

Entre las expectativas de cambio y los riesgos políticos

*Una mirada sobre las elecciones presidenciales
en El Salvador*

ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ

Por primera vez desde la finalización del conflicto armado y la firma de los Acuerdos de Paz, la izquierda del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) tiene posibilidades ciertas de llegar a la Presidencia de El Salvador. Aunque su eventual triunfo constituiría un signo de cambio democrático luego de dos décadas de gobierno del partido de derecha, los riesgos no son menores. Los problemas de gestión electoral y la creciente desconfianza de buena parte de la población en la transparencia de las elecciones podrían generar serios problemas, sobre todo ante un resultado reñido.

■ **Introducción**

El ascenso de gobiernos de izquierda en América Latina en la última década ha sido calificado como un «giro» por diferentes analistas. La oleada parece haber alcanzado a Centroamérica si se consideran de izquierda (moderada, si se quiere) a los gobiernos de

Guatemala y Honduras, y si se ubica dentro de este grupo al de Nicaragua. Frente a las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009 en El Salvador, la pregunta obligada es si el país se sumará a la marea roja que viene desde el sur. Las últimas encuestas muestran una ventaja del candidato del Frente Farabundo Martí de Liberación

Álvaro Artiga-González: politólogo centroamericano nacido en El Salvador. Especialista en temas electorales y de partidos políticos, ha sido consultor de varios organismos internacionales. Actualmente es director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Su último libro se titula *Gobernabilidad y democracia en El Salvador* (UCA editores / PNUD, San Salvador, 2007).

Palabras claves: política, historia, elecciones, FMLN, El Salvador.

Nacional (FMLN), Mauricio Funes, frente al postulante de la derechista Alianza Republicana Nacionalista (Arena), Rodrigo Ávila.

■ Los años de conflicto armado

El largo periodo de regímenes militares en El Salvador llegó a su fin el 15 de octubre de 1979. El ciclo se había iniciado en 1930 con un golpe de Estado a un presidente civil elegido por el voto popular. Desde entonces, se sucedieron golpes militares, elecciones no competitivas y fraudes electorales. La imposibilidad de acceder al gobierno mediante elecciones libres y llevar a cabo reformas económicas que mejoraran las condiciones de vida de la mayoría de la población salvadoreña —especialmente la rural— contribuyó a la radicalización de un sector de la sociedad. Desde principios de la década de 1970, comenzaron a surgir organizaciones político-militares que desafiaron a los gobiernos de turno hasta alcanzar su punto más alto en 1979, cuando triunfó la Revolución Sandinista en Nicaragua. El incremento de la represión gubernamental a todo tipo de oposición luego de dos sonados fraudes en las elecciones presidenciales de 1972 y 1977, junto con la pérdida de apoyo internacional del gobierno, creó las condiciones para el fortalecimiento de las fuerzas guerrilleras. El golpe de Estado de 1979 fue la solución encontrada por las Fuerzas Armadas para intentar detener un avance revolucionario. El apoyo de

Estados Unidos a esta opción fue vital, aunque nadie podía imaginar la larga duración del conflicto armado que estaba a punto de estallar.

Desde aquel momento, cinco organizaciones guerrilleras aunaron esfuerzos y buscaron coordinar sus acciones para enfrentar a las sucesivas juntas cívico-militares. Así, en octubre de 1980 se anunció la creación del FMLN. El 10 de enero de 1981, este proclamó su «ofensiva final» contra el gobierno salvadoreño y su plan de terminar en pocas semanas con un régimen que en los últimos 50 años solo había favorecido a la oligarquía.

Pero, naturalmente, después de lo ocurrido en Nicaragua el gobierno estadounidense no se iba a quedar de brazos cruzados. Centroamérica siempre fue considerada el patio trasero de EEUU: aunque no es una región importante desde el punto de vista económico, sí es relevante en términos geopolíticos. En este marco, y pese a que la Casa Blanca estaba bajo control democrata, la ayuda económica y militar al gobierno salvadoreño frente a la ofensiva armada no se hizo esperar. En 1981, Ronald Reagan profundizó su respaldo. Sin embargo, para evitar aparecer ante la opinión pública internacional ayudando a un régimen acusado de violaciones a los derechos humanos, Washington impulsó la integración de una junta cívico-militar en El Salvador, que incluía a líderes del Partido Demócrata Cristiano (PDC),

principal fuerza de oposición en las décadas de 1960 y 1970.

