entre ellos”<sup>23</sup>, beneficia el proceso de democratización. Esta interrelación podría reemplazar la teoría clásica de los frenos y contrapesos entre las instituciones del Estado, es decir, entre los tres poderes —legislativo, ejecutivo y judicial. En una democracia, el mayor freno y el mejor equilibrio lo constituye la oposición política, pero en el caso salvadoreño, el mayor freno y el mejor contrapeso debiera constituirlo la sociedad civil, además de la oposición política.

Una acción conjunta de las fuerzas democráticas para presionar a una mayor democratización del sistema político, una movilización constante de las organizaciones sociales para dar mayor participación a la sociedad civil en la construcción democrática, una mejor relación entre los partidos políticos y la sociedad civil, parecen requisitos indispensables para convertir las posibilidades de construcción de un país democrático abiertas por los acuerdos de Chapultepec en verdaderas probabilidades<sup>24</sup>.

La sociedad civil está integrada, entre otros, por clases sociales, profesiones, ideologías, etc.

Estas organizaciones buscan el bien de la localidad o de la nación y se encuentran unidas por la causa que apoyan o defienden. La colectividad surge del vínculo político o del interés personal que reúne a los miembros de estas organizaciones. La socie-

dad civil no debe estar controlada, ni debe ser suprimida o absorbida por ningún partido político, lo cual no excluye la representación que de ella puedan hacer estos últimos.

Los partidos tienen puesto un pie en la sociedad civil y otro en las instituciones, hasta tal punto que se han propuesto enriquecer el sistema conceptual dicotómico e intercalar entre los conceptos de sociedad civil y Estado el de sociedad política (Farneti 1973, p. 16), con el fin de incluir el fenómeno de los partidos que de

---

El autoritarismo ha permitido únicamente la participación plena y activa de una pequeña parte de la población civil.

---

hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado<sup>25</sup>.

La libre existencia y autonomía de la sociedad civil es tan importante como la de la sociedad política<sup>26</sup>. Esta última está constituida por los partidos políticos y es el vaso comunicante entre lo privado y lo público.

La democracia supone una interrelación permanente que va de abajo hacia arriba y viceversa, es decir, de la sociedad civil a la política y de ésta a la clase política y al Estado. Por lo tanto, el sistema de frenos y contrapesos del régimen político podría estar determinado por la interrelación y la fiscalización recíproca de estos cuatro elementos.

La clase política puede obstaculizar o incluso paralizar la interrelación permanente. Esto sucede en el momento en que pierde contacto directo con la sociedad civil. Así, por ejemplo, si la clase política está conformada por personas que toman la política no como un instrumento para alcanzar la democracia, sino como un medio para la supervivencia económica, es imposible que se interese en las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil o en fiscalizar al Estado. En estas circunstancias, la prioridad de la clase política es conservar el puesto de dirigente o funcionario en la institución política, deslegitimándola. Por eso cae en la demagogia y pierde seriedad y credibilidad.

En muchos casos, los miembros de la clase política abandonan su profesión u oficio, cuando los tienen, para adoptar la política como profesión. No pocos se han enriquecido ilícitamente de la política con lo cual han generado la desconfianza de la sociedad civil en esa élite que constituye la clase política.

Por otro lado, parece necesario generar mecanismos en materia de renovación permanente de la clase política, de modo de evitar el distanciamiento de la opinión pública respecto de la actividad política considerada como una profesión o una carrera para una minoría leja-



na. Ello puede hacerse ampliando la base de esta clase política a través de normas que impidan reelecciones indefinidas para los períodos inmediatos en los diversos cargos de elección popular y de cargos partidarios, estableciendo mecanismos de elecciones primarias, asegurando cuotas de discriminación positiva para algunos sectores, etc.<sup>27</sup>.

La falta de credibilidad en la clase política está impulsando a que miembros de la sociedad civil se presenten como candidatos en las elecciones y que los ministerios sean dirigidos por empresarios, profesionales, deportistas, literatos e intelectuales. Este fenómeno es resultado directo del desgaste de la clase política.

## 2.2. Unión de la derecha y la izquierda en función de la "governabilidad"

La gobernabilidad democrática consiste en poseer la capacidad para prever y solucionar las demandas o reivindicaciones de la sociedad civil, a través del del diálogo y la negociación de doble vía, para poder llegar a acuerdos democráticos, evitando así la desestabilización y la crisis del sistema político. En otras palabras, la

governabilidad necesariamente pasa por la democratización<sup>28</sup>. A medida que este proceso avanza y se consolida, creando y fortaleciendo las instituciones y el modo de vida democrático, la democracia se aleja

---

La falta de credibilidad en la clase política está impulsando a que miembros de la sociedad civil se presenten como candidatos en las elecciones.

---

de los riesgos de la ingobernabilidad y del sistema autoritario.

