



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**EL SALVADOR 2004. HACIA LA  
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA  
VIABILIDAD SOCIOECONÓMICA: RETOS  
PARA EL ESTADO Y EL SISTEMA POLÍTICO**

*Manuel Montobbio*

Documento de Trabajo (DT) N° 9/2004

15/03/2004



## **El Salvador 2004. Hacia la gobernabilidad democrática y la viabilidad socioeconómica: retos para el Estado y el sistema político**

*Manuel Montobbio \**

### **I. Introducción: las elecciones de 2004 y el proceso salvadoreño**

El próximo mes de Marzo El Salvador afronta unas elecciones presidenciales decisivas, que pueden abrir la puerta al acceso al Poder Ejecutivo en un proceso electoral democrático, por primera vez en la Historia de América Latina, a un antiguo movimiento guerrillero, un FMLN que en cualquier caso se ha revelado como el antiguo movimiento insurgente con mayor éxito electoral como partido político tras la firma de la paz y su transformación en tal en todo el continente. Un FMLN que ha sido, a pesar de sus escisiones, crisis y dificultades internas (1), la segunda fuerza política desde su participación en 1994 en el triple proceso electoral simultáneo (2) presidencial, legislativo y municipal; y que ha sido la fuerza política más votada en las dos últimas convocatorias electorales, las legislativas y municipales de 2000 y 2003, constituyendo hoy el partido político con más escaños en el Parlamento, así como el que gobierna al mayor porcentaje de población salvadoreña en los municipios (3). Un FMLN que, según las encuestas, se acerca en intención de voto a una ARENA que se ha mostrado, desde el desembarco empresarial a mediados de los ochenta en el partido escuadrero y cuestionador del sistema fundado por d'Aubisson, en la maquinaria electoral más efectiva en las últimas décadas en América Latina, único partido que ha ganado ininterrumpidamente en elecciones competitivas tres veces consecutivas las elecciones presidenciales con tres candidatos sucesivos, que ha sabido gobernar y vender su labor de Gobierno, manejar los tiempos y las renovaciones y ofrecer cambio en la continuidad, con una capacidad de movilización y comunicación en campaña que salta a la vista de los resultados.

Junto a tales actores principales, la coalición PDC-CDU entre la antigua democracia cristiana y diferentes grupos de tendencia socialdemócrata y socialcristiana, que incorpora buena parte de la heterodoxia escindida del FMLN aglutinada en torno a la candidatura del popular y carismático Héctor Silva, hasta fecha reciente Alcalde de San Salvador; y ese extraño y posiblemente único caso de supervivencia política profesional del Partido de Coalición Nacional, antiguo partido oficial de los regímenes militares superviviente de mil batallas, actualmente tercera fuerza parlamentaria (4), constituyen los terceros en liza, que en una segunda vuelta pueden contribuir a inclinar en uno u otro sentido la balanza.

Una encuesta publicada recientemente por el Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña de la Universidad Tecnológica de El Salvador (5) otorga una intención de voto por partido político de 37.91% ARENA, 33.19% FMLN, 4.23 % PDC-CDU y 2.41% PCN (en % de votos válidos 48.77, 42.69, 5.44 y 3.10 %, respectivamente). Si bien ARENA se mantiene a la cabeza, nos encontramos a distancias en que una campaña electoral puede resultar decisiva, y real la posibilidad de una segunda vuelta.

---

*\* Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas. Autor de "La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador" (Barcelona, Icaria Antrazyt-FLACSO, 1999) y de otras publicaciones sobre el proceso centroamericano y salvadoreño.*

Las espadas están en alto y tanto el escenario de cambio como de continuidad son posibles, sin olvidar lo que pudiera significar a medio y largo plazo la eventual consolidación de la coalición articulada en torno a Silva.

¿Cuál es la trascendencia e implicación del proceso electoral en marcha y sus resultados? Responder a tal pregunta nos lleva a volver la vista atrás y hacia delante, contemplarlo desde la perspectiva del proceso salvadoreño, y más específicamente desde la del Estado y el sistema político, preguntarnos las preguntas del pasado y del futuro, las cuestiones que configurarán el rostro de El Salvador de aquí a unos años. La pregunta de cuál –cuáles– es la pregunta, el problema, los problemas, y los retos que afronta El Salvador hacia el futuro, frente a la que cabe, en una primera aproximación, como en tantos otros casos, responder conceptualmente que tal o tales son los retos de la construcción y el mantenimiento de la gobernabilidad democrática y la viabilidad socioeconómica, el desarrollo humano en definitiva. Respuesta que a su vez nos lleva a otras preguntas, como el cómo, por quiénes, a través de qué opciones y con qué implicaciones.

Respuesta que, al volver la vista atrás y contemplar la metamorfosis del Pulgarcito nacido de los Acuerdos de Paz y su proceso, no puede menos que considerar el largo camino recorrido desde los regímenes autoritarios previos a 1979, fruto del cual –abandonada una dinámica del juego de la política como de conquista del poder del Estado para su utilización contra el adversario político, hasta la afirmación de la guerra como juego principal de la vida política salvadoreña– el de El Salvador se configura como un régimen político democrático, juego cuyas reglas son aceptadas, por vez primera y definitivamente, por todos los actores relevantes, dotado de la doble legitimidad fundacional de los Acuerdos y de dicha aceptación y su efectivo funcionamiento cotidiano. Democracia y legitimidad que, sin embargo, no bastan, pues si bien la transición democrática es sin duda el principal fruto de los Acuerdos y del proceso salvadoreño, característica fundamental de las democracias consolidadas es precisamente que en ellas los ciudadanos no esperan del régimen y de los políticos sólo que sea democrático (lo dan por supuesto), sino que, en sus políticas públicas, satisfaga real y crecientemente sus necesidades, atienda al bienestar colectivo, haga navegar el barco del Estado y de la sociedad por las aguas de la globalización en la senda del desarrollo humano. La conquista de la legitimidad plantea la de la eficacia. La superación del juego de suma cero plantea la construcción del de suma positiva.

