

Transición democrática y proceso electoral

Frecuentemente se ha señalado que el proceso electoral está estrechamente vinculado con el proceso de paz, estando ambos integrados en lo que podemos llamar "la transición salvadoreña". Conviene, por tanto, iniciar nuestro comentario desde la caracterización y el balance de la transición histórica en que ha entrado el país.

Dicho muy esquemáticamente, se trata, en esencia, de una triple transición: de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, de la confrontación a la concertación.

En el primer nivel de la transición, que se centra en la esfera de lo político-militar, se ha conseguido la superación definitiva de la guerra, la readecuación de la insurgencia en una fuerza política legalizada, la transformación del ejército estatal, del sistema de garantías de los derechos humanos, del aparato de seguridad o cuerpos de policía, del sistema judicial, etc. Pese a todos los innegables avances, en toda esa temática subsisten problemas por los acuerdos que aún están pendientes de completarse y, o ejecutarse, en especial lo referido a la depuración de la institución castrense, la superación de la impunidad, el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, la sustitución de la antigua Policía Nacional por la nueva Policía Nacional Civil y las mejoras en el sistema de administración de justicia.

Más grave que los retrasos y las distorsiones en el cumplimiento de algunos compromisos, es el hecho de que esta primera transición, lejos de provocar el efecto esperado, está mostrando algunas

consecuencias de signo contrario: la generalizada situación de violencia e inseguridad que prevaleció durante el conflicto, subsiste y ha venido agravándose, tanto en lo que hace a la delincuencia común como respecto a los crímenes motivados políticamente. Está quedando de manifiesto el amplio espacio de la impunidad y el alto nivel de complicidades del que gozan los escuadrones de la muerte, los narcotraficantes y la delincuencia organizada, que mantienen en la zozobra la vida cotidiana de los ciudadanos salvadoreños.

En lo que respecta a la segunda transición, concebida para que el país transite desde una larga dictadura hacia un régimen auténticamente democrático, los cambios más notables se han dado en el orden legal e institucional: redefinición de las funciones constitucionales y de la doctrina militar de la Fuerza Armada, la Procuraduría de Derechos Humanos, las reformas del Código Electoral, la eliminación del desprestigiado Consejo Central de Elecciones y la conformación del nuevo Tribunal Supremo Electoral, la legalización e inscripción del FMLN como partido político, etc.

Sin embargo, en la práctica política todavía no se ha generado algo que pueda considerarse como cualitativamente nuevo, ni siquiera está claro cuán lejos se vaya a llegar en esto. No se justifica hablar de un "nuevo" régimen político cuando se constata que se mantienen actuaciones típicas de una situación de monopolio del poder, cuando el partido gobernante se comporta como "partido oficial" —según la nefasta tradición del autoritarismo precedente—, usando y abusando de los re-

cursos estatales, practicando la política de hechos consumados y reflejando una insultante arrogancia en su trato con las demás fuerzas políticas. En vez de hacer prevalecer la consulta, el debate y el método de promover acciones consensuadas, seguimos en la inercia de la imposición y de la decisión caprichosa; en El Salvador de hoy día no se vive bajo el imperio de lo democrático, sino de lo arbitrario.

La tercera de las transiciones, en el nivel político social, ofrece asimismo un balance poco alentador. Pasar de la confrontación a la concertación, como método y cultura para solventar las diferencias, significaría que los diversos sectores y grupos sociales entrasen a una dinámica nueva y distinta de defensa de sus legítimos intereses. El punto es esencial, pues estamos en un sistema —capitalista y además subdesarrollado, ¡no hay que olvidarlo!—, donde los intereses de los grupos sociales se contraponen y, por tanto, donde conflicto, y no la armonía, es lo más normal. Aprender a manejar las contradicciones y diferencias que inevitablemente surgen y surgirán a nivel social, es una pedagogía imprescindible si lo que se quiere es sentar bases para la convivencia y para el desarrollo de un proyecto viable de nación.

