

## **DEMOCRACIA Y DEMOCRATIZACIÓN EN EL SALVADOR. IMAGINARIO LIBERAL Y DISCURSOS SOBRE DEMOCRACIA: DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1992 A LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL GOBIERNO DE FRANCISCO FLORES (1999-2004)**

*Sergio Salazar Araya*

### **Resumen**

El artículo busca establecer los aspectos más relevantes de la relación entre el discurso sobre democracia oficializado alrededor de la firma de los Acuerdos de paz de 1992 en El Salvador y el proceso de formación de las políticas de seguridad ciudadana del gobierno de Francisco Flores (1999-2003), Ley Antimaras (LAM) y Plan Mano Dura (PMD).

Palabras clave: Democratización, Acuerdos de paz, discurso liberal, seguridad ciudadana, pandillas juveniles

### **Abstract**

The article seeks to establish the most relevant aspects of the relation between the democratic speech made official in relation with the signing of the Peace Accords of 1992 in El Salvador, and the building process of two public safety policies during the administration of Francisco Flores (1999-2003), the Anti-gang law (LAM) and the Firm Hand Plan (PMD).

Key words: Democratization, Peace agreements, liberal speech, civil safety, juvenile gangs

### **Introducción**

El presente artículo busca señalar la importancia de recuperar el debate sobre democracia y democratización en Centroamérica desde un punto que suele darse actualmente por sentado. La firma de los Acuerdos de Paz suele identificarse como un punto culmen en el proceso de configuración de un régimen democrático de gobierno (Artiga, 2002), sin embargo, cabría preguntarse hasta qué punto dicha configuración constituye un proceso sostenido desde un imaginario también democrático. La pregunta pareciera necia; cómo un régimen democrático podría estar fundamentado en un imaginario político que no lo sea. Lo primero que habría que especificar es que no existe una relación causal entre un imaginario político, del tipo que sea, y la expresión

que este tiene en un aparato estatal y de gobierno. En segundo lugar, la articulación entre un imaginario político y las prácticas institucionales concretas de un régimen de gobierno, que en este trabajo es conceptualizada y analizada desde la construcción de discursos, puede presentar puntos de desencuentro e incluso de contradicción. En este sentido, podrían encontrarse distancias entre los discursos que a partir de los Acuerdos fundaron la democracia en la región y las prácticas institucionales que posteriores a esa fundación dan cuenta de la forma en que funciona el aparato estatal y las lógicas que lo animan. El presente artículo constituye un esfuerzo por caracterizar y analizar una de estas distancias.

En este sentido, el objeto de estudio de este trabajo se compone de dos momentos fundamentalmente: por un lado, el proceso de construcción del discurso sobre democracia oficializado en los Acuerdos de 1992, y por el otro, el proceso de formación de las políticas de seguridad ciudadana de los años 2003 y 2004, poco más de diez años después de dichos acuerdos. El contexto es justamente ese momento democratizador, la “nueva etapa” marcada por los Acuerdos y de la cual los gobiernos ulteriores deberían dar testimonio. Cuando algunos sectores moderados de la juventud militar llevaron a cabo el golpe de Estado de 1979 inicia un proceso de transición que permitirá los primeros ensayos electorales y que acompañado de una acumulación favorable de acuerdos y disposiciones (expresado principalmente en las negociaciones) cerraría con el anuncio del ingreso de El Salvador a la vida democrática. La junta de gobierno producto de dicho golpe fue remplazada por una coalición de la derecha militar y el socialcristianismo (PDC), que elevó a José Napoleón Duarte a la cabeza de gobierno. Este buscó implementar las añejas promesas de reforma social, llevando a cabo una fallida reforma agraria cuyo objetivo central era contener el creciente apoyo popular a la guerrilla. Sin embargo, al mismo tiempo enfrentaba el conflicto armado con prácticas sistemáticas de represión cuyo más tristemente conocido ejemplo es el asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, en el año de 1980, mientras oficiaba una misa en San Salvador. Este hecho, junto con otros, provocó una aceleración del apoyo popular al movimiento armado.

La derecha empresarial, integrada desde 1981 en el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundado por un reconocido líder de los escuadrones de la muerte (mayor retirado Roberto D’Aubuisson), iniciaba su vida política con una corta alianza con los militares (Partido de Conciliación Nacional, PCN) contra la democracia cristiana (PDC). De esta forma, la derecha oligarca y capitalista se enfrentaba tanto a la guerrilla como al gobierno. En la primera veía la atemorizante amenaza comunista, y en el segundo un gobierno reformista que no solo violentaba sus intereses económicos, sino que no resolvía adecuadamente el conflicto armado. Para ARENA la aniquilación militar era la única respuesta posible para acabar con la insurrección. La alianza ARENA-PCN le permitió a la derecha el control de una Asamblea Constituyente celebrada en 1982, y de esta forma contener la reforma agraria, y posicionar a una figura ajena al PDC en la cabeza del gobierno. En los resultados de las elecciones se refleja el apresurado asenso que experimentaba el partido ARENA: este obtuvo un 29% de los votos, frente a un 36% del PDC; el PCN alcanzó un 19,1%.

Las elecciones de 1984 le dieron la última oportunidad a la democracia cristiana, que aún contaba con el apoyo de EE.UU., de implementar sus políticas de reforma.

El PDC alcanzó un 54% de los votos, frente a un 46% de ARENA, que se presentaba sin la compañía del PCN. No obstante, el gobierno de Duarte fracasó, y esto le costó un pronunciado descenso del apoyo electoral reflejado en las elecciones municipales y legislativas de 1988. La democracia cristiana se debilitaba y a su lado crecía la derecha; esto implicó que el proyecto reformista entrara en un estado de agotamiento del que no saldría. En 1985 la guerra mostraba estancarse en un empate militar. Para las elecciones de 1989 ARENA alcanzó la presidencia bajo la figura de Alfredo Cristiani, que se presentaba como parte de una tendencia más centrista y que implementó un nuevo orden legal y político que permitiría arrastrar gran parte del conflicto a la palestra electoral. Esto sentó las bases para consolidar la transición, y empujar a los actores involucrados en la guerra civil a considerar cada vez con más fuerza la posibilidad de diálogo y negociación, que desde principios de la década venían fracasando.

Durante el mandato de Duarte, en 1987, El Salvador firmó el Plan de Paz de Esquipulas II a pesar de la férrea oposición de Estados Unidos y de la propia derecha salvadoreña. En enero de 1989 el FMLN anuncia su anuencia a participar en los comicios electorales de ese año, no obstante la participación no se dio debido a la negativa del gobierno de cumplir con la condición de posponer las elecciones por seis meses. En marzo de 1989 ARENA llega obtiene el control del gobierno con el candidato Alfredo Cristiani. Bajo su mandato fueron muchos los intentos de negociación y diálogo promovidos desde el gobierno, particularmente porque ARENA jugó con la carta de la negociación para extender el conflicto y tratar de debilitar militarmente a la guerrilla, cosa que no logró. El primer acuerdo formal se da en México el 15 de setiembre de 1989 cuando, mediados por la Iglesia Católica, el gobierno y el FMLN convienen reanudar el diálogo suspendido desde 1987, y establecen el marco conceptual y procedimental de las negociaciones para el cese del fuego. No obstante, debido a que las acciones represivas contra al FMLN y el movimiento popular continúan, se suspende el diálogo. La ofensiva militar del 11 de noviembre de 1989 le demostró al gobierno que el movimiento armado aún tenía una gran capacidad bélica. Esta terminó de disuadir a quienes creían que aún era posible aplacar militarmente a la revolución y propició que los sectores conservadores de la derecha terminaran por dar paso al programa de diálogo de Cristiani. Este programa concreta muchos de los acuerdos establecidos en años anteriores y con el cercano acompañamiento de la secretaría general de la ONU termina en la firma de los Acuerdos y la elevación de un discurso de consenso nacional sobre la base de la construcción de un sistema democrático.

En un primer momento podría pensarse que existe una relación de semejanza o proporción entre el discurso de democratización de 1992 y el construido alrededor de las políticas de seguridad ciudadana 11 años después. Sobre todo porque desde la historiografía oficial (Alvarenga, et.al., 1994, p. 277) suele hacerse referencia a los Acuerdos de 1992 como el inicio de la transición hacia un régimen democrático<sup>1</sup>, y las políticas mencionadas (LAM y PMD) son gestadas desde la institucionalidad heredada de esos acuerdos. Sin embargo, es posible rastrear en cada uno de estos procesos elementos diferenciados que dan cuenta de discursos políticos distintos que a su vez se relacionan de manera opuesta con la cuestión democrática. En primer lugar, el discurso<sup>2</sup> sobre democracia oficializado alrededor de los acuerdos de 1992 se encuentra alimentado de dos discursos principales: el que gira en torno a la noción de democratización según

el modelo de régimen político presentado por el concepto de *poliarquía*, y el que se desarrolla a partir de la idea de derechos humanos. Estos constituyen los principales pilares discursivos sobre los que se eleva la imagen de consenso como producto de la negociación. Es dentro de estos que ingresan, real o simuladamente, las principales demandas, intereses y objetivos de los actores involucrados en el proceso.

La noción de poliarquía se inscribe en un discurso liberal fundamentado en conceptos o valores como pluralismo, participación y (Locke y Schumpeter). Estos se articulan, con relativa coherencia, en un discurso teórico sobre el concepto de democracia con acento en el régimen, y que suele hacer particular énfasis en las condiciones y prácticas necesarias para la configuración y consolidación de regímenes democráticos; lo que Dahl llama *democratización* (1989). El discurso sobre derechos humanos presente en los Acuerdos presenta, por su parte, tanto una raíz liberal como una no liberal; la primera se encuentra en los llamados derechos civiles y políticos (individuales) y la segunda hace referencia a discursos que han surgido más bien como reacción o rechazo hacia algunas de las consecuencias sociales de las instituciones liberales. Se trata de los llamados derechos de segunda generación, o económicos, sociales y culturales. Ambos elementos, la noción de poliarquía y el discurso sobre derechos humanos, se encuentran vinculados, para el caso de los Acuerdos de paz, en la centralidad de la función de la ley expresada en la configuración de un Estado de Derecho.

En segundo lugar, el discurso oficial elevado en defensa de las políticas de seguridad estudiadas (LAM y PMD) y de las prácticas institucionales que caracterizan el proceso de formación de estas, se encuentra también fundamentado en un imaginario liberal, pero uno que presenta nociones diferenciadas de las mencionadas respecto del discurso anterior. El fundador de este imaginario es John Locke en su Tratado sobre el gobierno civil (1997)<sup>3</sup>. Este discurso presenta un tratamiento de la cuestión del orden social desde noción del orden civil, lo que se fundamenta en la idea de ciudadanía como sociedad civil ordenada, y de Estado civil como estructura articulada de imperios que dan cuenta de lógicas valoradas como naturales. La pertinencia de las políticas estudiadas es planteada por el gobierno salvadoreño (1999-2003) a partir de la necesidad de proteger el orden social, que se ve amenazado por la existencia de grupos criminales a los que se les conoce como “maras”. La fundamentación de dicha necesidad viene dada de la imagen de un estado de guerra como condición permanente de la estructura social, el cual hace necesario que el Estado combata también de manera estructural dichas amenazas. La construcción del problema, para el caso de las políticas estudiadas, pasa por la construcción de un enemigo público, un enemigo del orden social; la construcción de la respuesta se basa en esta imagen del Estado como estructura de imperios cuyo fin es reproducir el orden social. Estos elementos, como se verá, se encuentran en deuda con una forma particular de ejercer el poder como poder despótico (Gallardo, 2005(c)).

El artículo se divide en cuatro partes. La primera busca presentar los elementos teóricos más relevantes del discurso de democratización entendido desde la noción de poliarquía. El objetivo es sentar las bases categoriales desde las cuales se pretende, en la segunda parte del artículo, caracterizar el discurso político oficializado en torno a los Acuerdos de 1992 y presentado como consenso nacional. La tercera parte consiste en una descripción y breve análisis del proceso de formación de la LAM y el PMD visto

tanto desde el discurso oficial como desde las prácticas y relaciones institucionales dentro del aparato estatal. La última parte busca contrastar por un lado el discurso sobre democracia de los Acuerdos de paz, y por otro el construido alrededor de las políticas mencionadas; este contraste se complementa con la consideración del nivel institucional del Estado salvadoreño en la coyuntura concreta, y su relación con las nociones liberales de poliarquía y Estado de derecho.

## Democratización y discurso teórico liberal

*...“liberal” lo mismo puede significar la libertad de los fuertes para aplastar a los débiles (...) que una libertad efectivamente igual para que todos utilicen y desarrollen sus capacidades.*  
C. B. Macpherson, La democracia liberal y su época

**Discursos sobre democracia en Centroamérica.** Actualmente la discusión sobre democracia tiene como antecedente el conocido debate entre una democracia mínima o procedimental y una democracia sustantiva o radical que en América Latina y en la mayor parte del mundo se encuentra vinculado al conflicto desarrollado durante buena parte de la Guerra Fría; en muchos casos para este debate, democracia era una referencia retórica más bien de carácter propagandístico. En el caso de América Central y desde una mirada interna, la disputa recaía sobre la derecha oligarca empresarial y la izquierda partidista, donde cada una abogaba ser la mejor opción democrática-democratizadora. Se trataba de un debate político asociado a discursos diferenciados sobre nociones como igualdad, participación, derechos y por supuesto democracia, que tuvo un fuerte giro ideológico al enfrascarse en la dinámica competitiva Este-Oeste<sup>4</sup>. Sin embargo, e independientemente de que en muchos casos la propia izquierda partidaria terminara utilizando y reproduciendo el discurso liberal<sup>5</sup>, el clivaje es real y se encuentra fundamentado en diferenciados imaginarios modernos sobre la sociedad.