En muchos casos, esta palabra (gobernabilidad) se usa como una traducción del término inglés *governance*, dándole un significado relativamente limitado al referirla casi exclusivamente a gobernar eficientemente, o —como algunos prefieren llamar— a los aspectos del “buen gobierno”. En otras ocasiones, cuando se habla de gobernabilidad se va más allá de la necesaria eficiencia del gobierno al incluir “las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social”<sup>29</sup>. Esta parece ser una acepción más adecuada y más útil para analizar el momento actual en El Salvador<sup>30</sup>.

El desarrollo del proceso de democratización necesita condiciones de estabilidad y gobernabilidad, las cuales se irán logrando a medida que el gobierno resuelva los problemas prioritarios de la nación de una manera aceptable, pero en ningún momento esta situación anula la creación y presencia de los movimientos sociales o cualesquiera otra manifestación de la sociedad civil, ni tampoco que el gobierno intente neutralizarlos o eliminarlos por medio de la Fuerza Armada, “para mantener el orden público y la seguridad nacional”.

En El Salvador, el gobierno y algunos sectores “modernos y pragmáticos” desean que los afectados por el avance incontenible del neoliberalismo no protesten, porque al hacerlo pondrían en peligro los acuerdos de paz y la gobernabilidad.

En vista de lo anterior, resulta inverosímil que algunas fuerzas de “izquierda” y del movimiento social progresista del país hayan caído en el juego del discurso ideológico de los sectores dominantes, que centra la cuestión de la democracia en la idea de “gobernabilidad”, que no es más que la aplicación del antiguo concepto de control, de manejo y funcionalización del conflicto. Es decir, la aplicación de técnicas para impedir que se atente contra el sistema de dominación.

Dentro de los parámetros ideológicos de la derecha, cualquier alternativa política construida sobre la base de demandas sociales, de redistribución del ingreso y beneficios económicos, es valorada como una propuesta residual de una izquierda totalitaria sin capacidad para ponderar suficientemente los beneficios de una práctica democrática y, por ello, causante de una posible desestabilización del “orden” democrático<sup>31</sup>.

Así se explica por qué ante la “masacre de Lotique”, la oposición política reaccionó de manera tímida, posiblemente más por inercia que por el convencimiento de que la sociedad civil tiene que manifestarse contra las arbitrariedades del Estado, de la Fuerza Armada, de la administración pública, de la oligarquía, etc. Cabe preguntarse entonces si existe oposición política en El Salvador y, en caso afirmativo, cuál es su rol.

---

Cabe preguntarse entonces si existe  
oposición política en El Salvador  
y, en caso afirmativo,  
cuál es su rol.

---

Si se continúa reprimiendo a la población civil con la Fuerza Armada y la izquierda adopta una conducta “paranoica” de ser centro, pragmática y moderna, se creará una atmósfera de desestabilización, que puede conducir a la ingobernabilidad y desembocar en una crisis de legitimidad del sistema y del régimen de partidos políticos. En este caso, el gobierno y la izquierda pragmática, junto con los militares, serán los responsables directos de la ingobernabilidad en El Salvador, aunque éstos culpen a los movimientos sociales. No hay que olvidar que “el 63 por ciento de los salvadoreños sostiene que el gobierno es el principal responsable de los disturbios ocurridos en el país”, según una encuesta del Instituto de Opinión Pública de la UCA, realizada entre el 28 de enero y el 5 de febrero de 1995.

Las pocas acciones o actividades de la población civil salvadoreña son interpretadas como desestabilizadoras por la derecha y por un sector de la izquierda. Según éstos, aquélla tendría un plan para desestabilizar al gobierno de ARENA, estaría en contra de los acuerdos de paz y tendría como objetivo último crear el caos o la anarquía. Durante la guerra fría estas acciones o actividades eran consideradas subversivas, parte de un “plan comu-

nista" para desestabilizar el régimen "democrático" de los militares, contrarias a las "creencias y valores occidentales y cristianos" y cuyo objetivo último era el caos o la anarquía.

Al impedir las acciones o actividades de la sociedad civil, en este proceso llamado de democratización, por considerarlas desestabilizadoras, se está sustituyendo, "sin lugar a dudas", un autoritarismo por otro, el militar por el civil.

Algunos partidos políticos se unen en la acción para impulsar, establecer o institucionalizar el consenso, porque el no estar de acuerdo es desestabilizador y contrario al sistema. De esta forma se está creando un maniqueísmo, que en El Salvador fue característico de las dictaduras oligárquicas y militaristas, para las cuales sólo existían dos tipos de ciudadanos, los buenos y los malos.

Esta concepción, llevada a su extremo por los regímenes militares, tiene por reverso la apología del consenso<sup>32</sup>. De hecho, la experiencia autoritaria genera un profundo rechazo al enfrentamiento y a todo elemento de división<sup>33</sup>.

Tampoco se puede considerar a la sociedad civil como "mala", por el hecho de que algunas de sus demandas superen las posibilidades reales del gobierno democrático. En el caso salvadoreño, el gobierno de derecha, con fuertes remanentes militares, considera que las demandas y reivindicaciones de la sociedad civil están fuera de las posibilidades institucionales y, por lo tanto, no puede cumplirlas, particularmente cuando éstas afectan su poder económico y militar tradicional. "Un sistema autoritario logra dominar los conflictos sociales mejor que un sistema democrático, no por resolverlos adecuadamente, sino por no dejarlos surgir"<sup>34</sup>.

