

ARTICULOS

Nicolás Mariscal

MILITARES Y REFORMISMO EN EL SALVADOR

INTRODUCCION

El Salvador es en la actualidad el país menor (21.000 Km²) y más densamente poblado (4.500.000 habitantes) del continente americano. Su economía, predominantemente agraria, está basada en el cultivo y exportación del café, algodón y caña de azúcar, y el incipiente proceso de industrialización padece crecientes dificultades. El crecimiento demográfico, la desigual distribución de la riqueza, el desempleo, la vivienda, la salud y la educación son agudos problemas sociales.

Desde 1931, por más de 45 años, los militares han ejercido el gobierno de la República, autopercibiéndose como la única institución capaz de gobernar el país y dirigir su desarrollo. Todo parece sugerir que en el próximo futuro los militares continuarán ejerciendo el gobierno. El pueblo, sin embargo, ha ido tomando creciente conciencia de su situación subdesarrollada, inhumana e injusta y las demandas de cambios rápidos y profundos se han hecho más y más acuciantes.

En 1976 el gobierno militar intentó realizar un modesto proyecto de reforma agraria, sin poder llevarlo a cabo. Este fracaso plantea la cuestión de los militares y el reformismo en El Salvador, que trataremos de analizar, de acuerdo a los siguientes puntos: 1) El Salvador una sociedad pretoriana; 2) El Estado y el ejército pretorianos; 3) El ejército salvadoreño y el proyecto de Transformación Agraria. Finalmente concluiremos con un ensayo de explicación e interpretación.

EL SALVADOR, UNA SOCIEDAD PRETORIANA

En su famosa obra *Political Order in Changing Societies*¹ la preocupación central de Huntington es la compatibilidad del cambio económico y social con la estabilidad política. Tal parece haber sido también el objetivo del último intento reformista en El Salvador.

Según Huntington, la estabilidad política depende principalmente de dos variables: el desarrollo de las instituciones políticas y la movilización de nuevas fuerzas sociales en la política. La incidencia de la relación de las dos variables es más importante que la incidencia de cualquiera de ellas por separado. Huntington no concede un peso decisivo a la variable económica en sí misma considerada, ya sea en términos estáticos: pobreza-riqueza, o dinámicos: estancamiento-desarrollo. Solamente en relación con la movilización social la variable económica se hace significativa. Desde esta óptica, sin duda indiscutible, pero tal vez útil si se tiene en cuenta la autonomía relativa de la instancia política en una formación social,² elabore como concepto central y típico para el caso latinoamericano el de "pretorianismo" o "sociedad pretoriana":

"En tales sociedades, la política carece de au-

1. Huntington, S.P. *Political Order in Changing Societies* Yale University Press, New Haven 1976 (11 ed.)
2. Poulantzas, N.: *Poder Político y clases sociales en el Estado capitalista Siglo XXI*, México 1973 (7 ed.) p. 5 y 25.

tonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. Toda clase de fuerzas y grupos sociales se comprometen directamente en la política general. Los países con ejércitos politizados tienen también clérigos politizados, universidades politizadas, burocracias politizadas, sindicatos politizados y empresas politizadas. La sociedad como un todo, no sólo los militares, está dislocada. Todos estos grupos especializados tienden a comprometerse en asuntos políticos de carácter general: no en asuntos que afectan a su propio grupo o interés institucional particular, sino en asuntos que afectan a la sociedad como un todo". . . la frase "sociedad pretoriana" se refiere a tales sociedades politizadas, entendiéndose por ello la participación no sólo de los militares, sino de otras fuerzas sociales".³

Según Huntington en una "sociedad pretoriana" o sociedad hiperpolitizada pueden distinguirse tres modalidades: oligárquica, radical y de masas.

Intentamos, pues, conceptualizar el proceso histórico político de El Salvador de acuerdo con las categorías teóricas expuestas.

En 1821, después de tres siglos de ocupación colonial española, el país pacíficamente alcanzó la independencia junto a los otros centroamericanos, con los que formó poco después la federación de las "Provincias Unidas del Centro de América". El localismo y la guerra civil, sin embargo, produjeron la anarquía y para 1839 la desintegración de la federación. En las décadas siguientes, basadas en el cultivo del añil y bajo el influjo de ideas liberales europeas y norteamericanas, los propietarios agrarios comenzaron la construcción de la nación, "la patria nuestra". Los siguientes treinta años de 1860 a 1890, transformaron profundamente la fisonomía del país dedicándolo al cultivo del café, integrando su economía en el mercado mundial, modificando la estructura de tenencia de la tierra mediante la abolición de las "tierras comunales" (1881) y "ejidos" (1882) y consolidando un estado nacional (Constitución de 1886) de carácter patrimonial-liberal. Este modelo de sociedad civil oligárquica fue relativamente estable, dada la alta razón institucionalización política/movilización social, producida más por un bajo denominador que por un alto numerador.

El modelo civil oligárquico se derrumbó como consecuencia de los efectos sociales producidos o agudizados por la gran depresión económica de 1929. El golpe de Estado de 1931 y la sangrienta represión de la rebelión campesina de 1932 inauguran la época del pretorianismo en El Salvador, en la modalidad de pretorianismo oligárquico, en el cual "las fuerzas sociales dominantes son los grandes propietarios agrarios, el alto clero y los blandidores de la

espada. Las instituciones sociales son todavía relativamente poco diferenciadas. . . y los grupos más activos en política básicamente de naturaleza rural".⁴ Todo el período 1931-1944, conocido como "el Martinato" o dictadura del Gral. Maximiliano Hernández Martínez, puede tipificarse, parece que adecuadamente, como pretorianismo oligárquico.

Algunas medidas económicas, sociales y militares modernizantes realizadas por el gobierno del Gral. Martínez, y el impacto de las ideas democráticas de los Aliados de la Segunda Guerra Mundial, acabaron produciendo la alianza de jóvenes oficiales militares e intelectuales de clase media y las "revoluciones" de 1944 y 1948, que pueden interpretarse como señales de transición de un pretorianismo oligárquico a uno radical. "Una vez que las fuentes tradicionales de legitimidad se desacreditan. Otros grupos de clase media complementan a su tiempo a los militares en la escena política y puján por participar en la política de un modo propio y distinto. Entre éstos están la *intelligentsia* profesional y literaria, comerciantes e industriales, abogados e ingenieros. Las dos fuerzas más activas de un sistema pretoriano a este nivel medio de desarrollo son típicamente la *intelligentsia* y especialmente los estudiantes, por una parte, y por otra, los militares".⁵

En la década de los 50, correlacionados al boom económico latinoamericano que siguió a la Segunda Guerra Mundial y a la de Corea, la nueva Constitución Política de 1950, la legalización de los sindicatos de trabajadores de la industria, el comienzo de un sistema de seguridad social, la modernización de la administración pública y los primeros tratados de un incipiente proceso de integración centroamericana son indicadores de un pretorianismo radical bajo los gobiernos del Cnel. Osorio (1950-1956) y Cnel. Lemus (1956-1960). Sin embargo, basado en la propiedad de la tierra (1.9 o/o de los propietarios agrícolas poseía el 57 o/o de la tierra, mientras el 91.5 o/o poseía el 21.9 o/o) el poder económico y político de la oligarquía agraria permaneció sin alteraciones substanciales.

El autoritarismo del Cnel. Lemus, que le enajenó el apoyo de los sectores intelectual y militar, y la creciente fuerza de la C.G.T.S. (Confederación General de Trabajadores Salvadoreños) contribuyeron al derrocamiento de Lemus en 1960 y al establecimiento de una "Junta de Gobierno" cuyos tres meses de gestión política esbozaron un comienzo de transición a un pretorianismo de masas. "En alguna

3. Huntington, op. cit., p. 194-195.
4. Ibid., p. 199.
5. Ibid., p. 210.

medida, naturalmente, la participación política de los trabajadores señala el comienzo del movimiento de una sociedad pretoriana de su fase radical a la de masas".⁶ Pero el golpe de Estado de 1961 y el "Directorio Cívico-Militar" vetaron militarmente la participación política de las masas.

La Constitución Política de 1962, que ligeramente modificó la de 1950, la fundación del P.C.N. (Partido de Conciliación Nacional), las elecciones presidenciales de 1962 y de 1967, y la ley de representación proporcional que posibilitó a los partidos políticos de oposición conseguir 20 de los 52 diputados en las elecciones parlamentarias de 1964, significaron no sólo la restauración del pretorianismo radical, sino un serio intento de institucionalización política de éste, lo que en cierta medida se consiguió bajo los gobiernos del Cnel. Rivera (1962-1967) y primer período del Gral. Sánchez Hernández, y dio relativa estabilidad política al país. No se puede olvidar, por otra parte, que este incremento de la razón, institucionalización política y movilización social, debido sobre todo al incremento del numerador, estuvo correlacionado con un desarrollo favorable de la variable económica: altos precios del café, Alianza para el Progreso, desarrollo del Mercado Común Centroamericano y crecimiento económico (1960-1968: 6 o/o anual). La desigualdad socio-económica continuó, sin embargo (8 o/o de la población tenía el 50 o/o del ingreso nacional, mientras el 92 o/o tenía el otro 50 o/o).

La crisis económica de los últimos años de la década de los 60, producida por la caída de los precios del café, la guerra contra Honduras y el serio deterioro del Mercado Común Centroamericano, al que El Salvador exportaba bienes industriales y fuerza de trabajo, coincide con el incremento de la movilización social permitida por la democratización de las instituciones políticas y reflejada en el crecimiento de los partidos de oposición, el desarrollo de algunos sindicatos de trabajadores industriales, la actividad de los movimientos de maestros, estudiantes y organizaciones campesinas, y nuevos aires renovadores de contenido social en la Iglesia Católica.