La apelación a discursos liberales en Centroamérica para referirse a la cuestión democrática no solo fue y es una práctica generalizada, sino que constituye parte del propio proceso de gestación de sus formaciones económico-sociales. La construcción del Estado-Nación en la región se hizo apuntando a los valores e instituciones europeas y norteamericanas, según la influencia que estas tenían para sectores “ilustrados” de la oligarquía. Claramente afirmar que este es el único factor del proceso resulta equívoco, no obstante se puede decir que es el dominante<sup>6</sup>. En relación con esto, es posible perfilar la historia de la región posterior a la independencia como un movimiento pendular entre gobiernos asentados sobre la base de un ejercicio autoritario del poder y esfuerzos democratizadores. En realidad más que de un movimiento pendular se trata de una tensionalidad estructural entre formas y prácticas autoritarias con raíz clasista-oligárquica e impulsos transformadores o reformistas que apuntan a la configuración de instituciones democráticas<sup>7</sup>.

**Poliarquía.** En las postrimerías de la década de los 80 y a inicios de los 90, los Acuerdos de Paz en Centroamérica provocan que muchos actores sociales y políticos,

analistas y académicos, e incluso movimientos populares, declaren que la región se encuentra en los inicios de un nuevo movimiento democratizador. Es decir, que nos estábamos alejando de las prácticas autoritarias y antidemocráticas “montados” en lo que se llamó un proceso de *democratización*<sup>8</sup>. Este consistía, desde el punto de vista ideológico, en un tránsito desde instituciones movidas por lógicas autoritarias hacia instituciones inspiradas en valores democráticos. Desde una mirada conceptual, el discurso que subyace a este anuncio encuentra su alimento teórico y su principal elaboración en el trabajo del autor norteamericano Robert Dahl quien desde los años 70 trabajó sobre la descripción y categorización de un régimen político democrático que posteriormente llegó a llamar *poliarquía*<sup>9</sup>.

Etimológicamente poliarquía refiere a poder plural o la existencia de diferentes centros de poder. Según este modelo, la existencia de regímenes democráticos se encuentra anclada a la presencia de mecanismos que garanticen algún nivel de participación y algún nivel de competencia (pluralismo). En este discurso *democratización* refiere a la configuración institucional de un régimen político abierto y plural (transición) y la reproducción permanente de estas dimensiones (consolidación). En esta línea, la poliarquía es un régimen producto de procesos históricos de avance en dos dimensiones fundamentales: el *debate público* y la *participación*, ambas ancladas a la noción de igualdad política (1989); este avance constituye el proceso de *democratización*<sup>10</sup>. El debate público se refiere al grado en el que el gobierno se encuentra abierto a la oposición. La participación se refiere a la medida en que un gobierno toma en cuenta las *preferencias* de los ciudadanos o, dicho de otro modo, el grado en que las preferencias de los ciudadanos determinan las decisiones colectivas.

En este discurso, un sistema político que se encuentra ampliamente liberalizado, es decir, abierto al debate público, presenta un régimen competitivo. Suscribiendo la tradición pluralista iniciada por Schumpeter (1942), Dahl postula la *competencia* como componente fundamental de la democracia (poliarquía). La constitución de un régimen participativo se presenta en la poliarquía por medio de la representación (de las preferencias). Dahl dedica extensas reflexiones al criterio de la participación efectiva, llegando a la conclusión de que la representación es la única forma de resolver la cuestión en los Estados-Nación modernos de amplias dimensiones geográficas y demográficas (1992, pp. 271-278). Para el autor norteamericano, el gobierno democrático constituye “un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas” (Dahl, 1992, p. 14) y con “disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”, es decir, sus *preferencias* (Dahl, 1989, p. 13). Este proceso se basa en 4 criterios:

1. Participación efectiva (todos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias);
2. Igualdad de voto (iguales oportunidades para expresar una opinión);
3. Comprensión esclarecida (oportunidades iguales de información sobre los asuntos a ser debatidos);
4. Control de la agenda de las cuestiones que deben decidirse.

Las instituciones y derechos asociados a este régimen son:

1. Representantes electos
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes
3. Sufragio inclusivo
4. Derecho a ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión
6. Variedad de fuentes de información
7. Autonomía asociativa

Este discurso tiene su raíz tanto en el imaginario liberal iusnaturalista como en el imaginario liberal centrado en la noción de soberanía popular. El primero fue fundamentado por el pensador inglés John Locke desde el siglo XVII, y el segundo pertenece a la corriente liberal radical de los demócratas franceses (Rousseau)<sup>11</sup>. Los elementos del imaginario iusnaturalista se reflejan en la fundamentación de derechos como fueros ciudadanos vinculados con el funcionamiento de un régimen de gobierno que expresa preferencias desde mecanismos constituidos como naturales. La presencia de este discurso se expresa en el planteamiento de Dahl respecto de que la democracia como un ideal no puede confundirse con los regímenes políticos reales o existentes, es decir, que el ideal democrático es un referente irreal y que lo que existen son aproximaciones imperfectas ancladas a regímenes de gobierno (Dahl 1999 y 2004). En este sentido, para Dahl, la poliarquía es la forma democrática que en la modernidad ha alcanzado las menores distancias respecto del ideal; es, en otras palabras, el régimen menos malo. Esta presentación constituye un movimiento ideológico de naturalización del régimen.

La diferenciación entre una democracia real y una democracia ideal parte de una dicotomía epistemológica de democracia, donde el primero lo constituyen los regímenes políticos existentes y el segundo se presenta como una meta inalcanzable que sirve de derrotero del primero. Esta es una visión maniquea de democracia en donde la versión ideal se presenta como un sistema inmaculado, perfecto pero inexistente y la real como un sistema existente, pero degradado. Esta diferencia constituye una determinación cerrada de la noción de democracia donde la realidad pesa como un agravante de lo perfecto o ideal. Las instituciones democráticas reales serán, según esta noción, siempre imperfectas. Esto explica (desde una postura analítica) y justifica (desde una postura ideológica) la presencia de debilidades, carencias o restricciones. Las instituciones pueden ser mejoradas, pero nunca dejarán de presentar imperfecciones<sup>12</sup>.

La diferenciación se basa en la distinción entre juicios de valor o morales y juicios empíricos o efectivos (Dahl, 1999, pp. 36-42) que surge del paradigma científicista-positivista de la modernidad: existen hechos y existen valores y la ciencia se ocupa tan solo de los primeros. Esto determina un criterio epistemológico de realidad basado en la efectividad y posiciona a la crítica radical a la democracia en el nivel de lo ideal. En este sentido, lo posible es lo real y lo real es lo efectivo. El peso de la reflexión recae en los medios y su carácter de óptimos frente a la consecución de un fin. Cuando el fin es la igualdad política (noción politicista), la democracia real es la democracia que efectivamente configura esa igualdad; al estar esta encadenada a la cuestión jurídica, y desarraigada de la dimensión material, la eficacia es normativista y procedimental. La democracia real es una democracia mínima, mecánica y la única posible.

El carácter liberal de este discurso se refleja también en su carácter *politicista*, que funciona por medio de la desarticulación (ideológica) de la interdependencia ontológica que existe entre lo político y lo económico (material, en sentido amplio), así como de su interdeterminación histórica. En el discurso liberal se refleja una insistencia por zanjar una escisión en la sociedad entre un espacio público y uno privado<sup>13</sup>. Esta diferencia tiene un móvil de clase: constituye parte del proyecto burgués que busca limitar la autoridad de la monarquía y el clero con el fin de ampliar la base jurídica para el desarrollo de iniciativas productivas y contratos basados en la propiedad privada de los medios de producción y dirigidos a la acumulación de capital (Gallardo, 2000, p. 188). Este sentido politicista del régimen, al igual que la noción de ciudadanía descrita arriba, está muy presente en los dos discursos estudiados; en el primero como parte de la noción de democratización, y en el segundo a partir de la imagen de orden social y ciudadanía.

### Acuerdos de 1992: oficialización de UN discurso(s)

*Una cierta pesadumbre por lo que se había perdido de manera irrecuperable predominaba sobre la satisfacción de lo que se había logrado, de manera todavía incierta.*  
Salvador Samayoa<sup>14</sup> (2002)

**Giro electoral.** El año de 1989 marca un verdadero punto de inflexión por diferentes eventos políticos, tanto nacionales como internacionales, y los efectos simbólicos de estos para la lucha armada y la represión del gobierno. Desde el nivel internacional el inicio de la caída de las experiencias del socialismo histórico en Europa y la derrota electoral del sandinismo constituyen un embate simbólico fuerte hacia la insurrección popular, sobre todo por las implicaciones para la legitimidad internacional de la lucha popular. A nivel interno el asesinato de los jesuitas de la UCA por parte de las Fuerzas Armadas ayudó a deslegitimar significativamente al ejército y al gobierno, lo que sumado a la ofensiva militar del FMLN terminó por gestar condiciones para el inicio de los diálogos. Es importante recordar que el sistema de fuerzas político electorales se fue configurando a través de los años 80 a favor de la derecha aglutinada en ARENA. El FMLN y el FDR (constituido como el brazo “democrático”<sup>15</sup> de la revolución), además de presentar fuertes conflictos que terminaron por su rompimiento en 1988, no tenían una significativa acumulación de fuerza electoral. En cambio, desde su primera participación en comicios electorales ARENA no dejaba de aumentar el porcentaje de votos<sup>16</sup>.

En enero de 1989 ocurre uno de los acontecimientos más importantes en la configuración del proceso de negociación en El Salvador en torno al conflicto armado que había empezado desde inicios de los 80: el frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), principal fuerza guerrillera del país, anuncia su anuencia a participar en los comicios electorales de ese año luego de casi una década de combate armado. La decisión del FMLN suele vincularse con la situación de “impasse” militar en la que se encontraba el conflicto. Sobre la base del discurso de la *revolución democrática*<sup>17</sup> el FMLN da un giro de estrategia que constituye un verdadero punto de

inflexión en el conflicto. En el momento en que el FMLN declara su disposición a la vía electoral, anuncia muchas de las lógicas contenidas en el discurso oficializado en 1992. El anuncio del FMLN no solo da cuenta de cierto clivaje interno en la izquierda, sino también del prolegómeno de un proceso que provocará la transformación de un *frente popular* en un partido político. A pesar del anuncio del FMLN, su participación en los comicios fue obstaculizada por la negativa del gobierno a la propuesta de posponer las elecciones por seis meses con el fin de agrupar fuerzas en torno a la campaña. En este contexto, la ofensiva militar del 11 de noviembre de 1989 demostró que el movimiento armado aún tenía una gran capacidad bélica y terminó de disuadir a quienes creían que aún era posible aplacar militarmente a la revolución, propiciando que los sectores más conservadores de la derecha terminaran por dar luz verde al programa de diálogo de Alfredo Cristiani<sup>18</sup>.

Los esfuerzos internacionales por el fin del enfrentamiento tienen como principal antecedente al Grupo de Contadora, que internacionalmente obtuvo significativa legitimidad y apoyo<sup>19</sup>. Cuando la ONU se involucra directamente en el proceso de mediación, los diálogos se vuelven más sistemáticos. Adicionalmente el proceso de acumulación de acuerdos adquiere mayor seguimiento e influencia diplomática internacional. Desde el punto de vista del contexto regional, este es el momento de mayor avance en los planes de la paz regional<sup>20</sup> y en la configuración de mecanismos legitimados para el diálogo. Esta nueva etapa está marcada por los Acuerdos de Ginebra firmados el 4 de abril de 1990, que sienta las bases para las negociaciones, y que establece en su punto primero el propósito del proceso de negociación: “*terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.*” (Acuerdos de Ginebra, 1990). Este párrafo recoge los principales elementos del discurso que posteriormente sería oficializado en torno a los Acuerdos de 1992. Si bien el objetivo inmediato explícito es el fin del conflicto armado, el propósito enunciado en el Acuerdo de Ginebra recoge tres elementos centrales: la noción de *democratización*, el discurso de *derechos humanos* y la idea de los acuerdos como un momento de *consenso nacional* y por lo tanto como el inicio del *fin del conflicto*. El fin de la guerra se propone como consecuencia directa del proceso de negociación, mientras que los otros tres elementos (democratización, derechos humanos y reunificación) se enuncian como procesos que la negociación debe impulsar aunque no concretar. Este argumento podría presentarse de la siguiente forma:

#### *Acuerdos de Ginebra*

Negociación → (fin de la guerra)	+ (democratización + derechos humanos + reunificación)
1er momento	2do momento

En el presente acápite se busca caracterizar estos elementos como articulados a un discurso liberal. En el caso de la noción de democratización la vinculación es más clara que respecto del discurso de derechos humanos que presenta tanto una raíz liberal como una no liberal. En el caso de las imágenes de consenso nacional y sobre el fin del conflicto, vuelve a pesar el imaginario liberal, particularmente bajo

la figura central del régimen político como mecanismo canalizador de conflictos y de participación en la toma de decisiones en un contexto de pluralismo partidario.

El 25 de mayo de 1990 se firma el Acuerdo de Caracas que establece la agenda general y el calendario del proceso de negociación. Luego, en abril de 1991 se firma el Acuerdo de México que recoge las principales reformas constitucionales en materia judicial, electoral y sobre los cuerpos de seguridad, y que marcan los primeros cambios en la institucionalidad del sistema político salvadoreño. Con el fin de identificar el discurso liberal subyacente al proceso se analizará tanto el contenido de las reformas estipuladas en los Acuerdos, como el contenido y la forma de los discursos oficiales más significativos configurados en torno a estos. Empecemos por caracterizar los principales elementos discursivos de los actores involucrados en el proceso de negociación en torno al sentido y objetivos de estos, con el fin de rastrear los fundamentos que posteriormente permitirán la oficialización de un discurso de consenso y sobre el que se aduce que traerá asociada la resolución del conflicto en el país.