### 2.3. Contribución de la opinión pública a la democracia

En El Salvador, la opinión pública ha estado amordazada por décadas y, en consecuencia, también los medios de comunicación. "El Estado totalitario,

que es el Estado en el que la sociedad civil es absorbida por el Estado; es un Estado sin opinión pública, es decir, con una opinión sólo oficial"<sup>35</sup>. En conclusión, El Salvador no ha tenido opinión pública<sup>36</sup>. La opinión pública se contrarrestaba con el terrorismo de Estado, lo mismo ocurría con la libertad de información de los medios de comunicación. Por lo tanto, es normal que la población todavía sienta temor a expresarse libremente; sin embargo, ya existen indicios de que al menos una

parte ha encontrado "el valor" para manifestar sus ideas.

No obstante, en las recién pasadas elecciones para presidente, vicepresidente, diputados y alcaldes, de marzo y abril de 1994, la prensa jugó un rol crucial. Se podría argumentar que inclinó

la balanza del cuerpo electoral a favor del partido ARENA. "En general, la prensa optó por el oficialismo, el abucheo a la democracia cristiana y la tergiversación de la oposición de la izquierda"<sup>37</sup>. Los medios de comunicación no pueden contribuir efectivamente al proceso de democratización si se encuentran tan parcializados y si le niegan a la ciudadanía acceso objetivo a los hechos y a las informaciones nacionales e internacionales, si le impiden formarse una idea independiente de lo que está sucediendo en el país y en el extranjero.

Si comparamos el estado actual de los medios de comunicación social con lo que fueron en las décadas pasadas, se observa que éstos se han "mo-

---

Se está sustituyendo,  
"sin lugar a dudas",  
un autoritarismo por otro,  
el militar  
por el civil.

---



dermizado”, ahora ya no sólo entrevistan a militares y a miembros del partido oficial, sino que también a personas con vocación democrática, lo cual significa que hay cierta apertura o por lo menos interés por conquistar una apariencia de imparcialidad y objetividad. En el mejor de los casos, este esfuerzo podría desembocar en una democratización real de los medios de comunicación, en la medida en que los periodistas, entre otras cosas, superasen las notas cargadas con reacciones emocionales y dieran paso al análisis serio y ético sobre la realidad nacional e internacional.

Sólo muy pocos medios de comunicación se preocupan por la objetividad. Pero para poder mantenerse deben realizar un gran esfuerzo, porque los medios dedicados a mantener el orden social establecido los “aplantan”. Por otro lado, el gobierno no ha ampliado ni promovido que la población marginada y excluida tenga acceso a la comunicación. Se ha constatado que, en Centroamérica, la prensa está sometida a los partidos políticos, cuya lógica se basa en la destrucción del adversario, puesto que aún no ha superado el contexto de confrontación política y militar del pasado. La politización e ideologización de los medios de comunicación social lleva a que la realidad sea expuesta según la conveniencia de los partidos políticos, agudizando así la polarización política existente<sup>38</sup>.

En El Salvador, la mayoría de los medios de comunicación está en manos de grandes empresarios y de monopolios, constituidos en corporaciones, que privilegian y protegen la “libertad del mercado” con el objetivo de formar una opinión favorable al neoliberalismo, al autoritarismo y al militarismo. Esta opinión es definida por una élite, cuya membresía es muy “selecta”, la misma que presenta a los fundadores de los escuadrones de la muerte como los forjadores de la “paz, democracia y progreso de El Salvador”. Según el periodista salvadoreño Mauricio Funes:

Hay temas de la agenda nacional que siguen sin investigarse y que son bloqueados por los intereses empresariales, tanto de propietarios como de anunciantes.

Aunque se ha dicho que en una sociedad demo-

crática el cuarto poder está representado por la prensa, lo cierto es que, mientras las agencias de publicidad controlen las asignaciones publicitarias, serán los anunciantes los que determinarán los márgenes de maniobra y autonomía de los periodistas ante las fuentes y los hechos de la realidad que registran los periodistas<sup>39</sup>.

---

### Las dictaduras militares y el gobierno de ARENA desprecian la opinión de la ciudadanía.

---

Las dictaduras militares y el gobierno de ARENA desprecian la opinión de la ciudadanía, tanto que los sondeos de opinión no favorables son descartados como maniobras de la oposición política con el afán de criticar la gestión gubernamental. Esto es lo

que da pie para hablar de una dictadura comunicacional en El Salvador. En otros países, en cambio, los sondeos de opinión son tomados en cuenta por gobiernos democráticos para corregir o mejorar su gestión. Es más, hay gobiernos que tienen sus propios centros de investigación de opinión pública y los resultados de los sondeos no se hacen sólo del conocimiento del ejecutivo, sino también del legislativo. “Lo que es más, los sondeos permiten que se entablen comunicaciones directas entre el pueblo y los dirigentes, por encima y fuera del canal formal de la representación política que constituyen los parlamentos”<sup>40</sup>. Los sondeos constituyen una forma de consulta periódica, que permiten al pueblo participar y ejercer su autoridad, en cierta medida, en los asuntos de interés para la nación, sin hacer grandes inversiones, como en el caso de los referéndums, los plebiscitos y las votaciones.

