

Editorial

¿Son libres las elecciones de 1994?

La libertad es uno de los componentes fundamentales de cualquier evento electoral. Junto con la limpieza electoral, son los dos elementos que otorgan legitimidad a cualquier elección. En su sentido más amplio, las elecciones consisten en una técnica para designar representantes. Dicha técnica está estrechamente relacionada con la posibilidad de que el elector pueda optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de unas normas jurídicas que garantizan el derecho electoral, las libertades y los derechos políticos.

Las elecciones son libres y competitivas cuando el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa libertad y esa oportunidad deben estar garantizadas por unas normas jurídicas efectivamente vigentes. En la medida en que estos requisitos indispensables sean limitados, las elecciones serán cada vez menos libres y menos competitivas.

En El Salvador, sin embargo, con demasiada facilidad se ha dado por descontado que el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales, así como también que las normas jurídicas vigentes garantizan ambas cosas. Obviamente, ante las próximas elecciones se están haciendo las mismas suposiciones. Dada la importancia que los partidos políticos y otras fuerzas atribuyen a las elecciones de 1994, es menester analizar el grado de libertad de los ciudadanos salvadoreños. Lo haremos enunciando cuatro tesis básicas, procediendo gradualmente, desde la menos a la más restrictiva de la libertad y de la competitividad.

- 1. Las leyes actuales, aunque han introducido algunas novedades, no son suficientes para garantizar unas elecciones verdaderamente libres y competitivas.**

A partir de los acuerdos de paz y gracias a las presiones de fuerzas sociales diversas se han introducido reformas en el Código Electoral y en el organismo rector del evento electoral que en sí mismas significan

un progreso en este ámbito tan delicado de la cosa pública. No cabe duda que todavía es necesario someter a una revisión más concienzuda y rigurosa a toda la legislación electoral, pero la existente es suficiente para regir un evento electoral aceptable, aunque no lo es en cuanto a garantizar unas elecciones verdaderamente libres y competitivas.

Para que las elecciones gozaran de estas características deben garantizar la participación de todos los ciudadanos con derecho al sufragio, deben tener lugar en una sociedad liberada del temor, donde las condiciones materiales básicas de la vida estuviesen garantizadas y en un contexto político donde predominase un Estado democrático de derecho y donde se jugase realmente el poder político. Mientras no se den estas condiciones previas, no se puede hablar con verdad de elecciones libres. De ahí la importancia de los acuerdos de paz, los cuales, si se hubiesen cumplido llevado hasta sus últimas consecuencias, hubiesen proporcionado las condiciones mínimas para llevar a cabo un evento electoral más libre y competitivo.

Por eso mismo cabe preguntarse si habría el mismo entusiasmo político y electoral si la participación de la ciudadanía fuese universal, sin temor, sin diferencias tan escandalosas entre ricos y pobres, si los propósitos elementales de unas elecciones democráticas pudiesen cumplirse y si la campaña electoral y el proceso en su conjunto se viesen libres de toda manipulación, clientelismo y oportunismo. Si las elecciones de 1994 tuviesen lugar en este contexto, la participación organizada de la población sería más activa, creativa y determinante. Sin embargo, en las condiciones actuales, las elecciones no pueden ser el medio principal ni el único para la movilización popular organizada, ni para articular sus demandas, ni para legitimar el control del poder político.

2. Si un tercio de la población con derecho a voto no puede ejercer tal derecho por estar excluida del registro electoral, las elecciones restringen la libertad de los ciudadanos.

Según los datos del Tribunal Supremo Electoral, de 5,047,925 salvadoreños, 2,700,430 tienen dieciocho años o más y, por lo tanto, el 53.49 por ciento de la población tiene derecho a ejercer el sufragio. Pero sólo 1,956,130 ciudadanos se encuentran inscritos en el registro electoral y poseen su respectivo carné electoral. De acuerdo a las leyes vigentes, sólo esta cantidad de electores está capacitada para ejercer el sufragio. Sin embargo, existen 295,576 ciudadanos que sí están inscritos en el registro, pero que como no poseen su carné electoral no podrán ejercer el sufragio.