En una situación de incremento de la movilización social en política, potenciada además por el deterioro de la variable económica, parece según los planteamientos de Huntington, que la estabilidad política sólo se puede asegurar mediante un incremento de la institucionalidad. Sin embargo, el fraude electoral de 1972,⁷ que impidió a la coalición opositora U.N.O. (Unión Nacional Opositora) el acceso legal al gobierno de la República, la ocupación militar de la Universidad de El Salvador, el exilio forzoso de líderes universitarios, políticos y sindicales, la creciente represión⁸ a los sindicatos de traba-

adores industriales y organizaciones campesinas, la irregularidad de las elecciones parlamentarias de 1974 y 1976 y consiguiente desprestigio de la Asamblea Legislativa, significaron un deterioro de la institucionalidad del propio pretorianismo radical al mismo tiempo que un reto militar a la participación de las masas y a un eventual pretorianismo de masas.

A lo largo de su presencia (1972-1977), el Cnel. Molina trató de conseguir la estabilidad, imposibilitada por el precario funcionamiento de las instituciones políticas, a través del moderado reformismo económico-social de la transformación Nacional, cuya piedra angular era la reforma agraria.

EL ESTADO Y EL EJERCITO PRETORIANOS

En *The Military and Politics in Modern Times*,⁹ Perlmutter sigue la orientación general de Huntington, desarrollando, sin embargo, de modo especial el estudio de los militares. El análisis comparativo se hace en base a dos variables fundamentales: ideología y organización, y la noción central es la de profesionalismo comparativo que "representa la fusión entre el profesional y el burócrata —una fusión entre exclusividad grupal y responsabilidad directiva".¹⁰

Cuando en una sociedad o nación pretoriana un grupo de oficiales cuestiona la legitimidad y ofrece un nuevo tipo de autoridad, basada en una orientación legal-racional, los militares devienen pretorianos e imponen el estado pretoriano. "Un Estado pretoriano moderno es aquél en el que los militares tienden a intervenir en el gobierno y tienen el potencial para dominar el poder ejecutivo. . . ." "Los procesos políticos del estado pretoriano favorecen el desarrollo de los militares como grupo central y fomentan el crecimiento de sus expectativas como clase gobernante. El liderazgo político del estado (en cuando distinto del liderazgo burocrático, administrativo y empresarial) es reclutado principalmente entre los militares o entre grupos afines a ellos. Los militares que juegan un papel dominante en todas las instituciones políticas, efectúan cambios constitucionales".¹¹

En un estado pretoriano, pueden darse dos di-

6. Ibid., p. 214.
7. Hernández-Pico y otros *El Salvador: Año Político 1971-1972*, Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 1973.
8. *Violence and Fraud in El Salvador*, Latin American Bureau, London 1977, p. 10-15.
9. Perlmutter, A.: *The Military and Politics in Modern Times* Yale, University Press, New Haven, 1977.
10. Ibid., p. 4.
11. Ibid., p. 93.

ferentes modalidades de ejércitos pretorianos: árbitro (arbitrator) o gobernante (ruler), según el distinto rol que los militares jueguen en la política. Según Perlmutter las características de un ejército pretoriano árbitro son: "1) aceptación del orden social existente; 2) voluntad de retornar a los cuarteles una vez que las disputas hayan sido resueltas; 3) inexistencia de una organización política independiente y de deseo de maximizar el gobierno militar; 4) limitación de tiempo del gobierno militar; 5) preocupación por el profesionalismo militar; 6) tendencia a actuar tras la escena política como grupo de presión y 7) temor a la retribución civil".¹² Un ejército pretorianogobernante, por el contrario: "1) rechaza el orden existente y cuestiona la legitimidad; 2) desconfía del gobierno civil y no tiene expectativas de volver a los cuarteles; 3) tiene una organización política, y tiende a maximizar el gobierno de los militares; 4) está persuadido que el gobierno de los militares es la única alternativa al desorden político; 5) politiza el profesionalismo; 6) actúa abiertamente en política, y 7) tiene poco temor de la retribución civil".¹³

Si pretendemos analizar el ejército salvadoreño de acuerdo a las características de estos dos "tipos ideales" de ejércitos pretorianos, parece, sin embargo, útil tenerlos en mente mientras hacemos un rápido recorrido histórico de los ejércitos centroamericanos, y especialmente del salvadoreño, a fin de cuestionarnos su carácter de gobernante (ruler), tipificación que a primera vista parece razonable dado el hecho de que los militares salvadoreños han ocupado el gobierno de la República desde hace más de 45 años.

El nacimiento de los ejércitos centroamericanos, en contraste con el de la mayoría de los latinoamericanos, no estuvo directamente vinculado a una larga lucha pro-independentista de la nación-en-armas. En 1824, realizada ya la independencia de España y México, nació la Legión Libertadora de San Salvador. Las primeras acciones militares del ejército salvadoreño estuvieron conectadas con la defensa de la unidad de las Provincias Unidas del Centro de América. Rota ésta, y por más de dos décadas, el cuerpo de oficiales estuvo formado por "caudillos" políticos con experiencia militar o sin ella. En realidad no existió clara diferenciación entre el militar y el civil mientras iba desarrollándose incipientemente el proceso de construcción de la nación.¹⁴

Con los comienzos de la reforma liberal se crearon las primeras academias militares (San Salvador: 1868; Guatemala: 1873), y bajo influencia europea y latinoamericana el ejército fue institucionalizado, profesionalizado y modernizado. En este segundo período, el ejército contribuyó a la consoli-

dación del estado liberal y estuvo básicamente subordinado al poder civil de la oligarquía agraria, edificadora del Estado nacional. Los oficiales de clase alta fueron, sin embargo, progresivamente sustituidos por otros de clase media. Por otra parte, los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos en el istmo centroamericano se tradujeron en repetidas intervenciones de éstos.¹⁵

El tercer período de los ejércitos centroamericanos comienza en 1930, en conexión con los intereses de las potencias económicas y políticas mundiales, especialmente los Estados Unidos. Se pueden distinguir cuatro fases:

Primera Fase: Los Dictadores Militares Conservadores (1930-1944).

El viejo orden civil oligárquico, roto por la crisis económica del comienzo de los años 30 y la subsiguiente movilización política, que en El Salvador culminó con la rebelión y matanza de 1932, fue restaurado como orden oligárquico por dictadores militares conservadores. Cuando la hegemonía económica, social y política de la oligarquía rural fue incapaz de dominar dentro de un marco político civil formalmente liberal-democrático, éste fue reemplazado por formas políticas dictatoriales militares como medio de conservar la dominación de la oligarquía rural. Por otra parte, bajo la política latinoamericana de "buena vecindad" y "destino común" de los Estados Unidos, y en el contexto del conflicto mundial entre las democracias liberales y los fascismos, los asesores militares norteamericanos sustituyeron a los europeos en Centroamérica y comenzó una modesta ayuda militar norteamericana. En medio de esta ambigüedad, las dictaduras personalistas militares fueron evolucionando hacia el fortalecimiento de la institución militar como el más poderoso aparato de estado.¹⁶

Segunda fase: El Modelo Militar-Civil (1944-1960)

El conflicto de los Estados Unidos con las potencias del Eje, la propagación de la ideología libe-

12. *Ibid.*, p. 104.

13. *Ibid.*, p. 107

14. Monteforte Toledo, M.: *Centroamérica: Dependencia y Subdesarrollo* (vol. 2), UNAM, México 1972; p. 177; Aguilera Peralta, G.: *La Integración Militar Centroamericana*, INCEP, Guatemala, 1975, p. 13.

15. Monteforte Toledo, op. cit. p. 179; Aguilera Peralta, op. cit. p. 14.

16. Monteforte Toledo; op. cit. p. 180; Aguilera Peralta, op. cit. p. 17 y 24-25; Zamora, R. *Papel Político de los Militares. El caso de Centroamérica*, Universidad de El Salvador 1975 (mimeografiado).

ral-democrática, el contacto de los militares centroamericanos con sus colegas del Norte, la modernización del ejército y las victorias de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial, fueron minando las bases de sustentación de los dictadores centroamericanos. Ubico en Guatemala y Hernández Martínez en El Salvador fueron derrocados en 1944. Una alianza civil-militar de intelectuales de clase media y jóvenes militares les sucede y se caracterizará por sus intentos de reformismo modernizador.

La "guerra fría", sin embargo, extendiéndose por todo el continente americano (Pacto de Río, Mutual Defense Assistance Pacts, Mutual Security Act, Military Assistance Program. . .) afectó a Centroamérica, donde su más clara manifestación fue el derrocamiento del gobierno reformista de Arbenz en Guatemala. Dentro de este contexto la propaganda anti-comunista fue diseminada en el istmo centroamericano, se firmaron acuerdos militares bilaterales con los Estados Unidos (Honduras y Nicaragua en 1954; Guatemala en 1955), los Estados Unidos enviaron misiones militares a todos los países del istmo y los pretorianos centroamericanos reformistas fueron transformados en guardianes anti-comunistas. La oligarquía rural se fortaleció y el reformismo se debilitó. Este proceso neo-colonial regresivo fue menos fuerte y profundo en El Salvador y su ejército, que en otros países del istmo. Sin embargo, para finales de la década de los 50, las esperanzas y promesas reformistas suscitadas por la alianza de la clase media y los militares se habían desvanecido.¹⁷ Aunque los militares ejercían el gobierno aparentemente, factores internos y externos habían logrado impedir un gobierno militar reformista, transformándolo en árbitro aplicador de unas reglas impuestas por otros.

Tercera Fase: Reformismo Anti-comunista e Integración Militar Regional (1960-1969).