En otras palabras, los sondeos dan a los líderes y a las organizaciones responsables una buena idea estadística del estado de la opinión, e indican por dónde se puede buscar, y si hay lugar, modificar ese estado; pero es por otros medios que vienen las instituciones o los testimonios más personalizados que alimentan la preocupación de responsabilidad de los elegidos<sup>41</sup>.

#### 2.4. Las organizaciones no gubernamentales y la construcción de la democracia

En El Salvador, las organizaciones no gubernamentales florecieron durante el conflicto bélico, resultado de las aspiraciones de paz, democratización y desarrollo de la población civil. Fueron ins-

tuciones que canalizaron las demandas e iniciativas de la sociedad civil y que captaron la cooperación y la solidaridad internacional, destinada a favorecer a la población más afectada de la guerra.

La presencia de las organizaciones no gubernamentales fortaleció a la sociedad civil, presionando con mayor energía por la salida negociada de la guerra. Por eso, el gobierno y los militares consideraron a la mayoría de ellas como organizaciones de "fachada" del FMLN. Sin embargo, muchas de las organizaciones no gubernamentales ganaron prestigio a nivel nacional e internacional, y hoy, además de haber más, se encuentran jugando un papel fundamental en la reconstrucción nacional.

Las organizaciones no gubernamentales impulsaron proyectos alternativos en las áreas política, económica y social. Muchas de ellas introdujeron cambios en diferentes zonas geográficas del país, particularmente en las antiguas zonas conflictivas. Estas organizaciones no sólo se esfuerzan por introducir cambios a nivel local, sino también nacional.

La década de los años 80 es sin duda un hito doloroso y fundamental de la historia salvadoreña. Son los años del conflicto armado y de la agudización del drama humano y material del pueblo, en un contexto de búsqueda incesante de espacios democráticos.

En este lapso, curiosamente florecieron las organizaciones no gubernamentales, justamente por los desafíos de ese tiempo, las apremiantes necesidades de la población e intereses de los organismos nacionales e internacionales donantes y la decisión de los salvadoreños<sup>42</sup>.

Un factor, entre otros, que coadyuvó a las organizaciones no gubernamentales a ganar credibilidad fue que las instituciones gubernamentales estaban desprestigiadas a nivel nacional e internacional. La corrupción institucional, así como el burocratismo excesivo y la incapacidad notoria eran evidentes. Tampoco las favorecía el que los proyectos gubernamentales fueran utilizados como parte de la guerra de contrainsurgencia, en el contexto de la guerra de baja intensidad.

En la actualidad, se puede afirmar que las organizaciones no gubernamentales además de credibilidad, han ganado experiencia. Su gestión, diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de proyectos se han modernizado.

Los partidos políticos no deben disputarse la

dirección de las organizaciones no gubernamentales<sup>43</sup>, porque las harán perder la credibilidad que ganaron durante la guerra, la cual se está acrecentando en este período de postguerra. Las organizaciones no gubernamentales se desempeñan mejor como parte de la población civil, que como instituciones de la sociedad política. Lo que no excluye que los partidos políticos tengan sus propias organizaciones no gubernamentales.

El aporte de estas instituciones a la reconstrucción del país, en las áreas de desarrollo político, económico y social, ha sido muy importante. En esta medida, este enorme esfuerzo es parte de la construcción de la democracia en el país.

### Organizaciones no gubernamentales por especialidad (1992)

Especialización	Instituciones
Arte y cultura	4
Asistencia humanitaria	1
Crédito	5
Defensa del consumidor	1
Desarrollo empresarial	3
Desarrollo organizacional	6
Desarrollo rural	5
Ecología	15
Educación y capacitación	19
Investigación	14
Jurídico	5
Mujer	5
Salud	36
Trabajo infantil	1
Vivienda	5
No tiene especialización	61
<b>Total</b>	<b>186</b>

Fuente: PNUD, *Directorio de instituciones privadas de desarrollo de El Salvador*, San Salvador, 1992, p. 427.

Entre las organizaciones no gubernamentales que con frecuencia desarrollan actividades como publicaciones, talleres, seminarios, paneles y foros para promover el diálogo y la democracia, tenemos la muestra siguiente: el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), la Asociación Salvadoreña para la Paz y la Democracia (AS-PAD), el Equipo de Educación Maíz, la Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Sociales

(FLACSO), el Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera", el Programa Regional de Investigación sobre El Salvador, el Instituto de Estudios de Centroamérica.