En definitiva, aceptado el de la democracia como el único juego posible –el único casino de la ciudad, en la clásica expresión de Linz (6)– por todos los actores políticos relevantes, se plantea la pregunta del para qué del juego, el reto de promover la mejor conformación del juego posible –en sus reglas, sus instituciones y su funcionamiento práctico–, no sólo como el juego que los actores juegan competitivamente para hacerse con el poder del Gobierno u otras instituciones del Estado para la realización de sus propias iniciativas y proyectos –que también– sino al tiempo y sobre todo como el juego de El Salvador en el mundo. Un mundo globalizado al hilo de la revolución de la sociedad de la información, en el que lo que pasa en El Salvador y en cualquier otra sociedad nacional es fruto en muy buena medida de lo que se decide en foros, dinámicas y actores más allá de sus fronteras: precisamente por ello hacer política en El Salvador hoy es hacer política en el mundo. Si la política, en el sentido clásico, es la búsqueda de la satisfacción del interés colectivo, éste se confunde en medida cada vez mayor con el interés nacional que persigue la Política Exterior. Con el consiguiente cambio de paradigma y de objeto de reflexión. Parafraseando a Kennedy –no preguntes qué puede hacer América por ti, sino qué puedes hacer tú por América– el objetivo global del juego político salvadoreño se configura no sólo, en lo micro, sobre la gestión desde el Estado de los diferentes problemas y la satisfacción de los intereses y demandas de los diferentes actores relevantes, sino también, en lo macro, en llevar a El Salvador de una

posición internacional X a una posición internacional Y, de modo que  $Y > X$ . Juego, necesaria y conceptualmente, de suma positiva, aventura colectiva a jugar conjuntamente, en un gran proyecto nacional, por todos los actores relevantes del Estado y de la sociedad –con el liderazgo, visión y conducción global de las instancias relevantes del primero– en la dinámica de cooperación y retroalimentación positiva propia de quienes navegan en el mismo barco. Globalización, en el fondo, de la política frente o ante la globalización, reto de pensar globalmente la política nacional.

Pensar globalmente en los retos de El Salvador hacia el futuro, en la construcción de la gobernabilidad democrática, la viabilidad socioeconómica y el desarrollo humano ambicionados que requiere pensar, conjunta y poliédricamente, en cuatro direcciones:

- Hacia la comprensión del pasado y sus lecciones en clave de la construcción del futuro.
- Hacia la consideración del funcionamiento y los retos de evolución del sistema político.
- Hacia la consideración de las transformaciones del mundo en la era de la globalización y de la inserción y estrategia internacional de El Salvador.
- Hacia la consideración, más allá de lo político, de lo jurídico y lo administrativo, como elemento fundamental del modelo de Estado y respuesta clave a los retos de la eficacia, de las necesidades de evolución del sistema político y de la inserción internacional.

En definitiva, los Acuerdos de Chapultepec y su aplicación han traído a El Salvador la paz entendida como ausencia de conflicto y de recurso a la violencia como vía de acción política y conformación de unas reglas del juego político aceptadas por todos los actores relevantes. Paz negativa –en la terminología de los teóricos de la construcción de la paz– que afronta el reto de transformarse y consolidarse como paz positiva en los términos referidos. Paz que hay que pensar y hacer. A pensarla responde el recorrido a continuación del itinerario analítico recién propuesto. Subamos al tren.

## **II. Al volver la vista atrás: la construcción de la paz y la democracia en El Salvador y sus elecciones**

La firma de los Acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992 y su traslación del papel a la realidad significa, sin duda, un punto de inflexión en la Historia salvadoreña, momento fundacional de una Historia posible de la Historia no condenada ya a cien años de soledad. Conocer, en clave de futuro, las oportunidades abiertas en el después y sus escenarios posibles requiere volver la vista atrás y comprender la esencia de la problemática del pasado y la medida de su solución.

Acuerdos de paz para poner fin a una guerra –conflicto sin duda internacional, escenario protagónico incluso de la confrontación Este-Oeste, pero con protagonistas y problemática esencialmente interna– que nos lleva a la pregunta primera de su por qué y su para qué. Por qué que cabe situar en perspectiva histórica –con los cortes epistemológicos de 1932 y 1972– en la incapacidad de asumir la “rebelión” o irrupción de las masas, de incluir en el sistema político, con posibilidades reales de participación y oposición, a los actores que la propia evolución socioeconómica origina, de hacer compatible el mantenimiento del modelo económico con esa necesaria evolución política y de seguir compensando vía eficacia la falta de legitimidad de un régimen autoritario que entra en crisis y recurre para su mantenimiento a la represión, que un sector significativo del estamento militar que lo había sostenido intenta sustituir con el llamado “golpe de los

capitanes” el 15 de Octubre de 1979 promoviendo una nueva coalición con vocación fundante de un régimen democrático sustitutivo, que sin embargo fracasa en su intento de transición pactada por su insuficiente capacidad de acatamiento y de inclusividad, al surgir, a izquierda y derecha, opciones de sustitución del régimen anterior a 1979 por la vía de la imposición. Sea desde el planteamiento revolucionario, sea desde el de la instauración de un régimen democrático en sentido poliárquico con vocación de obtener apoyo social a través de la reforma socioeconómica y de legitimación progresiva a través de sucesivos pactos inclusivos de actores significativos, la clave del proceso salvadoreño radica en que, si bien *ad intra* ambas opciones de cambio político intentan imponerse a través de sus propias dinámicas de legitimidad, eficacia y movilización, *ad extra* intentan imponerse globalmente en la sociedad salvadoreña a través de la victoria militar. La guerra, decía Klausewitz, es la continuación de la política por otros medios: su dinámica y su juego se convierte, entre 1981 y 1990, en el juego político principal y decisivo de la vida política salvadoreña, juego cuyo objeto principal es precisamente el de establecer el juego de la política que sustituirá a su vez al de la guerra, determinar la configuración del régimen político que sustituirá definitivamente al régimen autoritario anterior a 1979. Guerra sustituida como juego principal, a partir del Acuerdo de Ginebra y la Agenda de Caracas, por el de la negociación y ejecución de los Acuerdos de Paz, cuyo cumplimiento da a su vez lugar al funcionamiento del régimen político que instauran como juego principal de la vida política salvadoreña.