"El período que se abre en 1960 se caracteriza, desde el punto de vista militar, por el cuartelazo "preventivo", la campaña antiguerrillera, la coordinación de las fuerzas armadas del istmo como parte del sistema de defensa norteamericana en las Antillas, y la búsqueda de un equilibrio entre el espíritu reformista de la Alianza para el Progreso y la función del ejército como garante de los intereses de la derecha en general. Esta política ha podido imponerse fundamentalmente por dos causas: la determinación de los Estados Unidos de conjurar unilateralmente, y sin reparar en medios, las amenazas contra sus intereses en lo que considera su zona de influencia —latinoamericana y de modo muy particular Centroamérica y las Antillas—, y la unidad de los militares, por sobre todos los conflictos intergrupales".¹⁸

Como consecuencia del impacto producido por la revolución cubana y el temor a su diseminación por el continente americano, los Estados Unidos revisaron su política latinoamericana. La administración Kennedy juzgó que el atraso económico-social de la mayoría de los países de América Latina era no menos peligrosa que una eventual intervención armada cubana o soviética. De aquí los tres instrumentos claves de la política anti-comunista de Kennedy para América Latina: el reformismo socio-económico modernizante de la Alianza para el Progreso, el fomento de la democracia política y la ayuda militar para la seguridad interna de los países.¹⁹ A lo largo de la década de los 60 la democracia política y el reformismo socio-económico fracasaron. La ayuda militar y el militarismo anti-comunista se incrementaron en cambio, especialmente una vez que las administraciones de Johnson y de Nixon²⁰ se liberaron de escrúpulos democráticos y reformistas.

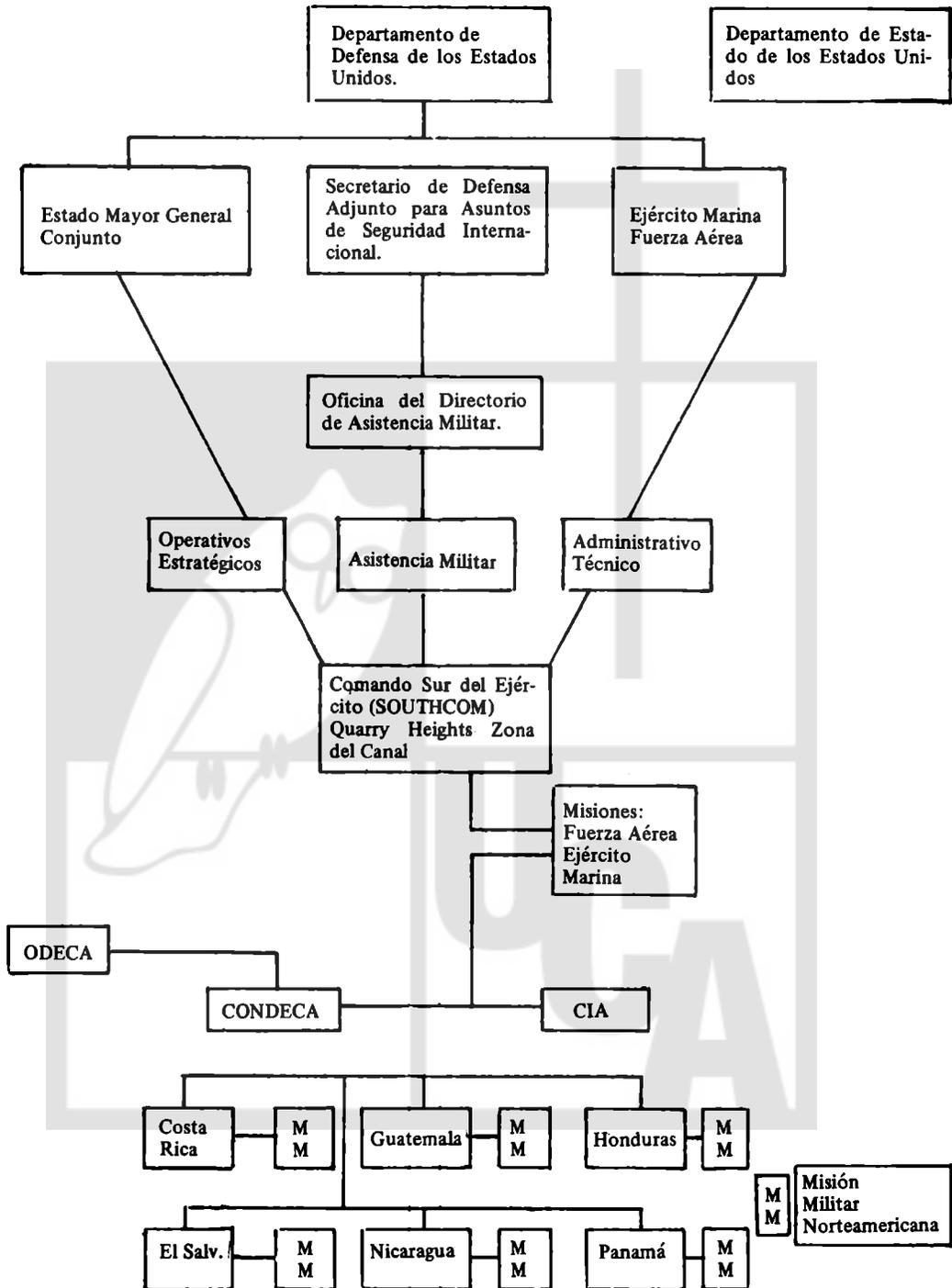
En estos años el comandante en jefe del U.S. Southern Command en Panamá fue encargado de las operaciones militares de los Estados Unidos en América Latina, se modificó el tipo de equipo militar donado o vendido a los países latinoamericanos enfatizando las armas ligeras y los equipos móviles adecuados para la lucha anti-guerrillera, se incrementó el número de militares latinoamericanos entrenados por los Estados Unidos en operaciones de contra-insurgencia y se formaron fuerzas especializadas para este propósito, se multiplicó el acceso a la Academia Inter-Americana de Policía y se crearon programas de Acción Cívica Militar.

Además de esto, en Centroamérica, área de especial importancia estratégica y especial atraso económico, social y político, Guatemala, Honduras y Nicaragua con apoyo material y técnico norteamericano, constituyeron el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA). ". . .dentro del sistema de Defensa del Continente Americano" y ante ". . .el carácter permanentemente agresivo del comunismo internacional. . .", "El Consejo de Defensa Centroamericana actuará como órgano superior de consulta en materia de defensa regional y velará por la seguridad colectiva de los Estados participantes".²¹ El Salvador entró a formar parte del CONDECA en 1965 y Costa Rica en 1966.

17. Monteforte Toledo, op. cit. p. 181-190; Aguilera Peralta, op. cit. p. 15-20 y 26-27; Etchison, D.L.: *The United States and Militarism in Central America*, Praeger Publishers, New York, 1975, p. 71-72.
18. Monteforte Toledo, op. cit. p. 190.
19. *Ibid.*, p. 190; Etchison, op. cit., p. 73.
20. Etchison, op. cit., p. 75-87.
21. *Convenio de Creación y funcionamiento del Consejo de Defensa Centroamericana, Considerandos y art. 1.*

CUADRO A

CONDECA Y LA INSTITUCION MILITAR NORTEAMERICANA.



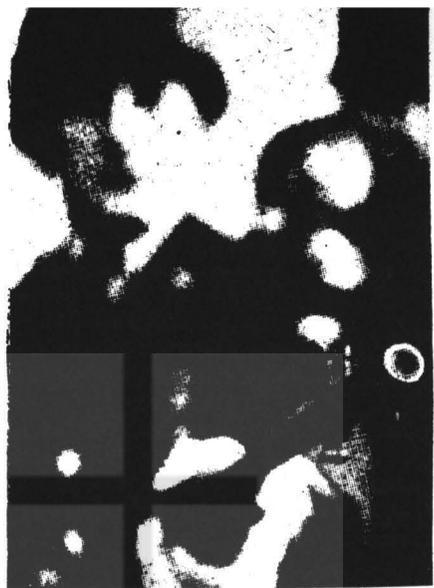
Fuente: Civil Affairs School, Fort Gordon, Ga., citado por Irving Horowitz, Josué de Castro, y John Gerassi, Latin American Radicalism, Nueva York, Random House, 1969, pág. 93.

Desde 1965 el Consejo de Defensa Centroamericana fue incorporado al sistema de defensa de los Estados Unidos y estos promovieron la "standardization" de la organización, entrenamiento, armas y equipo de las fuerzas armadas centroamericanas y la realización de maniobras militares conjuntas. (Vea el cuadro A).

Además del funcionamiento del CONDECA como organización militar regional estrechamente conectada a los Estados Unidos, éstos vincularon a cada uno de los países centroamericanos mediante acuerdos militares bilaterales con ellos.

Todo este esfuerzo en países en que los militares ocupan el gobierno no dejó de tener consecuencias para las posibilidades reformistas de los militares centroamericanos, como Etchison lo ha señalado: "Un esfuerzo tal por el Southern Command para indocctrinar políticamente a los soldados Centro y Sudamericanos sobre los males del comunismo probablemente ha contribuido a incrementar su temor de grupos políticos que abogan por reformas. El énfasis en la propaganda anti-comunista en los cursos de entrenamiento de la Zona del Canal durante los años 60 sirvió solamente para reforzar y promover el conservadurismo mientras inspiraba una vehemente desconfianza del reformismo y liberalismo. El aspecto de propaganda política del entrenamiento del Southern Command parece haber aumentado la tendencia de los oficiales militares centroamericanos a justificar el uso de la represión militar bajo el pretexto de frenar al comunismo".²²

Dentro de este modelo común de las fuerzas armadas centroamericanas, el ejército salvadoreño parece haber mostrado menos entusiasmo y una cierta mayor resistencia a la cooperación con los Estados Unidos dominantes. Esto parecen señalar algunos indicadores, por ejemplo, el número de soldados entrenados por los Estados Unidos, el de asesores norteamericanos para los cuerpos de seguridad y los proveedores de armas al ejército salvadoreño. El que esto se haya debido a factores ideológico-políticos de los militares salvadoreños, o a la relativa estabilidad del país durante buena parte de los 60, o al hecho de no tener El Salvador costa en el Atlántico y estar más alejado de Cuba, o a una combinación de estos y otros factores no es fácil de ponderar.



