

Después de la guerra: Una mirada preliminar al papel de la ayuda militar de EE.UU. en la reconstrucción postguerra en El Salvador*

Danielle Yariv
Cynthia Curtis

Resumen

La finalización de la guerra fría presenta una oportunidad especial para reformular la política externa de Estados Unidos, así como los programas de ayuda exterior, para hacer frente a las necesidades de un mundo en proceso de cambio. Hasta la fecha, el gobierno de Estados Unidos ha hecho poco más que afinar algo las políticas y los programas diseñados para un clima bipolar. El siguiente estudio de la ayuda actual del gobierno estadounidense a El Salvador ofrece algunas alternativas. En especial, ilumina la manera cómo esos programas de ayuda pueden promover o entorpecer el proceso de reconstrucción y reconciliación en aquellos países que fueron campos de batalla de la guerra fría.

Cientos de miles de salvadoreños... fueron en el pasado objetivo de nuestros esfuerzos de contrainsurgencia. Ellos asocian al gobierno de El Salvador, su Fuerza Armada, e incluso nuestros propios programas de ayuda, con una batalla por los corazones y las mentes de la población que ya terminó. Debemos tener cuidado para que nuestros esfuerzos por ayudar respondan a

la muy comprensible suspicacia de los pobladores y para que los programas aprovechen los esfuerzos de las organizaciones locales por proveer de servicios fundamentales a aquellas zonas donde no hubo presencia gubernamental durante muchos años (Robert Torricelli, representante del Partido Demócrata por el estado New Jersey).

* Informe investigativo del Proyecto para monitorear la cooperación externa, Washington, diciembre de 1992.

En resumidas cuentas, AID no ha logrado reorientar los programas creados en tiempo de guerra a la nueva situación de postguerra.

1. La ayuda exterior de Estados Unidos y El Salvador después de la guerra fría

La finalización de la guerra fría le proporciona al gobierno de Estados Unidos nuevas oportunidades y nuevos retos para formular su política exterior de cara al tercer mundo. Uno de los retos más grandes es buscar la mejor manera de promover la reconstrucción y la reconciliación en aquellos países donde se libraron las batallas geopolíticas de la era anterior, una situación que complicó y recrudeció los conflictos domésticos existentes.

El reto de la reconstrucción no sólo requiere un compromiso financiero internacional, sino también nuevas actitudes de parte de todas las partes en conflicto. Para esto es necesario adoptar un espíritu de avenencia, mediante el cual puedan sanarse heridas del pasado y reconstruir la sociedad para que éstas puedan responder a las necesidades sentidas de sus ciudadanos. La reconstrucción debe contribuir a resolver y no a enterrar la problemática engendrada en primer lugar por el conflicto, en especial por la violación sistemática de los derechos humanos fundamentales, y por la falta de espacios para una participación política y económica amplia. Las soluciones definitivas deben provenir de cada sociedad de postguerra, pero las organizaciones internacionales que contribuyen a la reconstrucción asumen una responsabilidad especial para fomentar y no restringir el espíritu de reconciliación.

La situación en El Salvador representa un caso de prueba para el gobierno de Estados Unidos, como también para la comunidad internacional, en cuanto al apoyo a la reconstrucción. El gobierno de Estados Unidos fue uno de los protagonistas claves en este conflicto, en el que más de 70 mil salvadoreños perdieron la vida. Si el gobierno de Estados Unidos lograra desempeñar un papel positivo en la reconstrucción de una sociedad más armoniosa y justa en El Salvador, este sería un excelente augurio sobre nuestra capacidad para promover la paz en nuestro mundo de postguerra fría. A ningún otro país después de Vietnam, el gobierno

de Estados Unidos le ha proporcionado tantos recursos en una situación de guerra (casi 6,000 millones de dólares en ayuda militar y no militar); asimismo, serán pocos los casos en los que invierta más en la paz¹. Nuestra preocupación sobre la cooperación externa radica en que, en el futuro, la inversión sea canalizada de manera que promueva una paz verdadera y duradera.

Debemos reconocer desde el principio, que para el gobierno de Estados Unidos no será una tarea fácil implementar una política de reconciliación, después de haberse identificado por mucho tiempo con una de las partes del conflicto salvadoreño. Las agencias y los representantes estadounidenses no sólo deberán adoptar perspectivas nuevas, sino que también deberán sobreponerse a la hostilidad y a la desconfianza de muchos salvadoreños que fueron dañados por el gobierno salvadoreño, hayan o no apoyado directamente al FMLN. La agencia estadounidense para el desarrollo internacional (AID) debe experimentar una transformación interna radical para convertirse de una agencia ejecutora de programas de contrainsurgencia durante la guerra en una agencia capaz de dirigir el esfuerzo del gobierno de Estados Unidos en la reconstrucción de El Salvador.