Los elementos que posteriormente servirán para forjar el discurso que será oficializado alrededor de los Acuerdos de paz surgen desde los años del enfrentamiento, y responden a la influencia tanto de los discursos de los sectores enfrentados (y sus clivajes y multiplicidad de discursos internos) como de los que se proyectaban como hegemónicos o contra hegemónicos desde los ámbitos internacionales (Guerra Fría). Lo que se dice durante el evento de la firma de los Acuerdos, que es donde enfocaremos el lente, da cuenta de este proceso y de su carácter; contiene sus elementos (conceptuales o valorativos) más significativos y expresa sus contradicciones. También se han tomado en cuenta declaraciones de actores significativos hechas años después, donde se presentan algunos argumentos valorativos en torno a los Acuerdos. Es importante aclarar que los elementos identificados tienen un gran valor analítico por inscribirse en una coyuntura tan significativa, sin embargo, su alcance explicativo es limitado y claramente no dan cuenta de la integralidad de los discursos de estos actores, sobre todo por ser declaraciones con cierto tinte diplomático y oficial, lo cual puede provocar que se disimulen, simulen o anulen algunos elementos de sus discursos.

**Discursos internos.** El proceso de oficialización de un discurso<sup>21</sup> en torno a la firma de los Acuerdos de paz sobre la base de ciertas representaciones liberales se refleja de manera clara y frontal en los discursos de los actores encargados de hablar oficialmente por el gobierno y la guerrilla. Esto no quiere decir que los discursos de ambos espacios sean semejantes o comunes, significa que se construye la imagen de consenso sobre nociones compartidas que refieren, ambas, a un imaginario liberal sobre democracia. En ambos discursos se identifican básicamente las mismas nociones presentes en los discursos de Boutros Ghali y de los Jefes de Estado, que a su vez son los elementos centrales del propósito expresamente asociado a los procesos de negociación desde los Acuerdos de Ginebra en 1990. Estos son: democratización como proceso de configuración de un régimen político poliárquico, derechos humanos y consenso nacional.

El discurso de Cristiani es el que de manera más clara vincula estos elementos; su exposición presenta cuatro argumentos centrales: la imagen del régimen político como un régimen poliárquico, la idea de que la configuración del régimen constituye

una solución al conflicto, la valoración del Estado de derecho y el discurso de derechos humanos. Cristiani rescata el “método del dialogo, del entendimiento razonable y de la búsqueda sensata y efectiva de soluciones a los problemas (...) como algo enormemente significativo para el desarrollo de la democracia”, y afirma que

*“en el pasado una de las perniciosas fallas de nuestro esquema de vida nacional fue la inexistencia o insuficiencia de los espacios y mecanismos necesarios para permitir el libre juego de las ideas, el desenvolvimiento natural de los distintos proyectos políticos derivados de la libertad de pensamiento y de acción, en síntesis, la ausencia de un verdadero esquema democrático de vida.”*

De esta forma, los Acuerdos son percibidos como un *ahora*; un nuevo momento de la vida política y social de El Salvador, el momento de la “posibilidad real de la democracia”. Esta democracia que para Cristiani es ahora posible viene dada, según su argumento, no de la época del conflicto, que constituiría en este discurso más bien un momento de imposibilidad democrática, y por lo tanto no guarda relación con los conflictos sociales que la gestaron; esta democracia es más bien producto del nuevo consenso nacional que, según el ex mandatario, es fruto de las negociaciones. Esta noción del conflicto y de su resolución se puede rastrear en las afirmaciones que diez años después de los Acuerdos hace el presidente Francisco Flores (ARENA, 1999-2004): “hace una década resolvimos que íbamos a transitar por el camino de la paz, la reconciliación y el perdón (...) Nos rehusamos a creer que la democracia, la libertad y la justicia necesitaban ser defendidas con balas y violencia.”<sup>22</sup> Según este argumento *decidir* la paz y la democracia es lo mismo que construirlas; estas serían producto de un *mecanismo* de decisión entre los actores políticos involucrados (negociar la paz) que se presentarían como representantes de los “bandos” involucrados en el conflicto.

La identificación que hace Cristiani de los Acuerdos como el inicio de la democratización, está orientada por una imagen que subyace tanto a su discurso como al de Handal, y que representa el conflicto social salvadoreño como un conflicto entre élites. Estas eran por un lado, por la vanguardia revolucionaria que lideraba la revolución popular, y por otro, la nueva derecha que emergía vehiculizada por un fuerte crecimiento electoral. Esta representación constituye un exceso politicista que termina anulando la dimensión estructural de un conjunto de conflictos históricos que no se agotaban en una contienda militar, y que permite proponer una solución “decretada” de estos. En este sentido, el gobierno y la comandancia del FMLN se convierten en los únicos interlocutores (al menos los únicos a los que se les presta atención y que guardan capacidad de incidencia en el proceso) de una realidad conflictiva que se ve reducida a un conflicto militar y cuyo fin identificado con la negociación de la paz. La configuración de una democracia, entendida como un régimen de gobierno, será la que permite mantener la paz; es decir, que será el juego electoral el que de ese momento en adelante canalice cualquier nuevo conflicto social. La legitimación de esta imagen está en buena medida en deuda con el discurso presentado por el FMLN en la firma de los Acuerdos, que termina por cerrar la imagen de un discurso unificado y por lo tanto consensuado.

Shafik Handal, miembro de la Comandancia General del FMLN y Jefe de su Comisión Negociadora, se inspira también en un imaginario liberal desde el que

postula la noción de democracia como régimen de gobierno según el modelo de poliarquía. Hace referencia a la idea de los acuerdos como consenso nacional y fin del conflicto, y de manera sorpresiva al abordar el tema de derechos humanos no menciona los económicos, sociales y culturales, sino que se restringe a los civiles y políticos, los estrictamente liberales. La caracterización del régimen según la noción de poliarquía es más clara en Handal que en Cristiani, lo que también resulta sorpresivo. Handal vaticina que “Nos encaminamos por la ruta de los Acuerdos de Paz a modernizar el Estado y la economía, a conformar un país pluralista política, ideológica, económica y socialmente, como fundamento de una democracia participativa y representativa, de una paz estable y de una reinserción en el mundo, abierta y plural” (Acuerdos de paz, 1992). La utilización de los conceptos como pluralismo, democracia representativa y reinserción abierta al mundo dan cuenta de un imaginario liberal que al tocar el tema de lo económico raya en uno neoliberal. La aseveración de que los Acuerdos han marcado este camino va asociada a la promesa de un mecanismo para la resolución futura y actual de los conflictos sociales. Este mecanismo tiene como fundamento la participación, la representación, la apertura y el pluralismo, descriptores fundamentales del régimen poliárquico.

La insistencia en el uso de estas representaciones refleja un imaginario liberal extraño en la comandancia del FMLN. La ausencia total de referencias a cuestiones vinculadas con las demandas comunes de la insurrección como reforma agraria o distribución de la riqueza, así como la lectura liberal politicista de la coyuntura y sus conclusiones sobre la factibilidad de la democracia y su reducción a un régimen de gobierno, no son rasgos comunes en esta organización. Esta circunstancia, que en principio podría parecer que no va más allá de las declaraciones en esta actividad, constituye por su significado cualitativo un indicador interesante de la situación organizativa del FMLN. Al respecto podría manejarse la hipótesis de que el FMLN hubiera descuidado su lectura de la realidad salvadoreña y regional. Quizás los esfuerzos militares y el período de negociación con el gobierno absorbieron muchos de los impulsos reflexivos y analíticos del FMLN como coalición popular de vocación transformadora. Un elemento a favor de esta hipótesis se encuentra en la lectura que el FMLN hace de los acuerdos 10 años después de su firma respecto del proceso interno por medio del cual se configuró una estructura vertical de toma de decisiones que sobre la base de la lectura de la realidad política de la Comandancia General no solo ingresaron al proceso de negociación, sino que además legitimaron los resultados de este:

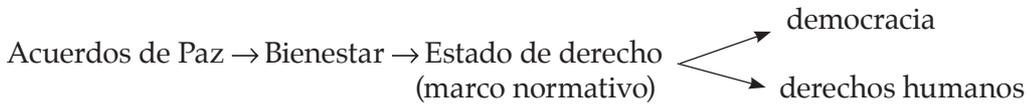
*“En mayo y junio de 1985, la Comandancia General (...) trazó la línea de avanzar gradualmente hacia un partido unificado y asumir como estratégica la alianza FMLN- FDR (...) Desde entonces la unidad fue cada vez más profunda. Las organizaciones miembros dejaron de elaborar líneas y planes propios, y pasaron a ejecutar las líneas y los planes elaborados por la Comandancia General. Así, con línea general, estrategia y planes comunes, se llegó al desenlace negociado de la guerra, a la ejecución de los acuerdos de paz y -hasta cierto punto- a las elecciones generales de 1994 y, en una carrera contra los tiempos políticos, el FMLN tuvo que transformar sus estructuras y fuerzas que funcionaron para la guerra, en estructuras y fuerzas para la lucha política y social.” (Comisión Nacional de Educación Política del FMLN, 2002)*

La imagen de que el conflicto ha llegado a su fin es presentada por ambos. Cristiani la vincula con la instauración de un régimen democrático caracterizado por “el libre juego de las ideas, el desenvolvimiento natural de los distintos proyectos políticos derivados de la libertad de pensamiento y de acción”, mientras que Handal la relaciona tanto con este como con la firma de los acuerdos, que “marca la culminación de una etapa decisiva en la (...) lucha del pueblo salvadoreño por sus ideales de libertad, justicia, democracia, dignidad y progreso” con lo que se presenta un “nuevo consenso que asegura a todos (...) iguales derechos de participación en la conducción del país” (Ídem.). Nuevamente el fin del conflicto se asocia no solo con el proceso de negociación, sino también con el papel que se asegura jugará el mecanismo político de competencia plural. Aquí nuevamente se hace patente la lectura politicista del FMLN respecto del conflicto sociopolítico salvadoreño y su resolución.

El tema de los derechos humanos del Estado de derecho está ausente del discurso de Handal, y en el de Cristiani se refleja en afirmaciones como que: “Queremos una democracia sin otras fronteras que las de una legalidad que sea en si misma profundamente democrática” o “Estamos comprometidos en la promoción integral de los derechos humanos no solo políticos, sino sociales y económicos”. Lo que si se encuentra en el discurso de Handal es una reiteración bastante frecuente de representaciones liberales como por ejemplo en la afirmación de que “Lo principal (...) es el fin de la hegemonía militar sobre la nación civil, el final de una (...) época durante la cual fueron ahogados los ideales liberales de los Próceres de nuestra Independencia”. Esta contradicción en la que el representante de la derecha rescata tanto los derechos liberales como los económicos y sociales mientras la comandancia general del FMLN se refiere solamente a los derechos civiles y políticos da cuenta del carácter retórico que podrían tener dichos discursos, así como de la débil lectura sociopolítica en la que se basan. Una y otra son causas, o al menos podrían serlo, de la común visión politicista y liberal de ambos actores.

**Discursos externos.** Es importante recordar que durante el enfrentamiento hubo algunos eventos que contribuyeron a la legitimidad del movimiento insurreccional y sus objetivos<sup>w</sup>. Sin este clima relativamente favorable la ofensiva militar del FMLN de noviembre de 1989 quizás no hubiera sido suficiente para despertar la anuencia a la negociación por parte de ciertos sectores de la derecha salvadoreña, y por supuesto bajo la mirada de la intervención estadounidense. Esta legitimidad y la valoración que se hace de los Acuerdos se pueden rastrear tanto en la *Declaración de Jefes de Estado y Gobierno*<sup>x</sup> como en la *Declaración del Secretario General de la ONU*, Dr. Boutros Boutros Ghali<sup>y</sup>. El primer documento valora la firma de los Acuerdos como el “inicio a una nueva etapa histórica en la vida de esa Nación, que amplía los horizontes de *bienestar común* para el pueblo salvadoreño, en un *marco de democracia y respeto a los derechos humanos* (énfasis mío).” La declaración anuncia que estos elementos arrancan efectivamente a partir del momento de la firma; la definición de los Acuerdos como un hito histórico con el que inicia un “nueva etapa” proyecta esta idea. Los elementos utilizados en esta declaración podrían presentarse así:

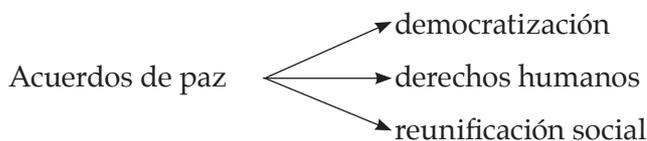
### Declaración de Jefes de Estado y Gobierno



Se trata de dos promesas modernas características: el *bienestar de la población* y la configuración de un *Estado de derecho* visto desde las nociones de democracia y derechos humanos; estas se articularían en un *marco* normativo que a partir de ese momento constituirá el principal referente regulador de la sociedad salvadoreña. La idea del *bienestar* es subsidiaria de un discurso elaborado a partir de las demandas de la izquierda electoral y armada de los últimos 20 años antes de los Acuerdos<sup>26</sup>. La mención de un *marco* lleva aparejada la valoración del Estado de derecho como forma de regulación del proceso político, lo que se expresa como imperio de la ley y es el que define el funcionamiento del régimen y las condiciones de la ciudadanía. Este constituye parte de un imaginario liberal que vincula las ideas de democracia y derechos con la ley civil, como expresiones y criterios de un orden social bueno<sup>27</sup>. Si contrastamos este discurso político con el discurso teórico que desarrolla Dahl en torno al concepto de democratización, podemos encontrar como elemento común la idea del *Estado de derecho*. Para el autor este constituye una condición central e indispensable para la consolidación de la configuración del régimen democrático; es el que garantiza tanto la efectiva pluralidad (participación y debate) como la efectiva ciudadanía (derechos e instituciones)<sup>28</sup>.