CUADRO B

Soldados centroamericanos entrenados en los Estados Unidos y en la Zona del Canal, bajo los Programas de Asistencia Militar de los Estados Unidos (1950-72).

País	Estados Unidos	Zona del Canal	TOTAL
Costa Rica	33	496	529
El Salvador	200	1.077	1.277
Guatemala	656	1.920	2.576
Honduras	221	1.791	2.012
Nicaragua	693	3.704	4.397
Panamá	48	3.282	3.330
Total Regional	1.851	12.270	14.121

Fuente: Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Military Assistance Facts*, 1973, pag. 13, citado por Etchison, D.L. *The United States and Militarism in Central America*, Praeger Publishers, Nueva York 1975, pag. 105.

CUADRO C

Ayuda para los Cuerpos de Seguridad de Centroamérica, (1961-1972)

	No. de Oficiales entrenados en el exterior	No. de Asesores norteamericanos
Costa Rica	150	4
El Salvador	220	1
Guatemala	373	7
Honduras	102	3
Nicaragua	28	2
Panamá	336	3

	1209	

(Fuente: AID, *Operations Report*, junio de 1972. Citado por Aguilera Peralta: *La Integración Militar Centroamericana*, INCEP, Guatemala, 1975, p. 44).

22. Etchison, op. cit., p. 108.

CUADRO D

Transferencia total de armas de los principales proveedores 1965-1974, por país receptor,
(Millones de dólares a precios corrientes)

Receptor	Total	Estados Unidos	Unión Soviética	Francia	Reino Unido	República Popular China	Alemania Occidental	Checoslovaquia	Canadá	Otros
Costa Rica	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
El Salvador	16	4	--	--	--	--	2	--	--	10
Guatemala	34	31	--	--	--	--	--	--	--	3
Honduras	16	10	--	--	--	--	--	--	--	6
Nicaragua	11	10	--	--	--	--	--	--	--	1
Panamá	14	8	--	--	3	--	8	--	--	3

Fuente: World Military Expenditures and Arms Transfers 1966-1975, U.S. Arms Control and Disarmament Agency, Washington 1976.

Cuarta Fase: La Seguridad Nacional y el Fortalecimiento Militar (1970-1976).

La guerra de 1969 entre El Salvador y Honduras fue un golpe inesperado para el CONDECA. Honduras se distanció de la organización regional, mientras El Salvador, según parece, se vinculó más estrechamente a ella. Mientras el CONDECA se reajustaba, los Estados Unidos tuvieron siempre como alternativa complementaria para el control del istmo centroamericano, considerado por ellos de gran importancia estratégica, los tratados bilaterales. En 1970 el Gral. Mather, comandante en jefe del Southern Command declaraba ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos del Congreso: "El istmo centroamericano es de especial importancia, puesto que domina las líneas electrónicas de comunicación terrestre, marítima y aérea entre Norte y Sudamérica, y permite el acceso por vías relativamente defendibles a las materias primas de Sudamérica. Un gobierno comunista en Centroamérica, no sólo amenazaría las líneas de comunicación y la solidaridad del área, sino que fomentaría el crecimiento del comunismo en los países adyacentes con obvias amenazas para el Canal y sus operaciones".²³

Por otra parte la Doctrina Nixon, inspirada en lo que se refiere a América Latina en el Informe Rockefeller, y liberada de escrúpulos democráticos y reformistas, fomentó el desarrollo de la capacidad militar de los ejércitos nacionales para luchar contra el comunismo, de modo que pudiese evitarse en lo posible la intervención directa norteamericana. "De este modo la política de los Estados Unidos en el trato con regímenes militares usurpadores durante la Administración Nixon fue no sólo reconocerlos como gobiernos legítimos y venderles armamento, sino incluso fomentar el gobierno militar sobre el civil democrático siempre que el primero fuese más ven-

tajoso que el segundo para los intereses de los Estados Unidos". Por supuesto que la ayuda militar y los programas de entrenamiento para las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad continuaron.

Los ejércitos centroamericanos, por su parte, y especialmente el salvadoreño, desde las limitaciones impuestas en 1967 por el Congreso de los Estados Unidos sobre suministro de armas a los países latinoamericanos, habían encontrado nuevos proveedores de éstas. La ruptura de la "comunidad de seguridad centroamericana" producida por la guerra El Salvador-Honduras y el incremento de la actividad armada de grupos guerrilleros, dieron base a las fuerzas armadas para su fortalecimiento militar en varios países de la región y entre ellos en El Salvador. (Ver cuadros E y F).

El peso económico relativo de los gastos militares en El Salvador, sin embargo, hasta cierto punto no parece excesivamente alto comparado con el de otros países, dada la locura colectiva de la mayoría de los Estados del mundo a este respecto. Más graves aunque más difícilmente cuantificables y ponderables son, sin duda, los costos sociales y políticos, si se tiene en cuenta el cambio de función de las fuerzas armadas, cuya función de hecho y predominantemente parece ser la de conservación coactiva del orden (o desorden) social vigente en el país. (Ver cuadro G).

23. Traducido de Etchison, op. cit., p. 103.

CUADRO E

GASTOS MILITARES

Centroamérica: cantidades a precios constantes.

(Millones de US\$ a precios y tasas de cambio de 1973 (última columna, X, a precios y tasas de cambio corrientes)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1975X
Costa Rica	7.2	8.1	7.7	7.7	7.8	7.5	7.7	7.6	7.2	7.9	8.8	9.0	11.7	12.7	5.6	7.3	7.3	8.1	7.5	..	..	8 ^b
Cuba ^a	..	..	..	..	..	207	237	252	262	252	252	296	355	296	343	343	316	320	(314)	..	..	320 ^b
Rep. Dominicana	..	..	51	63	51	50	48	46	49	47	44	42	43	42	40	40	40	37	42	(55)	68	71
El Salvador	8.2	9.4	8.7	7.2	7.1	7.4	10.3	10.8	10.6	10.8	11.1	11.1	13.1	32.0	10.8	12.9	13.3	14.8	22.3	..	..	26 ^b
Guatemala	11	11	12	12	12	11	11	12	16	18	18	20	19	18	33	21	22	21	22	..	..	26 ^b
Haití	9	10	12	12	12	13	13	12	12	11	10	10	10	10	10	9	10	8	7	8	..	10
Honduras	6.6	6.5	6.5	6.5	5.9	10.1	10.1	10.4	7.8	7.5	8.7	9.4	8.1	16.8	9.7	12.5	16.2	15.9	14.8	..	..	17 ^b
Jamaica	..	..	..	..	..	..	1.4+	5.9	6.1	6.3	6.4	6.7	6.9	6.0	6.6	7.8	8.1	12.9	13.8	..	..	18 ^b
México	103	122	120	120	132	141	158	173	194	195	238	236	254	267	273	294	332	353	342	408	..	581
Nicaragua	..	..	..	..	..	11	12	12	11	11	13	14	13	13	15	15	19	15	20	..	..	22 ^b
Panamá	..	..	..	..	..	(0.5)	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	1.0	1.1	1.5	1.8	3.3	2.1	2.1	1.8	..	..	2 ^b
Trinidad y Tobago	..	..	..	..	..	..	..	2.7	4.0	3.4	3.3	3.4	3.2	3.3	5.0	5.0	4.7	4.2	3.4	..	..	4 ^b
Total Centro América	(300.0)	(350.0)	(375.0)	(400.0)	(435.0)	458.5	509.1	545.0	580.3	570.6	613.9	658.6	738.1	718.3	753.5	770.8	790.7	812.0	810.6	(900.0)	(950.0)	1105

^a A precios corrientes y tasas de cambio de 1973.

^b 1974.

Centroamérica: cantidades a precios corrientes

	Moneda	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Costa Rica	mn colones	(28.9)	(32.7)	(31.8)	32.0	32.9	32.6	34.3	35.0	34.2	37.2	41.6	42.8	58.0	64.5	30.1	39.9	42.0	53.3	(64.9)	..	..
Cuba	mn pesos	..	..	..	..	..	175	200	213	221	213	213	250	300	250	290	290	267	270	265	..	..
Rep. Domín.	mn pesos	..	..	34.5	42.6	33.4	31.6	33.1	34.0	37.0	35.0	32.4	31.2	32.5	31.0	31.3	31.9	34.4	36.6	47.6	(71.0)	95.3
El Salvador	mn colones	17.4	19.2	19.0	15.6	15.3	15.5	21.7	23.0	23.0	23.6	23.9	24.3	29.5	71.8	24.9	29.9	31.3	37.0	65.2	..	..
Guatemala	mn quetzales	8.8	9.3	9.8	9.8	9.4	9.2	9.3	10.2	12.7	14.3	14.7	16.3	15.7	15.6	28.7	18.5	19.5	20.7	26.0	..	..
Haití	mn gourdes	27.2	29.7	35.0	34.4	33.3	35.5	35.7	36.2	38.8	36.8	35.4	35.8	35.6	35.2	35.8	36.6	39.1	39.9	42.3	50.9	..
Honduras	mn lempiras	9.3	8.9	(9.1)	9.3	8.2	14.4	14.5	15.4	12.0	12.0	14.1	15.4	13.6	28.9	17.2	22.8	31.1	31.7	33.3	..	..
Jamaica	mn dólares	..	..	..	..	..	..	0.7	3.0	3.2	3.4	3.5	3.8	4.1	3.8	4.6	5.7	6.3	11.7	(16.0)	..	..
México	mn pesos	632	792	862	883	1 021	1 111	1 258	1 388	1 589	1 651	2 100	2 148	2 355	2 560	2 750	3 125	3 700	4 409	5 292	7 292	..
Nicaragua	mn córdobas	..	..	..	..	..	49.2	53.2	54.3	53.2	57.2	65.9	72.4	70.9	72.2	85.8	86.8	112.9	107.4	155.9	..	..
Panamá	mn balboas	..	..	..	..	..	..	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.8	0.9	1.3	1.6	2.9	2.0	2.0	(2.1)	..	..
Trinidad y Tobago	mn dólares	..	..	..	..	..	..	..	3.3	4.9	4.3	4.3	4.5	4.6	4.9	7.5	7.8	8.0	8.2	(8.2)	..	..