Una forma evidente para asegurar la realidad y la percepción de un esfuerzo no partidario de parte de Estados Unidos, es hacer consultas amplias tanto dentro como fuera de El Salvador. Esto significa consultar cuidadosa y continuamente a una amplia gama de grupos dentro del país. También significa trabajar en forma coordinada con otras agencias donantes a nivel bilateral y multilateral. Este es un paso imperativo, si es que el gobierno de Estados Unidos busca compartir con la comunidad internacional la carga financiera para ayudar a Centroamérica.

La firma de los acuerdos de paz, el 16 de enero de 1992, marcó el primer paso dramático hacia la resolución de una década de guerra. Sin embargo, la guerra civil en El Salvador fue el resultado de un abismo que sólo se ha profundizado con la vio-



lencia y que no puede ser suprimido únicamente con un tratado. La guerra generó una polarización tal que el país se dividió no sólo ideológicamente, sino también territorialmente. Durante diferentes etapas de la guerra, el gobierno tuvo poca o ninguna presencia administrativa en un área que llegó a comprender hasta la tercera parte del territorio nacional. En consecuencia, algunas comunidades establecieron organizaciones administrativas y políticas independientes, que muchas veces coincidirían con la perspectiva del FMLN. Dichas organizaciones se encuentran dentro de un ámbito amplio de actividades no gubernamentales y populares que, en la actualidad, exigen desempeñar un papel primordial en el proceso de reconstrucción de El Salvador.

Un asunto especialmente difícil es cómo hacer efectiva la autoridad del gobierno local en estas antiguas zonas de conflicto, respetando simultáneamente el papel histórico desempeñado por las organizaciones populares y no gubernamentales existentes. El plan de reconstrucción nacional, por medio del cual la AID está canalizando la mayor parte de su ayuda, está enfocado de manera especial y específica a dichas zonas ex conflictivas. Si no se encuentra la manera de garantizar a los resi-

dentes de dichas zonas un papel activo en la determinación y entrega de la ayuda, es improbable que los recursos sean bien empleados, la desconfianza continuará y la reconciliación se estancará. La guerra fue librada a nivel local. Por lo tanto, en ese mismo nivel debe conquistarse la paz.

Por eso, nuestro análisis se centra en la reconstrucción a nivel local y en el papel que AID está jugando. Nuestras conclusiones, resultado de más de cien entrevistas en zonas ex conflictivas y en la capital, nos llevan a cuestionar la disposición y la capacidad de AID para hacer frente al reto de la reconstrucción. El programa "Municipalidades en acción" es el mecanismo principal de AID para oír la voz de los beneficiarios sobre el uso de los fondos. Aunque este programa tiene potencial para resolver algunas necesidades concretas y para promover la democracia local, no se ha convertido en el medio flexible y rápido que la situación de post-guerra exige. Ya sea por razones burocráticas o ideológicas, hasta la fecha, AID no se ha relacionado con una serie de organizaciones no gubernamentales y populares, ni ha exhortado al gobierno salvadoreño a hacerlo. Este es el momento para cambiar de dirección y si no se aprovecha debidamente, se va a echar a perder una oportunidad his-

tórica para reunificar a la sociedad salvadoreña.

No sólo es cuestionable la calidad de ayuda que recibe El Salvador, sino también la cantidad. El 2 de abril de 1992, dos meses después de la firma de los acuerdos de paz, el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley que compromete 250 millones de dólares en los próximos cinco años. Este dinero está destinado para el proyecto de paz y recuperación nacional de AID. Esta cantidad no es adicional a los compromisos anuales adquiridos con anterioridad, sino que es una redefinición de los fondos ya destinados para AID en El Salvador, para los años fiscales de 1992 a 1997. A ese fondo ya aprobado se podrían añadir otros adicionales solicitados por el Congreso. La mayor parte del dinero será desembolsado en los dos próximos años; después, el nivel anual de la ayuda se reducirá drásticamente. El mensaje transmitido por AID en El Salvador es que está "preparando la retirada", por lo tanto, su intención principal es servir como catalizador para otras agencias donantes, como podrían ser el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o los gobiernos de otros países.

En vista de la problemática interna actual de Estados Unidos, más el creciente déficit fiscal, este no es el momento propicio para que el gobierno de Washington se preocupe mucho por los problemas de otros países. En los últimos meses, el posible compromiso internacional de Estados Unidos ha sido erosionado por el frágil apoyo del pueblo norteamericano a la ayuda externa y por su exigencia para que su gobierno solucione primero los problemas internos. Incluso los partidarios de la ayuda externa han criticado los programas existentes, especialmente los financiados por AID, que administra casi la mitad del presupuesto total de 16,000 millones de dólares de la ayuda externa. Las críticas principales se refieren a la mala administración, al fraude y a la falta de dirección. Varios grupos de empresarios citan los largos trámites burocráticos y exigen la descentralización de los programas de ayuda. Las organizaciones no gubernamentales critican lo estricto de las condiciones impuestas a los países receptores y la falta de atención al medio ambiente y a las necesidades sentidas para el desarrollo de los pobres. Los sin-

dicatos estadounidenses recientemente acusaron a AID de utilizar el dinero de los contribuyentes para subsidiar la reubicación de empresas norteamericanas en los países centroamericanos donde se paga poco al trabajador. Por lo tanto, es evidente la necesidad urgente de hacer evaluación de las prioridades actuales de la ayuda, recogiendo las críticas y eliminando los programas ineficaces que se caracterizan por el derroche. Es indudable que si la cantidad total de la ayuda externa se va a reducir, ésta debe tener una dirección más clara.