Sin embargo, por todos lados prevalece el recurso a la amenaza y a la presión. La mayor responsabilidad debe atribuírsele a la parte empresarial, cuyo espacio de concesiones no vitales es mayor, pero que en cambio se muestra inflexible y falto de voluntad concertadora. Es claro que la clase dominante desea mantener su dominación —lo cual parece lógico, aunque sea discutiblemente legítimo—, pero es que además, con sus actitudes demuestra que no está dispuesta siquiera a cambiar su “modo” de dominación, tradicionalmente opresivo y sobreexplotador. Tampoco el sector gubernamental ofrece signos de cambiar su exagerada parcialidad a favor del sector privado, desmintiendo con sus hechos la supuesta neutralidad y arbitraje del Estado en los conflictos sociales. En El Salvador, en lugar de un Estado de derecho ha funcionado un “Estado de la derecha”, en lugar de Ministerio de Trabajo lo que existe y ha funcionado es un “Ministerio del Capital”. Es imperativo que esa realidad cambie radicalmente, no sólo

para “modernizar” las instituciones, sino principalmente para poner al país a la altura de los tiempos; a fines del siglo XX un grado aceptable de civilización social exige que la sociedad no siga estando crispada por prácticas estatales de épocas pretéritas.

El resultado de esa situación es el grado de frustración que ha venido provocando el foro de concertación y la dificultosa negociación de la legislación laboral y agraria, aspectos bellamente planteados en el Acuerdo de paz, pero cuya estética se ha venido afeando en la medida que se ha tratado de traducir los acuerdos en hechos políticos concretos.

En términos generales, al valorar la marcha de la transición, las cosas parecieran ir en una dirección distinta a lo que se había acordado. El país se está transformando realmente, pero no tanto según el diseño consensuado en el Acuerdo de paz, sino más bien según “lo que va saliendo”, a partir de las concretas correlaciones de fuerza en cada coyuntura. Hay bastante contraste entre el concepto de transición redactado sobre el papel y el alcance y la orientación de la transición real; una evidente distancia entre el discurso y los hechos.

Ante la omnipresente permanencia de la violencia y la corrupción, del autoritarismo y la arbitrariedad, de la imposición y la confrontación, debe concluirse que, lamentablemente, el pasado sigue siendo presente. Alcanzamos a pasar la página en este libro de la historia, dejando la guerra definitivamente atrás, pero no parece que hayamos entrado todavía a un nuevo capítulo de ese mismo libro. La solución negociada, integralmente considerada, debe entenderse que sigue situada en el futuro, tal vez en uno no muy lejano, pero no actual; la sustancia de la solución negociada —el nuevo pacto social, fundacional de un nuevo tipo de sociedad— tiene todavía más de utopía, que de realidad.

En el proceso de negociación quedó excluida la idea de que la solución negociada implicara en forma inmediata una readecuación de las cuotas de poder político, remitiendo ese aspecto a los resultados del evento electoral, cuyo calendario se acordó asimismo respetar. Es así como las elecciones

nes de marzo de 1994 significan la culminación del proceso de paz, cuestión que aparece explícitamente recogida en diversos documentos oficiales de Naciones Unidas y de la solución negociada. Al momento de elaborar el calendario de ejecución de varios compromisos que requieran un tiempo más prolongado que la duración de la "paz armada" o período del cese del enfrentamiento armado, se tomó en cuenta el 1 de junio, cuando da inicio el nuevo gobierno. De este modo, este gobierno quedaría instalado estando ya totalmente realizado y concluido el conjunto de compromisos y transformaciones que componen el proceso de paz.

La conceptualización es clara: las elecciones de 1994 son igual a la culminación del proceso de paz. Sin embargo, en su realidad práctica ha aflorado una contradicción puesto que, contrariamente a lo estipulado, varios acuerdos no han sido completados, otros se encuentran incumplidos y algunos más fueron sencillamente violados —en casos en que el gobierno hizo justamente lo contrario de lo convenido—, por lo que nos hallamos ahora frente a una paradoja. Por un lado, el proceso de paz aún no ha culminado; por el otro, las elecciones de marzo son la culminación del mismo.