Si contrastamos los ciudadanos inscritos (prescindiendo de si tienen o no carné electoral) con los que tienen dieciocho años o más resulta



que 448,724 no están inscritos en el registro electoral. Si a esta cantidad añadimos los que tampoco podrán ejercer el sufragio por no poseer carné (aunque sí están inscritos), el número de ciudadanos excluidos aumenta a 673,649 aproximadamente. El Tribunal Supremo Electoral reconoce que más del 30 por ciento de la ciudadanía carece de la identificación electoral necesaria para votar en la actualidad. Todo esto sin contar con los salvadoreños que se encuentran residiendo en Estados Unidos, Canadá, México y Centroamérica, quienes, ciertamente, no po-

drán votar en las próximas elecciones, pese a constituir uno de los apoyos fundamentales de la economía salvadoreña por medio de sus remesas.

Esté elevado número de ciudadanos excluidos del derecho de sufragio representa el primer cuestionamiento grave respecto a la libertad del próximo evento electoral. Unas elecciones que de antemano ya han excluido a más de un tercio de los ciudadanos con derecho a sufragio no pueden considerarse plenamente libres ni competitivas. Esta restricción al derecho del sufragio también cuestiona gravemente la legitimidad de las elecciones de 1994.

Todo parece indicar que es prácticamente imposible incluir a estos ciudadanos en el registro y dotarlos de identificación electoral. En el mejor de los casos, podría esperarse que la exclusión se redujera a la mitad. Esta situación debe mucho a la ineficiencia del organismo rector del evento electoral. Retrasar las elecciones hasta que todos los ciudadanos posean la identificación electoral no sería una buena alternativa, pues ella tendría graves implicaciones constitucionales.

Sin embargo, la realidad obliga a reconocer el carácter restrictivo de las elecciones de 1994 así como su limitada legitimidad. Aceptado esto, inmediatamente después de conocido el resultado oficial definitivo, habría que comenzar a trabajar en la reforma radical del Tribunal Supremo Electoral para que en las elecciones siguientes todos los ciudadanos con derecho al sufragio puedan ejercerlo sin obstáculo. Por lo tanto, aunque esta deficiencia impone una limitación importante a la libertad de las elecciones de 1994, puede corregirse a base de eficiencia administrativa en un plazo relativamente corto. Mucho más grave resulta la limitante que enunciamos en la tesis siguiente.

3. Difícilmente se pueden considerar libres unas elecciones a las cuales la población concurre en condiciones de gran inseguridad pública y presa de un temor generalizado.

La delincuencia común y el crimen político disfrazado de delito común han generado una sensación persistente de gran inseguridad en la población. La cantidad notable de delitos y sobre todo el elevado grado de violencia con el cual se cometen éstos han hecho de la delincuencia el problema principal de la población salvadoreña —seguido muy de cerca por la pobreza—, sobre todo en las zonas urbanas, donde se encuentra concentrada la población. Según una encuesta de opinión pública reciente del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), los focos de mayor peligrosidad se encuentran próximos a la residencia de la población y siete de cada diez puede identificar tales sitios (ver ECA, 1993, 534-535). No es extraño entonces que el 68 por ciento de la pobla-

ción teme ser asaltada en su propio hogar.

Pese a la elevada incidencia de la delincuencia en la población, según la encuesta citada, sólo el 22 por ciento de las víctimas denuncia el hecho ante las instancias respectivas. Es decir, más del 76 por ciento de los delitos cometidos queda al margen del conocimiento de las autoridades de policía. Ahora bien, la mayoría de las denuncias fue puesta en la Policía Nacional, pero sin ningún resultado positivo, por falta de iniciativa por parte de aquélla. La inmensa mayoría de las víctimas de la delincuencia no denuncia estos hechos por miedo, para evitarse problemas y por desconfianza.

Ante este panorama desolador, tampoco es extraño que la mayoría de la población tenga una percepción muy negativa de las instancias encargadas de combatir y prevenir el delito y ello explica la falta de colaboración y de denuncia por parte de testigos y víctimas. En este contexto debe entenderse que la falta de autoridad y la debilidad en la aplicación de la ley sean percibidas por la población, según la encuesta del IUDOP, como las dos razones principales para explicar el incremento de la delincuencia.

La violación constante y en aumento del derecho a la vida es la componente más relevante de esta situación de delito, violencia y temor. Según el seguimiento que el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) hace de la prensa escrita nacional, el promedio mensual de asesinatos registrados ha alcanzado un pico de 114 en los meses de junio, julio y agosto. La mayor parte de estos asesinatos se atribuye a la delincuencia, siguiendo muy de cerca los asesinatos atribuidos a desconocidos y los ocurridos en circunstancias no identificadas. ONUSAL ya no puede ocultar que ha verificado casos que indican la existencia de escuadrones de la muerte así como asesinatos de personas no identificadas con señales de tortura que van más allá de la intencionalidad de producir la muerte. Ya no cabe duda en la similitud existente entre el modo de actuar de los escuadrones de la muerte de la década pasada y lo que ONUSAL llama tímida y pundonorosamente "grupos irregulares".