El gobierno de Estados Unidos ha invertido ya una gran cantidad de dinero en El Salvador; hacer ahora una inversión significativa en la paz ayudaría a garantizar que no se tenga que volver a invertir en la guerra. Un recorte más paulatino de la ayuda en base a un nuevo planteamiento del programa, dirigido a un desarrollo que beneficie a una base amplia, sería una estrategia mejor para Estados Unidos. Casi todos los entrevistados, desde los alcaldes a los agricultores, expresaron su preocupación por la percepción que tienen de que Estados Unidos está perdiendo interés político y económico en El Salvador. En palabras de un ciudadano, "Estados Unidos estuvo presente en tiempo de guerra, ¿dónde está ahora en tiempo de paz?".

En las páginas que siguen analizaremos primero los acuerdos de paz y la voluntad del Congreso estadounidense en relación con la ayuda para El Salvador. A continuación, en un resumen, presentamos nuestras conclusiones y recomendaciones, fijándonos de modo especial en la participación popular en la reconstrucción y en el papel desempeñado por AID en esta área, primero, a nivel nacional y luego a nivel local, a partir del programa "Municipalidades en acción".

2. Los acuerdos de paz y la voluntad del Congreso de Estados Unidos

La ayuda de Estados Unidos a El Salvador subraya un viejo problema de muchos años: la falta de una vigilancia continua y eficaz del programa de ayuda externa por parte del Congreso de Estados Unidos. Algunos de los factores que han contribuido a la existencia de grandes discrepancias entre la formulación y la implementación de la política de ayuda externa, son la resistencia del órga-

no ejecutivo a que el Congreso se inmiscuya en los detalles de la administración de AID, la falta de recursos del Congreso para realizar estudios de campo, la falta de consenso entre los congresistas sobre las políticas y la falta de una atención sostenida.

Desde hace varios años el Congreso estadounidense ha querido utilizar la ayuda externa para hacer avanzar el proceso de paz en El Salvador. El objetivo más importante para la política estadounidense, establecido en la Ley de apropiación de fondos para operaciones en el exterior para el año fiscal 1993 (*FY 1993 Foreign Operations Appropriations Bill*), aprobada tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado, es "apoyar la reconciliación y reconstrucción nacionales según lo establecido en los acuerdos de paz firmados en México, el 16 de enero de 1992, y a los acuerdos suscritos posteriormente relativos a la implementación de dichos acuerdos"². Además, el "lenguaje del informe" (*report language*) que respalda la versión de la mencionada ley aprobada por la Cámara de Representantes, hace notar la siguiente inquietud del Congreso: "los acuerdos de paz deben ser cumplidos, y la continuación de la ayuda estadounidense está ligada de forma integral a dicho cumplimiento"³.

Los artículos de los acuerdos de paz que hacen referencia al plan de reconstrucción nacional no otorgan un papel de "co-gobierno" a las organizaciones comunitarias ni al FMLN, pero tampoco otorgan al gobierno salvadoreño la prerrogativa absoluta para desarrollar unilateralmente el plan. En el Capítulo 5, Artículo 9, de los acuerdos se establece que el gobierno de El Salvador debía presentarle el plan al FMLN dentro de los treinta días siguientes a la firma del cese del fuego "con la finalidad que las recomendaciones y sugerencias del FMLN sean tomadas en cuenta, al igual que la de los diferentes sectores de la vida nacional, a manera que dicho plan refleje la voluntad colectiva del país". Por lo tanto, se contemplaba al menos que la formulación del plan de reconstrucción recogiera las opiniones de toda la gama de actores sociales y políticos.

Los acuerdos de paz también reconocen el papel histórico y actual que desempeñaron y desem-

peñan algunas organizaciones no gubernamentales en las zonas ex conflictivas en la sección que regula la restauración de la administración pública: "El restablecimiento de la administración pública no menoscabará la existencia ni el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales de carácter cultural, económico o social establecidas en las zonas conflictivas. Dentro del proceso de paz y reconciliación, se mantendrán canales apropiados entre dichas organizaciones y las autoridades correspondientes, con el apoyo de ONUSAL"⁴. Por lo tanto, los acuerdos de paz, tanto implícita como explícitamente, expresan que la reconciliación y la reconstrucción dependen de la comunicación y la búsqueda de consenso entre todas las partes e instituciones.