Pues, como he desarrollado mucho más extensamente en anterior ocasión (7), el proceso salvadoreño puede ser contemplado desde la perspectiva de dos grandes sujetos colectivos –la Sociedad Internacional y la sociedad salvadoreña– y, desde esta última, según donde nos situemos y el instrumental teórico utilizado, desde el triple enfoque transicional, revolucionario o contractual. La negociación y ejecución de los Acuerdos encarna al tiempo el paso de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y del estado de naturaleza al contrato social. Al tiempo que, en clave internacional, nos encontramos ante un proceso de paz, en clave salvadoreña nos encontramos, desde la perspectiva del régimen, ante un proceso de transición pactada; desde la del FMLN, ante la realización de la revolución negociada tras convertir a la democracia en objetivo de la misma; y, globalmente, ante un proceso contractual, con toda su dimensión fundacional y sus implicaciones militares y jurídicas. Simultaneidad de procesos en el proceso necesitada de cada perspectiva para explicar del todo las demás, en sí misma originalidad y esencia insustituible del proceso salvadoreño. Simultaneidad en el durante, en el cómo: en el antes y el después, en el qué, un hoy democrático que sustituye al ayer autoritario, democracia en que se encarnan, desembocan o convergen la paz, la revolución y el contrato social.

Régimen político democrático como resultado fundamental e incontestable del proceso que implica, en perspectiva histórica, fundamentalmente dos cosas de especial trascendencia en clave de futuro:

- Por un lado, esa conquista definitiva de la legitimidad del régimen político frente a todos los actores nacionales relevantes, esa configuración del juego político, sus instituciones y sus reglas como el único juego posible y deseable. A *sensu contrario*, no hay oposición desleal, ni contraria al sistema. Juego si se quiere perfeccionable, reglas modificables, pero conforme a las propias reglas. Democracia consolidable en diferentes escenarios, modalidades y calidades posibles, pero con las garantías suficientes de participación y oposición para ser considerada definitivamente como tal.
- Por otro, el “desmontaje” del militarismo, no sólo del poder y actoría política de las Fuerzas Armadas y del estamento militar, sino del recurso o expectativa –o miedo– de la sociedad a dicha acción política. En ese sentido, los Acuerdos y su ejecución

marcan una profunda transformación de unas Fuerzas Armadas actor político principal de la Historia salvadoreña desde 1932, en sí mismas, a través de su transformación doctrinal y profesional hacia la defensa nacional, y en la sociedad y el sistema político, en un proceso en términos comparativos ejemplar, que marca sin duda un punto de inflexión definitivo, legado de los Acuerdos y activo para el futuro.

Más allá del qué, del después tangible del proceso, el cómo del mismo, legado si se quiere no por intangible menos trascendental para el futuro: el carácter, valga la redundancia, acordado de los Acuerdos frente a una larga tradición histórica de promoción del cambio político por la vía de la imposición, oportunidad de romper esa inercia o tradición, inaugurar otra basada en el pacto y la inclusión, la consideración y participación del otro como valor en sí mismo. Tradición o inercia hacia el diálogo, la negociación y el pacto nacida de hacer de la necesidad virtud, del fracaso de la opción del cambio por imposición, que –frente al riesgo de constituirse en un extraño paréntesis histórico tras el que se volvió a la dinámica de la confrontación y el intento de imposición como tendencia fundamental de la acción colectiva– abre la oportunidad histórica de constituir un punto de inflexión en la manera de abordar las dinámicas y opciones estratégicas de la acción colectiva por parte de los actores relevantes de la vida política, social y económica de El Salvador, de constituirse en la vía principal de la acción política, en la nueva inercia o tradición histórica del cómo de la política salvadoreña, con toda su potencialidad transformadora. Pues más allá de su contenido y su realización histórica, su pasado presente, los Acuerdos de Chapultepec tiene la potencialidad de ser presente en el cómo de la política salvadoreña, al tiempo que de constituirse en mito fundacional de ese nuevo El Salvador que se plantea el reto aventura colectiva de construirse a sí mismo en el mundo. Pues todo proceso de construcción nacional necesita, especialmente al abrirse nuevas etapas históricas, de mitos fundacionales compartidos en que sustentar la identidad y el proyecto colectivo hacia el futuro: lejana ya la independencia, representativas fechas fundacionales alternativas de actos de imposición –ya sean golpes militares o instauraciones cívico revolucionarias– de unos salvadoreños frente a otros, de regímenes en cualquier caso pasados, Chapultepec se configura como mito fundacional del que difícilmente nación alguna se permitiría prescindir para la construcción del futuro. Futuro a construir entre todos desde lo compartido por todos: frente a la “orfandad” de los Acuerdos, la finalización del proceso víctima de su propio éxito, la normalidad conquistada a raíz de su ejecución y la posibilidad de hacer de su cómo y su espíritu el de su construcción en común, por todos y para todos.

Y ello tanto más cuando, más allá de El Salvador, Chapultepec es visto ya como punto de partida y necesario referente de una nueva generación y concepción de los procesos de paz. De la misma manera que, por su momento histórico y su configuración arquetípica, la transición española ha venido a constituirse en el necesario referente fundacional de esa rama de la Ciencia Política dedicada al estudio comparado de las transiciones que ha venido a conocerse como transitología, el proceso salvadoreño inspira la *Agenda para la paz* de Boutros Ghali y la doctrina de procesos de paz de Naciones Unidas, constituyéndose en necesario referente y caso paradigmático para los estudiosos y actores de otros procesos de paz. De alguna manera, al igual que en el caso español con su transición democrática, Chapultepec se configura en inmejorable tarjeta de presentación en sociedad internacional de El Salvador de hoy y sus actores: saber utilizarla para construir El Salvador del mañana en el mundo constituye al tiempo patrimonio, responsabilidad, oportunidad y reto ante todo del Estado y la sociedad salvadoreña y sus actores relevantes.