Con semejante apoyo, el FMLN no fue capaz de vencer al ejército salvadoreño durante su proclamada ofensiva, que de «final» fue convertida en «general». Desde enero de 1981 hasta enero de 1992, El Salvador vivió el más cruento conflicto armado de su historia. Nadie se imaginó, a principios de los 80, que duraría tantos años. En ese contexto bélico se realizaron varias elecciones. En 1982 se eligió una Asamblea Constituyente. Dos años después se votó al primer presidente civil en 51 años: José Napoleón Duarte, del PDC. Un año después se eligió una Asamblea Legislativa con mayoría del partido de gobierno. Sin embargo, esas elecciones –y las que siguieron hasta las de 1991– no pueden ser catalogadas de libres ni de competitivas, debido al contexto de enfrentamiento militar que impedía el sufragio en varias zonas del país y la proscripción de los partidos de izquierda.

Mirando el proceso histórico desde la perspectiva de hoy, lo que realmente ocurrió en El Salvador entre 1979 y 1992 fue una transición política cuyas características más notables eran el conflicto armado interno y la realización de elecciones. Poco a poco, se fue generando una liberalización política. En los comicios presidenciales de 1989 participaron, por primera vez, algunos partidos de centroizquierda. Se

impuso, sin embargo, el derechista Arena, la fuerza que gobierna el país desde aquel entonces. No obstante, el conflicto armado persistía, y en noviembre de ese año el FMLN lanzó una nueva ofensiva sobre las principales ciudades del país, incluida la capital.

■ Los Acuerdos de Paz

Pero las condiciones internacionales estaban cambiando. La Guerra Fría llegaba a su fin. El bloque socialista comenzaba a desaparecer en Europa. Esto contribuyó a que los conflictos regionales fueran resueltos por vía pacífica, y Centroamérica no fue la excepción. Una atmósfera de diálogo se fue extendiendo por la región hasta encontrar eco en los sectores más moderados, tanto de los gobiernos como de las fuerzas guerrilleras que operaban en el istmo. La última ofensiva militar del FMLN, en 1989, sirvió de pretexto a los sectores más radicales de las Fuerzas Armadas para incrementar la represión. Sin embargo, el asesinato de seis sacerdotes jesuitas (cinco de ellos de origen español) provocó una reacción internacional que se sumó a la presión interna para que el gobierno negociara una salida al conflicto armado. En una nueva dinámica de diálogo y negociación, las Naciones Unidas comenzaron a mediar entre las partes. Tres años después, el 16 de enero de 1992, los Acuerdos de Paz, firmados por el gobierno y el FMLN, marcaron el final de la transición política.

Los Acuerdos de Paz incluían medidas en relación con nueve temas: Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, sistema judicial, sistema electoral, economía, participación política del FMLN, cese del enfrentamiento armado, verificación por parte de Naciones Unidas y calendario de ejecución. Todos estos puntos debían concretarse antes de la realización de las primeras elecciones libres y competitivas de la historia política salvadoreña, previstas para 1994. Ese año, finalmente, se vivió el momento culmen con la realización de elecciones generales en las que, por primera vez, participó el FMLN, convertido ya en un partido político legalmente reconocido. Si la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz se considera la instauración de un nuevo régimen político, las elecciones de 1994 fueron su inequívoca señal de largada. La presencia de observadores internacionales logró que fueran consideradas legítimas por todos los contendientes. El candidato de Arena, Armando Calderón Sol, se impuso en los comicios.

■ Una mirada al ciclo electoral

Hasta ahora, por el calendario electoral fijado en la Constitución de 1983, se llevaron a cabo tres elecciones presidenciales (1994, 1999 y 2004). En todas ellas ganaron los candidatos de Arena. Se realizaron, además, cinco elecciones legislativas (1994, 1997, 2000, 2003 y 2006)¹. En 2009 se cerrará el ciclo electoral iniciado en 1994,

puesto que coincidirán nuevamente todas las elecciones: presidenciales, legislativas y municipales².

Pese a la importancia que adquirieron los procesos electorales desde el fin del conflicto armado y la instauración de la democracia, la participación en el periodo 1994-2006 no fue alta. Al analizarla, dos cosas saltan a la vista. Por un lado, los niveles más bajos de participación se registraron en 1999 (elecciones presidenciales) y en 2000 (diputados). En ambas ocasiones, apenas más de un tercio de los potenciales electores acudieron a las urnas. Pese a esta baja participación, que debilitó la legitimidad de los gobernantes, fue el presidente elegido en 1999, Francisco Flores, también de Arena, quien, con el apoyo de la Asamblea Legislativa votada en 2000, adoptó la decisión económica más importante de las últimas décadas: el cambio de moneda. Desde 2001, circula como moneda oficial en El Salvador el dólar estadounidense³.