No obstante las ambigüedades que puedan contener los acuerdos de paz, la voluntad del Congreso está definida con mayor claridad. Por ejemplo, el "lenguaje del informe" aprobado por la Cámara en respaldo a la ley para el año fiscal de 1993 hace referencia específica a la necesidad de consultar ampliamente sobre el uso de los fondos para la reconstrucción: "Al comité le inquieta la implementación del plan de reconstrucción nacional y en particular que los mecanismos para su realización *incluyan la consulta con los grupos afectados*. Deben utilizarse al máximo los mecanismos que han sido establecidos para evaluar los diversos programas y para resolver cualquier disputa"⁵.

La versión de la mencionada ley, aprobada por el Senado, incluye un "lenguaje del informe" que enfatiza con mucha mayor fuerza la necesidad de mirar hacia el futuro, al otorgar ayuda para la reconstrucción de El Salvador, lo que implica la inclusión integral de las "organizaciones comunitarias y de las organizaciones no gubernamentales nativas existentes" en el programa de ayuda:

El comité espera que el gobierno implemente los programas de asistencia en coordinación con los programas de reconstrucción y reconciliación de Naciones Unidas. El comité desea que AID consulte con todos los participantes en los procesos políticos y económicos, entre ellos las organizaciones no gubernamentales, en cuanto al uso que deba darse a la asistencia,

y deberá asegurarse de que se implementen programas que encaren las necesidades fundamentales de los pobres. *Las organizaciones no gubernamentales nativas y las organizaciones comunitarias existentes deben ser consultadas y utilizadas en el diseño, la implementación y la evaluación de los proyectos de reconstrucción y desarrollo en las zonas ex conflictivas.*

El comité sostiene que para que El Salvador disfrute de una paz duradera, los salvadoreños empobrecidos que viven en zonas rurales y ex conflictivas deben recibir ayuda inmediata y sustancial. El comité espera que se utilicen los fondos de apoyo económico y ayuda para el desarrollo para financiar proyectos en las mencionadas zonas. Dichos fondos deben ser utilizados para las necesidades humanas básicas como son la salud (incluyendo la ayuda a las personas lisiadas durante el conflicto), la vivienda, la educación, la agricultura y la capacitación vocacional, y que *deben ser canalizados por medio de las organizaciones no gubernamentales nativas al máximo grado practicable...*

...(La notificación del Congreso sobre el desembolso de fondos de apoyo económico) relacionados a proyectos en las zonas ex conflictivas... debe incluir también la información que describa los esfuerzos realizados por AID para consultar con los representantes locales y las organizaciones no gubernamentales nativas que tienen experiencia operativa en materia de diseño, implementación y evaluación de los proyectos⁶.

Las leyes provenientes del Congreso, entonces, especifican claramente que la ayuda estadounidense debe ser utilizada según los acuerdos de paz y estipula que AID debe consultar y utilizar una amplia gama de grupos dentro del país. Dado que el patrón tradicional de la ayuda de Estados Unidos de entregar dicho aporte a una de las partes en conflicto lleva más de una década de vigencia, que AID amplíe sus operaciones en los términos esta-

blecidos por el Congreso sólo podrá ser posible si la opinión pública muestra interés y preocupación de una manera continua.

3. Conclusiones y recomendaciones

En esta sección presentamos un resumen de las principales conclusiones que resultaron de la investigación de campo que hemos hecho. Comprenden tanto el programa "Municipalidades en acción" como también el marco más general de la reconstrucción. Estas conclusiones están respaldadas por los datos obtenidos en el trabajo de campo de los investigadores adscritos al plan de reconstrucción nacional en las zonas de Suchitoto, Villa Victoria (incluyendo la comunidad de la repoblación de Santa Marta), Chalatenango, Berlín, y las municipalidades del norte de San Salvador, Apopa, Guazapa y Nejapa, y por entrevistas realizadas en San Salvador con funcionarios de AID, de la Secretaría de Reconstrucción Nacional del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de los organismos internacionales como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y del Programa para Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), de las agencias donantes bilaterales y del equipo de reconstrucción del FMLN.

3.1. Principales observaciones sobre el papel desempeñado por AID, "Municipalidades en acción" y el gobierno salvadoreño

En primer lugar, AID no ha acatado la voluntad del Congreso al no retar con suficiente fuerza al gobierno de El Salvador para que adopte nuevas políticas inclusivas, que comprendan al pueblo dividido. En el peor de los casos, AID ha accedido conscientemente a ciertas acciones tomadas por la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el partido ARENA, las cuales socavan los objetivos de amplia participación, establecidos en los acuerdos de paz. Hasta el momento, AID no ha respondido de forma flexible y rápida a las necesidades de la reconstrucción. En resumidas cuentas, AID no ha lo-

Hacer ahora una inversión significativa en la paz ayudaría a garantizar que no se tenga que volver a invertir en la guerra.

grado reorientar los programas creados en tiempo de guerra a la nueva situación de postguerra.