Frente a la ola delincencial y a la violencia política, el gobierno ha actuado de una manera tan ineficiente que no cabe más que concluir que no tiene voluntad para prevenirlas y combatirlas. El conflicto armado concluyó sin que el gobierno tuviese un plan para garantizar la seguridad ciudadana. En febrero de este año habló de un plan de emergencia, que no arrojó resultado positivo alguno. En julio, prescindiendo de los problemas constitucionales y de la compatibilidad con los acuerdos de paz, dispuso desplegar disuasivamente al ejército lo cual, por sus propias características, tampoco ha podido controlar la delincuencia y el

crimen político. Así lo percibe también la población, para la cual (el 47.3 por ciento), según otra encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública, dichas patrullas son ineficaces para combatir la delincuencia (ver Lo que debe hacer el próximo gobierno sobre los problemas del país, Boletín de prensa N° 4). Técnicamente, en el mejor de los casos, el despliegue del ejército sólo podría incidir en una inhibición coyuntural y transitoria de algunas modalidades delictivas.

El control real de la delincuencia y de la violencia política requiere de la capacidad técnica para investigar y perseguir el delito y el crimen y de la consiguiente celeridad para aplicar las sanciones previstas por la ley. La incapacidad del gobierno actual para investigar se constata en la falta de iniciativa de los jueces para llevar a cabo las diligencias legales en el primer nivel de la investigación, en la lenta y retardada participación de la fiscalía, en la escasez o invalidez de las pruebas recogidas para atribuir la responsabilidad penal y en la lentitud para investigar los casos en los cuales se encuentran comprometidos militares o efectivos de la seguridad pública, todo lo cual lleva a la impunidad.

Parte importante del combate eficaz contra la violencia generalizada es la recolección de las armas de guerra que aún retienen los particulares, seguida de una campaña de desarmamentización general de la población. ONUSAL están convencida de que la tenencia de armas de guerra por individuos y grupos particulares constituye el problema crucial de la violencia. Por eso está exigiendo al gobierno un plan eficaz y sistemático para desarmar a la población civil. Mientras esto no se lleve a cabo, la violencia delictiva y política continuará generando víctimas e inseguridad en la población. La tenencia indiscriminada de armas de guerra constituye además la base material para el surgimiento de las estructuras organizadas del crimen, incluidos los escuadrones de la muerte.

Por lo tanto, la solución integral de la violencia implica desarmar a la población civil, fortalecer las instituciones de investigación y administración de justicia, mejorar los niveles de vida de la población afectada por el conflicto y prestar una atención adecuada a quienes hicieron de la guerra su modo de vida. La indiferencia e ineficiencia del gobierno ante estas tareas urgentes indican su falta de interés para prevenir y combatir el delito y el crimen. Asimismo, le facilitan justificar el recurso a medidas autoritarias como el despliegue de la Fuerza Armada, la reimplantación de la pena de muerte y, quizás también, la remilitarización de la seguridad pública.

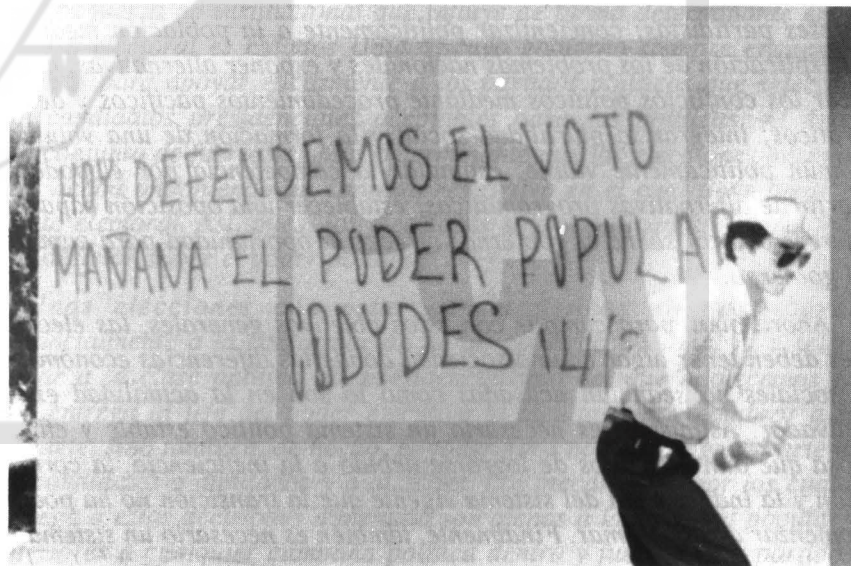
La violencia y la inseguridad generadas por la proliferación de la delincuencia y del crimen político tienen otra dimensión que no puede pasarse por alto en un contexto electoral. Aunque tienen propósitos dife-