1. Junto con las elecciones de diputados también se realizan elecciones de concejos municipales.

2. El 18 de enero se realizarán las elecciones de diputados y concejos municipales y el 15 de marzo se llevarán a cabo las elecciones presidenciales. Aunque deberían coincidir en la misma fecha, como en 1994, una decisión de la máxima autoridad electoral estableció llevarlas a cabo con dos meses de separación.

3. La ley que permitió la dolarización establecía un régimen bimonetarista. Según la Ley de Integración Monetaria aprobada a finales de 2000, el colón y el dólar serían intercambiables y los dos circularían al cambio de 1 dólar por 8,75 colones. Pero al final el dólar sustituyó al colón; al cabo de un año, este había desaparecido y la economía salvadoreña se había dolarizado.

En la medida en que el cambio de moneda se produjo sin mayor discusión, casi de la noche a la mañana, el tema comenzó a ocupar el centro de la agenda electoral en cada una de las elecciones posteriores. En la coyuntura electoral de 2009 sigue polarizando las opiniones.

El otro punto por señalar en cuanto a la participación electoral es el comportamiento diferenciado. Por tratarse de un régimen presidencialista, es lógico que las elecciones para el Ejecutivo registren mayores niveles de participación que las legislativas. En promedio, hay casi nueve puntos porcentuales de diferencia. Por otra parte, llama la atención que el nivel de participación en la elección legislativa de 2006 sea relativamente alto (54%), luego de pasar por niveles menores, en torno de 40%, en los comicios legislativos de 1997, 2000 y 2003. Esto indica una clara recuperación de la participación. En cuanto a las elecciones presidenciales, en los últimos comicios, en 2004, se registró una concurrencia de 69,4%, casi 15 puntos porcentuales más que en 1994, y 30 puntos más que en 1999. No es descabellado referirse a 2004 como un «maremoto electoral».

El comportamiento electoral diferenciado se confirma no solo al analizar la participación, sino también la concentración del voto en los dos partidos mayoritarios: Arena y el FMLN. En las elecciones presidenciales se produjo

un constante incremento en la concentración del voto: en 1994 ambas fuerzas reunieron 74,1% de los sufragios, en 1999, 81% y en 2004, 93,4%. Algo similar podría decirse de las elecciones de diputados (si se excluyen las elecciones de 2003, en las que la concentración disminuyó al más bajo nivel de todo el periodo). En términos generales, puede afirmarse que tanto en las presidenciales como en las legislativas hubo un incremento neto de la concentración en Arena y el FMLN, las fuerzas políticas enfrentadas en la década de 1980 y firmantes de los Acuerdos de Paz.

Ahora bien, la disputa entre Arena y el FMLN también siguió patrones diferentes según la clase de elección. El margen de victoria electoral (la diferencia de votos entre los dos partidos más votados) fue superior en las elecciones presidenciales (más de 20%) que en las legislativas, que últimamente registraron prácticamente un empate.

La evolución política del FMLN es el último aspecto importante por considerar. Las elecciones de 1994 generaron muchas expectativas. La inquietud era si el FMLN iba a lograr en las urnas lo que no había alcanzado en el campo de batalla. Quizá, visto en perspectiva, fueron expectativas exageradas, pues el FMLN carecía de experiencia electoral y tampoco tenía una maquinaria organizativa desplegada en todo el territorio nacional.

La fuerza de las armas no tenía parangón en el terreno electoral. Los 24 puntos porcentuales de diferencia obtenidos por Arena en aquellos comicios confirmaron esa situación. No obstante, pese a la derrota, el resultado fue el inicio de la expansión territorial del FMLN, que se fue consolidando como partido político. De tener bases firmes en el campo, comenzó un proceso de expansión en las ciudades que, al cabo de los años, le permitió gobernar los principales centros urbanos del país, incluida la capital, hasta regir en municipios en los que reside más de la mitad de los salvadoreños.

■ La gestión electoral

Las reformas constitucionales de 1991, necesarias para la viabilidad de los Acuerdos de Paz, incluyeron la sustitución de la anterior autoridad electoral. Así, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) reemplazó al Consejo Central de Elecciones (CCE). Como principio para su integración se adoptó, en lugar del criterio de independencia, el de vigilancia recíproca. Esto quiere decir que, en lugar de integrarlo con miembros independientes tanto de los órganos de gobierno como de los partidos políticos, se optó por conformarlo con representantes de los grandes partidos políticos. De los cinco magistrados propietarios del TSE, tres son propuestos por los tres partidos o coaliciones más votados en la elección presidencial,

mientras que los otros dos son designados por la Corte Suprema de Justicia.