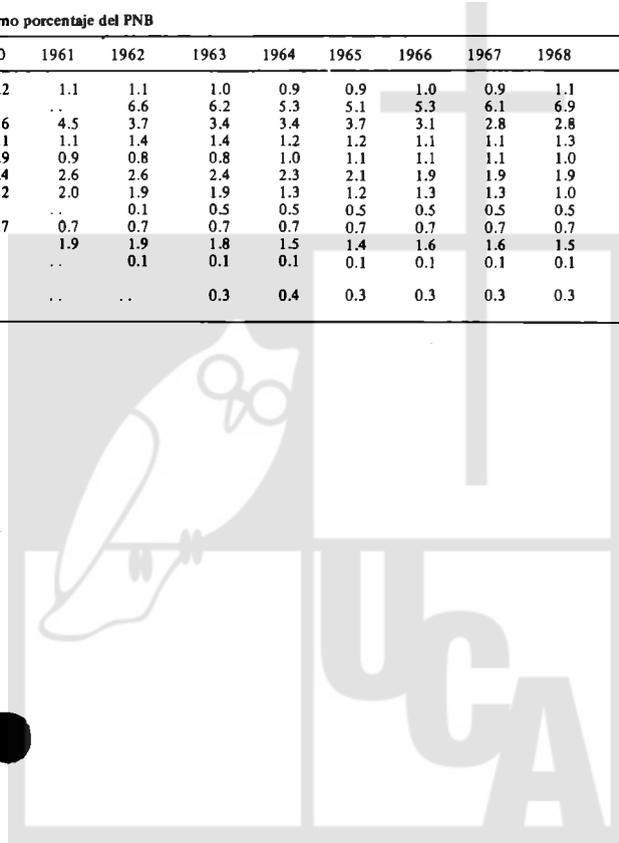
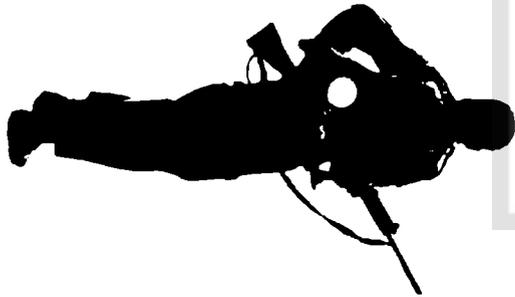
GASTOS MILITARES

Centroamérica: gastos militares como porcentaje del PNB

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Costa Rica	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9	1.1	1.1	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
Cuba ^a	..	..	..	..	..	..	6.6	6.2	5.3	5.1	5.3	6.1	6.9	6.0	6.9	6.0	4.4	4.0	3.6
Rep. Dominicana	..	..	4.8	6.1	4.6	4.5	3.7	3.4	3.4	3.7	3.1	2.8	2.8	2.3	2.1	1.9	1.7	1.6	..
El Salvador	..	..	1.4	1.2	1.1	1.1	1.4	1.4	1.2	1.2	1.1	1.1	1.3	3.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.7
Guatemala	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9	1.5	0.9	0.9	0.8	0.8
Haití	..	..	..	..	2.4	2.6	2.6	2.4	2.3	2.1	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.2	..
Honduras	1.4	1.3	(1.3)	1.2	1.2	2.0	1.9	1.9	1.3	1.2	1.3	1.3	1.0	2.2	1.2	1.5	1.9	1.8	1.7
Jamaica	..	..	..	..	..	..	0.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.7	0.7
México	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Nicaragua	..	..	..	..	..	1.9	1.9	1.8	1.5	1.4	1.6	1.6	1.5	1.4	1.5	1.4	1.7	1.3	1.5
Panamá	..	..	..	..	..	..	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1
Trinidad y Tobago	..	..	..	..	..	..	..	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2

Porcentaje del Producto Territorial Bruto

Fuente: SIPRI, Yearbook 1977, SIPRI, Stockholm 1977.



CUADRO F

FUERZA ARMADA DE OTROS PAISES LATINOAMERICANOS

País	Estimado de Población	Estimado PNB 1976 (\$m)	Total Hombres	Ejército		Marina	Fuerza Aérea	Fuerzas para-militares
				Tropa y Formaciones	Equipo	Tropa y Formaciones Equipo	Tropa y Formaciones Equipo	
El Salvador	4.350	1.800	7.130	6.000 3 brig. inf. 1 brig. art. 1 bat. de caballería 1 bat. AD 1 bat. paracaidistas 2 compañías de comandos (rangers)	3 tanques livianos M-3 20 blindados de transporte de personal UR-416; 30 cañones 105mm	130 4 lanchas patrulleras pequeñas.	1000 Cazas: 17 Ouragan, 4 Magister; Transportes: 2 DC-6 12 C-47, 4 Arava; Helicópteros: 1 Alouette III' 3 Lama	3.000
Guatemala	6.170	4.200	14.300	13.500 3 brig. de inf. 10 bat. de inf. 1 bat. paracaidistas 1 bat. ingenieros 1 compañía de blindados 1 bat. de artillería	Carros blindados: 8 M-8 y 8 Commando; Blindados de Transporte de personal: 6 M-3A1, 10 M-113, 10 RBY-1; Cañones: 12 75 mm., 12 M-101 105 mm.	400 14 lanchas patrulleras costeras pequeñas; 1 unidad de desembarque mediana	400 11 A-37B de contrain-surgencia; transportes: 1 C-54, 1 DC-6, 11 C-47, 9 Arava; helicópteros: 6 UH-1D, 3 UH-19, 1 OH-23G; equipo de adiestramiento: 7 T-6, 10 T-23, 5 T-33, 3 T-37. (Pedidos: 3 Arava)	3000
Nicaragua	2.290	1.800	7.100	5.400 Guardia Presidencial 1 bat. inf. 1 bat. ingenieros 16 compañías inf. 1 batería artillería 1 batería artillería antiaérea	Algunos tanques medianos M-4; 3 blindados de transporte de personal M-3; 4 cañones de 105 mm; cañones antiaéreos: 12 20 mm, 8 de 40 mm.	200 8 lanchas patrulleras	1.500 4 bombarderos B-26K; 6 T-33A y 3 T-28 contrainsurgencia; transportes: 1 Arava 5 C-47, 10 Cessna 0-2A; helicópteros: 1 Hughes 269, 5 CH-34 1 OH-6A.	4.000

Costa Rica y Panamá mantienen fuerzas para-militares que llegan a un número de 5.000 y 11.000 respectivamente.
Fuente: The Military Balance 1977-78, The International Institute for Strategic Studies, London 1977.

Gastos Militares como un porcentaje del PNB	PNB PER CAPITA							
	Menos de \$ 100	\$ 100 a \$ 199	\$ 200 a \$ 299	\$ 300 a \$ 499	\$ 500 a \$ 999	\$ 1000 a \$ 1999	\$ 2000 a \$ 2999	Más de \$ 3000
Más del 10 o/o	Cambodia Vietnam del Norte	Vietnam del Sur	República Popular China Egipto	Jordania Corea del Norte	Siria	Irán Irak	Israel Omán	Unión Soviética
Del 5-10 o/o	Chad Laos Somalia	Paquistán Yemen (Sana)	Yemen (Adén)	Albania Corea del Sur	República Popular China Cuba Malasia Mongolia	Bulgaria Portugal Rumanía	Grecia Hungría Polonia Singapur	Checoslovaquia Alemania (RDA) Qatar Arabia Saudita Estados Unidos
Del 2-4,9 o/o	Burundi Etiopía Mali Ruanda Alto Volta	Burma Rep. Central Africana Guinea India Indonesia Tanzania Zaire	Guinea Ecuatorial Mauritania Sudán Uganda	Bolivia Congo Marruecos Nigeria Filipinas Rodesia Tailandia	Algeria Angola Brasil Chile Guyana Nicaragua Perú Turquía Uruguay Zambia	Argentina Chipre Líbano Africa del Sur Yugoslavia	Bahrain Italia España Venezuela	Australia Bélgica Canadá Dinamarca Francia Alemania (FRA) Kuwait Holanda Noruega Suecia Reino Unido
Del 1-1,9 o/o	Afganistán	Benin Haití	Camerún Honduras Kenia Madagascar Togo	Colombia El Salvador Ghana Senegal	Rep. Dominicana Ecuador Guatemala Costa de Marfil Paraguay Túnez		Gabón Irlanda	Austria Finlandia Libia Luxemburgo Nueva Zelandia Suiza
Menos del 1o/o		Bangladesh Gambia Lesotho Malawi Nepal Nigeria Sierra Leona	Sri Lanka	Bostwana Liberia Mozambique Swazilandia	Costa Rica Fiji Mauricio México Panamá	Barbados Jamaica Malta Surinam	Trinidad y Tobago	Islandia Japón Emiratos Arabes Unidos

ESTUDIOS CENTROAMERICANOS

Fuente: World Military Expenditures and Arms Transfers 1966-1975, U.S. Arms Control and Disarmament Agency, Washington 1976.

EL EJERCITO SALVADOREÑO Y EL PROYECTO DE TRANSFORMACION AGRARIA

La tenencia de la tierra es la variable clave de la historia salvadoreña. Una serie de expoliaciones caracterizan la transición de los tiempos pre-colombinos a los coloniales, y de éstos a los de construcción y consolidación de la nación a finales del siglo XIX. La sublevación campesina de 1932 significa la rebelión ante este proceso histórico y señala el comienzo de los esfuerzos gubernamentales para mejorar las condiciones de vida del campesinado desposeído, y ampliar el estrato de los pequeños propietarios.