El programa "Municipalidades en acción", citado tanto por AID como por el gobierno salvadoreño, como el mecanismo principal para garantizar la participación de los sectores populares en el plan de reconstrucción, no responde a dicho reto. Si bien, por un lado, "Municipalidades en acción" promueve la participación de manera muy limitada, AID se ha resistido a los esfuerzos de las comunidades por ampliar su poder para tomar decisiones. Por ejemplo, AID no ha apoyado, y en un caso específico ha resistido, los intentos de la comunidad para ampliar el modelo "Municipalidades en acción" de modo que incluyese un nuevo mecanismo para tomar decisiones, el Comité municipal de reconstrucción.

En el caso de Suchitoto, se dice que AID atestiguó y participó en las presiones ejercidas en contra del alcalde por su participación en el multipartidario Comité de reconstrucción municipal. Entre las medidas de presión ejercidas estaba la amenaza de cortar los fondos de un proyecto fi-

nanciado por AID. Aunque AID se retractó posteriormente de estas acciones, éstas enfriaron el proceso de búsqueda de consenso que había estado avanzando en la región. La continuada falta de apoyo de AID al comité de reconstrucción municipal de Suchitoto es notable de modo especial, ya que dicho comité representa tal vez el modelo más inclusivo de participación local que haya surgido desde el inicio del período de reconstrucción. El alcalde de Suchitoto, miembro del partido ARENA, en una entrevista, en noviembre de 1992, expresó su frustración permanente porque se menospreciaban los esfuerzos bipartidistas de la comunidad: "La Secretaría de Reconstrucción Nacional, COMURES y AID no quieren ver que Suchitoto se convierta en una autosolución para una municipalidad. Ellos pretenden mantener la centralización".

En la comunidad de Santa Marta, el proceso para establecer la confianza que AID decía estar siguiendo se puso en peligro, cuando no se consultó adecuadamente con la población sobre la implementación del proyecto de infraestructura para asegurar que éste beneficiará a la comunidad



y no sólo a los habitantes más adinerados. Dado que la misma AID citaba su trabajo en dicha comunidad como un ejemplo de su habilidad para trabajar en las zonas donde la mayoría de la población apoya al FMLN, sus deficiencias han tenido repercusiones más allá de dicha comunidad.

Aunque AID ha canalizado algunos fondos por medio de organizaciones no gubernamentales que representan a la población en zonas ex conflictivas, el monto es insignificante en comparación con lo que han recibido las organizaciones no gubernamentales que tradicionalmente han recibido fondos de AID. El argumento que ésta aduce en el sentido de que las primeras organizaciones no reúnen requisitos técnicos indispensables como el manejo de sistemas contables, podría desvanecerse si se les proporcionaran fondos para capacitarlas administrativamente. Aunque un informe reciente de la Oficina de Contabilidad General del gobierno de Estados Unidos afirma que esos programas de asistencia para capacitación existen, el esfuerzo en esa dirección por parte de los grupos financiados por AID ha sido mínimo. Contrariando el espíritu de reconciliación de la etapa de postguerra, AID parece continuar aplicando su patrón de trato discriminatorio hacia las organizaciones no gubernamentales.

Los representantes de las organizaciones multilaterales han expresado su preocupación por la identificación de AID con el gobierno y las dificultades derivadas de esa identificación para cumplir con su mandato o por lo menos para dar la apariencia de imparcialidad en el proceso de reconstrucción. Por ejemplo, un directivo del programa de asistencia del gobierno canadiense criticó a AID por no premiar la búsqueda de consenso dentro de las comunidades en las que trabaja y por no haber superado sus actitudes de guerra fría. Además, AID no parece estar cooperando con el máximo de sus posibilidades con las organizaciones multilaterales y con otras agencias donantes bilaterales.

AID no ha apoyado el pleno cumplimiento de las provisiones de los acuerdos de paz en lo que se refiere a créditos para comprar tierras y para la producción agrícola de los ex combatientes y pobladores de las antiguas zonas conflictivas. Por

ejemplo, los programas financiados por AID y administrados por el gobierno de El Salvador al comenzar la primera época de siembra después de la firma de los acuerdos, impusieron condiciones que excluyeron a la mayoría de los pobladores de las zonas ex conflictivas. Al final, AID desembolsó apenas el 10 por ciento de los fondos disponibles para créditos. Asimismo, respaldó la decisión del gobierno salvadoreño de prohibir el crédito para comprar tierra en forma cooperativa, violando así los acuerdos de paz.