rentes, ambas concurren en atemorizar a la población. En este contexto, las víctimas de la violencia política son tan útiles como las de la delincuencia común. Durante la guerra, ésta, incluida la guerra psicológica, y la represión fueron instrumentos privilegiados para infundir terror en la población. En la actualidad, la población sigue siendo aterrorizada por la violencia generada por la delincuencia y el crimen político.

El efecto es el mismo, el miedo inducido y mantenido es un medio eficaz para evitar la organización política abierta de la población. Esto no quiere decir que el 20 de marzo la población no vaya a concurrir a las urnas. Al contrario, se puede contar con una afluencia suficiente como para legitimar las elecciones. Otra cosa distinta puede ser su comportamiento durante la campaña electoral, sobre todo si durante su desarrollo ocurren hechos violentos de carácter claramente político.

De lo que no cabe ninguna duda es de que la mayoría de los salvadoreños vive presa de la inseguridad. En El Salvador se vive con miedo. Se podría discutir el nivel de ese miedo, pero es claro que se trata de un miedo inhibitor y desanimante. Y lo que es más importante aún, este miedo forma parte de la dinámica que ha inhibido el poder transformador de la transición democrática.

Poco a poco los acuerdos han ido quedando relegados al olvido y las recomendaciones de la Comisión de la verdad ya pertenecen también al pasado. El tiempo, los incumplimientos y el desgaste han ido quitando a los acuerdos su dimensión más novedosa y transformativa. Las expectativas se han ido reduciendo cada vez más por la falta de voluntad y por la incapacidad de las partes intervinientes para cumplir lo acordado



hasta sus últimas consecuencias. El desconcierto ante la falta de resultados positivos ha dado paso al desánimo, al conformismo y hasta a cierta dosis de fatalismo. El proceso de pacificación ha acabado imbuido de la misma falta de credibilidad de la cual adolecen las instituciones estatales. Sin exagerar se puede decir que la transición ha sido abortada y, en este sentido, las elecciones próximas han sido despojadas de antemano de su potencial transformativo real.

Si la sociedad civil se pudiera liberar del temor y percibiera que su seguridad está garantizada, es previsible que su participación en la cosa pública sería más activa y determinante. Una muestra pequeña de ello es que ahí donde la Policía Nacional Civil se ha desplegado y ya ha demostrado su eficacia, la población colabora activamente con los nuevos agentes del orden. Si se abrieran espacios donde se respirase seguridad, si se generara credibilidad en las instituciones estatales y si se constatará la eficacia de su acción, la población se volcaría y su participación tendría un potencial renovador de la sociedad y del Estado aún desconocido.

4. La democracia política presupone la democracia económica; de lo contrario, las elecciones se convierten en un mecanismo para reafirmar el orden injusto establecido.

Las elecciones libres y competitivas buscan la legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o de una alianza de partidos; expresar la confianza en personas y partidos; reclutar una clase política; representar las opiniones y los intereses del electorado; ajustar las instituciones políticas a las preferencias del electorado; movilizar al electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses partidistas; concientizar políticamente a la población mediante la explicación de los problemas nacionales y exponer alternativas; canalizar los conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos y democráticos; integrar la pluralidad social y la formación de una voluntad común políticamente viable; estimular la competencia por el poder a partir de alternativas programáticas; establecer una oposición capaz de ejercer control sobre el gobierno; ofrecer la oportunidad para cambiar el gobierno.

Ahora bien, para cumplir con estos objetivos generales, las elecciones deben tener lugar en una sociedad donde las diferencias económicas y sociales no sean tan acusadas como lo son en la actualidad en El Salvador. Asimismo, es necesario un sistema político estable y eficaz, cosa que aún está lejos de lograrse debido a la ineficiencia, la corrupción y la indiferencia del sistema vigente que la transición no ha podido comenzar a transformar. Finalmente, también es necesario un sistema de

partidos moderado en cuanto a su cantidad y sin polarización y segmentación significativas. Pero en El Salvador, el pluralismo se entiende como multiplicación de partidos, lo cual, por otro lado, es reflejo de la incapacidad de estos institutos políticos para canalizar las diferencias y disidencias internas. La polarización de los partidos es evidente, aun antes de iniciar la campaña electoral.