La dictadura del Gral. Martínez, tras reprimir la rebelión campesina de 1932, en el mismo año creó el Fondo de Mejoramiento Social, administrado por la Junta Nacional de la Defensa Social, cuya más notable actuación fue la compra de algunas grandes propiedades privadas agrarias y su transformación en Haciendas Nacionales. Entre 1932 y 1950, la mayor parte (29.808 hectáreas) de las 26 Haciendas Nacionales (35.109 hectáreas) compradas por el Estado fueron subdivididas y distribuidas a campesinos sin tierra. Sin embargo, el favoritismo y la politización en la distribución de la tierra, la inadecuada asistencia financiera y técnica, y la reconcentración de la tierra en unas pocas manos a través de los mecanismos de compra-venta frustraron en no pequeña parte este modesto intento. "La experiencia de la Junta Nacional y el Mejoramiento Social demostró que un programa de reforma agraria, incluso de uno cuyo objetivo estuviera limitado a la compra de grandes propiedades para su subdivisión y distribución a campesinos agricultores, era una operación más complicada de lo que al principio se creía. Aunque se distribuyeron más de 73.000 acres, mucho de esta distribución de tierra representó simplemente el reconocimiento de *jure* de propiedad de *facto*, mientras muchos campesinos que habrían recibido confirmación legal de pasados derechos consuetudinarios descubrieron que la definición legal de estos derechos asistía a los propietarios privados en sus intentos de expulsarles o comprar sus tierras. Para 1950, los intentos pasados se consideraron fracasados, y un nuevo gobierno se anuncia con nuevas políticas, objetivos y optimistas pronósticos".²⁴

El concepto de "propiedad privada en función social", incorporado en la Constitución Política de 1950 muestra los aires reformistas de una nueva fase. Aunque, a diferencia de las organizaciones de trabajadores industriales, no se permitieron los sindicatos campesinos, el nuevo gobierno de los militares creó el Instituto de Colonización Rural (I.C.R.) en 1950 para el establecimiento y beneficio de trabajadores rurales, velando por su bienestar social y

material, por el incremento de la productividad de la tierra y por la industrialización de sus proyectos. La nueva agencia gubernamental, aunque con un objetivo más amplio que la mera compra, división y distribución de grandes propiedades, actuó únicamente sobre 11.799 hectáreas, parte heredada del anterior Fondo de Mejoramiento Social y parte adquirida en 1951. "La creciente resistencia de los ricos, particularmente de la oligarquía cafetalera, cortó las tendencias reformistas de los jóvenes oficiales".²⁵ En los 60, la oligarquía agraria se opuso de nuevo al reformismo de gobiernos moderados y lo limitó a una tímida política agraria que no tocara la estructura de tenencia de la tierra. "Entre 1951 y 1967 no se compraron nuevas propiedades. En realidad los altos precios de la tierra y los modestos ingresos del gobierno hicieron imposible una transferencia voluntaria en gran escala de la propiedad agraria. La expropiación, incluso si hubiere sido sugerida por otros grupos que los de extrema izquierda, ciertamente hubiera sido rechazada y declarada anticonstitucional. Por tanto, aun en el caso de que las políticas del ICR hubieran tenido éxito, habrían afectado únicamente a una fracción de toda la tierra de la nación y habrían sido solamente importantes como un ejemplo para animar a una acción futura, pero no habrían constituido un efectivo programa de reforma agraria a nivel nacional".²⁶

Según Browning el factor clave de estos fracasos gubernamentales para resolver el problema de la tenencia de la tierra en El Salvador está en la "intratable naturaleza del problema". La valoración e intereses de los grandes propietarios agrarios y de los campesinos son opuestos. Para los primeros la tierra significa explotación comercial y beneficios generados por la exportación. Para los segundos, fuente de su sustento cotidiano. La relativa compatibilidad del pasado entre estas diferentes valoraciones e intereses, cada vez se ha hecho más difícil, hasta hacerse imposible en el presente debido al crecimiento demográfico y la pequeñez territorial del país. A este conflicto objetivo, hay que añadir las connotaciones emocionales que tradicionalmente suelen acompañar al problema de la tenencia de la tierra. "El dilema permanece. La preservación de la presente estructura de agricultura comercial, de la que depende la vida financiera y económica de la nación, niega la tierra al creciente número de agricultores de subsistencia. La satisfacción de la demanda de tierra de éstos

24. Browning, D.: *El Salvador Landscape and Society*, Clarendon Press, Oxford 1971, p. 280.

25. Anderson, Th. P.: *Matanza. El Salvador's Communist Revolt of 1932*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1971, p. 153.

26. Browning, op. cit., p. 281.

pone en peligro el futuro de la agricultura comercial. Es necesario elegir. . .".²⁷

La guerra entre El Salvador y Honduras agudizó el dilema. Por su parte, miles de campesinos salvadoreños regresaron a su país, quedaron cerradas las puertas a la emigración de salvadoreños a Honduras donde tradicionalmente habían sabido buscar tierra y trabajo, y la movilización y sentimiento nacional de la guerra generó una conciencia más lúcida del derecho a vivir y trabajar en el propio país. Por otra parte, el deterioro del Mercado Común Centroamericano hizo más difícil la exportación de los productos industriales salvadoreños, y limitó las posibilidades del proceso de industrialización, reforzando las tenencias hacia el modelo económico tradicional de la agro-exportación.

Ante esta agudización del dilema el gobierno no podía retrasar por más tiempo el tomar una decisión. Los militares elaboraron entonces la estrategia que ha sido calificada como "Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional",²⁸ combinación de cambios estructurales y autoritarismo militar para promover un capitalismo moderno que hiciera al país más fuerte ante eventuales amenazas internas y externas.

La Transformación Nacional, como parte de la estrategia de la Seguridad Nacional ha sido considerada un modelo que: a) no cuestiona la dependencia estructural del país; b) asigna un fuerte papel intervencionista al Estado; c) deja a la empresa privada el desarrollo de las industrias de transformación y de bienes de consumo; d) trata de modernizar la agricultura y disminuir las más agudas tensiones sociales; e) el ejército junto con la tecnoburocracia garantiza el cumplimiento de la Transformación Nacional como parte de la Seguridad Nacional, y f) no pretende una participación de las masas. "Parangonando con el esquema de los años 60 —concluye Zamora— podemos decir que en aquella ocasión se trató de resolver la crisis en el nivel político sin afectar la estructura económico-social; pero que en esta ocasión la estrategia del régimen se orienta a dar una alternativa económico-reformista, congelando la crisis política mediante el autoritarismo".²⁹

Los pasos claves en el intento de llevar a cabo la estrategia de la Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional, en relación con el problema agrario, fueron: el acceso del Cnel. Molina a la Presidencia de la República (1972), el Seminario Nacional de Reforma Agraria para Oficiales de la Fuerza Armada (1973), la compra de armas y represión de 1974-1975, y el intento de Transformación Agraria de 1975-1976.

Desde su designación como candidato oficial a la presidencia de la República en octubre de 1971, el Cnel. Molina claramente expresó su voluntad de realizar una transformación agraria. Las transformaciones en el contexto del modelo de la Seguridad Nacional serían reformas desde arriba, y en este caso concreto del poder político militar. El fraude electoral del 20 de febrero de 1972, el aplastamiento del intento de golpe de Estado de marzo, y la represión subsiguiente, pueden interpretarse como signos de la voluntad militar de retener el poder e implementar la estrategia de la Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional. Al asumir la presidencia de la República el 10. de julio de 1972 de nuevo el Cnel. Molina explicitaba las características de modernización económica capitalista, reformismo social y anticomunismo "democrático" de la estrategia política militar.³⁰

Un año después tuvo lugar el Seminario Nacional de Reforma Agraria para oficiales de la Fuerza Armada. Sus objetivos fueron: "1) Estudiar el concepto de Desarrollo y de Reforma Agraria; 2) Proporcionar a los participantes información sobre la realidad agraria de El Salvador y sus repercusiones en el desarrollo nacional; 3) Analizar las causas que justifican la realización de una reforma agraria en El Salvador; 4) Familiarizar a los participantes con diferentes aspectos de un proceso de Reforma Agraria".³¹ Un general, dos coroneles, veintiún tenientes-coroneles, catorce mayores, quince capitanes y dos tenientes participaron regularmente en el Semi-

27. Ibid., p. 294.

28. Menjívar, O.- Ruiz, S.: La Transformación Agraria en el Marco de la Transformación Nacional, ECA Estudios Centroamericanos No. 335-336, Sept. Oct, 1976, p. 489-490.

29. Zamora, R.: ¿Seguro de Vida o Despojo? Análisis Político de la Transformación Agraria, Ibid., p. 519.

30. P. 615: "No podemos cerrar los ojos al hecho irrefutable de que es en este campo (agrario), en donde se librara la lucha por la supervivencia de los ideales de la libertad, de la libre empresa, de los derechos individuales, es decir, del sistema democrático y de las bases institucionales del país en donde hemos nacido. Si no empleamos acertadamente y con decisión las armas del desarrollo económico y de la justicia social, nuestra Patria puede correr la suerte trágica de los pueblos que han sido esclavizados por la dictadura comunista, con la pérdida de los sagrados valores que constituyen la nacionalidad y la dignidad del hombre. El futuro de la democracia en el país reside, definitivamente, en lo que podamos hacer para elevar a las clases más necesitadas, que constituyen más del 60 por ciento de la población".

31. Ministerio de Defensa y Seguridad Pública - Instituto de Colonización Rural: Seminario Nacional de Reforma Agraria para Oficiales de la Fuerza Armada, San Salvador 1973, p.111.

nario, además de la presencia esporádica del Presidente de la República, del Ministro y Subsecretario de Defensa, y del jefe del Estado Mayor. Las conferencias estuvieron a cargo de expertos civiles y militares salvadoreños y latinoamericanos. El Presidente Molina en su discurso inaugural³² y el Subsecretario de Defensa en el de clausura³³ se refirieron de nuevo a la transformación estructural, orden y rol de la Fuerza Armada. Sin embargo, la conmoción producida por la caída de Allende en Chile, y la inadecuación del momento económico salvadoreño esgrimida por la oligarquía, detuvieron la proyectada reforma agraria en 1973.