Esta situación ha provocado diversas reacciones. Hay quienes imaginan que un triunfo de la derecha pudiera servir para hacer retroceder el proceso, incluso plantean que éste es reversible, y esperan poder anular determinados acuerdos ya cumplidos. Otros, por el contrario, tienen la esperanza de que una victoria de la izquierda pueda servir para conseguir el cumplimiento de lo que falta, o incluso argumentan que el proceso pudiera llevarse más allá del texto mismo de los acuerdos de paz. A nosotros nos parecen francamente ilusorias ambas posiciones. Tales pretensiones tienden a olvidar que el poder que se pone en juego mediante el mecanismo electoral no es todo el poder: otra serie de poderes —económico, militar, institucional-civil, social, comunicacional, etc.— no están sujetos al control electoral y, por tanto, la correlación global de fuerzas viene en buena medida sobredeterminada por la conjunción de los mismos, a nivel nacional e internacional. Ni un



retroceso dramático, ni un avance espectacular, parecen contar con el mínimo realismo, algo tan necesario en política.

Mucho más razonable nos parece considerar que el resultado electoral, dependiendo de cuál sea, podría servir para colocar nuevamente en la agenda política el tema de la actualización y culminación de los acuerdos del proceso de paz, es decir, para forzar una renegociación de los contenidos y del calendario de lo aún pendiente. Así habría un segundo momento de negociación, una segunda oportunidad para el pacto social funcional y para la solución negociada integral. Si eso se consiguiera, el proceso electoral cobraría una doble dimensión, como culminación de una etapa e inicio de otra complementaria; se constituirá en un momento histórico que cumpliría el papel de bisagra entre dos fases coherentes entre sí del período de transición.

Esto le confiere gran importancia al proceso electoral, a lo cual debe añadirse, sin duda, el he-

cho de que en este año coinciden los tres niveles electorales: el presidencial, el de diputados y el de alcaldes. Ello hace de las elecciones unas "superelecciones", lo cual aparece amplificado por la ampliación cuantitativa y cualitativa del espectro político que concurre en la contienda electoral: no sólo se han inscrito varios partidos de reciente formación, está también el FMLN, compuesto por fuerzas políticas con más de veinte años de existencia, anteriormente excluidas de la participación en el sistema político legal.

Ahora bien, para quienes, desde una u otra opción ideológica, desean un cambio dramático en el paisaje político salvadoreño, aparece como positivo que con las superelecciones se renueven simultáneamente el nivel gubernamental, el parlamentario y el poder local o municipal. Pero quienes confiamos en mayor medida en los cambios "de onda larga", más lentos pero más transformadores — que no esperamos mucho del ir y venir de las olas, ni de las oleadas, bien sean éstas conservadoras o progresistas, sino más bien del prolongado e irresistible movimiento de las mareas, ésas que en la historia marcan el nuevo signo de los tiempos—, nos resulta un poco incómoda, e incluso contraproducente, la simultaneidad de estas elecciones.

En realidad, el fenómeno refleja una contradicción del sistema político salvadoreño, que define mandatos de duración diferenciada y está concebido según el criterio de la no simultaneidad, mas, sin embargo, periódicamente produce la simultaneidad. Por lógica matemática —que no por lógica política— cada quince años (3 x 15) debe producirse el fenómeno de las superelecciones. En este caso, en una forma inoportuna, pues lo más perentorio es promover la concertación, forzar a un auténtico debate entre el gobierno y la oposición, obligar al método del consenso. Por todo ello, hubiera sido más deseable un proceso electoral escalonado en el tiempo, evitando el riesgo actual de caer en un nuevo monopolio del poder, si la población no otorga su triple voto en forma diferenciada.

Será conveniente, más adelante, revisar y readecuar varios aspectos del sistema político, por ejemplo, para fijar períodos iguales de cuatro años para presidente, diputados y alcaldes, calendarizando los respectivos procesos electorales cada dos

años.

Una vez afirmada la importancia, tanto coyuntural como estructural, del proceso electoral de 1994, nos proponemos analizar su eficacia potencial como factor dinamizador y transformador, tanto en lo que respecta al proceso de paz como al conjunto de la transición. En este sentido, su eficacia fundamental será valorada desde las coordenadas básicas que deberían caracterizar una deseable transición democrática en El Salvador: la consolidación de nuevas reglas del juego político y de nuevos modos de hacer política y de ejercer el poder, la configuración de un nuevo pacto social que permita la auténtica reconciliación y reunificación de la sociedad salvadoreña, el acercamiento y la coincidencia de las distintas fuerzas políticas en torno a los perfiles principales de un nuevo proyecto de nación, que haga viable la reinserción de El Salvador en la política y la economía mundiales, y posibilite una nueva fase del desarrollo económico, social, cultural y político.