### **III. El funcionamiento y los retos de evolución del sistema político**

Si bien, como se ha señalado, cabe destacar la desmilitarización y un nuevo régimen político democrático como resultado fundamental de los Acuerdos y su ejecución, y éste

puede presentarse como fundamentalmente consolidado, procede sin embargo distinguir entre régimen y sistema político, que dista todavía de poder considerarse consolidado al contemplar su configuración definitiva diferentes escenarios posibles de concreción – decisivos en cada caso de la misma y del tipo de democracia finalmente consolidada en El Salvador– según cuál sea la evolución de los dos elementos que junto al régimen político lo configuran:

- Por un lado, las estructuras de intermediación y, muy especialmente, el sistema de partidos. Partidos políticos estructuras de intermediación entre la comunidad y el régimen político, instrumentos de participación y oposición. Pero también opciones y alternativas de gobernabilidad. Gobernabilidad que ejercen y a la que contribuyen a un doble nivel: por un lado, a través de la participación activa, constructiva y propositiva en el Poder Legislativo y del ejercicio del poder municipal y local en la medida en que se detente desde el Gobierno o la oposición; por otro, a través del ejercicio del Poder Ejecutivo, responsabilidad fundamental para el ejercicio de la gobernabilidad y la conducción de las políticas públicas. Como señalan los principales teóricos de los sistemas de partidos (Sartori, Pasquino), éstos se debaten entre el pluripartidismo muy elevado, tendente a reflejar la diversidad de opciones y preferencias políticas de los ciudadanos y la necesidad de formar mayorías suficientes para gobernar y facilitar el funcionamiento de las instituciones, que llevaría en su expresión extrema al sistema de partido dominante, en que de facto la existencia de una pluralidad de partidos satisface las demandas de participación, opinión y oposición de los ciudadanos, pero sólo uno es contemplado o se configura como opción de gobernabilidad (8). Sistema cuya consolidación puede comportar a medio plazo riesgos o consecuencias para la configuración global del sistema político.

En el caso de El Salvador, tanto ARENA como el FMLN –partidos políticos herederos de los firmantes de los Acuerdos– se configuran como opciones hegemónicas a derecha e izquierda del sistema de partidos, consolidados como tales y con perspectivas de persistencia estable en el horizonte temporal previsible. Entre ellos, junto al notable caso de pervivencia y adaptación política del Partido de Conciliación Nacional (PCN), asistimos a un espacio de centro en el que convergen diferentes partidos y líderes políticos, y diferentes intentos de conformación de una gran opción política con posibilidades y vocación de llegar a ser opción y alternativa de gobernabilidad, cuya estructuración y dimensión definitivas pueden acabar otorgando al sistema de partidos salvadoreño su configuración estable y consolidable. Sistema de partidos en rodaje y en conformación que ha asistido al tiempo al notable éxito y capacidad de mantener las preferencias del electorado de ARENA –único partido que ha ganado en democracia tres elecciones presidenciales seguidas en el pasado reciente en América Latina– y ha experimentado fundamentalmente al FMLN como opción de gobernabilidad en los principales ayuntamientos –especialmente en San Salvador– y en la Asamblea Legislativa. Pero que sin embargo no ha pasado el Rubicón, desde el pacto fundacional del sistema en Chapultepec, de haber experimentado al menos dos partidos en el Gobierno como opciones reales de gobernabilidad ofrecidas por el sistema, con todas las implicaciones que ello comporta para los ciudadanos y para los partidos mismos, tanto en el plano de la experiencia real como en el simbólico y pedagógico para todos ellos. El tiempo y los electores dirán si la conformación del sistema de partidos en El Salvador acabará evolucionando al sistema pluripartidista de partido dominante con otros partidos como instrumentos de participación y oposición a nivel global al tiempo que opciones de gobernabilidad en los ámbitos legislativo y municipal, o hacia un sistema pluripartidista con dos o tres partidos que se constituyen en opciones o alternativas de gobernabilidad. Escenarios, como se ha señalado, cuya concreción en uno u otro sentido influirá decisivamente en la conformación definitiva y funcionamiento del sistema político salvadoreño.

- Por otro, la cultura política, que, en el caso salvadoreño, afronta, en lo negativo, el reto de superación de los lastres de décadas de regímenes autoritarios y ausencia de experiencia democrática significativa previa, y su consecuente reflejo en la inercia de una cultura política autoritaria, al tiempo que del recurso a la violencia como vía de acción colectiva; y, en lo positivo, el ya referido legado intangible del cómo de los Acuerdos de Paz y su potencialidad fundacional de una tradición o dinámica de diálogo, negociación, consenso y participación como vía principal y habitual de acción del sistema político. Reto, en el fondo, de pasar de una cultura política basada en la concepción de ésta como juego de suma cero a otra basada en la concepción de la política como juego de suma positiva. Sin olvidar, en el plano de lo jurídico, para la ley y su aplicación, para la efectiva vigencia del Estado de Derecho, las inercias de incumplimiento de la ley propias de una situación global de conflicto armado y su necesaria superación.

#### **IV. El Salvador en la era de la globalización: inserción internacional y estrategia global**

La revolución de la sociedad de la información y la desaparición de la tensión Este-Oeste como eje estructurador del sistema internacional da lugar a una profunda transformación de éste en el qué, en el quiénes y en el cómo. En el qué –a su vez condicionante del quiénes y el cómo–, por la emergencia de nuevos ejes articuladores del sistema y nuevas centralidades de la agenda internacional, como la globalización económica y social –con la doble respuesta de los actores hacia la globalización de su acción internacional y hacia la constitución de grandes bloques económicos regionales–, la emergencia de lo identitario como eje estructurador del sistema –y la teoría del conflicto de civilizaciones y los elementos culturales, religiosos y civilizacionales como hipótesis y parámetros explicativos del funcionamiento del sistema–, la preocupación por las grandes cuestiones determinantes de la viabilidad global del planeta y del futuro de la humanidad –objeto de las cumbres mundiales de Naciones Unidas en los noventa, en un proceso de definición de la agenda que desemboca y culmina en la Cumbre del Milenio y los compromisos adquiridos en su Declaración–, y la irrupción en el centro de la agenda de fenómenos como los flujos migratorios y el terrorismo.