Estas organizaciones no gubernamentales, por lo general, están dirigidas por profesionales, provenientes de los diferentes estratos sociales, académicos y políticos. El punto de convergencia de la mayoría de ellas es la construcción de la democracia, el crecimiento y el desarrollo de El Salvador. En sus actividades participan diversos sectores de la población, con lo cual fortalecen su desarrollo. De esta forma, las organizaciones no gubernamentales y una parte de la población pueden identificar los problemas principales y las necesidades prioritarias, locales y nacionales y, asimismo, tratan de encontrar y proponer soluciones.

Como parte de este esfuerzo, la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) trabaja con 190 organizaciones no gubernamentales, que ejecutan 45 proyectos, los cuales forman parte de la llamada "Cultura de paz en El Salvador". Estos proyectos se orientan a rescatar el valor de la paz y, en cierta medida, la identidad nacional. Este esfuerzo busca ampliar el espacio donde pueda germinar la democracia.

En este mismo orden, la Fundación para la Paz (FUNDAPAZ) es una organización no gubernamental que se propone promover la democracia, el respeto a los valores humanos y el fortalecimiento de la paz. Creada a principios de noviembre de 1994, sus socios fundadores son aquellos que participaron en el proceso de diálogo y negociación que condujo a la paz en El Salvador. Esta fundación ha creado expectativas nacionales e internacionales, ha contado, a nivel internacional, con el respaldo de Javier Pérez de Cuéllar, ex Secretario General de Naciones Unidas, y de Federico Mayor, Secretario General de la UNESCO.

FUNDAPAZ nació de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), creada como parte de los acuerdos de paz de Nueva York, el 25 de septiembre de 1991. Los objetivos de FUNDAPAZ, según la redacción preliminar de su proyecto son:

Contribuir al fortalecimiento del sistema democrático, al desarrollo del país y a promover la participación ciudadana en la vida política.

### Áreas principales del programa Cultura de paz (En millones de colones)

Proyectos	Asignaciones
Ciudadanía democrática y desarrollo humano	5,770
Rescate y fomento de la identidad nacional	10,473
Aprendizaje y vivencia de una Cultura de paz	9,855
Temas y proyectos transversales	
Sistemas de información para la Cultura de paz	
Comunicación social para la Cultura de paz	
Capacitación al personal participante	6,684
Asignaciones específicas incluidas en los proyectos del programa de la mujer	3,973.9
Juventud	4,348.2
Contribución externa a los proyectos del programa	32,782

Fuente: "Síntesis programa de Cultura de paz", *apud*, *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 1995, p. 8A.

Promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos y la cultura de paz.

Promover el fortalecimiento de las instituciones originadas en los acuerdos de paz y, en general, las que promuevan el desarrollo social del país.

Funcionar como foro para el análisis de asuntos de relevancia nacional.

Promover la formación de personal idóneo que contribuya al desarrollo de esos objetivos<sup>46</sup>.

El *plan de reconstrucción nacional de El Salvador* propone fortalecer democráticamente el país. "Considera el apoyo de recursos para la creación y fortalecimiento de las instituciones señaladas en los acuerdos de Chapultepec, que apoyarán la consolidación del proceso democrático". A las organizaciones no gubernamentales se les asignó un lugar destacado en la ejecución del plan de reconstrucción nacional. De hecho, llegó a haber 311 ejecutores —174 organizaciones no gubernamentales, 5 organismos internacionales, 115 gobiernos locales y 17 organismos gubernamentales<sup>47</sup>.

**Inversión en el plan de reconstrucción nacional,  
según programa hasta septiembre de 1994  
(Monto total por tipo de ejecutor,  
en millones de colones)**

Organismo ejecutor	Porcentaje	Total
Organizaciones no gubernamentales	35.2	494.7
Organizaciones gubernamentales	32.6	459.2
Alcaldías*	32.2	452.5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>1,406.4**</b>

*Fuente:* Secretaría de Reconstrucción Nacional, *Principales logros a septiembre de 1994*, San Salvador, 1994, p. 7.

\* Incluye 72.1 millones de colones de 886 proyectos ejecutados bajo la modalidad del programa MEA-REGULAR en municipios plan de reconstrucción nacional.

\*\* No incluye 53.4 millones de colones de la administración de la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

### Conclusión

El proceso de paz y democratización ha sido obstaculizado por la negligencia del gobierno salvadoreño en cumplir con los acuerdos de paz, tal y como fueron adoptados y calendarizados originalmente. Esto obligó a numerosas modificaciones por presiones de Naciones Unidas, evitando así que los continuos *impasses* devinieran en crisis.

A pesar de la lentitud y de la oposición del gobierno y de la Fuerza Armada, los acuerdos se han cumplido en gran parte y los compromisos que quedan pendientes se deberán ejecutar a lo largo de 1996. Ahora bien, considerando la falta de voluntad política del gobierno, lo más probable es que los acuerdos no se concluyan completamente.

Los sectores conservadores y reaccionarios se han opuesto al proceso que dio origen a los acuerdos de paz, de tal forma que tratan de desprestigiarlos, por considerarlos una traición. En realidad, su oposición está motivada por la disminución relativa de sus privilegios e inmunidades. El gobierno y la Fuerza Armada sólo estuvieron dispuestos a negociar cierta apertura política, pero no tuvieron la intención de

construir la democracia política, porque ésta los conduciría a perder el poder político.