A finales del año fracasó un intento para solucionar el irresuelto problema con Honduras y la tensión militar entre ambos países aumentó peligrosamente. Por otra parte la guerrilla comenzó a actuar en El Salvador en 1974. En esta tensa atmósfera, el discurso presidencial del 10. de julio de 1974³⁴ enfatizó los aspectos de desarrollo y de seguridad nacional, lo que se concretó en un incremento de los gastos militares y de la represión interna en 1974-1975. Al mismo tiempo la coherencia interna del ejército se debilitó y la amenaza de golpe de Estado parece haber sido muy real en varias ocasiones en 1974 y 1975. El gobierno, sin embargo, controló la situación.

No obstante las dificultades de los años precedentes, el proceso de modernización no había sido abandonado, y después de haber emprendido y continuado adelante con algunas obras de infraestructura física e industrial y reforma financiera, el gobierno del Cnel. Molina se dispuso de nuevo a afrontar la reforma más conflictiva y clave: la agraria. Por fin, el 26 de junio de 1975 la Asamblea Legislativa aprobaba la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

La ley creaba un organismo administrativo, el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), cuya finalidad primordial era el cambio en la estructura de tenencia de la tierra (III), mediante la ejecución de la política de transformación agraria (art. 2). Esta se realizaría mediante proyectos llevados a cabo en tierras propiedad del ISTA, en las que a éste transfiriera el Estado, en las privadas que voluntariamente le fueran vendidas y en las que adquiriese mediante expropiación (art. 32). Para ello se regulan diversos procedimientos legales (arts. 76-107). Los beneficiarios de las tierras distribuidas por el ISTA deberían ser grupos familiares, o cooperativas, o asociaciones comunitarias, o, excepcionalmente, sociedades de economía mixta. Se otorgaban amplias facultades al ISTA respecto a la preparación, promoción y organización del campesinado (art. 67).

Se trataba de una reforma desde arriba, potencialmente capaz de cambiar por medios incluso autoritarios la estructura de tenencia de la tierra en favor de unos beneficiarios campesinos estatalmente organizados y controlados.

No fue fácil la aprobación de la ley, y los intereses de los propietarios agrarios consiguieron que la Asamblea Legislativa la suavizara y les asegurase que no se comenzaría un nuevo proyecto en tanto no se hubiera finalizado el precedente (art. 33).

La ley, sin embargo, pasó relativamente desapercibida y ante el escepticismo generalizado de que se fueran a tomar medidas posteriores para hacerla operativa. Sin embargo, el 9 de mayo de 1976, en su discurso a la Fuerza Armada con motivo del día del Soldado,³⁵ el Presidente Molina anunciaba la inminencia de un primer proyecto de transformación agraria y volvía a expresar el papel clave que en su realización correspondía a los militares.

32. Ibid., p. I-2-1: "Por esa razón (promesa durante la campaña presidencial) y bajo el lema del gran impulso nacional es que estamos conscientemente responsables de la necesidad de la transformación estructural bajo la vivencia democrática, sin violencia, caos, ni terror, como lo impulsan los colocados en la extrema izquierda, y sin la posición de la extrema derecha, que ni siquiera permite oír de cambios y transformaciones".
33. Ibid., p. IV-2-1: "La fuerza armada dentro de su proyección humana está comprometida en darse a las actividades de investigación, educación y orientación de la política social; es por eso que ustedes han cumplido esta jornada de intenso estudio en el campo de las reformas sociales".
34. Mensaje II Año de Gobierno, El Salvador 1974-75, Departamento de Relaciones Públicas de Casa Presidencial, San Salvador 1974, p. 107: "Sin seguridad no puede haber desarrollo, y sin desarrollo resulta un tanto difícil para los países procurarse el instrumento necesario para crear una atmósfera de seguridad: seguridad y desarrollo son, pues, conceptos estrechamente relacionados. La Fuerza Armada está consciente de este planteamiento que constituye el fundamento de su mística profesional".
35. Documentos, ECA. Estudios Centroamericanos, No. 335-336, Sept.-Oct. 1976, p. 615: "Este día me satisface anunciar que estamos a muy corto plazo para remitir a la Asamblea Legislativa el Primer Proyecto de Transformación Agraria, indiscutible conquista que abre al campesino salvadoreño la ruta de una justa aspiración: el acceso del hombre del campo a la tenencia de la tierra. La Fuerza Armada está consciente del alcance de esta medida, cuyo propósito no es otro que llevar justicia al sector que más lo necesita. Esta será una nueva y magnífica oportunidad a través de la cual el hombre que produce la riqueza agrícola del país, podrá recomprobar que su hermano de uniforme está siempre presente en el momento de hacer velar sus conquistas".

No es fácil, sin embargo, ponderar el grado de unión y apoyo de los militares a la política de Transformación Nacional, y más concretamente a la de Transformación Agraria, y hasta qué punto habían internalizado la ideología de la que hemos llamado Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional. Un muestreo realizado a comienzos de 1976 de las revistas de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad publicadas en los 70, parece indicar la existencia, entre los militares, de una percepción relativamente clara de la situación inhumana de las mayorías salvadoreñas desposeídas al mismo tiempo que desorientación acerca del modo de afrontar el problema.

El 29 de junio de 1976 la Asamblea Legislativa aprobaba el Decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria, que hacía operativa la Ley de 1975.

El Decreto basado en los principios político-jurídicos de justicia social, propiedad privada en función social y respeto a la ley, y en estudios técnicos (I-IV), creaba un primer proyecto como inicio de un más amplio proceso de transformación agraria (art. 1). El área territorial de su aplicación comprendía 58.744 hectáreas (4 o/o de la tierra cultivable del país). 3 y 35 hectáreas serían los límites mínimo y máximo respectivamente de tenencia de la tierra (art. 3). Se otorgaba al ISTA el derecho de elegir las tierras que adquiriría de las propiedades que excedieran las 35 hectáreas (art. 5). Regulaba diversas formas de pago, desde el 100 o/o en metálico en casos hasta 200.000 colones a 10 o/o en metálico y 90 o/o en pagos anuales durante 20 años. El ISTA tomó la responsabilidad de organizar al campesinado beneficiario (art. 21) y de asistirle económica, técnica y socialmente (arts. 22-24).

Pocos días después, la ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) ataca públicamente al Gobierno y éste responde. La controversia ANEP-Gobierno sobre puntos económico-sociales (productividad, propiedad privada, libre empresa, paz social. . .) y políticos (democracia, totalitarismo, estabilidad, liberación. . .) es dura, pero no total, y la argumentación externamente más racional que emocional.

A mediados de julio el gobierno trata de poner punto final a la disputa, sin ceder, sin embargo, y ANEP parece ocultarse. Pero, en los dos meses siguientes las organizaciones de ésta, especialmente las agrarias, por un lado, despliegan casi a diario una costosa campaña de prensa de contenido ideológico-político y tono altamente emocional y agresivo, y, por otro, organizan los frentes agrario FARO (Fren-

te Agrario de la Región Oriental) para impedir la transformación agraria por cualquier medio.

Las diversas fuerzas sociales, desde sus diferentes posiciones, comprendieron el rol decisivo del ejército en la solución final de la controversia. El frente ANEP-FARO, opuesto a la política de transformación agraria del gobierno, evita los ataques públicos a la Fuerza Armada, mientras ocultamente trata de influir en altos oficiales y en el Gral. Romero, candidato oficial a la Presidencia de la República, para detener la transformación agraria. El gobierno, por su parte, a través del Presidente de la República y Comandante Gral. de la Fuerza Armada, Cnel. Molina, clara y directamente apela a los militares como garantes de los procesos de Transformación Agraria y Transformación Nacional en el marco de la estrategia de la Seguridad Nacional. Otras fuerzas sociales y políticas, aunque no jugaron un papel principal, comprendieron igualmente que la solución final de la coyuntura y de la política de transformación agraria dependía del ejército. "En el futuro próximo, el destino de la Transformación Agraria se decidirá con base en la posición que la Fuerza Armada tome".³⁶

Pero la Fuerza Armada evitó tomar una posición política mientras las tensiones se iban incrementando. Cuando éstas alcanzaron un punto peligroso, debido a la cerrada oposición de ANEP-FARO, y el gobierno se había debilitado tanto por falta de unidad interna como por carencia de apoyos externos, los altos militares, esgrimiendo el supuesto peligro de una guerra civil, obligaron a ceder al gobierno de la República.

El 20 de octubre de 1976 la Asamblea Legislativa reformaba los considerandos y los artículos 32, 33, 36, 39,44,75,91,94,95,97,99,100,110 y 111 de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, la mayor parte de los cuales se referían a la ejecución de la Transformación Agraria y al procedimiento de expropiación, y los arts. 3, 5 y 7 del Decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria, privando al ISTA de la iniciativa en su ejecución y retrasando sus posibilidades de actuación.

Se había matado la Transformación Agraria y la Transformación Nacional del gobierno e igualmente la estrategia reformista de la Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional de los militares.

36. Zamora, art. cit., p. 532.

UN ENSAYO DE EXPLICACION E INTERPRETACION

Un fracaso como el de la Transformación Agraria, y con él el de gran parte de la política reformista de la Transformación Nacional y de la que se ha llamado Modernización Estructural Capitalista en el Marco de la Seguridad Nacional no puede menos de provocar el análisis del político y del politólogo, y exige la reflexión de éstos como contribución a una más acertada y eficaz acción política futura.