En el quiénes, pues en la era de la sociedad de la información y la globalización resultan posibles tanto nuevas formas y capacidades de acción internacional para los actores del sistema, como la adquisición de la condición de tales por muchos otros, con todas las consecuencias que ello comporta, en el pensamiento y la acción, respecto a la configuración y funcionamiento del sistema internacional. Un sistema concebido y regulado tradicionalmente sobre la base de los Estados como actores protagónicos y habituales del mismo, que debe afrontar la irrupción y creciente consolidación de actores no estatales como actores internacionales.

En el cómo, pues correlativa a las transformaciones en el qué y en el quiénes resulta la irrupción de nuevas dinámicas, flujos y vías de acción internacional, como muestra la reciente centralidad del terrorismo como forma de acción internacional y la lucha contra el mismo como objetivo prioritario de la agenda global.

Profundas transformaciones con profundas implicaciones para El Salvador, para el que se abren nuevas posibilidades –muchas hasta ahora implantables– de ser en el mundo, de hacer de éste objeto de su acción, al tiempo que se abren nuevas posibilidades de hacer de El Salvador objeto de la acción de todo el mundo. De alguna manera, lo que pasa en El Salvador se decide y se decidirá cada vez más en mucha mayor medida en el mundo, lo que hace cada vez más importante para el Estado y la sociedad salvadoreños el pensamiento y la acción sobre el mundo, configura cada vez más a la Sociedad Internacional como objeto y escenario del planteamiento y la acción política para la



satisfacción del interés nacional de El Salvador, a la política internacional como gran opción estratégica de la política nacional salvadoreña. Lo que plantea el reto y la necesidad de ampliar y fortalecer los instrumentos y capacidad de acción internacional, de la adopción y desarrollo de estrategias internacionales por todos los actores relevantes, y de un gran proyecto nacional de inserción internacional y proyección exterior. De asumir, que, de alguna manera, El Salvador será en el exterior, en el mundo, o no será. Con todas las consecuencias y dimensión que ello comporta para la construcción nacional salvadoreña.

Lo que implica, en definitiva, una transformación cualitativa y cambio de paradigma, la asunción del mundo como gran escenario de la política salvadoreña y de la satisfacción de los intereses y las necesidades de los salvadoreños, a los que debe atender su Estado y sistema político.

Cambio de paradigma desde El Salvador del conflicto y el proceso de paz, contemplado por los actores determinantes del sistema internacional –especialmente por Estados Unidos– como escenario decisivo de la confrontación Este Oeste y por ello su problemática y evolución nacional objeto prioritario y protagónico de la agenda y la acción internacional, desde el mundo que viene a El Salvador hacia El Salvador que –desde la normalidad de la paz conquistada y la consolidación democrática y la orfandad de atención internacional excepcional– va hacia el mundo, hace de éste objeto prioritario de su pensamiento y acción colectiva. Reto a su vez de convertir en activo internacional su propia transformación y proceso, como gran tarjeta de presentación en sociedad internacional, al modo que la España democrática ha hecho de su transición democrática y el sistema político resultante uno de los grandes activos de su proyección exterior y su credibilidad e imagen internacional, modelo y referente para otros procesos.

Un mundo en el que se dan transformaciones geoestratégicas con implicaciones relevantes para las grandes opciones y direcciones de la proyección e inserción internacional de El Salvador, que abordamos a continuación.

- Asistimos, en primer lugar, tras la caída del muro y el 11-S, a la consolidación de Estados Unidos como hiperpotencia global y, consecuentemente, del carácter estratégico de la relación con éstos. Especialmente en el caso de El Salvador: por su situación geográfica y la importancia geoestratégica para su seguridad nacional que Estados Unidos ha otorgado siempre a Centroamérica, por la presencia histórica de éstos como actor protagónico de la vida nacional salvadoreña, por el protagonismo y peso relativo la relación con EEUU en las relaciones económicas internacionales de El Salvador... Estados Unidos está y estará en El Salvador y la relación con éstos se configura estructuralmente como la relación exterior por excelencia. Pero El Salvador está y puede estar también en Estados Unidos, hoy más y como nunca: los dos millones y medio de salvadoreños residentes en Estados Unidos constituyen por sí mismos, más allá de otros importantes elementos que configuran la relación bilateral, objeto de la inexcusable atención hacia ellos y hacia Estados Unidos al tiempo que elemento y activo para el desarrollo de las relaciones con éstos y de la vida salvadoreña en su conjunto.
- Al tiempo que, como señalábamos, la globalización abre en el plano económico nuevas posibilidades y escenarios de acción y relación internacional, da lugar al impulso o fortalecimiento de procesos de integración regional. En el caso de El Salvador, dos son los que se configuran como determinantes de su inserción internacional en la era de la globalización: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por Estados Unidos como modelo de inserción económica internacional para todo el continente americano y el propio proceso de integración centroamericana. Y, en relación con ambos, la adopción de un tratado de libre

comercio con Estados Unidos. ALCA para cuya construcción se plantean, globalmente para América Latina y en particular en el caso salvadoreño, dos modelos y opciones estratégicas: México y MERCOSUR. El primero implica la suscripción de un TLC con EEUU y, desde el fortalecimiento para su posición internacional global que ello comporta, promover otras relaciones económicas suscribiendo otros tratados o insertándose en otros procesos de integración. El segundo, la integración regional como primer paso para, como bloque integrado, negociar con mayor capacidad internacional y peso relativo en la economía global –al tiempo que hacia dentro la propia integración permite a cada economía nacional aprovechar buena parte de las economías de escala y posibilidades de la globalización económica– las condiciones de su asociación con otros bloques o participación en procesos de liberalización comercial o integración económica. Si bien en el caso de México la opción resulta comprensible considerando su carácter fronterizo con EEUU y el 80% de su comercio exterior con éstos antes de suscribir el TLCAN, su efecto no es otro que intensificar todavía más esa relación y el peso relativo de la misma, que sólo el tiempo dirá si otros tratados de asociación económica, como el suscrito con la Unión Europea, acabarán compensando. En el de MERCOSUR, nos encontramos ante una situación más equilibrada del peso relativo de EEUU, la UE, el resto de América Latina y la cuenca del Pacífico en sus relaciones económicas internacionales y la suscripción con la UE del más completo tratado de asociación económica por ésta suscrito con países no candidatos a la adhesión como punto de partida desde el que abordar su inserción en el ALCA, sin duda con un mayor margen de autonomía relativa y capacidad de negociación con los futuros socios, y especialmente con EEUU (9).