Desde esta perspectiva, nuestro análisis, lógicamente, se interesa menos por el pronóstico concreto de las cuotas partidarias de poder o por las correlaciones coyunturales de fuerza, que por la definición de los grandes escenarios en los cuales los intereses partidarios deberán moverse. En algunos casos, con mayor espacio para tratar de imponer los intereses de sectores sociales particulares; en otros, con mayor posibilidad de que sea el interés nacional y la búsqueda del consenso social lo que prime sobre cualquier interés particular, por muy mayoritario que éste pueda ser.

Partimos, para realizar tal valoración, de la conceptualización teórica de cuatro escenarios posibles, diseñados en torno a las relaciones entre el gobierno y la oposición, eje central para cualquier sistema político y con mayor razón para uno democrático o en vías de democratización. Al proyectar esos escenarios abstractos a la realidad concreta de nuestro espectro político en la actual coyuntura, se presentan cuatro posibilidades, cuyo análisis es interesante para la reflexión.

Escenario 1: un gobierno débil con una oposición débil. Un gobierno débil sería aquél en el cual la fuerza política que hubiera ganado las elec-

ciones presidenciales, tuviese minoría en la asamblea legislativa y, careciendo de mayor influencia en el movimiento social, tuviese que enfrentar la desconfianza y hostilidad del poder militar, del económico y de los grandes medios de comunicación. Una oposición débil sería aquella que, aún siendo mayoritaria a nivel parlamentario, estuviera irremisiblemente dividida en dos bloques antagónicos política e ideológicamente, incapaces de enfrentar conjuntamente en forma coherente la acción gubernamental y sometidos ambos polos al desgaste mutuo de su propia confrontación de posiciones.

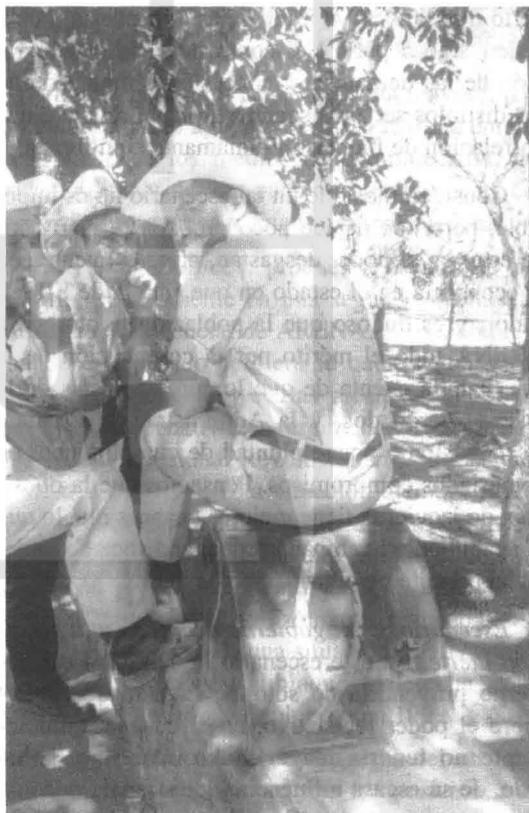
Este escenario sería imaginable en caso de que el centro político, valga decir el Partido Demócrata Cristiano, ganara las elecciones presidenciales. Probablemente, no obtendría la mayoría en la asamblea, quedando, entonces, sometido al acoso político desde ésta. Al mismo tiempo, sería confrontado por las organizaciones laborales y del movimiento social —la mayoría de ellas influenciadas por la izquierda—, y también sería asediado por la derecha política, el sector privado, los medios de comunicación y el estamento militar. La debilidad de un gobierno de esta clase, sometido a múltiples presiones, sólo podría ser parcialmente contrarrestada por la debilidad de una oposición, polarizada a derecha e izquierda y sólo coyunturalmente unida frente a las iniciativas concretas del gobierno.

El signo dominante de este escenario político sería la inestabilidad, la incoherencia de la acción política, la propensión realizar determinados pactos "contra natura" (las ideologías extremas unidas contra el centro en aspectos puntuales), la confusión ideológica y la propensión de la población a desconfiar aún más de la política y de la clase política. Si este fuera el caso, los políticos muy difícilmente podrían avanzar hacia un consenso y un pacto social.