Los funcionarios de AID no reconocen que son percibidos negativamente por muchos habitantes de las zonas ex conflictivas donde opera la Secretaría de Reconstrucción Nacional. La Secretaría fue asumida por CONARA, la agencia responsable de la restauración de los servicios públicos a las zonas conflictivas durante la guerra, que muchas veces emprendió acciones cívico-militares junto con la Fuerza Armada. Al canalizar los fondos por medio de CONARA durante la guerra y en la actualidad, en el período de reconstrucción, es inevitable asociar la contribución de AID a la reconstrucción con la contrainsurgencia. Esta inhabilidad para reconocer el impacto de las políticas del pasado simboliza la incapacidad de la agencia para adaptarse a una nueva situación de postguerra, de manera que pueda responder a la inquietudes de la población. La investigación de campo encontró que mucha gente aún se refiere a la Secretaría como CONARA. En Berlín, en Apopa y en otras zonas, la población no tenía conocimiento de "Municipalidades en acción" como tal, sino que se referían al programa simplemente como "CONARA".

En segundo lugar, el programa "Municipalidades en acción", a la vez que cuenta con elementos positivos y con un potencial muy bueno, tiene fallas operativas y conceptuales que limitan su efectividad.

Lo positivo del proceso del cabildo abierto exigido por "Municipalidades en acción" es que aumenta el grado potencial de responsabilidad del alcalde hacia los pobladores al establecer un foro periódico para que éstos expresen sus inquietudes.

Sin embargo, el cabildo abierto, así como lo

concibe el programa "Municipalidades en acción", ofrece oportunidades muy limitadas para la participación de la ciudadanía. Los pobladores pueden representar propuestas nuevas para proyectos, pero no desempeñan ningún papel en la selección, implementación y vigilancia de éstos. Como señaló un dirigente gremial de Apopa, "su política es de sólo darle a la comunidad uno o dos minutos de participación más tener que hacer solicitudes escritas". Sin embargo, AID y CONARA evalúan al alcalde y el éxito de la promoción de la participación popular por medio de "Municipalidades en acción" en base al nivel de asistencia y la frecuencia de los cabildos abiertos.

AID sostiene que el proceso de cabildos abiertos, inspirado por "Municipalidades en acción", conducirá al florecimiento de la democracia local. Sin embargo, la realidad indica que con la estructura que tiene actualmente, no va mucho más allá de la simple apariencia de participación democrática sustancial. En segundo lugar, el grado al que AID y el gobierno de El Salvador intentan limitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en los cabildos abiertos, así como las presiones en contra de formar comités municipales de reconstrucción, reducirán aún más la efectividad de "Municipalidades en acción" en su labor de promover la democracia local.

Los alcaldes reclaman continuamente que su credibilidad se ve minada cuando los proyectos no se completan debido al bajo nivel de fondos proporcionado por "Municipalidades en acción", a los atrasos burocráticos en el desembolso de dichos fondos y a las deficiencias de los presupuestos de CONARA. Nuestra investigación encontró problemas de esta naturaleza en por lo menos seis de las siete zonas estudiadas. Los alcaldes de Berlín, Chalatenango, Apopa y Suchitoto, el tesorero municipal de Nejapa y los habitantes de Villa Victoria y de otras zonas enfatizaron estos problemas en las entrevistas. El alcalde de Apopa, por ejemplo, sostuvo que en junio de 1992 aún estaba esperando el desembolso de fondos de "Municipalidades en acción" correspondientes a 1990. El descontento con los proyectos es tan agudo que, en algunos casos, los alcaldes han pospuesto la realización de cabildos abiertos para evitar que se les critique en

público. La alcaldesa de Chalatenango lo expresa de la siguiente manera: "la gran propaganda de los medios nos hace sentir como ladrones. Como hacen grandes anuncios de fondos y nos dan poco".

Algunos proyectos de "Municipalidades en acción" fueron elogiados por los pobladores beneficiados, tanto por su impacto en cuanto a generar empleo en el corto plazo, como por la infraestructura creada o reparada. Sin embargo, muchos residentes y alcaldes critican el hecho de que los fondos de "Municipalidades en acción" se limitan a proyectos estructurales, pues para ellos los proyectos de desarrollo merecen una prioridad más alta. Los criterios para la selección de proyectos no pueden ser alterados por los cabildos abiertos, ya que éstos han sido dictados por AID en el manual de procedimientos de "Municipalidades en acción".

Las comunidades rurales informan que el proceso de "Municipalidades en acción" no ofrece los canales adecuados para mantener informada a las comunidades de las decisiones tomadas por las autoridades durante las diversas etapas de implementación del proyecto. La mayoría de la gente desconoce su derecho a pedir los informes financieros de los proyectos de "Municipalidades en acción", los cuales se encuentran archivados en las alcaldías. Por lo tanto, existe poca participación ciudadana en el control de la ejecución de estos proyectos. La gente no se está valiendo de este supuesto mecanismo de participación comunitaria.