Modelos que nos remiten, en el caso de El Salvador, a la priorización del TLC con EEUU o profundización en la integración centroamericana para plantear desde ésta la negociación de un TLC Estados Unidos-Centroamérica. Opciones que no tienen por qué plantearse como excluyentes, y respecto a las que procede diferenciar entre su oportunidad táctica y su dimensión estratégica, y que deben abordarse desde la consideración del factor tiempo y su valor político. En este sentido, la opción ya tomada de negociación del TLC EEUU-Centroamérica, plantea al tiempo la conveniencia de impulsar decididamente la profundización en la integración centroamericana. Pues, estratégicamente, ésta constituye para El Salvador, política y económicamente, la gran opción para aumentar su margen de autonomía y peso relativo frente a los grandes actores del sistema internacional, opción insustituible para su inserción en el mismo al tiempo que escenario en el que aprovechar y adquirir las economías de escala y masa crítica para aprovechar las oportunidades de la globalización y optimizar su inserción internacional en la misma. Escenario de integración en el que, como demuestra la experiencia histórica del Mercado Común Centroamericano (10), El Salvador y su economía se encuentra en plenas condiciones de competitividad para interactuar con resultados positivos, a plantear por demás necesariamente como juego de suma positiva en que todos los actores ganan frente al escenario alternativo de menor integración.

- La Unión Europea en su doble proceso de ampliación geográfica y transformación constitucional y sus efectos sobre la proyección exterior de la construcción europea, particularmente su conformación y consolidación progresiva como actor global, que la constituye para El Salvador en el gran actor global con potencial, si bien no sustitutivo, equilibrador y alternativo de la relación con Estados Unidos, configurándose la relación con ésta como la otra gran vía de anclaje o inserción en el sistema internacional global. Relación UE-El Salvador que se inscribe necesariamente, siquiera fuera por razones históricas y de planteamiento y perspectiva de la propia UE, en el marco más amplio de las relaciones UE-Centroamérica. Relaciones construidas históricamente al calor de la respuesta de la Unión a la crisis centroamericana y su compromiso con la construcción de la paz en

la región, institucionalizada en el conocido como Proceso de San José –punto de partida del desarrollo y profundización progresivos de las relaciones de la UE con América Latina– y reflejado en un salto cualitativo de su cooperación hacia la región, que alcanzará el mayor ratio de ayuda UE *per capita* entre las regiones del mundo en desarrollo (11). Relaciones con la Unión Europea para cuya profundización, prioridad y nuevos desarrollos Centroamérica afronta el reto de no ser víctima de su propio éxito, de que la superación de la crisis y la construcción de la paz, al tiempo que el surgimiento de nuevas crisis y centros de atención geoestratégica en otras áreas geográficas, no lleve a olvidar que paz significa necesariamente desarrollo, para el que sigue necesitando el compromiso y aportación de la UE. Reto en cuya perspectiva la apuesta decidida por un salto cualitativo en la integración centroamericana se configura como la opción estratégica –como demuestra el caso de MERCOSUR– capaz de atraer un nuevo impulso de las relaciones y compromiso de la Unión hacia la región, a concretar en el apoyo decidido al proceso de integración a través de la cooperación y la negociación de un acuerdo de asociación o relación económica. Opción que no sólo, además de aumentar el margen de autonomía relativa, no excluye la de la eventual liberalización de intercambios de la región frente a Estados Unidos, sino que aumenta su valor y atractivo para éstos, al tiempo que singulariza a la región en el marco del proceso impulsado por las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe.

- Más allá de Centroamérica, El Salvador forma parte –geográfica, política, cultural e identitariamente– de América Latina y de Iberoamérica en el sentido entendido por la Comunidad Iberoamericana de Naciones y el espacio iberoamericano impulsados por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (12). Aparte del carácter estratégico de u participación activa y propositiva en dicho proceso iberoamericano, tanto en el plano político como en el de la cooperación, determinadas relaciones bilaterales con socios se configuran como especialmente estratégicas para la inserción internacional de El Salvador, como, en primer lugar, la relación con México, miembro del TLCAN e impulsor del Plan Puebla-Panamá, y gran potencia regional vecina; o la relación con Brasil, gran potencia latinoamericana y líder global emergente, con quien El Salvador debería apostar decididamente por profundizar las relaciones en todos los ámbitos; o con Venezuela, tradicional suministrador energético privilegiado a través del Pacto de San José; sin olvidar el atractivo y activo que la propia experiencia del proceso salvadoreño puede suponer en Colombia, en clave de presente y de futuro; ni la necesidad e importancia de desarrollar y potenciar las relaciones con todos y cada uno de los países de América Latina.
- Particular mención merece la relación con España. Europea e iberoamericana, segundo inversor extranjero en América Latina después de Estados Unidos, puente y líder en las relaciones UE-América Latina, su protagonismo en el proceso impulsado por las Cumbres Iberoamericanas y su estrecha relación con Estados Unidos la convierten en socio diplomático privilegiado para la inserción internacional de El Salvador, al tiempo que su presencia y potencialidad inversora y la importancia relativa adquirida por la cooperación española hacia El Salvador –uno de los países más prioritarios para ésta, al calor del proceso de paz primero y de la reconstrucción tras los terremotos después– muestran la potencialidad estratégica de la profundización y fortalecimiento de las relaciones con España.
- Por último, El Salvador es un país de la cuenca del Pacífico, en la que tiene lugar el 50% del comercio mundial, y como tal no puede dejar de mirar en el horizonte hacia el otro lado del Océano, donde se asientan algunas de las economías con mayor población y crecimiento del planeta, que representan ya más del 25% del PIB mundial y desde donde se originan algunos de los mayores flujos de inversión y comercio

hacia América Latina, con amplio potencial de crecimiento, que El Salvador debe apostar por atraer competitivamente, fortaleciendo las relaciones con Japón, China y Corea e intentando atraer el interés de otros países de Asia Pacífico.