ARENA, mediante el paso del autoritarismo militar al civil, pretende constituirse en el partido "institucional" de El Salvador, de forma parecida al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México. La apertura política es una imagen que se "vende" a nivel nacional e internacional como democracia, la cual está muy lejos de ser realidad.

El hecho es que en El Salvador hay elecciones con una gran cantidad de irregularidades; los jueces ponen en libertad a los narcotraficantes capturados con toneladas de cocaína, a los ladrones capturados con centenares de quintales de café robado, a los militares que han sido incluso filmados

Sólo estuvieron dispuestos a negociar  
cierta apertura política,  
pero no tuvieron la intención de cons-  
truir la democracia.

robando bancos y, en cambio, ponen en prisión a quien denuncia a los que financian a los escuadrones de la muerte y a los corruptos del gobierno de ARENA; los escuadrones de la muerte continúan asesinando a los opositores políticos; la Fuerza Armada ame-

tralla a los movimientos sociales de la población civil e impone un presupuesto astronómico y, además secreto, lesivo a la democratización y la paz,

porque su sola existencia como institución pone en peligro la seguridad nacional, etc.

Si persisten instituciones como la Fuerza Armada, los escuadrones de la muerte, la cultura autoritaria y la corrupción no puede afirmarse que El Salvador transite hacia la democratización. La consolidación del autoritarismo civil y del neoliberalismo cierran aún más los estrechos espacios políticos abiertos por los acuerdos de paz, los cuales crearon entre ciertas personas progresistas, la ilusión de una revolución democrática. La democracia en El Salvador no se podrá instituir mediante la adopción de modelos extranjeros.

La adopción de modelos extranjeros de democracia es una de las manifestaciones de los estragos causados por la cultura de la dependencia. Durante la guerra, la izquierda pensaba en los modelos europeos de socialismo real y socialdemócrata; mientras que la derecha se inspiraba en los modelos taiwanés y surcoreano, implantados por gobiernos autoritarios. La construcción de la democracia en El Salvador pasa por el rescate cultural y por el descubrimiento de las raíces históricas y la identidad étnica. No se debe continuar buscando el paradigma de la democracia salvadoreña en Europa o Estados Unidos, sino aquí, en El Salvador, en Centroamérica y en América Latina.

La concepción derechista de la democracia incluye la ausencia de la oposición y la crítica por parte de la población civil. Por esa razón exige *el consenso* y todo aquel que no esté de acuerdo con el gobierno y la Fuerza Armada es enemigo del sistema y pone en peligro la gobernabilidad del país.

La democracia es la antítesis del consenso nacional. El consenso nacional es característica de las dictaduras, las cuales no sólo no permiten la existencia de una opinión pública sólida, sino que, además, eliminan físicamente a la oposición y la crítica. En las dictaduras sólo está permitida la opinión oficial. Por el momento, se intenta eliminar la oposición políticamente; pero si se sigue por este camino tan trillado por la cultura autoritaria, nos aproximaremos al umbral de un nuevo conflicto armado.

#### Notas y referencias

1. Fecha de los acuerdos de Chapultepec, que le pusieron punto final a la guerra en El Salvador.
2. El diálogo se inició el 15 de octubre de 1984, en

la ciudad salvadoreña de La Palma.

3. Ver Göran Therborn, "¿Existen verdaderamente (amenazas contra) las democracias?", Edelberto Torres Rivas (compilador), *Política: teoría y métodos*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1990, p. 163.
4. Mario Salazar Valiente, "¿Paz en El Salvador? de revolución social a revolución política inconclusa?", *Guayampopo*, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), No. 2, julio-septiembre, 1993, p. 64.
5. Ver Alexis De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique: extraits*, París, Larousse, 1970, p. 26.
6. Ver Pablo González Casanova, "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina", *Nueva Sociedad*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert, No. 103, septiembre-octubre, 1989, p. 98.
7. Schafik Jorge Handal, "El capitalismo no es la estación terminal del desarrollo de la humanidad", *Opinión ciudadana*, San Salvador, Asociación Salvadoreña para la Paz y la Democracia (ASPAD), No. 3 y 4, mayo-agosto, 1994, p. 33.
8. "Documento especial. Acuerdo de paz", *ECA Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No. 519-520, enero-febrero, 1992, pp. 103-151.
9. Capítulo I: 9. Subordinación al poder civil; 10. Entidades paramilitares; 11. Suspensión del reclutamiento forzoso; 12. Medidas preventivas y de promoción. Capítulo II. Policía Nacional Civil: 1. Creación de la policía Nacional Civil; 2. Doctrina; 3. Estructura funcional y territorial; 4. Personal de la policía Nacional Civil; 5. Academia Nacional de Seguridad Pública; 6. Régimen jurídico; 7. Régimen transitorio. Capítulo III. Sistema judicial. Capítulo IV. Sistema electoral. Capítulo IV. Sistema electoral. Capítulo V. Tema económico social: 3. Sobre las tierras dentro de las zonas conflictivas; 4. Acuerdo de 3 de julio de 1991 sobre tierras ocupadas; 5. Crédito para el sector agropecuario y para micro y pequeñas empresas; 6. Medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste estructural; 7. Modalidades para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades. Capítulo VII. Cese del enfrentamiento armado. Capítulo VIII. Verificación por las Naciones Unidas. Capítulo IX. Calendario de ejecución.
10. Ver Michel Novak y Peter L. Berger, *Palabras al tercer mundo: ensayos sobre democracia y desarrollo*, Buenos Aires, Ediciones tres tiempos, 1986, p. 58.
11. Arts. 2 y 13, de la "Ley de la procuraduría para la defensa de los derechos humanos", *Presencia*,