En tercer lugar, *por lo general, el gobierno de El Salvador, los alcaldes y dirigentes del partido ARENA no han logrado promocionar vigorosamente la amplia participación, en el espíritu de reconciliación expresado en los acuerdos de paz. En los casos más preocupantes, los funcionarios gubernamentales y los dirigentes de ARENA han intentado impedir activamente que los alcaldes y las comunidades establezcan nuevas formas para trabajar juntos.*

El gobierno de El Salvador buscó la definición más restringida posible de la participación del FMLN, de las organizaciones no gubernamentales nacionales y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la formulación e implemen-

AID no ha acatado la voluntad del Congreso al no retar con suficiente fuerza al gobierno de El Salvador para que adopte nuevas políticas inclusivas, que comprendan al pueblo dividido.

tación del plan de reconstrucción nacional.

La Secretaría de Reconstrucción Nacional se ha preocupado más por defender las prerrogativas de los alcaldes que en buscar nuevas formas de atraer a la población marginada hacia el proceso político, ofreciéndoles mayores oportunidades de participación. Por ejemplo, donde las comunidades han intentado formar comités de reconstrucción municipal o ampliar el papel de la población en los cabildos abiertos, casos que se dieron en Berlín, Suchitoto, Chalatenango, Villa Victoria y en el norte de San Salvador, la Secretaría de Reconstrucción Nacional ha tomado una actitud legalista, arguyendo que dichos instancias deben desempeñar un papel consultivo respecto del alcalde, pero no participar en ningún proceso de toma de decisiones. ONUSAL ha ofrecido una solución de mediadora, la cual permitirá que los comités jueguen un papel más formal sin perjudicar la autoridad de los alcaldes.

Muchos alcaldes se han resistido a los esfuerzos de los miembros de la comunidad para ampliar su participación en las actividades de reconstrucción y en el proceso de los cabildos abiertos, auspiciado por "Municipalidades en acción". Han limitado la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones populares, definiendo su éxito simplemente en términos de la atracción de gran cantidad de habitantes a los cabildos abiertos. El alcalde de Berlín, por ejemplo, al preguntarle si invitaba a las organizaciones no gubernamentales a participar en los cabildos, sostuvo que la Cruz Roja era la única organización que trabajaba en la zona, a pesar de la existencia de varias organizaciones populares, comunitarias y no gubernamentales en el pueblo y en sus proximidades. El alcalde de Apopa, en respuesta a la misma pregunta dijo: "aquí no hay organizaciones no gubernamentales en la zona. Ahora hay opositores que dicen que quieren trabajar con la comunidad".

En los pocos casos en que alcaldes de ARENA

han intentado dar la mano a los sectores de la población que apoyaron al FMLN, han recibido la desaprobación del partido. Por ejemplo, cuando el alcalde de Suchitoto permitió la formación de un comité de reconstrucción municipal, con amplia participación, incluyendo al FMLN, fue relevado como secretario general de ARENA en Suchitoto y fue objeto de investigación por la Policía Nacional por supuestos vínculos con el FMLN.

En cuarto lugar, *importantes sectores de la sociedad salvadoreña tienen aún serias objeciones al contenido fundamental del plan de reconstrucción nacional. Las quejas incluyen la necesidad de mejorar los mecanismos de participación popular, el papel excesivo otorgado a los alcaldes en la toma de decisiones e implementación de los programas, y en el énfasis puesto a los proyectos de infraestructura y no de desarrollo.*

Los representantes de las organizaciones no gubernamentales y del FMLN han criticado el plan por no hacer frente a las causas de la guerra. Consideran que no busca solucionar adecuadamente aspectos fundamentales como el acceso a la tierra y a los créditos para la producción agrícola; se busca, más bien, apaciguar a los opositores de la reforma agraria y mantener el plan dentro de los límites rígidos impuestos por los ajustes estructurales. El plan, al enfocar sólo las zonas ex conflictivas, no hace frente a las necesidades de la población en otras zonas, puesto que todos los salvadoreños hayan sido afectados por la guerra. Un campesino de las afueras de Berlín expresó de la siguiente manera una queja común en cuanto al enfoque del programa en la infraestructura y no en el desarrollo: "los campesinos estamos preocupados porque el plan de reconstrucción nacional va encaminado a lo deteriorado como carreteras. Pero no comemos carros. Los campesinos necesitamos algo de desarrollo".

Los pobladores de las comunidades rurales también se sienten preocupados porque las personas de mayores ingresos son las que se benefician



más de los proyectos de infraestructura. Esta inquietud se confirma con casos como el de un proyecto de electricidad financiado por "Municipalidades en acción" para la comunidad de repobladores de Santa Marta. Según el plan inicial del proyecto, la mayoría de los pobladores no habría tenido los recursos necesarios para pagar la instalación eléctrica de sus casas. La compañía de electricidad encargada del proyecto era administrada por el mismo coronel que había dirigido operativos militares en contra de los mismos residentes en 1980. En otro caso notable, los fondos de "Municipalidades en acción" destinados a construir una carretera, de acuerdo a una petición de la comunidad de Suchitoto, no alcanzaron "ni para rascarse la picazón", según el alcalde. Mientras tanto, el Ministerio de Obras Públicas estaba construyendo otra carretera que no había sido solicitada por los pobladores, pero que beneficiada a "veinte familias", dueñas de tierras, muchas de ellas vinculadas con la Fuerza Armada.