Direcciones sin duda todas determinantes en el medio y largo plazo de la inserción internacional de El Salvador, que tiene que dirigirse hacia ellas pero para ello también y sobre todo hacia sí mismo, pues dicha inserción internacional depende no sólo del desarrollo de políticas y relaciones hacia fuera, sino también hacia dentro, de hacer de El Salvador, en el escenario de la realidad del ALCA, la mejor opción de establecimiento para actuar en toda ella para actores externos. Lo que le plantea el reto de construir las condiciones económicas, jurídicas y políticas que le den esa competitividad y capacidad de atracción internacional; de promover una evolución y consolidación del sistema político, el Estado de Derecho, el ordenamiento jurídico y el modelo de desarrollo económico que al tiempo satisfagan las necesidades y expectativas de los salvadoreños y se constituyan en factores clave para hacer al El Salvador más presente en el mundo y al mundo más presente en El Salvador. Orientación y perspectiva desde la que afrontar el reto de la eficacia, de lo administrativo, como se abordará en el siguiente apartado.

Toda Política Exterior tiene elementos tangibles e intangibles, pues en definitiva las relaciones internacionales se basan en realidades y percepciones: la imagen de El Salvador, como la de cualquier país, constituye al tiempo objetivo y activo de su Política Exterior y proyección internacional, y como tal debe ser objeto del planteamiento y acción del Estado y los actores relevantes de la sociedad salvadoreña.

En definitiva, el de la globalización supone una nueva configuración del juego internacional y sus reglas, en el que El Salvador afronta el reto de transformar sus realidades en ventajas y activos para jugar más competitivamente el nuevo juego, y dirigir su evolución hacia la construcción de nuevos activos y una mejor posición internacional, en una dinámica de retroalimentación positiva.

## **V. Ordenamiento jurídico y Estado administrativo en clave interna e internacional**

El ordenamiento jurídico y el Estado administrativo constituyen las normas o reglas del juego para los actores económicos y sociales y los árbitros e instituciones que las aplican, clave determinante tanto de la competitividad internacional de las empresas y actores internos como de la capacidad de atracción de El Salvador como base de acción global a los grandes actores transnacionales. Así, a modo de ejemplo, en Estados Unidos el Estado de Delaware, a pesar de su pequeña dimensión relativa, ha tenido una especial capacidad de atracción como sede de empresas y sociedades en base a la calidad de sus empresas, operadores jurídicos, tribunales e instituciones y agencias reguladoras: de alguna manera, se plantea a El Salvador el reto de constituirse en el Delaware del ALCA, impulsando al efecto las transformaciones necesarias en el plano jurídico y administrativo.

Transformaciones que, más allá o acá de su trascendencia internacional, constituyen en el plano interno respuesta al reto de la eficacia planteado a la necesaria evolución del sistema político, respuestas técnicas a necesidades técnicas al objeto de mejorar la calidad y resultados de las políticas públicas.

Lo que conlleva, a su vez, una serie de opciones de necesaria consideración:

- En primer lugar, la administrativización en el ámbito jurídico e institucional implica de alguna manera despolitización, en el sentido de aplicación de normas por entidades reguladoras independientes y profesionales a cuestiones o decisiones previamente

objeto de decisión política discrecional del Gobierno o del Parlamento, con la consiguiente sustracción al juego de los partidos políticos.

- Igualmente, presupone el funcionamiento, independencia y alta calidad del Poder Judicial, clave e insustituible para el funcionamiento del Estado de Derecho en que se desarrolla el Estado Administrativo: difícilmente resultará posible si no la creación y operatividad de las agencias reguladoras y del aparato administrativo.
- El Estado Administrativo presupone igualmente los administradores: la atracción de las elites, de los mejores profesionales por el Estado a su servicio, a través de procesos de selección rigurosos y transparentes, garantía de su alta calidad, independencia y deseable permanencia al servicio del Estado y su prestigio y autoritas –sea conforme al modelo español de grandes cuerpos de elite con mecanismos de acceso específico o al francés de acceso a la cúpula administrativa a través de la Escuela Nacional de Administración–. Lo que implica también su financiación y la aceptación por las elites políticas y económicas de compartir con la elite administrativa la conducción de los asuntos del Estado y sus políticas públicas. El Estado salvadoreño ha tenido históricamente un sector de su Administración, las Fuerzas Armadas de El Salvador, altamente profesionalizado, profesionalidad y capacidad que explican en buena medida su centralidad histórica en los regímenes políticos. La opción por el Estado administrativo implica la traslación de esa profesionalidad, eficacia y capacidad a la Administración civil, con todas las consecuencias no sólo administrativas sino también políticas que ello implica. Pues la lógica de la transformación del Estado salvadoreño impulsada por los Acuerdos de paz debería llevar no sólo a su desmilitarización y conformación de unas Fuerzas Armadas altamente profesionales para la defensa nacional, exitosamente alcanzada, sino también a la profesionalización creciente de la Administración civil, como elemento fundamental del desarrollo del Estado administrativo en respuesta al reto de la eficacia.

Transformaciones que, como en todo proceso de paz y de cambio político, implican *harakiris* y metamorfosis, asumibles y realizables desde esa kantiana concepción del hombre como único ser que se trasciende a sí mismo tan presente en el proceso salvadoreño. Luz y perspectivas a través de las cuales la próxima cita de los salvadoreños con las urnas adquiere su verdadera trascendencia y dimensión.