- San Salvador, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), No. 15-16, 1992, pp. 114 y 117.
12. Héctor Silva, "COPAZ: su reto histórico, sus grandes responsabilidades y la absoluta necesidad de no fracasar", *Presencia*, ed. cit., No. 15-16, 1992, p. 34.
  13. Gobierno de la República de El Salvador, "Calendario de ejecución de los acuerdos de paz", *El Diario de Hoy*, 1 de febrero de 1992, pp. 45-46; "Balance de ejecución de los acuerdos de paz al 31 de mayo de 1992", *Análisis*, San Salvador, Universidad Nueva San Salvador, No. 36, mayo-junio 1992, pp. 320-329; "Retrasos en los acuerdos de paz", *El Salvador boletín de análisis e información*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), No. 13, junio-julio 1992, pp. 5-10; "Vicisitudes de los acuerdos de paz", *ibid.*, No. 14, agosto-noviembre 1992, pp. 14-23; O. M. P., "Los acuerdos de paz y sus avatares", *ibid.*, No. 15, octubre-noviembre 1992, pp. 22-31; Atilio Montalvo, *Los acuerdos de paz un año después*, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), 1993.
  14. "Texto íntegro del documento en el que el gobierno salvadoreño y el FMLN se comprometen a cumplir hasta el final con los acuerdos de paz firmados en Chapultepec", *Alternativa*, (San Salvador), 6 de octubre de 1994, p. 12.
  15. Ver Rafael Barraza, "Pagando por la paz", *La Prensa Gráfica*, 17 de octubre de 1994, p. 16A; "Presidente destaca impacto gastos en acuerdos de paz", *Diario Latino*, 1 de junio de 1995, p. 3.
  16. Centro para la Defensa Del Consumidor (CDC), "Aumento al IVA es inmoral e innecesario dice CDC", *Semanario la Guía del Consumidor*, Año. 2, No. 75. *apud, Diario Latino*, 25 de enero de 1995, p. 9. Ver "Comenta anteproyecto de presupuesto de 1995: rigidez en gastos del Estado señala Cámara de Comercio", *La Prensa Gráfica*, 18 de octubre de 1994, p. 14A.
  17. "Déficit para cumplimiento de acuerdos es de \$137 millones", *Diario Latino*, 10 de enero de 1995, p. 24.
  18. Banco Central De Reserva De El Salvador, "La economía en marcha: ¿cómo financiar los acuerdos de paz?", *La Prensa Gráfica*, 17 de marzo de 1995, p. 20A; ver "Acuerdos de paz con déficit de \$137 millones", *La Prensa Gráfica*, 11 de enero de 1995, p. 24A; "Gobierno-FMLN buscan fondos en Europa", *ibid.*, 30 de enero de 1995, p. 6A.
  19. Ver Daniel Camacho, *El movimiento popular en busca de su utopía*, San Salvador, Primer Congreso Nacional de Ciencia Política "El Salvador: los retos y desafíos de la reconstrucción", San Salvador, del 22 al 24 de julio de 1992, p. 7.
  20. Alberto Borea Odria, "Los nuevos retos de la democracia", *Panorama centroamericano pensamiento y acción*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, No. 34, abril-junio 1994, p. 48.
  21. Norberto Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina", Jaime Barba, (Compilador), *op. cit.*, p. 50.
  22. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), "Nuevas relaciones entre ANDES y el Ministerio", *Realidad Nacional*, San Salvador, Año. 2, No. 127. *Apud, Diario Latino*, 13 de enero de 95, p. 13.
  23. Manuel Antonio Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", Jaime Barba (compilador), *op. cit.*, p. 80; Enzo Faletto, "Propuestas para el cambio: movimientos sociales en la democracia", *Nueva Sociedad*, ed. cit., No. 91, septiembre-octubre 1987, p. 147.
  24. Héctor Dada, "El Salvador: elecciones y democracia", *Nueva Sociedad*, ed. cit., No. 132, julio-agosto 1994, p. 28; Andrew S. McFarland, *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano: Common Cause*, México, Gernika, 1987, p. 165; Jorge A. Villacorta, "Parlamento y sociedad civil", *Tendencias*, San Salvador, COOPEX, No. 40, mayo 1995, p. 32.
  25. Norberto Bobbio, "La sociedad civil", Edelberto Torres Rivas (compilador), *Política: teoría y métodos*, ed. cit., p. 181; Roque Pozo, "El paso de una 'democracia representacionista'— a una 'democracia participativa'— (crisis, fracaso o revitalización de la democracia)", *Realidad*, ed. cit., No. 38, marzo-abril 1994, p. 209.
  26. Alain Touraine, "¿Qué es hoy la democracia?", Jaime Barba (compilador), *op. cit.*, p. 59.
  27. Manuel Antonio Garretón y Malva Espinosa, "¿Reforma al Estado o cambio en la matriz socio-política?", *El Salvador en Construcción*, San Salvador, Istmo, No. 11, agosto 1993, p. 58.
  28. Heinz R. Sonntag, "La democracia condicionada", *Sistemas políticos, poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Caracas, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Centro de Estudios sobre América (CEA) y Editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 52.
  29. Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, *apud*, Héctor Dada Hirezi, "Gobernabilidad, elecciones y democracia", *Foro: proceso electoral y democratización*, San Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Cuaderno de trabajo No. 6, 1994, p. 93.
  30. Héctor Dada Hirezi, "Gobernabilidad, elecciones y democracia", *op. cit.*, p.93; Roberto Cañas,