El papel que se otorga a los alcaldes en el plan de reconstrucción nacional es abrumador si se toma en cuenta su capacidad real. La Secretaría de Reconstrucción Nacional y AID reconocieron, aun antes de comenzar la etapa de la reconstrucción,

que los alcaldes carecían de capacidad administrativa y técnica para llevar a cabo las funciones que el programa "Municipalidades en acción" les otorgaba. El problema se ha complicado más con el plan de reconstrucción nacional que les asigna muchas funciones adicionales, más allá de la administración de los fondos de "Municipalidades en acción". Por ejemplo, a los alcaldes se les otorga un papel fundamental y muy controvertido en la enorme tarea de definir cuestiones de tierra y crédito en de las zonas ex conflictivas.

La Secretaría de Reconstrucción Nacional no ha desarrollado una campaña informativa adecuada para explicar el plan de reconstrucción y exhortar a los alcaldes a ampliar la participación popular. Los alcaldes mismos consideran que se necesita capacitación para comprender los alcances reales del plan y lo que ofrece a las municipalidades. En la investigación encontramos que los alcaldes habían recibido poca información sobre el contenido del plan, y por su parte, los alcaldes de Berlín, Chalatenango y del norte de San Salvador tampoco habían informado a los habitantes de sus respectivos territorios municipales. En junio de 1992, en Chalatenango, algunos alcaldes desconocían si su municipalidad estaría incluida en el plan.

en acción", para otorgar a las comunidades mayor poder en la decisión sobre las prioridades y los proyectos mismos, incluyendo a los comités de reconstrucción nacional. A nivel más general, AID debe apoyar y no obstaculizar los esfuerzos comunitarios por ampliar su participación en el amplio esfuerzo de reconstrucción, por ejemplo, en la organización de los comités de reconstrucción nacional.

- (f) Los comités correspondientes del Congreso deben convocar audiencias sobre la ayuda de Estados Unidos a la reconstrucción de El Salvador, en las cuales deben oír las opiniones de las organizaciones no gubernamentales, del FMLN, de ONUSAL y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, además de las de los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador. Debe invitarse a que dichos participantes comenten el progreso de la reconciliación y opinen sobre el papel desempeñado por Estados Unidos. Dichas audiencias deben enfocar, entre otras cosas, el debate existente en El Salvador sobre los mecanismos adecuados para asegurar la participación popular en la reconstrucción, tales como las ventajas y limitaciones del modelo de "Municipalidades en acción" y los comités de reconstrucción municipal.
- (g) El Congreso debe solicitar la versión completa de AID sobre las presiones en contra del alcalde de Suchitoto.
- (h) AID debe rendir cuentas al Congreso y a otras personas interesadas de los fondos desembolsados a las organizaciones no gubernamentales, permitiendo así determinar en qué medida es inclusiva la distribución de esos fondos. Debe informar dos veces al año, du-

rante los próximos cuatro años, sobre el plan de reconstrucción nacional. Para que un informe de esta naturaleza permita determinar realmente la medida en la que están siendo utilizadas las organizaciones no gubernamentales, anteriormente excluidas, debe incluir las siguientes categorías: (1) las organizaciones no gubernamentales salvadoreñas que recibían fondos de AID antes de 1992; (2) las organizaciones no gubernamentales salvadoreñas (muchas veces consideradas como parte de la oposición) que tienen experiencia probada en el trabajo en las zonas ex conflictivas; (3) las nuevas organizaciones no gubernamentales salvadoreñas, señalando las que tienen vínculos con las organizaciones que operaban en zonas conflictivas durante la guerra, y las que AID ayudó a crear y financiar durante la guerra; y (4) las organizaciones voluntarias privadas y las firmas consultoras estadounidenses que reciben anualmente contratos de AID. Además, debe exigirse a AID informar sobre sus iniciativas específicas tomadas para extender la mano a las organizaciones no gubernamentales anteriormente excluidas.

- (i) El Congreso debe pedir al gobierno apoyar los canales de asistencia administrados multilateralmente, para complementar su programa de asistencia bilateral. El gobierno de Estados Unidos debe consultar más a otras agencias donantes multilaterales y bilaterales sobre cuál es la mejor forma para promover la reconciliación y la reconstrucción. Tales consultas cobran importancia a medida que disminuye el financiamiento de Estados Unidos, pues ayuda a asegurar que otros donantes estén dispuestos a contribuir con la reconstrucción del país.