La arquitectura electoral, cuya piedra angular es el TSE en materia administrativa y jurisdiccional, se completó con un nuevo Código Electoral, aprobado en diciembre de 1992 y publicado en el Diario Oficial en 1993. Desde entonces, esta norma sufrió 184 modificaciones entre reformas, adiciones, derogatorias, interpretaciones auténticas y artículos transitorios. Tanto el TSE como el Código Electoral contribuyeron a fortalecer a los partidos políticos, aunque no a todos por igual. Por un lado, los partidos más importantes cuentan con amplias ventajas sobre el resto (comenzando por el hecho de que estos no forman parte del TSE si no están entre los tres más votados). Por otro lado, las modificaciones introducidas al Código Electoral sesgaron reglas importantes en un sentido ideológico: los partidos ubicados del centro a la derecha han obtenido beneficios dado el control que ejercen sobre la Asamblea Legislativa (que es la que finalmente modifica la ley electoral).

En este marco, las elecciones de 2009 se llevarán a cabo en un clima de frustración de diversos sectores sociales que demandan una reforma electoral profunda que llegue incluso al TSE. Las expectativas de un posible cambio en el Ejecutivo ante una eventual victoria del FMLN tienen lugar en

medio de un clima de desconfianza y sospecha entre los mismos magistrados del TSE. Y es que desde 2004 se vienen dando fuertes señales de agotamiento del acuerdo electoral logrado en 1992. Entre ellas, se pueden mencionar:

a) La integración del nuevo TSE, definida sobre la base de las elecciones presidenciales de 2004, fue cuestionada por inconstitucional. El tercer magistrado proveniente de los partidos políticos no corresponde al tercer partido o coalición más votado, tal como establece el artículo 208 de la Constitución. En efecto, Arena cuenta con el magistrado propio y también con el designado por su aliado tradicional, el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Un tercer magistrado, de los dos propuestos por la Corte Suprema, suele sumarse a estos para formar mayoría.

b) Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo TSE fue la modificación de su regla de decisión: anteriormente prevalecía el criterio de cuatro a uno, mientras que la nueva regla es de tres a dos.

c) Valiéndose de esta nueva regla, el TSE logró salvar a dos partidos aliados de Arena, el PCN y el PDC, cuya personería debía cancelarse por no alcanzar el umbral de votos que establece el Código Electoral. El TSE anterior había iniciado el trámite de cancelación luego de las elecciones de

2004, pero ambos partidos recurrieron a la Corte Suprema, que falló a su favor, aunque con un razonamiento cuestionado. El TSE debía iniciar nuevamente el trámite. Pero el nuevo tribunal, ya controlado por la derecha y con la nueva regla de mayoría, desistió, y el PCN y el PDC mantuvieron su presencia.

d) Para evitar que en las elecciones de 2009 ocurra lo mismo que en las anteriores y que partidos menores, como el PCN y el PDC, sean cancelados, el TSE decidió que los comicios presidenciales se realicen separados de los legislativos. De este modo, se evitaría un probable efecto de arrastre de la elección presidencial sobre la legislativa que ocasionara que el PCN y el PDC no alcancen el umbral mínimo.

e) La Asamblea Legislativa, controlada por Arena, el PCN y el PDC, reforzó esta estrategia. En diciembre de 2007, reformó la ley electoral en lo relativo al umbral de cancelación. Antes, la disposición se basaba en un porcentaje de la votación: por ejemplo, el 3% de los votos válidos para un partido que compite solo, sin alianzas. La nueva disposición establece que, si un partido no alcanza ese umbral pero obtiene al menos un escaño parlamentario, no procede la cancelación.

f) La Constitución limita los periodos para la realización de propaganda electoral: cuatro meses antes de una elección presidencial, dos meses en las

elecciones para diputados y un mes para las elecciones municipales. Sin embargo, al menos desde 2007 los partidos políticos, especialmente los más grandes, se encuentran en campaña, y a nadie escapa que han hecho propaganda fuera de los periodos permitidos. El TSE se mostró permisivo a pesar de los reclamos provenientes incluso de instituciones y líderes de opinión asociados con la derecha. Por supuesto, la crítica también proliferó en sectores moderados y de izquierda.