- "Una agenda concertada para la gobernabilidad democrática", *IDI Realidad*, San Salvador, Instituto de Investigación de la Universidad Tecnológica, No. 2, abril-junio 1994, p. 12; Carlos Mateo Balmelli, "Anotaciones sobre una teoría de la gobernabilidad", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No. 90, mayo-agosto de 1994, p. 255; Manuel Alcántara Sáez, "Partidos políticos y gobernabilidad", *Espacios*, San José, FLACSO-Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL, No. 3, enero-marzo de 1995, p. 4.
31. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", "La construcción de la democracia en El Salvador", *op. cit.*, pp. 473 y 474.
  32. Similar oscilación analiza para el caso francés Pierre Rosanvallon, "Malaise dans la représentation", Furet, Juillard Rosanvallon (eds.), *La République du centre*, Calmann-Levy, París, 1988, *apud*, Norberto Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida, los retos de la democracia en América Latina", *op. cit.*, p. 45.
  33. Norberto Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida, los retos de la democracia en América Latina", *op. cit.*, p. 45; Günter Verheugen y Claudius Wenzel, "Democracia es participación", *D+C Desarrollo y Cooperación*, Berlín, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, No. 3, 1993, p. 4.
  34. Ledda Arguedas, "Las posibilidades de la democracia en Italia: entrevistas a Norberto Bobbio, Umberto Cerroni, Azor Rosa, Rossana Rossanda, Giorgio Ruffolo", *op. cit.*, p. 1151; Fernando Harto De Vera, "Congreso centroamericano de sociología: los retos de la gobernabilidad", *Tendencias*, ed. cit., No. 33, septiembre 1994, p. 13.
  35. Norberto Bobbio, "La sociedad civil", *op. cit.*, p. 183.
  36. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, REI, Tomo 1, 1988, p. 117.
  37. R. B. G., "Los medios de comunicación en la campaña electoral", *ECA Estudios Centroamericanos*, ed. cit., No. 545-546, marzo-abril 1994, p. 317.
  38. "Centroamérica: la responsabilidad de la prensa en la transición democrática", *Hombres de maíz: revista centroamericana de desarrollo humano*, San José, Asociación para el Desarrollo Humano Hombres de Maíz, No. 27, octubre 1994, p. 4.
  39. Mauricio Funes, "Medios y transición democrática en El Salvador", *Tendencias*, ed. cit., No. 40, mayo 1995, p. 22.
  40. Edouard Cloutier, "Représentation politique et représentation statistique du peuple", *Politique: démocratie et libéralisme*, ed. cit., p. 49.
  41. Vicent Lemieux, *Les sondages et la démocratie*, Québec, Institut Québécois de Recherche sur la Culture, 1988, p. 91.
  42. Pedro Urrea Veloso, "Los organismos no gubernamentales, ONG's, factores y protagonistas de desarrollo, reconstrucción y pacificación nacional en El Salvador", *Presencia*, ed. cit., No. 18, 1993, p. 38.
  43. Héctor Silva, "Comunicación política en El Salvador", *Tendencias*, ed. cit., No. 33, septiembre 1994, p. 9.
  44. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *Democracia y desarrollo*, San Salvador, Konrad Adenauer Stiftung, s.f., p. 20.
  45. Mario Mata, "El programa cultura de paz en El Salvador", *La Voz*, ed. cit., No. 22, octubre 1994, p. 9.
  46. "COPAZ garantizará cultura de entendimiento", *La Prensa Gráfica*, 12 de octubre de 1994, p. 17A.
  47. Secretaría De Reconstrucción Nacional, *Principales logros a septiembre de 1994*, San Salvador, 1994, p. 2.