En la medida en que estos elementos constituyen el proceso electoral salvadoreño, los objetivos generales de las elecciones de 1994, en cuanto evento electoral democrático de derecho, pierden sentido y valor, con el agravante de que su aspecto formal tiende a encubrir estas realidades y, en consecuencia, la legitimidad del sistema político tiende a colocarse en las meras formalidades.

Las diferencias económicas extremadas y el autoritarismo político que caracterizan la realidad salvadoreña no permiten que en las elecciones se dirima el poder político. Las fuerzas sociales económicas y militares —fuentes de poder, en teoría, ajenas al evento electoral— tienen aún una incidencia demasiado fuerte en el juego político electoral. Qué duda cabe que quienquiera que sea el que llegue a la presidencia deberá pactar con la Fuerza Armada, tal como lo hizo Duarte y como sin duda lo ha hecho Cristiani. Todavía no ha habido un presidente civil con el poder y la independencia suficientes como para controlar efectivamente a la Fuerza Armada. Así como las fuerzas económicas influyen para garantizarse la elevada tasa de ganancia a la cual han estado acostumbrada, los militares también negocian su autonomía institucional a cambio de respetar cierto espacio para el gobierno civil resultante de las elecciones.

Otra fuerza no institucional que influye de forma determinante en el proceso electoral es Estados Unidos, cuyo gobierno siempre encuentra maneras para apoyar eficazmente a los partidos políticos que seleccionan candidatos presidenciales aceptables para sus políticas. Al final, este conjunto de fuerzas es más determinante que las elecciones mismas, pues acaba imponiendo un contexto restrictivo en el cual tiene lugar el evento electoral. Así, pues, las elecciones sólo significan un aporte más a la decisión sobre el poder político.

Unas elecciones con estas características no contribuyen sustancialmente a la conformación de un gobierno nacional ni a seleccionar a la clase política. El presidencialismo del que adolecemos no sólo entrega al jefe del poder ejecutivo la facultad para nombrar a su gabinete, sino también, de hecho, el poder para nominar a gran parte de los candidatos a diputados y a alcaldes. Los mecanismos por los cuales se llega a estas decisiones a menudo son ajenos a la voluntad popular y anteriores a cualquier campaña política dentro y fuera de los partidos.

Una vez en el poder, los triunfadores se consideran investidos de un poder cuasi absoluto que los autoriza a actuar prescindiendo de los otros partidos, sobre todo de la oposición, y del electorado que votó por ellos.

La selección de la clase política, en gran medida, tampoco está determinada por las elecciones. Por lo general, la clase política se autogenera autónomamente y, como consecuencia de este proceso, se presenta como oferta personal para las elecciones. De hecho, sólo un partido político ha seleccionado a sus candidatos por medio de elecciones internas, por cierto, muy cuestionadas desde el seno del mismo partido. Los demás han seleccionado a sus candidatos a partir de la decisión de las dirigencias y cúpulas. La libertad electoral debiera ser integral y, en este sentido, debiera permear todo el proceso, comenzado por las estructuras internas de los partidos políticos mismos.

Tampoco es muy claro que las elecciones de 1994 vayan a legitimar el sistema político o vayan contribuir a su consolidación o a que los ciudadanos depositen su confianza en dicho sistema y en sus órganos y representantes. Si bien es cierto que en las elecciones de la década pasada votó un millón de salvadoreños aproximadamente, tampoco se puede desconocer que dicha participación ha sido pasiva. La población concurre a las urnas llevada por la inercia del evento electoral. Se trata de un deber ciudadano periódico que hay que cumplir ritualmente. En el mejor de los casos, espera que con su voto quizás las cosas cambien un poco. Pero, en realidad, existe una fuerte dosis de indiferencia y una enorme falta de credibilidad en el sistema político y sobre todo en las instituciones estatales. Aunque en las próximas elecciones hay algunos elementos novedosos importantes —como la participación del FMLN, la supervisión y verificación de ONUSAL, la presunta ausencia de la Fuerza Armada en los centros de votación, etc.— no hay razones para pensar que el evento tendrá el poder necesario para cambiar radicalmente la estructura de poder actual.