*Manuel Montobbio*

*Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas. Autor de “La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador” (Barcelona, Icaria Antrazyt-FLACSO, 1999) y de otras publicaciones sobre el proceso centroamericano y salvadoreño.*

## NOTAS:

(1) Tras las elecciones de 1994, se produjeron fuertes diferencias en el seno del FMLN, que se reflejaron en el alineamiento diferenciado de sus diputados en cuestiones clave de la agenda nacional. El apoyo de los líderes de dos de las cinco organizaciones – el Ejército Revolucionario del Pueblo y la Resistencia Nacional– y los diputados de ellas procedentes a la agenda económica del Gobierno de ARENA y la firma con éste de los Acuerdos de San Andrés llevó al abandono del Frente por parte de éstos y a la escisión del grupo parlamentario. Si bien algunos de éstos se sumaron a los esfuerzos de articulación del centro político en el proceso electoral de 1997, en se mantuvo la bipolaridad del sistema en torno a ARENA y el FMLN. En el seno de éste se articuló un sector reformador liderado por Facundo Guardado, que se impuso internamente al sector ortodoxo liderado por Shafik Handal –antiguo secretario general del Partido Comunista de El Salvador y miembro de la Comandancia General del FMLN– y concurre como candidato presidencial en 1999. Tras ser derrotado en las elecciones, Guardado junto a otros líderes abandonó el FMLN y hoy apoya la opción de centro en torno a Héctor Silva como candidato presidencial. Éste, ex diputado de la Convergencia Democrática – coalición socialdemócrata y socialcristiana procedente del antiguo Frente Democrático Revolucionario– fue candidato del FMLN a la Alcaldía de San Salvador en 1997, siendo elegido y reelegido en 2000, gozando de una gran popularidad. Sin embargo, sus diferencias con la dirección actual del FMLN le han llevado a liderar como candidato presidencial la opción de centro promovida por el PDC y la CDU, en torno a la que se agrupan la mayoría de los escindidos del FMLN políticamente activos.

(2) En El Salvador las elecciones presidenciales tienen lugar cada cinco años, y las legislativas y municipales cada tres, de modo que sólo cada quince años coinciden simultáneamente las tres. Tal fue el caso en 1994, otorgando las elecciones celebradas en dicho año la necesaria legitimidad democrática al sistema político emanada de los Acuerdos de Paz firmados en 1992, y configurándose por ello como parte esencial del mismo, con la verificación de la Misión de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL).

(3) La actual composición de la Asamblea Nacional en número de escaños es: FMLN 31, ARENA 27, PCN 16, PDC 5 y CDU 5. Gracias al acuerdo entre el FMLN y el PCN el líder del segundo, Ciro Cruz Cepeda, preside la Asamblea y el FMLN tiene la mayoría en la mesa de ésta. Con la victoria, por tercera vez consecutiva, en la Alcaldía de San Salvador, el FMLN gobierna la capital y las ciudades de su entorno, así como las principales del país.

(4) La caída del régimen autoritario controlado por los militares con el “golpe de los capitanes” el 15 de Octubre de 1979 hubiera podido significar la desaparición del partido oficial en que se había sostenido. Sin embargo, el “nasserismo” de dicho régimen, originador de cierta base social, y la profesionalidad de los políticos civiles que lo lideraban permitió su adaptación, con un discurso político que ha conocido cambios y evoluciones, a las nuevas circunstancias de competencia electoral, y posteriormente al nuevo escenario emanado de los Acuerdos de Paz y su ejecución.

(5) <http://ciops.utec.edu.sv>.

(6) Vid. vg. Juan José Linz, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, pp. 7-33, 1990.

(7) Para una visión completa del proceso salvadoreño en clave internacional y salvadoreña desde diferentes enfoques teóricos, desarrollando las tesis y argumentos expuestos sintéticamente en el presente trabajo, vid. Manuel Montobbio, *La metamorfosis*

*del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria Antrazyt-FLACSO, 1999.

(8) ¿Qué significa o implica que un partido político constituya una opción o alternativa efectiva de gobernabilidad? En primer lugar, que los ciudadanos lo consideren como tal y le otorguen o estén dispuestos a otorgarle en las urnas la confianza al efecto. Condición y confianza que no se adquiere, en la mayoría de los casos, de la noche a la mañana, siendo frecuente –como demuestra el caso español– que los ciudadanos otorguen la confianza del Gobierno central a un partido después de habérsela concedido y tenido una experiencia previa del mismo como partido de gobierno en los municipios, Estados o regiones. Asimismo, que el propio partido y sus líderes contemplen el Gobierno de la nación, del régimen político y sus instituciones en sus planteamientos y acciones cotidianas, corresponsabilizándose o proponiendo alternativas al mismo, y compatibilizando la legítima diferenciación de sus opciones y alternativas frente a la opinión pública y la ciudadanía y la competencia por su preferencia respecto al partido en el Gobierno con la preocupación por el funcionamiento de un sistema y el resultado de las políticas públicas de un régimen cuyo gobierno esperan tarde o temprano ejercer.

(9) Para un análisis de dichas alternativas y los posibles escenarios futuros de inserción internacional de América Latina, vid. Montobbio, Manuel “La política exterior española y las relaciones Unión Europea-América Latina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 3, otoño-invierno 1998-1999; y Montobbio, Manuel “El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas” en F. Rojas (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas*, Caracas, FLACSO-Nueva Sociedad, 2000.

(10) Durante la vigencia de éste, El Salvador fue claramente el país más beneficiado, con un saldo comercial claramente positivo que promovió su industrialización.

(11) Para una visión de la política de la Unión Europea hacia Centroamérica, vid. Montobbio, Manuel “La política de la Unión Europea hacia Centroamérica”, en Fernández de Castro y Benítez Manaut (coords.), *Las relaciones México-Centroamérica en el inicio del siglo XXI*, México D.F., ITAM, 2001; y de la crisis centroamericana y sus implicaciones en la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina, vid. Montobbio, Manuel “La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 37, septiembre 1997.

(12) Para una visión de éstos, vid. Montobbio, Manuel “El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas” en F. Rojas (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas*, Caracas, FLACSO-Nueva Sociedad, 2000.