Por otra parte, el Secretario General de la ONU retoma en su declaración oficial lo que el Acuerdo de Ginebra definió como el objetivo de las negociaciones (fin del conflicto armado, democratización, respeto ilimitado de los derechos humanos y reunificación de la sociedad salvadoreña). El argumento podría presentarse así:

### Declaración del Secretario General de la ONU



Presenta una noción de democracia fundamentada en un discurso liberal sobre democratización, lo que se evidencia cuando se hace referencia a la “enseñanza” de los procesos de negociación, a saber, que a partir de este momento “las *estrategias nacionales de gobierno* deben establecerse con la *participación de diferentes sectores* de la sociedad” (énfasis nuestro). Desde el discurso liberal sobre poliarquía, la participación está estrechamente vinculada con la noción de oposición; según Dahl, la participación como lógica democrática, aunada a la existencia de un clima de debate, es la forma para que la oposición se exprese políticamente y por lo tanto para que el conflicto social se canalice institucionalmente (1989, pp. 13-26). Dicha participación se encuentra anclada,

como se evidencia en el contenido de los Acuerdos y en el propio discurso de Dahl, al régimen de partidos políticos bajo lógica representativa y a la existencia de un ente fiscal imparcial (tribunal electoral). Se trata, en última instancia, de la configuración de un sistema representativo pluralista de competencia electoral. Por otro lado, la idea de un Estado de derecho como requisito para el funcionamiento de un régimen democrático y para la efectividad de los derechos humanos y su relevancia en los Acuerdos, se encuentra tanto en la referencia del secretario a las principales reformas políticas y jurídicas de los mismos<sup>29</sup>, como la afirmación de que

*“la implantación de estrategias de gobierno tendientes a acrecentar la dignidad y el bienestar de los hombres (sic) sólo puede ocurrir en un clima de democracia genuina, imperio de la ley y respeto de los derechos humanos (...) Desde estos puntos de vista, los acuerdos de hoy son una ocasión para congratular al pueblo salvadoreño.”*

En este discurso, el valor de la ley está en que articula todos los demás valores; constituye, tal y como argumentan los presidentes de los países presentes en el evento y que acompañaron de cerca el proceso, un *marco* bajo el que se despliegan tanto la democracia como los derechos. Este marco los define y garantiza jurídicamente (aunque no políticamente) y constituye la imagen de una sociedad bien ordenada según el discurso republicano moderno. La importancia del Estado de derecho para el funcionamiento del régimen democrático (para la consolidación del proceso de democratización) y para la efectividad de los derechos humanos queda así sentada.

El último elemento de la declaración de Boutros Ghali consiste en un llamado sobre la necesidad de reconocer y legitimar internacionalmente los Acuerdos como una salida al conflicto que traerá libertad y civilismo. En este sentido, el secretario general asume una postura legitimadora frente a la experiencia salvadoreña y sus resultados. Textualmente afirma

*“Cuando vemos a una sociedad como la de El Salvador decidida conscientemente a fortalecer sus instituciones de libertad y gobierno civil, podemos percibir la necesidad de que la comunidad internacional demuestre su solidaridad y su apoyo. Esto es una cuestión de principio; pues el imperio del principio que queremos reivindicar internamente también debe ser defendido internacionalmente.”*

La noción de “imperio del principio” hace referencia a la cuestión del Estado de derecho como fundamento de una sociedad bien ordenada en un sentido moderno. Se trata, en su forma, de una normatividad con sentido retórico enunciada desde un lugar de autoridad (ONU). Constituye tanto un reconocimiento como una exigencia; la legitimación de un criterio que se reconoce en el proceso pero que también se enuncia desde una postura de autoridad. Lo que según el secretario hace de los Acuerdos un documento que merece “solidaridad y apoyo” internacional es que va dirigido a “fortalecer” las “instituciones de libertad y gobierno civil”.

La noción de derechos humanos presente en ambas declaraciones tiene como antecedente normativo la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. Este documento mezcla dos nociones distintas de derechos humanos; por un lado, una fundamentada

desde el discurso liberal del siglo XIX y que se concreta jurídicamente en los llamados *derechos civiles y políticos*, y por otro, la que surge durante los siglos XIX y XX desde la resistencia y respuesta a muchas de las instituciones liberales de raíz capitalista y sus consecuencias sociales. Según esta última se configuran los denominados *derechos económicos, sociales y culturales*. En su declaración, Boutros Ghali hace un llamado a “esforzarse por realizar los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, la cual considera que “abraza un concepto de los derechos humanos que vincula los derechos económicos, sociales y culturales en una relación interdependiente e indivisible con los derechos civiles y políticos. Sólo con estas estrategias orientadas al pueblo podemos esperar reducir las raíces del conflicto.”

Los derechos civiles y políticos, cuyo fundamento es presentado por Locke<sup>30</sup>, tienen una *forma negativa*: constituyen fueros ciudadanos que no deben, según la ley civil como expresión de la ley natural y de la razón, ser violentados. En este sentido, su garantía no está fundamentada en una acción del Estado, sino en una omisión. Gallardo es quien presenta esta lectura, a partir de la que afirma que para Locke la función del gobierno civil es la de proteger y garantizar derechos naturales que vienen dados de la condición natural del ser humano (por lo que su judicialización y resguardo implican un acto racional) pero que esta condición natural se expresa para Locke como una trama de relaciones sociales de producción y una división social del trabajo y no como una esencia contenida en cada individuo<sup>31</sup> (2000(b), pp. 171-174). El segundo conjunto de derechos tiene una *forma afirmativa* en la que el Estado debe actuar para garantizarlos. Ambas nociones, sin embargo, se presentan articuladas por medio de la idea de democracia como régimen político que garantiza y se fundamenta en derechos, de ahí la centralidad asignada al Estado de derecho tanto en el discurso teórico de Dahl como en el discurso político en torno a los Acuerdos de paz.

**Reformas.** La configuración de un régimen cuya estructura institucional estuviera acorde con la noción de poliarquía pasaba, en el momento en que se firman los acuerdos, por tres niveles. Primero por el grado de transformación de los cuerpos de seguridad desde organismos altamente autoritarios, represivos y autónomos, a instituciones transparentes con vocación de fortalecimiento de derechos y sometidos a un estricto y permanente control civil. Segundo, por la creación y consolidación de un conjunto de instituciones que garantizaran el principio de división de poderes y la garantía y efectividad de los derechos (fortalecimiento de la autonomía e independencia del TSE y la CSJ). Tercero, por la inauguración de un sistema electoral que incorporara los actores involucrados en el conflicto y constituyera la forma exclusiva de resolver la oposición mediante la idea del pluralismo, la representación (mecanismo de participación), la alternancia y la representación política (Acuerdos de Chapultepec, 1992).

Las reformas a la Fuerza Armada buscaban definir con claridad el sometimiento de la Fuerza Armada al poder civil. En este marco es que se propone la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) “para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública (...), bajo la dirección de autoridades civiles, independiente de la Fuerza Armada y adscrita a un Ministerio distinto” (Acuerdo de México, 1991). También plantea la formación profesional de los cuerpos de defensa y de seguridad haciendo énfasis en la dignidad humana y los valores democráticos, el respeto a los derechos

humanos y el sometimiento a las autoridades constitucionales. El discurso liberal se puede ver reflejado, por ejemplo, en los que el documento oficial de los acuerdos presenta como principios doctrinarios de la PNC:

1. Principio democrático de la noción de seguridad pública como servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social y subordinada a las autoridades constitucionales.
2. El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no podrá verse menoscabado por la actuación policial.
3. Los miembros de la Policía Nacional Civil respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
4. Ningún miembro de la PNC podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como justificación.
5. Protegerán el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, y ante la necesidad de dispersarlas utilizarán los medios menos peligrosos y únicamente en mínima medida.
6. Será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a todo partido.

Estos principios resultan muy significativos en términos de las políticas estudiadas pues, como se verá en el siguiente acápite, los operativos represivos de la PNC en el marco del Plan Mano Dura entran en conflicto con derechos como los de asociación, reunión y libre tránsito, y evidencian subordinación al discurso de oficial sobre el problema, el cual además tienen un marcado sentido partidario. Esto da cuenta no solo de lo inacabado del proceso de democratización, sino también de una distancia fundamental entre el discurso de los Acuerdos, y el proceso de formación de la LAM y el PMD, que pasa por los niveles más fundamentales.

En materia de sistema judicial y derechos humanos, las reformas versan sobre la organización de la Corte Suprema de Justicia y la elección de sus magistrados, con el objeto de darle mayor independencia, eficacia y autonomía presupuestaria. Sobre las transformaciones al Sistema Judicial, los Acuerdos de Chapultepec recogen las reformas constitucionales acordadas en los Acuerdos de México. Sus objetivos iban en dos sentidos: por un lado, garantizar la independencia del Poder Judicial respecto de los otros poderes del Estado; por otro lado, configurar un órgano que tutelaré los derechos humanos garantizados en la norma constitucional (Acuerdos de paz, 1992). Estas reformas también son centrales en el presente estudio, pues la independencia de poderes, particularmente en relación con la labor de los administradores de justicia, se ve profundamente violentada en el proceso de formación de la LAM y el PMD.

Respecto del régimen político y el sistema electoral, las reformas iban dirigidas a crear el Tribunal Supremo Electoral como autoridad administrativa y jurisdiccional rectora en materia electoral. Además se acompañaban de legislación secundaria para asegurar una conformación pluralista del este en términos de partidos políticos. Este pluralismo debía traducirse en efectividad, independencia y participación equitativa

en los órganos electorales, así como la fiscalización, control y transparencia de las acciones del tribunal. Sobre la reforma al Sistema Electoral, los Acuerdos reafirman el papel de autoridad administrativa y jurisdiccional suprema en lo electoral y el compromiso de que en su composición no predomine ningún partido o coalición de partidos.

En setiembre de 1991 se firma en la sede de la ONU el Acuerdo de Nueva York, donde se establecen compromisos fundamentales como la incorporación de miembros del FMLN a la PNC, la reducción, depuración y profesionalización de las fuerzas armadas y la eliminación de las fuerzas especiales. Adicionalmente, este documento define la fecha para la firma definitiva de los Acuerdos de Paz, que se dio en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992. Este constituye el punto culmen del proceso de negociación y según los principales actores del mismo y el inicio del proceso de democratización en El Salvador.

## Ley Antimaras y Plan Mano Dura: matando hormigas

*Iniciamos el proceso de democratización del país  
y creamos una nueva institucionalidad, cuyos  
más notables ejemplos encontramos ahora en una Policía Nacional Civil respetuosa  
y al servicio de la ciudadanía y en ese nuevo papel histórico que con valentía  
y responsabilidad ejerce nuestra querida Fuerza Armada.*  
Francisco Flores (2002)

**Antecedentes.** Vistos desde el ámbito de la política, los diez años posteriores a la firma de los Acuerdos se caracterizan a grandes rasgos por un proceso de acumulación y crecimiento de la derecha, tanto en términos de su hegemonía en los principales espacios del aparato estatal como de la aplicación del proyecto neoliberal, frente a un debilitamiento de la izquierda electoral visible tanto en su poca presencia en dicho aparato como en su discurso político<sup>32</sup>. También se aprecia una fuerte vinculación entre un gobierno central que desde 1989 ha estado dominado por el mismo partido político y los principales medios de comunicación. Esta es particularmente notoria en el caso estudiado y se caracteriza por una función de reproducción “en altoparlante” del discurso oficial.

Desde el ámbito social El Salvador presenta una evolución desfavorable. Por un lado, el índice de desigualdad (índice de Gini) aumentó de 0,5 a 0,52 respecto de los ingresos per cápita dentro de los hogares (Sojo, Ana et. al. 2007, p. 172). Por otro lado, algunos índices de violencia y criminalidad generados desde la categoría de “inseguridad ciudadana”<sup>33</sup> y que contemplan la tendencia de la década de los 90, muestran un aumento tanto en la tasa global de criminalidad (del 33.1%) como en su percepción (89% de la población asegura que la inseguridad aumentó desde inicios de los 90) (Ibíd. p. 126). Es importante mencionar asimismo que la tasa de victimización por hogar de El Salvador para la década de los 90 es la segunda más alta de la región (47%) solo superada por Guatemala (55%) (PNUD, 1999). En los primeros años del siglo XXI, según datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador, el total de delitos denunciados y la tasa de delitos por 100 mil habitantes aumentaron levemente y se estabilizaron en los

años posteriores (CIDH, 2004). De esta forma, cuando las políticas estudiadas ingresan en la agenda del gobierno existe un clima social de inseguridad, tanto a nivel de victimización como de criminalidad, que viene en aumento desde inicios de la década. Resulta muy significativo tomar esto en cuenta a la hora de analizar el discurso del gobierno y al conocer la forma en que este es reconocido o aceptado por gran parte de la población<sup>34</sup>.

Desde la perspectiva del discurso, el proceso de formación de la LAM y el PMD puede analizarse a partir de tres momentos que podrían denominarse *declaratoria de guerra*, *estado de guerra* y *retórica revelada*. Estas nociones no son categorías estancas o cerradas que puedan asociarse a etapas o circunstancias cronológicas. Constituyen más bien imágenes que sirven para ilustrar rasgos del discurso o los discursos que se construyen desde el gobierno en torno a la formación y legitimación de la LAM y el PMD. Sin embargo, también contienen elementos propios del proceso institucional e incluso se pueden definir hechos que marcan puntos de inflexión que pueden asociarse con los momentos del discurso. En este acápite busco caracterizar dichos momentos, tanto desde la óptica del discurso como desde el ámbito institucional (particularmente respecto de las relaciones entre los poderes del Estado), con el fin de presentar los principales elementos discursivos e institucionales del proceso de formación, para luego contrastarlos con los que se identificaron como parte del discurso oficializado en torno a la firma de los Acuerdos de paz en 1992 y sus principales reformas.