Tal fracaso resulta especialmente chocante por tratarse del de una estrategia política reformista del gobierno de una sociedad y un Estado pretorianos con un ejército pretoriano cuya capacidad coercitiva para imponer sus políticas por ese medio parece indudable. No es que la solución de los conflictos socio-políticos por los militares y mediante la coerción militar sea el ideal de una sociedad que pretenda ser democrática, pero tampoco se puede desconocer que este modo de solución ha sido casi una constante de la historia salvadoreña de las últimas décadas, e incluso del año posterior al fracaso de la Transformación Agraria, 1977, en que la Fuerza Armada impuso la solución antidemocrática de la burguesía oligárquica a los partidos políticos de la oposición y a las organizaciones populares de obreros y campesinos.

Algunas hipótesis explicativas del fracaso del reformismo militar, y especialmente del de la Transformación Agraria, podrían formularse en torno a: 1) la organización e ideología del ejército; 2) su perspectiva y voluntad política, y 3) la dirección política en el intento de transformación agraria.

Finer,³⁷ ha señalado cómo la superioridad organizativa del ejército, materializada, en el mando centralizado, jerarquía, disciplina, comunicación interna y espíritu corporativo, se deriva de su objetivo principal que en principio es luchar y ganar la guerra mediante las armas, y no la transformación social. No obstante el cambio de funcionalidad experimentada por numerosos ejércitos en los países subdesarrollados, entre ellos el salvadoreño, proyectados más hacia los problemas de orden, seguridad y desarrollo interno del país, que a su defensa exterior, la Fuerza Armada Salvadoreña por su organización interna parece más apta para la guerra que para la política, para el control y represión social que para el desarrollo económico-social. Sin embargo, puesto que en el caso específico de la Transformación Agraria los niveles de decisión política e instrumentación legal habrían sido implementados y de lo que se trataba era de apoyar al gobierno de la República, en última instancia incluso coercitivamente, en su política reformista, habría que investigar, supuesta la

organización, la ideología de la Fuerza Armada, o tal vez más realistamente, la de los altos jefes militares a quienes en una organización jerárquica y disciplinada corresponde el derecho y la responsabilidad de las acciones del ejército. No es fácil, sin embargo, ponderar el grado de internalización de la ideología reformista y modernizante entre los altos jefes militares salvadoreños y el grado de coherencia en ella de la Fuerza Armada, entre otras razones, por la falta de estudios sobre el ejército salvadoreño. Del Seminario de la Fuerza Armada y de la muestra realizada en 1976 sobre las revistas de la Fuerza Armada y de los Cuerpos de Seguridad no parece poder inferirse gran cosa.

De los pasados vetos militares al pretorianismo de masas, de la propaganda anti-comunista obsesiva y de la desconfianza hacia los reformadores civiles tal vez podría inferirse una tendencia más propicia al conservadurismo que al cambio, pero no mucho más. Tal vez lo único que puede afirmarse, aunque sea a posteriori, es que no obstante la organización jerárquica, disciplinada y corporativa del ejército, en El Salvador las declaraciones ideológico-políticas del Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, aunque sea un militar, no implican necesaria concordancia con la ideología de sus altos jefes militares.

Segundo, la perspectiva y voluntad políticas del Ejército. Hay datos suficientes para pensar que el Cnel. Molina tenía una percepción bastante clara de la situación de inhumano subdesarrollo económico-social de las mayorías del país, y de la responsabilidad histórica que en ello tenía el sistema económico y social oligárquico. Igualmente parece bastante clara su firme decisión de llevar a cabo el primer paso de un proceso de moderada reforma agraria. Pero Molina había alcanzado la cumbre de su carrera con la presidencia de la República y asegurado su futuro económico; lo único que le quedaba por hacer era mejorar su imagen pasando a la historia como un reformador social. Este no era el caso de la mayoría de los altos oficiales, que no habiendo podido llegar a la presidencia, aspiraban al menos a un futuro estatus social respetable y una segura situación económica, sin mayores complicaciones. Cuando la oposición cerrada de la burguesía oligárquica a la Transformación Agraria exigió para la realización de ésta que los altos jefes militares arriesgaran su tranquilidad burocrática y su futura seguridad económica y social, éstos trataron de mantenerse inicialmente al margen del conflicto y finalmente ante el supuesto peligro de una guerra civil se opu-

37. Finer, S.E.: *The man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth 1976 (2a. Ed.) p. 6-7.

sieron a la Transformación. Tal percepción, además de ser probablemente exagerada, revela, entre otras cosas, falta de perspectiva y voluntad políticas, pues nada más explosivo que una reforma agraria prometida y frustrada, y nada más desestabilizador que un gobierno que no es capaz de gobernar. No parece el ideal que los militares ocupen el gobierno, si no han sido elegidos democráticamente para ello, pero si de hecho lo ocupan, y más si lo ocupan no democráticamente, el deber moral y la funcionalidad política exigen que gobiernen y que gobiernen de modo que la estabilidad y legitimidad que el funcionamiento de las instituciones políticas les niegan, puedan al menos incrementarse a través de los beneficios económicos y sociales que perciban las mayorías. Nada más erróneo y peligroso para la estabilidad política que el inmovilismo y la no-decisión política, especialmente en una situación de creciente disminución de la razón institucionalización política/movilización social.

Tercero, la Dirección política del intento de Reformación Agraria. La implementación de una política reformista no es tarea fácil. En términos de racionalidad puede ser razonable, y en este sentido no parecer difícil, que los diversos grupos antagónicos cedan una parte de sus intereses y aseguren otra llegando así a un compromiso, pero en términos de poder, especialmente en una situación polarizada y sin tradición de compromiso político, no suele ser raro que los reformadores no satisfaciendo ni a unos ni a otros sean abandonados por todos, pierdan poder y fracasen en sus intentos.

Huntington, basándose en el análisis comparado de políticas reformistas y tras señalar sus especiales dificultades cuando son intentadas por los militares en una etapa avanzada del pretorianismo, y comprenden una Reforma Agraria, señala los siguientes pre-requisitos: a) Centralización de poder; b) combinación de estrategia fabiana y tácticas de *Blitzkrieg*; c) apoyo de otros grupos de la élite para vencer a la oligarquía agraria, y d) movilización organizada del campesinado. Ninguno de ellos, sin embargo, parece haber sido observado por los reformadores salvadoreños en el caso de la Transformación Agraria:

- a') Esta fue intentada cuando un nuevo candidato militar oficial a la presidencia de la República había sido ya nombrado. En vez de centralización de poder, existieron así dos poderes y dos liderazgos, el del Presidente que intentaba la reforma disminuyendo y el del candidato presidencial aumentando.
- b') La estrategia fabiana de sucesivas reformas parciales como parte de una reforma más amplia fue pronto descubierta por la burguesía

oligárquica; en realidad no se necesitaba mucha perspicacia para ello, puesto que la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y el Decreto de un proyecto calificado de primero claramente la revelaban. Esto se debió en parte a haberse impuesto el modelo tecnocrático propiciado por los norteamericanos de reforma agraria por áreas territoriales continuas, en vez del que afectaba a las mayores propiedades agrarias a lo largo de todo el territorio nacional.

En cuanto a las tácticas de *Blitzkrieg*, el gobierno con un desusual y mal entendido democratismo hizo todo lo contrario, al tolerar una insultante y prepotente campaña de prensa y conceder tiempo a los opositores a la Transformación para que pudieran organizarse y reaccionar violenta y amenazadoramente, minando sus bases de poder.

- c') El celo exagerado del gobierno y de los militares por su transformación agraria, y su incapacidad para el diálogo y alianzas políticas, les hizo minusvalorar la importancia de los apoyos, y descuidar su búsqueda tanto entre las fuerzas que oficialmente les apoyaban como entre posibles aliados tácticos entre los opositores. La burguesía oligárquica, en cambio, supo cohesionar y ampliar su base de poder.
- d') El gobierno y los militares, después del 1o. de julio de 1976, no se atrevieron a movilizar de nuevo a los campesinos, ni siquiera a los pertenecientes a organizaciones controladas por ellos. El reformismo militar era tal vez para el pueblo, pero ciertamente no por el pueblo. La percepción ingenua de un gobierno y un ejército que se considera "ruler" sin realmente serlo, que permite y fomenta la organización de los sectores minoritarios poderosos mientras dificulta o impide la de los mayoritarios desposeídos, descubre su falso carácter incluso de "arbitrator". No se trata realmente de un árbitro neutral en el conflicto socio-político entre organizaciones de diversos sectores, sino de un árbitro parcial en una contienda entre desiguales y bajo las reglas más o menos camufladas, pero reales, impuestas por el poder dominante.

El precedente análisis y reflexiones apunta, sin embargo, a algo más radical respecto a la estructura de poder y naturaleza del Estado en El Salvador. Aunque el ejército salvadoreño por más de cuarenta y cinco años ha ocupado el gobierno, no es el artífice de la sociedad ni del Estado. Estos son criatura e imagen de la vieja oligarquía rural, recientemente

transformada en burguesía oligárquica rural-industrial-financiera, que los construyó en el pasado y los domina todavía en el presente. La burguesía oligárquica, no los militares, es el poder dominante en la formación social salvadoreña y burguesa oligárquica, más allá de su fenomenología pretoriana, es la naturaleza del Estado. Las limitaciones y frustraciones impuestas al reformismo militar en los últimos cuarenta y cinco años parecen dar pie para esta interpretación, y para considerar al ejército, más allá de las intenciones subjetivas de algunos de sus oficiales, más como mantenedor del Estado antidemocrático de la burguesía oligárquica que como "ruler" o "arbitrator".

Los acontecimientos trágicos del año posterior al fracaso del reformismo agrario parecen, sin embargo, mostrar el desgaste e inviabilidad del Estado burgués oligárquico. Se hace imprescindible una nueva combinación de institucionalización política, movilización social y participación económica que garantice un mínimo de estabilidad, sin la que ningún país puede a la larga sobrevivir. La estabilidad en El Salvador supone necesariamente cambio y no inmovilismo.