En conclusión, este primer escenario, que caracterizamos como "gobierno débil con oposición débil", es totalmente desfavorable para los intereses de la transición, entendidos éstos como identificables con los intereses de la nación. Cabe añadir que este escenario es, dada la crisis severa que abate al Partido Demócrata Cristiano, el más improbable de todos. Esta situación difícilmente

puede revertirse mientras en el país no se desarrolle una clase media importante que tienda a identificarse con las corrientes del centro político. Contrariamente a lo que algunos dirigentes de la izquierda parecen considerar, durante un período largo, en El Salvador, el centro es perdedor.

Escenario 2: un gobierno fuerte con una oposición débil. Una oposición débil podría ser aquella que, no contando con el apoyo de los poderes fácticos (el económico, el militar y la prensa), sino con su rechazo, tuviese minoría en el nivel parlamentario y municipal. En el otro extremo, estaría un gobierno fuerte, que tendría mayoría absoluta en la asamblea legislativa y contaría con el apoyo de la clase económica, del estamento militar y del llamado cuarto poder. La tendencia lógica sería el efecto "aplanadora", pues el poder del partido en el gobierno sería prácticamente omnímodo y capaz de imponer su política sin contemplaciones. Sería una prolongación de las tradiciones autoritarias del régimen anterior, legitimadas ahora por el voto.



Este escenario podría darse si ARENA ganase las elecciones en forma aplastante: las presidenciales en la primera vuelta, la mayoría de los escaños de la asamblea y de las municipalidades más importantes del país. La tendencia innata de este partido a la prepotencia y a la imposición, desde el gobierno, podría acrecentarse ante la debilidad de una oposición que, posiblemente, se dividiría entre los partidarios de adoptar una postura de colaboración con ARENA y los decididos a enfrentar la política gubernamental. Los poderes fácticos, agrupados unánimemente detrás del partido gubernamental serían, en este caso, muy poco propensos a concertar con los demás sectores sociales sus demandas y mucho menos a discutir la configuración de un proyecto unitario de nación, donde pudieran confluír los intereses más diversos y contrapuestos.

Este escenario de un "gobierno fuerte con una oposición débil" sería bastante adverso a las necesidades históricas de la transición, pues la auténtica democratización no puede construirse a partir de lo que la clase dominante está dispuesta a conceder, sino a partir del contraste y de la integración de las demandas y concesiones mutuas entre los distintos sectores sociales, lo cual requiere una correlación de fuerzas mínimamente equilibrada.

Consideramos que un tal escenario no es imposible, pero nos parece poco probable. Cinco años de estar en el poder desgastan, principalmente con la economía en el estado en que está la de El Salvador, y es dudoso que la población le otorgue a ARENA todo el mérito por la consecución de la paz, habida cuenta de que los protagonistas de la misma fueron dos, y la Administración Cristiani ha demostrado poca voluntad de cumplimiento en demasiados compromisos. Pensamos que la oposición de izquierda tiene mejores chances que lo que la apabulladora campaña propagandística de la derecha permite percibir.

Escenario 3: un gobierno débil con una oposición fuerte. En este escenario la debilidad del gobierno provendría no sólo de su falta de control sobre el poder legislativo, en el cual presumiblemente no tendría mayoría absoluta, sino, sobre todo, de su escasa influencia y de su mala relación

con los poderes económicos, con los propietarios de los medios de difusión más influyentes y con el estamento militar. Posiblemente también experimentarías dificultades en el manejo de las relaciones internacionales, tanto diplomáticas como con las instituciones financieras mundiales y regionales. La oposición, por el contrario, tendría una buena cuota de poder en la asamblea legislativa y tendría capacidad para movilizar a favor de sus posiciones a los sectores empresariales y terratenientes, al poder militar y a los grandes medios de la prensa. En este escenario, las posibilidades de una aplicación coherente de la política gubernamental se verían bastante mermadas así como también las de una verdadera concertación, dado que la oposición, sabiéndose fuerte, probablemente diseñaría una estrategia para desgastar la fuerza del gobierno y para asegurarse un triunfo definitivo en la siguiente cita electoral.