**Declaratoria de guerra.** El 8 de enero del 2003 el gobierno y la PNC anuncian que será prioridad para ese año atender el “problema de las maras” (EDH, 2 de enero de 2003). Las principales acciones que presentan son el aumento de las operaciones represivas, que incluyen tareas conjuntas con el ejército y un paquete de iniciativas de ley para endurecer todo lo respectivo a delitos de menores y de pandilleros. Sobre estas últimas se resaltan dos objetivos centrales: juzgar a menores como adultos y prohibir la pertenencia a una pandilla. Para finales de enero los grupos de tarea conjunta en el país habían aumentado de 9 a 23 y las operaciones represivas se llevaban a cabo por todo el territorio nacional y se extienden durante los meses de marzo, abril y mayo (Ibíd., 31 de enero de 2003). Un evento muy importante en medio de este proceso es cuando el presidente de Honduras, Ricardo Maduro, declara el 2 de julio que iniciarán fuertes acciones contra las denominadas “maras” que irán también en torno a su captura e ilegalización; el discurso de Maduro insiste en la necesidad de prohibir a las pandillas y de “liberar” los barrios en los que estas operan. Esto resulta muy significativo pues proporciona muchos de los elementos discursivos que posteriormente el gobierno salvadoreño utilizará, como por ejemplo la afirmación de que las pandillas “no deben existir” y que si lo hacían que sea “contra la ley”, dado que “permitir la existencia de maras criminales es una amenaza al estado de derecho” (EDH, 2 de julio de 2003).

Uno de los elementos más significativos de esta semejanza entre el discurso de Maduro y el de Flores se encuentra en la noción de pandilla como lugar social cerrado por desnaturalizado y en la atribución a sus miembros de un carácter absolutamente determinado. Para Maduro los pandilleros son “jóvenes que están atrapados, sin la posibilidad de salir. Los que intentan renunciar, sufren represalias. Y la única forma

que ellos salgan con vida es a través de la disolución total de esas bandas criminales y, por tal razón, es imprescindible prohibirlas en forma total” (Ídem.). La respuesta, representada incluso como salvación a los “mareros”, es prohibir su existencia, lo que además pasa por la esencialización de las persona y su reducción unidimensional (los pandilleros no son hijos, ni padres, ni jóvenes, ni niños). En el caso del gobierno salvadoreño esta visión de la pandilla como espacio irrecuperable se muestra en el carácter retórico del discurso de la reinserción y la rehabilitación<sup>35</sup>.

Con las iniciativas de ilegalizar a las pandillas y su complemento: la represión y persecución policial-militar, se sientan las bases para la construcción discursiva de un *otro*, alguien al que hay que aniquilar o neutralizar. Esta necesidad es decantada por la amenaza que estos otros representan para el *orden social bueno*. Dado que para la sensibilidad oficial lo que amenaza es la propia existencia de estos grupos, el elemento amenazado no es particular aunque se construye discursivamente desde ahí (robo, homicidio, violación, etc.). Como indicarán posteriormente algunos abogados en el calor de la discusión en torno a la LAM, el delito de formar parte de una pandilla no es concreto y por lo tanto no puede ser tipificado, debido a que no se está protegiendo ningún bien jurídico y en ese sentido resulta indeterminado<sup>36</sup>. En otras palabras, para el gobierno lo que está en riesgo no son bienes ni vidas, sino un orden social<sup>37</sup>. Sin embargo, como se verá más adelante, este orden naturalizado es socialmente construido, por lo que sus normas dan cuenta de lógicas sociales y de los mecanismos por medio de los cuales estas se reproducen.

**Estado de guerra.** Este momento del proceso de formación de la LAM y el PMD tiene como ámbitos la Asamblea Legislativa y el gobierno central, y puede analizarse a partir del momento en que Flores lanza el PMD y la LAM (acompañada de un paquete de reformas al Código Penal y Procesal Penal). Según el propio presidente, el primero buscaba la “desarticulación de las pandillas y la encarcelación de sus miembros” y tendría como principales acciones las tareas conjuntas de la PNC y la Fuerza Armada. La iniciativa de ley y el paquete de reformas buscaban, según Flores, terminar con la “actitud pasiva, protectora de los delincuentes que ha generado una serie de leyes que no protegen a los ciudadanos”. El discurso de Flores es enfático en señalar que no existe un “marco legal adecuado para erradicar esta amenaza criminal”, por lo que la LAM viene a resolver estos vacíos y debilidades tipificando como delito “el solo hecho de pertenecer a cualquiera de estas organizaciones violentas” (EDH, 24 de julio de 2003). Recordemos que días antes el gobierno aseguraba que son los ciudadanos los que ejecutan casi la totalidad de los homicidios en el país, lo que pone en evidencia que representar el combate a las pandillas como protección a la ciudadanía tiene, al menos en términos de la vida humana, un carácter retórico.

Para Flores estas acciones constituyen más una defensa que un ataque en lo que define como una “batalla” entre los ciudadanos y los criminales (Ídem.). Dado que el carácter de las “maras” es criminal, su existencia es antinatural y atenta contra la sociedad y su orden bueno. Este orden bueno se expresa en la sociedad civil bien ordenada (bien portada), lo que explica que Flores afirme que “A mí lo que me importa es la ciudadanía, no el bienestar de los criminales”. La oposición ciudadanía-criminales y su consecuente ciudadanía-maras, que se vuelve común en el discurso del gobierno en todo el proceso de formación, da cuenta de la asignación de un carácter antinatural

a los miembros de las pandillas y por lo tanto de su condición de *no-ciudadanos*. Se configura a la “mara” como *los otros*, los que están fuera (imaginario moderno del Estado-Nación), fundamento de la construcción ideológica de no-ciudadanos. Se genera entonces la naturalización de las maras como delincuentes-criminales para justificar su ilegalización y exterminio, para sustraerles su carácter ciudadano.

La noción de sujetos que pierden su condición de ciudadanía es heredera de un discurso liberal que postula, desde una perspectiva contractual, la configuración de un *estado civil* como orden bueno que expresa un *estado natural* regido por una suprema *ley natural*. El fundador de este imaginario es el pensador inglés John Locke. La misma oposición ciudadano-criminal presente en el discurso político de Flores se encuentra en el discurso filosófico de Locke:

*“Así como cada uno está obligado a preservarse a sí mismo, y a no abandonar voluntariamente el puesto que ocupa, por idéntica razón cuando su propia preservación no está en juego, está obligado (...) a preservar al resto de la humanidad, (...) salvo cuando se trate de hacer justicia a un delincuente.” (Locke, 1997, p. 23)<sup>38</sup>.*

Y más adelante,

*“todo hombre, en estado de Naturaleza, tiene el poder de matar a un asesino (...) para proteger a los hombres del ataque del criminal, que habiendo renunciado a la razón (...) le ha declarado la guerra a toda esa humanidad” (Ibíd., p. 26).*

Otro punto de encuentro entre ambos discursos se encuentra en lo referente a la respuesta o solución a la existencia de estos seres antinaturales, “degenerados”, con miras a restablecer el orden social. La iniciativa de ilegalizar, perseguir y capturar a los “mareros” es muy semejante a la idea de Locke de que “Un hombre destruye a otro que le hace la guerra, o al que descubre como enemigo de su ser, por la misma razón que mata a un lobo o a un león” (Íbid. p. 31), lo que en el marco de la sociedad civil se expresa como cometer el “crimen de violar la ley y apartarse de la justa regla de la razón” (Íbid. p. 25). Este discurso se extiende a otros funcionarios como el jefe de la bancada de ARENA que luego de la presentación de la LAM a la Asamblea Legislativa afirmó que “vamos a respaldar a la ciudadanía honrada y que se merece el respaldo del Estado”, refiriéndose a su respaldo a la ley (EDH, 25 de julio de 2003).

Los sectores de la oposición reaccionaron de manera diversa al anuncio de la LAM. Quien muestra el rechazo más categórico es la fracción legislativa del FMLN, que señala que en la ley “hay elementos que caerían en lo inconstitucional”, posicionando un tema que será estructural en la discusión y que terminará por resolverse con el pronunciamiento de la CSJ. Por su parte, otros actores políticos como la procuradora de derechos humanos y el presidente de la CSJ explicitaron objeciones a la iniciativa. La primera por temor a que “se militarice el país” y que se “invente el problema de las maras”, y el segundo debido a que el “Órgano Ejecutivo no consultó a Sector Justicia sobre PMD y LAM” (Ídem.). En este punto empieza a percibirse de manera más clara la presión e intromisión del poder Ejecutivo en el Legislativo, por medio de la solicitud permanente a los diputados de la oposición de aprobar la LAM cuyo objetivo principal

consiste en declarar ilegales las pandillas juveniles. Los medios de comunicación juegan en este sentido un papel muy importante.

A mediados de agosto Flores critica a los diputados por no aprobar la LAM: “Los políticos de oposición, frente a esta clara e inminente amenaza, nos niegan las facultades para proteger a la población”; “Todos los salvadoreños debemos luchar para que los partidos políticos de oposición aprueben la ley que todos necesitamos para vivir con seguridad” (EDH, 16 de agosto de 2003). La urgencia del presidente se debe no solo a un interés político-electoral, como confirma un documento oficial del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA (COENA) expuesto por los medios de prensa (EDH, 13 de agosto de 2003), sino también al hecho de que el PMD empieza a demostrar una alta ineffectividad en términos de desencadenar procesos judiciales que terminen en sentencia. Frente a esto la aprobación de la LAM es representada por el gobierno como un requisito para que el PMD empiece a dar mayores resultados, descartando el señalamiento de algunos abogados<sup>39</sup> en torno a la inconstitucionalidad de prohibir una pandilla debido a los derechos de reunión, asociación y libre tránsito.

A finales de agosto, la oposición presenta 10 propuestas de reforma al Código Penal, 2 al Procesal Penal como marco jurídico para la aplicación del PMD, iniciativa que Flores critica por “cosméticas”<sup>40</sup>, pero que el 4 de setiembre son aprobadas por la Asamblea Legislativa. La posición del presidente frente a estas reformas se vuelve claramente intransigente en el sentido de eliminarlas y sustituirlas por la LAM. La insuficiencia de las reformas se justifica, según Flores, porque los pandilleros no son “adolescentes descarriados (...) Para eso tenemos programas de reinserción y de rehabilitación (...) estamos hablando de criminales”, “hay jovencitos que empiezan a asesinar a los 11, y no me digan a mí que esta persona, que ha violado, o que le falta un mes para cumplir 18 años, tenemos que tratarle con manos tibias. Esa persona es un criminal y tenemos que agarrarle y apartarle de la sociedad” (EDH, 6 de setiembre de 2003). A principios de octubre Flores veta las 10 reformas de la oposición y una nueva propuesta de la LAM. Al respecto sostiene que la omisión de la palabra “mara” en la redacción no permite que se persiga y procese a los miembros y líderes. En un mensaje de cadena de radio y televisión antes de la sesión de plenario que conocerá su nueva propuesta de ley y el paquete de reformas Flores declara que:

*“Hoy la Asamblea Legislativa debe votar para decidir si será o no delito pertenecer a una mara criminal (...). El resultado dependerá de la voluntad de los partidos políticos de la oposición, FMLN, el PCN, y el CDU-PDC, para apoyar el PMD, (...) de la decisión de los diputados depende si la PNC podrá encarcelar a las maras criminales, (...) lamentablemente, los partidos de la oposición han preferido insistir en cambios cosméticos que no tienen el peso necesario para hacerle frente a este agudo problema. (...) No queremos creer que es por propósitos electorales que los partidos políticos de la oposición están negando al gobierno, a la policía y a las FF.AA. las leyes y recursos necesarios, (...) no queremos creer que creen de verdad que grupos criminales como la mara 18 y la mara salvatrucha tienen derecho de existir. (...) Debemos dejar claro que en El Salvador todos estamos unidos para erradicar a las pandillas violentas y llevar seguridad a la familia salvadoreña”* (EDH, 3 de octubre de 2003)

**Retórica revelada.** La iniciativa fue apoyada por 79 votos; esto significa que en términos de la correlación parlamentaria se pasa de una situación en la que la LAM

cuenta tan solo con los votos de ARENA (43) a una donde una amplia mayoría formada por ARENA y el PCN vota a favor de la ley. Este resultado da cuenta del proceso de presión del ejecutivo sobre algunos diputados, que es incluso denunciado en el propio plenario durante la discusión de la ley. El diputado del PCN, José Antonio Almendariz Rivas, expresó que no iba a votar “porque sea verdad la ley, porque en verdad sea necesaria, sino para poner en evidencia tanta mentira vertida a través de los medios de comunicación”; asimismo su compañero de fracción, Dagoberto Marroquín, declaró que

*“ha habido una campaña demoledora contra los diputados de esta Asamblea, a pesar de que nosotros seguíamos la línea del foro donde llegaron los que saben hacer leyes y nos indicaron que es lo que teníamos que hacer para arreglar esta Ley de Maras (...) hemos hecho 150 reformas a todas las leyes que nos han pedido que reformemos, nunca le negamos nada al Ejecutivo (...) hemos visto en la t.v. salvadoreña como el señor Presidente ha pedido encarecidamente a los diputados que aprobemos la Ley de Maras, nosotros hemos dado quizás instrumentos más eficaces, pero la campaña demoledora sigue en todos los medios a disposición (...) no somos ignorantes, conocemos la realidad de la Ley, sus incongruencias, sus contradicciones, también que está en contra de Convenios Internacionales; pero no podemos nosotros continuar con ese ataque demoledor en una campaña preelectoral que indiscutiblemente está bien montada” (Actas oficiales de la sesión plenaria ordinaria No. 22 del día jueves 9 de octubre de 2003).*

Al conocer el resultado Flores lamentó la tardanza con que la Asamblea Legislativa aprobó la ley y expresó temor de que la oposición y los jueces entorpezcan su uso: “Es una aprobación que va a ser sabotada, que van a buscar declararla inconstitucional y van a buscar no aplicarla”. Ya a mediados de octubre los sobreseimientos de los pandilleros aprehendidos durante los operativos del PMD se volvieron sistemáticos, y los casos que llegaron a sentencia fueron muy pocos, cerca del 5% (Martínez, sf., p. 3). Al respecto Flores acusó a los tribunales de “tener una actitud de protección a los criminales”, de colocarse “del lado del criminal”. Asimismo criticó que “hay una estructura legal que le da instrumentos al sector político y a los jueces para tener una actitud de protección a los criminales y no una protección hacia los ciudadanos”, “no es posible que los jueces presten mayor importancia a protección de mareros que a los derechos de las víctimas” (EDH, 18 de octubre de 2003). Esta constituye la misma crítica que se les hizo a los diputados de oposición reiteradamente a través de los medios durante el proceso legislativo de la LAM. La presión del ejecutivo sobre el poder judicial resulta clara. Para el presidente la normativa aprobada no violenta algunos derechos civiles (reunión, asociación, tránsito, etc.) como indican los jueces en sus acciones, dado que “esas libertades están contempladas para otro tipo de ciudadanos: es el derecho del ciudadano honrado, no es el derecho de asociarse libremente para los criminales”. Se mantiene el discurso basado en la identificación de no-ciudadanos, de personas que por atentar contra el orden social pierden sus fueros ciudadanos.