Más aún, el desgaste y el desprestigio de los partidos y de la clase política, la ineficiencia con la cual se está organizando el evento electoral —similar a la que caracteriza a toda la gestión gubernamental actual— y la inoperancia de las leyes trabajan en contra de una participación activa del electorado. Pese a ello, los partidos políticos se esfuerzan por movilizar a la población por medio de la propaganda. Esta toca los resortes más eficaces para asegurar una concurrencia a las urnas suficientemente significativa de tal manera que el evento electoral cumpla con su función legitimadora de las relaciones de poder existentes, permita cierta relajación de las tensiones internas y mejore la imagen del país hacia fuera.

En cierto modo, esta es la función principal de las elecciones en El Salvador e, indudablemente, es la motivación principal de los partidos políticos electoralistas. En términos ideales, una campaña electoral tan larga como la salvadoreña tiene un potencial notable para educar y formar políticamente al electorado, pero en la medida en que durante su desarrollo se divulguen los principios y objetivos de una sociedad democrática de derecho.

Los partidos políticos son conscientes de este potencial en alguna medida. Por eso, de manera invariable, se comprometen públicamente a trabajar para que el proceso electoral garantice el debate de las ideas y de los programas y para que la campaña electoral sea limpia, evitando el ataque personal contra los adversarios, la manipulación política, el tráfico de influencias y de cargos públicos, la compra de votos y otros mecanismos fraudulentos similares. También son parte de la cultura electoral salvadoreña el no cumplir con ninguno de estos compromisos y la paciencia y tolerancia del electorado y de la sociedad civil ante el incumplimiento de los partidos.

En definitiva, la campaña electoral tiene mucho de ataque personal y muy poco de debate político; abunda la caricatura ofensiva y denigrante de personas y programas así como la afirmación falsa, la calumnia y la distorsión y hay muy poca seriedad para tratar los graves problemas que afligen a las mayorías populares. Esto no sólo enrarece el ambiente político, sino que además evita la discusión de los problemas del país y las propuestas de solución que ofrecen los partidos y sus candidatos, desaprovechando así el potencial formativo e informativo que podría tener la campaña electoral. A todo ello hay que añadir el enorme esfuer-



zo propagandístico con carácter electoral que ya está haciendo el partido en el gobierno con los fondos públicos.

En este sentido, la participación libre de la población está gravemente amenazada por la manipulación, el caciquismo, el clientelismo y por otras deformaciones. En consecuencia, la participación universal y debidamente garantizada por unas leyes electorales no es suficiente para hablar de elecciones libres y limpias. Al no ser libres y plenamente competitivas, las elecciones se reducen a un intento para legitimar las relaciones de poder existentes, para provocar una distensión política hacia adentro y mejorar la imagen hacia afuera; asimismo, sirven para manifestar e integrar parcialmente a las fuerzas opositoras y para reajustar estructuralmente el poder con el propósito de consolidar el sistema.

Con voluntad política, con una serie de decisiones administrativas atinadas y en un plazo relativamente corto es posible revisar y mejorar el cuerpo legal que rige el evento electoral, modernizándolo, así como también completar, depurar y actualizar el registro electoral. Estas tareas debieran emprenderse inmediatamente después de dar a conocer los resultados definitivos de las elecciones de 1994. De lo contrario, se corre el riesgo que al aproximarse las siguientes elecciones, el país se vea confrontado con problemas similares.

Mucho más difícil es que la población se vea liberada del temor que la paraliza en la actualidad e instaurar la democracia económica, requisitos necesarios para hablar de unas elecciones estrictamente libres. Aquí radica el reto fundamental para alcanzar la meta democrática de celebrar elecciones libres y competitivas.

Ahora bien, las elecciones deben llevarse a cabo tal como lo estipulan las leyes vigentes, pues de lo contrario surgirían situaciones constitucionales sumamente complejas. Ciertamente, es lamentable que la legislación electoral no sea todo lo perfecta que pudiera serlo y que no todos los que tienen derecho al sufragio puedan ejercerlo libremente; pero es mucho más lamentable que la población esté aterrorizada y que la política económica en lugar de buscar más equidad y justicia, se oriente en sentido contrario. Del proceso electoral actual, el país, pero sobre todo la clase política debiera comprender de una vez por todas que para que las elecciones sean democráticamente relevantes deben tener lugar en una sociedad organizada sobre las líneas maestras de los acuerdos de paz.

San Salvador, 5 de octubre de 1993.