La posibilidad de este escenario se daría si la izquierda gana las elecciones presidenciales de marzo. Convertida en gobierno, la coalición FMLN-Convergencia Democrática-Movimiento Nacional Revolucionario tendría probablemente grandes dificultades para articular un programa mínimamente coherente con su planteamiento político-ideológico, con las expectativas despertadas entre sus bases y simpatizantes, y con las posibilidades reales de una correlación global de fuerzas claramente desfavorable. Gobernar con la oposición y el boicot de la clase económica, y con la amenaza constante del poder militar, no sería ninguna tarea fácil. Además, la distribución de las cuotas de poder entre las diversas corrientes que componen la izquierda salvadoreña (nueve estructuras partidarias, cada una con sus respectivos órganos de dirección, sus estrategias y metas) sería otro problema. No es claro que la izquierda tenga la madurez política suficiente para manejar adecuadamente esta realidad. Si la izquierda llegase a gobernar, tendría que tratar de detener el sector que hasta ahora ha demostrado tener la mayor capacidad de movilización y de presión: los empleados públicos.

En conclusión, aunque parezca paradójico, no parece que la izquierda tenga mucho que ganar a largo plazo con un triunfo electoral en marzo de



1994; mientras que, por el contrario, arriesga bastante. El escenario descrito, relativamente posible, ofrecería un cuadro complicado respecto a la transición, la cual se vería favorecida por un lado, pero entorpecida por otro, siendo lo más probable una renovada polarización de posiciones y el afán revanchista de una derecha atrincherada en una oposición, probablemente poco razonable y poco leal frente a sus adversarios en el gobierno. Con una política inteligente de apaciguamiento y moderación, un gobierno de la izquierda podría, no obstante, lograr cierto grado de aceptación por parte de los poderes fácticos.

Escenario 4: un gobierno fuerte con una oposición fuerte. En este caso, la fuerza de la oposición estaría en contar con una cuota importante en la asamblea legislativa, mientras que la minoría correspondería al partido gubernamental, en controlar un buen número de alcaldías, principalmente los municipios más importantes, y en la posibilidad para canalizar el descontento social, organizar y movilizar un poderoso movimiento de base en los distintos sectores de la sociedad. El gobierno

sería fuerte, pese a no contar con una mayoría parlamentaria, por el apoyo y el respaldo de la empresa privada, de los medios de comunicación, del poder militar y de una parte importante de la comunidad diplomática y financiera internacional.

Este escenario puede producirse a partir de una victoria, posiblemente en una segunda vuelta, del candidato presidencial de ARENA, pero siempre y cuando este partido perdiera su cuota actual en la asamblea legislativa y varias alcaldías importantes. Para el FMLN-Convergencia Democrática-Movimiento Nacional Revolucionario, no obstante el triunfo del rival, esta situación siempre representaría una ganancia respecto a la anterior. En consecuencia, podría trazar una estrategia de consolidación y fortalecimiento, tanto a nivel organizativo como global. La izquierda, colocada en la oposición, quedaría en una situación relativamente cómoda para desgastar al bloque de derecha y prepararse para llegar a ser gobierno en 1999.

La conciencia mutua de la fuerza del otro podría inducir, en el gobierno y en la oposición, a un respeto recíproco y a la búsqueda razonable de

puntos de consenso y de líneas estratégicas de largo plazo para transformar en profundidad el país, según un diseño integrador de intereses, alejado de las estridencias propagandísticas de corto plazo, cuyos resultados son estériles. El gobierno no podría desentenderse de la oposición, siendo ésta fuerte, y, entonces, surgiría la necesidad de aprender a gobernar contando con ella y delimitando los puntos de polémica política y los que son asumidos conjuntamente, en aras del interés nacional. Esa podría ser realmente una nueva dinámica, que cualificara la transición, rescatara la dignidad y

la responsabilidad del quehacer político a los ojos de la población —que tiende a desconfiar cada vez en mayor medida de las promesas y actuaciones de la clase política— y que preparara el terreno para un pacto social de fondo, entre la clase dominante y las mayorías dominadas.

Este escenario, el más favorable para la transición, puede ser también el que tenga mayor probabilidad. Si ciertamente se concretara, es de esperar la madurez suficiente para hacerlo posible.

R. R.