Algunos jueces agrupados en el “Foro de Jueces Democráticos Independientes” caracterizan las presiones de Flores como una “incitación” del Ejecutivo y lo exhortan “a desistir de su afán de confrontar a las víctimas de ésta clase de delincuencia con los jueces” (EDH, 20 de octubre de 2003). El argumento de esta organización profesional se basa en un principio jurídico constitucional y pilar del Estado de derecho: que los jueces puedan aplicar o no leyes luego de evaluar su apego a leyes superiores;

que puedan libremente ejercer esta prerrogativa está en la base de la división republicana de poderes. Asimismo, la CSJ se pronuncia ante las críticas de Flores, y en buena medida como respuesta a una solicitud expresa de varios sectores de jueces salvadoreños, indicando que “es el momento de rechazar toda injerencia”, “todo juez es independiente y nadie puede ordenarle lo contrario a aquello que la Carta Magna le prescribe”, “toda actuación debe realizarse dentro del marco jurídico constitucional del país” (ídem.).

En un intento por zanjar el debate, Flores lanza a inicios de noviembre una reforma al artículo 6 de la LAM que expresamente establece que es delito ser marero: “lo que quisiéramos que dijera el artículo 6 es: ‘que en este país ser mareros es un delito’ (...) Nuestro interés es eliminar los pretextos”. La reforma también incluía la solicitud de tribunales especiales: “hemos detectado que muchos jueces no aplican LAM porque tienen miedo, (...) vamos a pedir a la Asamblea Legislativa que sugiera al presidente CSJ designar tribunales en cada departamento para manejar procesos de mareros”. Según el presidente los cambios a la ley buscaban “hacer más sencilla su interpretación y aplicación por parte del Poder Judicial”, así como “eliminar el texto que sirve de pretexto a los jueces que no quieren procesar a los mareros”. Las reformas son aprobadas por 43 votos (ARENA y PCN). A mediados de noviembre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos presenta una demanda de inconstitucionalidad contra la LAM. Esta acción constituye un incremento en las tensiones entre poderes y entre actores institucionales. La LAM es declarada inconstitucional por la CSJ y el PMD termina muy cuestionado por sus resultados, dado que durante casi un año de aplicación los niveles de sobreesimiento alcanzaron cerca del 90% respecto de las detenciones.

## La “otra” guerra y el estado de guerra: el mito del consenso

*Al transgredir la ley natural, el culpable nos está diciendo que vive  
bajo otra ley que la de la razón y de la común equidad*  
John Locke, Tratado sobre el Gobierno civil

*Locke resulta fácilmente aceptable como parte del “sentido común” y de la existencia efectiva o deseable de todos los días. Sus representaciones parecen existir en la institucionalidad cotidiana, aunque esta falle o se carencia.*

Helio Gallardo, John Locke y la teoría del poder despótico

**El mito del consenso.** Recordemos que los Acuerdos de Ginebra firmados el 4 de abril de 1990 establecen como propósito del proceso de negociación: “terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.” (Acuerdos de Ginebra, 1990). Este argumento nos presenta, como se mencionó anteriormente, dos momentos consecuentes a los Acuerdos: un primer momento caracterizado por el fin del conflicto armado, y un segundo momento que consiste en el proceso de democratización del país, la garantía de derechos humanos universales y el consenso nacional. La idea de consenso viene directamente

asociada con el sentido central de los Acuerdos, que es proporcionar la imagen de que existen puntos de encuentro entre los actores enfrentados. Solo sobre la base de estos puntos resultarían verosímiles acuerdos legítimos con capacidad de extenderse desde la negociación de la paz a la construcción de un régimen democrático como se perfila en los discursos. En otras palabras, solo a partir de puntos de encuentro es posible articular un emprendimiento común como la configuración de una institucionalidad democrática; resulta por tanto fundamental elucidar si esos puntos se reflejan en la institucionalidad configurada, o si constituyen una imagen retórica.

La noción del consenso nacional se presenta tanto en las declaraciones de Boutros Ghali y los Jefes de Estado como en las de Handal y Cristiani. En el caso de los primeros la representación de consenso pareciera incluso extenderse a los conflictos fundamentales entre los actores, sobre todo visto desde los Acuerdos como el punto de arranque del régimen democrático, con lo que la firma vendría a significar el fin de los conflictos sociales que gestaron el enfrentamiento armado. En este sentido la declaración de Boutros Ghali es la más clara:

*“La larga noche de El Salvador está llegando a su fin. Los acuerdos cuya firma estamos a punto de atestiguar anuncian una nueva era para un país profundamente perturbado. (...) Un nuevo y mucho mejor El Salvador surgirá de estos acuerdos cuya aplicación pondrá fin al conflicto armado salvadoreño.” (Declaración oficial del secretario general de la ONU, 1992).*

Respecto de las declaraciones de Cristiani y Handal, este último es el que de manera más clara expresa la identificación de la democracia y la paz con un consenso nacional que funciona como integrador social y sobre el que existe plena conformidad desde el FMLN. Afirma que para el FMLN los “Acuerdos (...) contienen el diseño del nuevo país que deseamos (...) de la vida que queremos vivir los salvadoreños” y que estos constituyen un “nuevo consenso que asegura a todos sus hijos iguales derechos de participación en la conducción del país”. Nótese que subyace una consideración del carácter universal de la ciudadanía como régimen de fueros y derechos, sobre la base de una imagen de igualdad jurídica. Este imaginario, como ya se mencionó anteriormente, no es coherente con el discurso del FMLN antes de los Acuerdos, que tenía más relación con un imaginario revolucionario basado en una lectura marxista de la realidad desde la cual el conflicto, principalmente el de clases, se presenta como un momento fundamental de la construcción de una experiencia de igualdad social; este conflicto, como lo podría sospechar cualquier actor político que realice una lectura marxista del proceso de los Acuerdos, no queda resuelto con el fin de la guerra. Por lo tanto, resulta muy significativo en términos de la imagen proyectada a amplios sectores simpatizantes o militantes del FMLN que un comandante general anuncie que los Acuerdos inauguran la época de la igualdad, la participación y “la vida que queremos”.

La misma imagen de una sociedad reunificada donde todos participan del proceso de gobierno se encuentra en el discurso de Cristiani, cuando anuncia que “si antes hablábamos de democracia incipiente ahora podemos decir que la democracia salvadoreña nos pertenece a todos”, esta es “una democracia estable y consistente y (...) estamos seguros de que (en) la nueva etapa que iniciamos todas las fuerzas políticas y

sociales, podemos trabajar en conjunto para el beneficio del país como El Salvador se lo merece". Se eleva la imagen de la construcción conjunta y consensuada de un régimen democrático donde los principales actores, que antes se encontraban enfrentados sobre diferencias fundamentales, ahora se presentan como aliados que se reconocen ya no como parte de fuerzas sociales con demandas y necesidades, sino de fuerzas electorales que representan preferencias ciudadanas. Todo, como asegura Handal, "con el firme propósito de dar comienzo a la unificación de la familia salvadoreña".

**La otra guerra.** Con los Acuerdos de paz de 1992 nos encontramos frente a un discurso alrededor del cual se construye una imagen de consenso sobre la base de nociones que se presentan como unitarias. El consenso, que en este caso se dibuja principalmente sobre nociones liberales, funciona como una representación de *ausencia de conflicto* donde el evento traumático (guerra), gestado en condiciones profundas de El Salvador como formación económica y social, es declarado (enunciado) acabado. En este mismo movimiento, la noción de consenso opera también sobre el conflicto, lo que se refleja en la promesa de la paz, el bienestar y la dignidad que están por venir. En realidad se puede afirmar que muchos de los conflictos sociales que impulsaron la insurrección popular y la reacción de la derecha (distribución de la tierra y de otras formas de propiedad, flexibilidad laboral, represión militar, etc.) no han desaparecido en lo absoluto en El Salvador e incluso se han agravado. Durante la paz han muerto más salvadoreños y salvadoreñas que durante la guerra, lo que sugiere que para *algún* El Salvador la guerra no se detuvo, simplemente ha tomado *otra forma*.

Esta otra forma se planta sobre una realidad profundamente escindida que escapa a toda categorización homogénea y a la que contribuye a reproducir; recupera la imagen de *estado de guerra* de Locke, y lo expresa institucional y discursivamente como una tensionalidad constitutiva de la sociedad salvadoreña que se ve ocultada o disimulada por un discurso que la naturaliza e incluso, como en el caso estudiado, hace de sus resultados los chivos expiatorios del sistema. Para Locke el estado de guerra constituye una situación estructural, así como una amenaza permanente, el constante acecho del enemigo, y enfrentarla implicaría una respuesta también estructural, determinada por la efectivización de relaciones de autoridad que expresan un poder cuya forma es redondamente antidemocrática. Se trata de aquellas relaciones que caracterizan el orden bueno. Las políticas estudiadas son producto de esta lógica para la que la paz constituye la permanencia de *lógicas de dominio* o formas de poder discriminatorias asentadas en la eliminación, por medio de la guerra, de todos aquellos que las amenacen. Recordemos que el objetivo de la LAM era prohibir la existencia de las pandillas, lo que ideológicamente tiene la forma de una negación de sujetos que inserta en el discurso liberal decanta en la declaración de *no-ciudadanos*, personas para las que los derechos no aplican pues se han declarado en guerra con el orden social. La observación de numerosos jueces, abogados y magistrados salvadoreños durante la coyuntura de formación de la LAM de que esta era inconstitucional pues tipificaba como delito una condición y no una acción o amenaza directa sobre un bien jurídico, expresa el sentido fundamental del discurso del gobierno: negar un sector de la población cuyas características amenazantes se ven reflejadas en su imagen y dan cuenta de una condición y un lugar social (jóvenes, pobres, desempleados, etc.).

Esta condición amenaza no tanto por el hecho de que constituya un espacio desde donde se desplieguen acciones delictivas concretas<sup>41</sup> sino porque su condición es percibida como antinatural, como contraria al orden social bueno, a pesar de que es producto de ese mismo orden. Este se constituye como un conjunto de lógicas sociales concretadas en relaciones discriminatorias que dan cuenta de una estructura de dominio. En el caso estudiado esta estructura es clara en el discurso del gobierno y toma un tono pintoresco cuando Flores acusa a los jueces de defender a los criminales, posicionándose desde el lugar de la autoridad legítima (natural, racional) cuyo rasgo central es el carácter arbitrario y antidemocrático expresado en la discriminación de los pandilleros respecto de su inclusión en un demos.

Una de estas lógicas de dominación particularmente significativa para el caso estudiado, se expresa en la noción de *patrimonio* como articulación de la lógica de *propiedad* como forma de acumulación y la de *familia* como espacio fundamental desde donde se manifiestan otras lógicas o formas semejantes de poder (patriarcado, adultocentrismo, racismo, etc.). En la fundamentación liberal de Locke la familia reproduce la lógica de la propiedad pues configura y programa los imperios (padres-hijos; hombre-mujer; etc.) sobre los que esta se asienta. La noción de patrimonio da cuenta de un *dominio estructural* naturalizado (Gallardo, 2000, p. 168-170) y que expresa las lógicas discriminatorias en las que se basa el sistema político como parte de un *sistema de dominación* (carácter natural asignado a la familia como institución sostenida sobre la base del dominio de uno sobre otros: del hombre sobre la mujer, del padre sobre los hijos, etc.). Estas lógicas gestan condiciones de desigualdad que se expresan en relaciones asimétricas entre los individuos, configuradas como articulación de imperios. En el discurso oficial del gobierno sobre el combate a las pandillas la referencia a la familia como el elemento más amenazado por la existencia de estas, aunado al reconocimiento de que lo que amenaza es su carácter y no su accionar, dan cuenta de que lo que el gobierno guarda o protege no son bienes materiales sino más bien valores culturales que expresan justamente esa articulación de imperios y los reproducen (familia y propiedad).

En esta línea, las maras son los *degenerados* de Locke, aquellos que se han colocado contra la ley natural. Según el discurso oficial del gobierno salvadoreño en los pandilleros ya no quedan rastros de *lo natural*; ni la familia ni la propiedad son parte de las pandillas, que más bien constituyen amenazas a las mismas. Luego, tanto para Flores como para Locke, o al menos para los discursos políticos que estos expresan, el *poder político* constituye “el derecho de hacer leyes sancionadas con la pena de muerte, y en consecuencia con las demás penas menores, para el ordenamiento y preservación de la propiedad” (Locke, 1997, p.20), es decir, que su forma se expresa como *poder despótico*, es decir, como “una práctica de gobierno o dominio político en la cual no influyen (o influyen de un modo carencial) las necesidades y voluntades de los gobernados” (Gallardo, 2005(c), p. 196). Para Gallardo, la efectividad del poder despótico según Locke viene dada del estado de guerra, de la justa causa de devolver a la sociedad su orden natural eliminando todo aquel que lo amenace. Apelar a su ejercicio es indistinto de la ley civil, su momento es un momento anterior,

*“su raíz está en el estado de guerra, no en el estado de naturaleza. La liquidación de vencidos (...) es resultado legítimo de una ofensa previa que los ha puesto fuera del género humano (...)*

*La destrucción legítima de los otros o la arbitrariedad con que se les trate está precedida por la pérdida de humanidad de los agresores. En el imaginario de Locke, la violencia posee una legitimación ética: resulta necesaria para no perder humanidad o para restablecerla.” (Íbid. p. 198, énfasis en el original).*

Esta línea de pensamiento tiene un sentido antidemocrático fundamental y resulta notoriamente opuesto al discurso de poliarquía. Existe una distancia fundamental entre el discurso oficializado alrededor de los Acuerdo de paz y el que acompañó el proceso de formación de la LAM y el PMD: el primero gira en torno a nociones sobre el régimen democrático y sobre democratización, mientras que el segundo da cuenta de lógicas que son radicalmente antidemocráticas. Este carácter antidemocrático del discurso del gobierno salvadoreño durante el proceso de la LAM y el PMD se configura en el marco no de una poliarquía, sino de una *democracia restrictiva* que presenta fuertes rasgos discursivos autoritarios y prácticas antidemocráticas y antirepublicanas en su institucionalización<sup>42</sup>.

Este régimen da cuenta de la situación latinoamericana en la que sus sociedades experimentan simultáneamente procesos de democratización y procesos de globalización neoliberal y la forma contradictoria en que se expresa esta simultaneidad (Gallardo, 1996 y 1999, pp. 44-48). En términos de fenómeno político, la formación de democracias restrictivas constituye un movimiento de recomposición degradada de los espacios políticos desde un estado previo de corrupción de los mismos. Ese estado de corrupción viene dado de las condiciones de precarización y fragmentación en que se expresa en América Latina la globalización de carácter neoliberal. Las condiciones de empobrecimiento y exclusión que vive gran parte de la población latinoamericana son producto no de la globalización, sino de la forma en que esta es administrada o conducida. Estas condiciones se expresan, por un lado, como procesos de despotenciación social que se traducen como despotenciación ciudadana, incluso en un restringido sentido electoral; por otro lado, en fragmentación del tejido social, particularmente de su sentido comunitario, a causa de la precarización de la población.

Estos regímenes están asociados a una estructura de imperios y asimetrías cuya condición básica es la división clasista de la sociedad, y que resulta en la configuración de circuitos de pobreza y circuitos de opulencia (Gallardo, 1999, p. 62-63). Las discriminaciones sistemáticas contradicen la noción de ciudadanía universal propia del imaginario liberal democrático y tienen como consecuencia la no factibilidad para quienes sufren estas asimetrías, del disfrute y ejercicio de derechos. Podría afirmarse que existe un “(...) conflicto entre la precarización y la fragmentación sociales inherentes a la globalización, y las formas de organización y movilización inherentes a los procesos de democratización, incluso cuando éstos se concentran o reducen a los torneos electorales” (Íbid., p. 47); este conflicto “ha sido paliado o ´resuelto` mediante la configuración de instituciones propias de “democracias restrictivas” (Gallardo, 1996, p. 16) que constituyen regímenes degradados y debilitados de su carácter democrático en el sentido poliárquico de la convocatoria a participación ciudadana, el carácter universal de la ciudadanía y la dinámica pluralista de partidos políticos.

Estos regímenes permiten también invisibilizar que los sectores precarizados son parte constitutiva de esta forma de “democracia”, que la configuración de una

sociedad fragmentada es no solo consecuencia del avance de un modelo particular de desarrollo, sino que es también la condición para la reproducción del régimen y de la forma en que desde él se ejerce el poder. Para el caso estudiado esta invisibilización se muestra en la desconexión ideológica que desde el discurso oficial se establece entre las “maras” y los sectores pobres víctimas de un modelo económico y político. Esta constitución está atravesada por una trama institucional de fuerte raíz oligárquica y supeditada a intereses que se expresan y resuelven a partir de lógicas de chantaje, clientelares y mercantiles. Esto se legitima gracias a la condición de autarquía de las clases políticas dominantes que se escudan sobre la base del simulacro electoral para generar en la población la sensación de participación ciudadana. Se trata de un acto de prestidigitación, una simulación y disimulación con que se pretende imprimir legitimidad al sentido unilateral y arbitrario del ejercicio del gobierno.

## Notas

1. En las conclusiones de este texto, utilizado como material educativo por parte del Ministerio de Educación salvadoreño, se afirma que “Se ha desarrollado desde la firma del Acuerdo de Chapultepec una nueva y rica actividad política de todo el espectro ideológico. Esto parece confirmar que la sociedad salvadoreña ha escogido definitivamente los canales democráticos en sustitución del conflicto armado como método para dirimir sus conflictos y divergencias.”
2. Hago la salvedad de que este discurso no es conceptualizado desde una idea de homogeneidad o a partir de un carácter unitario; su configuración es producto de un proceso constitutivo basado en tensiones y divergencias. Sin embargo, como se verá más adelante, es presentado por sus interlocutores como producto de consensos políticos fundamentales, a partir de la utilización de nociones comunes vinculadas con un imaginario liberal sobre aspectos como derechos o régimen democrático.
3. La lectura que se hace de Locke en este artículo se encuentra fundamentada en trabajos anteriores de Gallardo 2000. Política y transformación social. Discusión sobre Derechos Humanos. Editorial Tierra Nueva, Quito, Ecuador; 2004. Fundamento y efectividad de derechos humanos. En Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica, Vol. XLII, No. 105, pp. 11-36; 2005(b). John Locke y Norberto Bobbio. Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica, Vol. XLIII, No. 108, pp. 97-110 y 2005(c). John Locke y la teoría del poder despótico. Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica, Vol. XLIII, No. Doble 109/110, pp. 193-215, y de Hinkelammert, Franz. 2003. El Sujeto y la Ley. EUNA; Heredia, Costa Rica.
4. Me refiero a la que se reducía a apuntar por una fantaseada superioridad en todos los aspectos (industrial, académica, artística, deportiva, etc.). Esta competencia por demostrar de manera constante un *algo* que el *otro* no tenía, o tenía en menor cantidad, refleja un imaginario liberal, particularmente en su discurso sobre *progreso*.
5. Afirmar que la izquierda partidaria en América Latina, y particularmente en Centroamérica, ha utilizado y reproducido discursos liberales puede herir algunas sensibilidades. En este sentido, el presente trabajo busca aportar algunos elementos para esta discusión. Sin embargo, es importante recordar que la adopción de los valores liberales por parte de la izquierda no es solo latinoamericana, la experiencia estalinista así lo señala.

6. Esta afirmación no pretende ocultar la existencia y relevancia en América Latina de discursos que no son liberales y que incluso pueden decantar en antiliberales. Lo que se afirma es que estos imaginarios alternativos han permanecido o como sensibilidades excluidas que en el mejor de los casos se expresan como resistencias, o como incorporaciones ideológicas y artificiales a una noción metafísica de identidad nacional por parte de la clase dominante.
7. Estos impulsos han sido lanzados tanto desde imaginarios liberales como de otro tipo (socialistas, nacionalistas, indígenas, etc.)
8. Para Centroamérica cfr. Steichen, R. comp. 1993. *Democracia y Democratización en Centroamérica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica; y para el nivel latinoamericano cfr. O'Donnell, Guillermo. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Buenos Aires (cuya edición original data de 1988) y O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós; Buenos Aires, Argentina.
9. Algunos de los trabajos donde se fundamentan las principales categorías de la poliarquía son Dahl. 1967. *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*. Rand McNally; 1968. *Political oppositions in western democracies*. Yale University Press; y por supuesto 1971. *Polyarchy; participation and opposition*. Yale University Press.
10. Esta categoría es subsidiaria de un enfoque institucionalista (Orozco, 2004) basado en la consideración de ciertos aspectos jurídicos (dentro de los que podrían incluirse los derechos) e institucionales, como condiciones fundamentales para la consolidación de un régimen democrático. Asimismo plantea un proceso de carácter etapista y de avance progresivo lineal.
11. En realidad la herencia de esta corriente en el discurso de Dahl es más débil que respecto del iusnaturalismo. Suele tomar la forma de ciertas consideraciones que hace el autor en torno a la relevancia de la equidad como condición para el mantenimiento de un régimen democrático. Para Dahl es necesario que las sociedades capitalistas desarrollen algunos mecanismos de regulación que permitan gestar condiciones de vida adecuadas para la mayor parte de la población, pues de lo contrario podrían desencadenarse fuertes niveles de oposición al régimen (Dahl, 1999, pp. 195-201).
12. Dahl no tiene una consideración de utopía, categoría que probablemente rechazaría por metafísica. Sus consideraciones pretenden dar cuenta de realidades necesarias, no de posibilidades; lo posible es siempre cerrado en Dahl y el mejor indicador de esto es que el cerco de sus consideraciones sobre democracia y democratización es siempre institucional, y no abierto a la posibilidad de la experiencia creativa ciudadana. Al respecto cfr. Dahl, R. 1992. *La Democracia y sus críticos*. Editorial Paidós; Barcelona, España, principalmente la tercera y quinta parte.
13. Esta escisión público-privado lleva aparejada la escisión política-economía, que da cuenta de buena parte de la edificación normativa e institucional del Estado de derecho moderno y que se fundamenta en la imagen de la política como una actividad "pública", vaciando el contenido político (relaciones de poder) de las relaciones familiares, productivas, de consumo e intercambio, que quedan relegadas al ámbito de lo privado.
14. Antes del golpe militar de 1979 fue profesor de filosofía de la UCA. Es nombrado ministro de educación de la Junta de Gobierno pero renuncia cuando la derecha militar y la socialdemocracia se imponen en el control del gobierno. En 1980 se unió a las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) que luego conforman con otras fuerzas guerrilleras el frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Fungió como miembro de la Comisión Político Diplomática de la

articulación FMLN-FDR y tuvo una importante participación en las negociaciones que dieron paso a los Acuerdos de 1992.

15. Aquí “democrático” refiere a electoral. La utilización del término, que corresponde a la propia izquierda, es equívoco y poco estratégico, pues *cierra* la posibilidad de referirse al “brazo armado” como un movimiento democrático. En realidad la imprecisión se da a causa de una desviación politicista del propio discurso de la izquierda de esa época, reflejado en la incorporación de una noción de democracia que se ancla al régimen y a lo jurídico-institucional desde un ingreso a la realidad social que supone su escisión en un ámbito público, y un privado; desde ese momento se evidencian elementos liberales en su discurso, en este caso sobre el conflicto en particular.
16. En 1982 obtuvo el 29%, en 1984 el 46% y finalmente en 1989 cerca del 54%, momento desde el cual no ha dejado de obtener mayoría parlamentaria y control del ejecutivo.
17. En América Latina esta imagen tiene como uno de los primeros antecedentes el triunfo de la Unidad Popular en 1970 en Chile. Actualmente se puede encontrar en discursos autorreferentes de gobiernos como el venezolano (V República) o el boliviano.
18. Es el primer presidente de la derecha de ARENA; desplazó del gobierno a la socialdemocracia que gobernó casi toda la década de los ochenta. Dos de los principales elementos que desde el punto de vista electoral mantuvieron al Partido Demócrata Cristiano (PDC) en el gobierno hasta 1989 fueron su promesa de reforma agraria y el discurso de conciliación nacional.
19. Reflejados, por ejemplo, en el significativo apoyo internacional al Acta de Paz y Cooperación presentado por el Grupo, pero que no se concretó debido al rechazo de EE.UU.
20. Vista desde la geopolítica internacional, esta paz se refiere al acabamiento de los procesos de insurrección popular, lo que en el caso centroamericano se dio a partir de la llamada gobernabilidad impuesta por el mecanismo electoral.
21. Quiero insistir en que este discurso es solo homogéneo en su forma de representación ideológica, su carácter unitario es simulado sobre la base de nociones comunes que los principales actores reproducen discursivamente, pero que no da cuenta precisa de una respuesta (reformas) sobre las condiciones que gestaron el conflicto armado. Tampoco da cuenta de los imaginarios de muchos sectores populares de la guerrilla ni de una pretendida sociedad civil por la que el gobierno habla.
22. Mensaje radial del presidente a 10 años de los Acuerdos de paz. En: [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com)
23. Destaca la declaración conjunta de Francia y México en 1981 al poco tiempo de la primera ofensiva militar, donde se reconoce el carácter legítimo de la insurrección y de las demandas del FMLN y el FDR. También fue muy significativo el triunfo del sandinismo en Nicaragua a inicios de la década de los 80, debido no solo a que sentó un antecedente de que el triunfo de una revolución popular era posible, sino que le dio mayor presencia diplomática a las voces de apoyo a las guerrillas centroamericanas en los foros regionales e internacionales.
24. Firmada por los presidentes de España, Colombia, México, Venezuela, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Es políticamente relevante pues estos son tanto los gobiernos involucrados en el conflicto regional, como aquellos que participaron en los esfuerzos internacionales por el fin del mismo, particularmente en el marco del Grupo de Contadora.

25. Estos documentos se pueden encontrar en [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com)
26. Incluso antes; podría argumentarse que desde el punto de vista estructural, la demanda por el bienestar tiene hondas raíces en demandas anteriores o que se presentaban de otras formas: demanda de tierra, reforma agraria, garantías sociales, etc. Por decirlo de otra forma, las demandas de reforma que llevaron a la insurrección de 1932 nunca fueron debidamente atendidas, tan solo reprimidas o paliadas.
27. La noción de derechos humanos, como se verá más adelante, en realidad está fundamentada por discursos diferenciados; es una noción que expresa lógicas sociales diferentes.
28. La discusión sobre el Estado de derecho en Dahl (rule of law) está fundamentada en los principios democráticos fundamentales (igualdad política, autonomía personal), y particularmente en sus "criterios del proceso democrático" (Dahl, 1992, pp. 134-142). Es importante mencionar que la noción de Estado de derecho del discurso de la poliarquía presenta un sentido más débil que el que está asociado al discurso liberal de soberanía popular. El segundo afina el sentido de la ley en la configuración de un estado civil que potencie la posibilidad de la universalización de la experiencia humana, mientras que la primera se centra en la reproducción del régimen de gobierno y por lo tanto está sujeta al carácter clasista de dicho régimen. Estas precisiones las debo a Helio Gallardo y se pueden encontrar más desarrolladas en Macpherson, 1997.
29. Textualmente dice: "Se dará a las fuerzas armadas un papel claramente subordinado a las autoridades civiles, proporcionado a sus responsabilidades como se redefinen en la nueva Constitución. (...) El poder judicial será reformado y reforzado y se fortalecerá su independencia con la disposición de que un porcentaje del presupuesto de la nación sea automáticamente asignado a él. En el Tribunal Electoral participarán personas que no estén afiliadas a ningún partido político y el sistema será revisado para hacerlo más confiable que antes."
30. Para una discusión crítica sobre esta fundamentación cfr. Gallardo. 2004. Fundamento y efectividad de derechos humanos. En *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, Vol. XLII, No. 105, pp. 11-36; y Hinkelammert. 2003. El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido. EUNA, Heredia, Costa Rica, pp. 75-119.
31. Dicha trama de relaciones sociales se fundamenta en lógicas que son reproducidas por el gobierno (régimen en su versión poliárquica) y son constitutivas del *orden social bueno*. Gallardo destaca la propiedad privada y las lógicas de acumulación y atesoramiento como fundamentales de este orden social. Estas mismas lógicas, como se verá más adelante, se encuentran en la base de la defensa del orden social que realiza en el discurso de defensa y promoción de la LAM y el PMD el gobierno salvadoreño.
32. La municipalidad de San Salvador es uno de los pocos espacios en los que el FMLN conserva, al momento de la formación de la LAM y el PMD, una situación favorable en términos de su fuerza electoral. La Asamblea Legislativa, a pesar de ser un espacio donde se configura una correlación aritmética de escaños equilibrada distribuida entre ARENA y el FMLN, esta no parece traducirse en una correlación de fuerzas semejante; el caso estudiado es claro en este punto. En el momento en que este artículo se escribe algunos medios de prensa y académicos vaticinan una superioridad electoral del FMLN, lo que habría que determinar es si esta supone una fuerza social también superior.
33. En América Latina la categoría "inseguridad ciudadana" resulta inadecuada pues hace referencia a un sentimiento o una percepción (o ambas) que viene dada de un universo ciudadano que es presumiblemente definido por el ejercicio de derechos y el bien común. En sociedades constituidas a partir de conflictos profundos estas nociones no resultan ni analítica

ni políticamente adecuadas. La utilización de la noción de ciudadanía para dar cuenta de una condición que nos cubre a todos por igual, es parte de un discurso ideológico de dominación, que encubre o disimula una realidad social fundada en la exclusión. Analíticamente sería más adecuado hablar de *inseguridades* o, partiendo de la forma que toma la representación, de *temores*. Estos temores o inseguridades se experimentan desde lugares sociales diferentes, por lo que expresan también diferentes sentidos. Por ejemplo, puede hablarse de la inseguridad a las amenazas sobre la propiedad que experimentan sectores de la clase dominante, o de la inseguridad frente a la incertidumbre de la vida (en tanto subsistencia) que experimentan los sectores más precarizados de las clases excluidas.

34. Solo para mencionar algunos datos, según el informe del CIDH (2004) en torno al tema de las pandillas juveniles, a la pregunta ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con el Plan Mano Dura impulsado por el gobierno para combatir las maras?, el 75,2% responde “Muy de acuerdo” y el 15,5% “Algo de acuerdo”; cuando se pregunta ¿Qué tanto cree usted que el Plan Mano Dura reducirá la delincuencia producida por las maras en el país: mucho, algo, poco o nada?, un 52,9% responde que “Mucho” y un 21,3% que “Algo”.
35. Cuando el gobierno lanza la LAM y el PMD lanza al poco tiempo las políticas de “Mano Amiga” (prevención) y “Mano extendida” (reinserción) que permanecen en el ámbito retórico y nunca se concretan en ningún tipo de acción sustancial ni sistemática.
36. En este punto es claro el razonamiento de la Corte Suprema de Justicia en el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
37. Esto explica por qué dos semanas antes de lanzar la LAM y el PMD, el gobierno lanza también una “Campaña Nacional contra la Violencia de los Ciudadanos” justificada en el argumento de que “el 86 por ciento de los asesinatos en El Salvador no los cometen los delincuentes sino el ciudadano común” (EDH, 11 de julio de 2003).
38. Nótese que la oposición referida puede extenderse a la oposición humano-delincuente. Quisiera aclarar que algunas de las referencias a Locke al desarrollar la noción de no-ciudadano son de sus consideraciones del estado natural. Sin embargo, los principios que decanta de dichas reflexiones se extienden al estado civil por medio de la positivización de la ley, por lo que son válidas para el contraste con el discurso político desde el régimen de gobierno en El Salvador. Además es importante recordar que la imagen de un estado natural utilizada por los pensadores contractuales, más que un momento histórico representa una ilustración para la consideración del gobierno civil y del Estado. De esta forma, La consideración para el estado de Naturaleza vale para el estado civil, pues la ley natural del primero debe reflejarse en la ley civil del segundo. La única diferencia es que en el estado civil en quién recae la facultad de ejercer este poder de matar a quienes se encuentran en estado de guerra no son todos los hombres sino el Estado (Locke, 1997, pp. 27-28).
39. El 25 y 26 de agosto se realiza el 1r Foro Taller sobre Proyecto de LAM, en el que participan los diputados, los magistrados así como expertos en derecho penal. Las principales conclusiones del foro señalan que la LAM atenta contra principios constitucionales y convenios internacionales y ataca las consecuencias del problema de la delincuencia y la criminalidad, pero no las raíces ([http://www.asamblea.gob.sv/Legislacion/Paginas/Foros/Foros\\_comision.htm](http://www.asamblea.gob.sv/Legislacion/Paginas/Foros/Foros_comision.htm)). Los diputados de oposición aseguran, al cabo de la actividad, que el anteproyecto pasará al olvido y solo se reformará Código Penal, Procesal Penal y Ley del Menor Infractor para dar marco jurídico al PMD. Los 28 diputados de ARENA aseguran que seguirán presionando para que la ley se apruebe. Al respecto Flores exhortó a la población a “elevar su voz” para pedir a los diputados aprobar LAM y no enmiendas a los códigos Penal y Procesal Penal; “Esas reformas

que no tienen la fuerza que necesitamos para atacar a las maras. Necesitamos LAM y no reformas hechas para proteger a los pandilleros delincuentes” (EDH, 26 de agosto de 2003).

40. Incluso afirma que “no son más que una “aspirina” cuando en realidad lo que se necesita es “una cirugía” para erradicar a las pandillas”.
41. Ver nota 32.
42. El discurso del gobierno salvadoreño es (en la coyuntura estudiada) tan extremo, que muestra incluso elementos contradictorios con la sensibilidad republicana del discurso de Locke. Los ataques de Flores a los diputados y jueces más que de un discurso liberal, da cuenta de un discurso oligárquico-clientelar, en donde la clase política ha internalizado las lógicas de favor y chantaje como principios legítimos de la institucionalidad del Estado.

## Bibliografía

- Acuerdos de Chapultepec. 16 de enero de 1992. México. En: [www.laprensagrafica.com/](http://www.laprensagrafica.com/)
- Alvarenga et.al. 1994. Historia de El Salvador. Ministerio de Educación, El Salvador.
- Arias, O. et. al. 1987. Acuerdos de Esquipulas. Por una paz firme y duradera en Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Álvaro Artiga González. 2002. La difícil democratización del régimen político salvadoreño. En Héctor Dada Hirezi (Coordinador). 2002. Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz. FLACSO, San Salvador, El Salvador.
- Bobbio, N. 2001. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica; México.
- Calvin, C y Velasco, J. 1997. Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. Revista Política y Gobierno, vol. IV, No. 1.
- Carothers, Thomas. 2002. The end of transition paradigm. En Journal of Democracy; Vol. 13, No. 1, pp. 5-21.
- \_\_\_\_\_. 2007. The sequencing fallacy. En Journal of Democracy; Vol. 18, No.1, pp.12-27.
- CIDH. 2004. Informe de El Salvador en el marco de la problemática de las pandillas o maras. Red para la Infancia y la Adolescencia de El Salvador.
- Comisión Nacional de Educación Política. 2002. Historia del FMLN. En: <http://www.fmln.org.sv/>

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales – CRIES. Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. Managua, Nicaragua.

Dahl, R. 1967. *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*. Rand McNally.

\_\_\_\_\_. 1968. *Political oppositions in western democracies*. Yale University Press.

\_\_\_\_\_. 1971. *Polyarchy; participation and opposition*. Yale University Press.

\_\_\_\_\_. 1989. *La poliarquía: participación y oposición*. Rei, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. 1992. *La Democracia y sus críticos*. Editorial Paidós; Barcelona, España.

\_\_\_\_\_. 1999. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus; Madrid.

\_\_\_\_\_. 2004. *Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos*. En: Boron, A. (comp.). 2004. *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. CLACSO.

EDH (El Diario de Hoy). El Salvador. En: [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com)

ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP-UCA (El Salvador), UCA (Nicaragua), URL. 2001. *Maras y Pandillas en Centroamérica (III Volúmenes)*. UCA Publicaciones, Managua, Nicaragua.

Figueroa Ibarra, Carlos. *Centroamérica: entre la crisis y la esperanza*. En Torres-Rivas, Edelberto. 1993. *Historia General de Centroamérica. Historia Inmediata. Tomo VI*; Ediciones Siruela; España.

Flores, Francisco. 2002. *Mensaje radial del presidente a 10 años de los Acuerdos de paz*. En: [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com)

Gallardo, Helio. 1996. *Democratización y Democracia en América Latina*. Departamento Ecuménico de Investigaciones; Pasos, N° 68; San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 1999. *Globalización, Lucha Social y Derechos Humanos*. Ediciones Perro Azul; San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 2000(a). *Abisa a los compañeros pronto*. Ediciones Perro Azul; San José, Costa Rica.

- \_\_\_\_\_. 2000(b). *Política y transformación social. Discusión sobre Derechos Humanos*. Editorial Tierra Nueva, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Fundamento y efectividad de derechos humanos*. En *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, Vol. XLII, No. 105, pp. 11-36.
- \_\_\_\_\_. 2005(a). *Siglo XXI. Militar en la Izquierda*. Editorial Arlekin, San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2005(b). *John Locke y Norberto Bobbio*. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, Vol. XLIII, No. 108, pp. 97-110.
- \_\_\_\_\_. 2005(c). *John Locke y la teoría del poder despótico*. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, Vol. XLIII, No. Doble 109/110, pp. 193-215.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Siglo XXI. Producir un mundo*. Editorial Arlekin, San José, Costa Rica.
- Macpherson, C. B. 1997. *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Martínez Ventura, Jaime. Sf. *Respuestas actuales a la violencia de las pandillas en El Salvador. Logros, dificultades y desafíos*. Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES), en <http://fespada.org/sv/wordpress/>
- Hall, Peter. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain*. *Journal of Comparative Politics*, City University of New York.
- Hinkelammert, Franz. 2003. *El Sujeto y la Ley*. EUNA; Heredia, Costa Rica.
- IIDH. 2000. *Seguridad ciudadana en Centroamérica*. III Volúmenes. MARS Editores, San José, Costa Rica.
- Aguilar, Jeannette. 2002. *Metodologías para la cuantificación del delito*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). San Salvador,
- Locke, J. 1997. *Tratado sobre el gobierno civil*. EDUCA, San José, Costa Rica.
- Macpherson, C. B. 1997. *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial, Madrid, España.

- Méndez, Juan E.; O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.). 2001. La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Editorial Paidós, Argentina.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4 Conclusiones
- \_\_\_\_\_. 1997. Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós; Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_. 2000. Teoría Democrática y Política Comparada. En: Desarrollo Económico, 39, No. 156, pp. 519-570.
- \_\_\_\_\_. 2001. Reflections on contemporary latin american democracies. En: Journal of latin american studies, 33, No. 3, pp.599-609.
- \_\_\_\_\_. 2002. In partial defense o fan evanescent "paradigm". En Journal of Democracy; Vol. 13, No. 3, pp. 6-12.
- O'Donnell, Guillermo, et. al. 2003. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Homo Sapiens; Argentina.
- Oliver, Johanna. 2000. After Esquipulas. Notes on the national peace processes. Fundación Arias para la paz y el progreso humano, Instituto Holandés de relaciones internacionales; Costa Rica.
- Orozco, Wistano. 2004. Consolidación e infraestructura institucional de la democracia. En: <http://islandia.law.yale.edu/sela/SELA%202004/OrozcoPaperSpanishSEL A2004.pdf>.
- PNUD. 1999. *Violencia y Democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra*. Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia del PNUD.
- Samayoa, Salvador. 2002. Hacedores de la Paz. El Diario de Hoy, El Salvador, en: <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/AcuerdosdePaz2002/nota23.html>
- Santacruz, L. y Concha, A. 2001. Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas. 1ª. Ed. IUDOP-UCA, San Salvador, El Salvador.
- Santamaría, G. 2006. Las maras centroamericanas, una identidad que ha dejado de tatuarse: posibles lecciones para las pandillas mexicanas. Inédito.

Smutt, M. y Miranda, J. 1998. El fenómeno de las pandillas en El Salvador. UNICEF-FLACSO, San Salvador, El Salvador.

Shumpeter, J. 1942. Capitalismo, socialismo y democracia.

Sojo, Ana, et. al. 2007. Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. FLACSO, México.

Steichen, R. comp. 1993. Democracia y Democratización en Centroamérica. Editorial de la Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica.

Stone, D. 1997. Policy Paradox. The art of political decision making. Norton and Company, Nueva York, Estados Unidos de América.

Weber, C. 2006. Designing Safe Citizens. Lancaster University, Lancaster, Inglaterra.