g) Finalmente, como última señal de agotamiento, debe mencionarse que el TSE rehuyó cumplir con la Constitución (que establece que la base del sistema electoral es la población) y con el Código Electoral (que ordena que la distribución de los diputados entre los diferentes departamentos del país se haga con base en el último censo). El último censo se realizó en mayo de 2007 y, aunque sus resultados fueron dados a conocer en un acto público del que participaron autoridades oficiales y fueron publicados por el Ministerio de Economía, el TSE convocó a las elecciones de 2009 con base en el censo anterior, de 1992. La responsabilidad es también de la Asamblea Legislativa, que debía reformar el Código Electoral para adecuarlo al nuevo censo. Según los dos magistrados que no estuvieron de acuerdo con esa disposición, el objetivo era evitar la modificación de la distribución de los 84 escaños legislativos entre las 14 circunscripciones departamentales.

■ Las elecciones de 2009

De acuerdo con la mayoría de encuestas de opinión, es probable que la elección presidencial sea muy reñida. La experiencia latinoamericana demuestra la importancia de la gestión electoral para garantizar que los resultados sean aceptados por todos los contendientes. A lo reñido de la competencia hay que agregar, además, la expectativa de alternancia en el Ejecutivo, y el posible reemplazo del partido de derecha por la fuerza política de orientación más claramente izquierdista. En tales condiciones, la gestión electoral tendrá aún más importancia.

Sin embargo, por los motivos ya señalados, los organismos de gestión electoral no gozan de amplia confianza. Una encuesta realizada en mayo de 2008 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) indicó que 78,2% de los encuestados manifestaba poca o nula confianza en el TSE. El porcentaje ha aumentado. Unas semanas antes de la elección de diputados en 2006, las opiniones negativas eran de 68,8%. En otras palabras, en solo dos años la confianza en el TSE cayó diez puntos. Del mismo modo, la mayoría de la población no cree que las elecciones se vayan a realizar de manera limpia y equitativa. La encuesta de mayo del Iudop reveló que 68,9% de los encuestados tenía poca o nula confianza en el proceso electoral de 2009. También aquí se

registró un aumento de la desconfianza: en febrero de 2006, unas semanas antes de las elecciones legislativas, 52,7% de los encuestados se manifestaba de este modo.

En un esfuerzo por legitimar su gestión, el TSE solicitó asistencia técnica a la Organización de Estados Americanos (OEA) para llevar a cabo una auditoría integral al registro electoral. La conclusión más publicitada fue que el registro electoral es confiable en un 95%. Sin embargo, muchas cosas se pueden mejorar, por lo que la OEA sugirió 54 recomendaciones. Pese a ello, el TSE decidió implementar la mayoría de ellas recién después de las elecciones de 2009. A menos de tres meses de la elección de diputados, el registro electoral muestra todavía serias incongruencias. Por ejemplo, el periódico *La Prensa Gráfica* informó, el 5 de octubre de 2008, que existen 961.458 personas en el registro electoral que, según el censo de 2007, no tienen Documento Único de Identidad. Según la misma noticia, el registro electoral no logró ser depurado hasta alcanzar la meta de 148.254 fallecidos que estableció la auditoría de la OEA.

El Salvador ha gozado de estabilidad política desde 1994. Quizá ese haya sido uno de los logros más importantes del cambio iniciado con los Acuerdos de Paz de 1992. La inclusión del FMLN en el sistema político y la legitimidad de las elecciones como

procedimiento para el reparto de cuotas de poder demuestran la envergadura de las transformaciones. El ciclo podría llegar a su fin en 2009 con un eventual triunfo del FMLN. Aunque el partido ha contado, a lo largo de estos años, con una importante presencia legislativa y municipal, no ha podido hacerse con el control del Ejecutivo, en parte por sus propios errores, en parte porque no ha logrado convencer a la mayoría de la población y en parte por la persistente campaña en su contra.

Sin embargo, 20 años de gobierno ininterrumpido de Arena, junto con la agudización de los problemas sociales y económicos que aquejan a la mayoría de la población, hacen que el posible cambio parezca normal. De hecho, y por paradójico que pueda parecer, el candidato del mismo partido de gobierno, Rodrigo Ávila, habla de cambio. No hay duda, pues, de que las elecciones de 2009 se llevarán a cabo con este sello. Pero el cambio puede significar varias cosas. Todo depende del resultado. Una posibilidad es la alternancia. Que esta ocurra sin sobresaltos dependerá no solo del comportamiento del electorado, sino –sobre todo– de la calidad de la gestión electoral. El problema es que, tal como se desarrolla el proceso, hasta ahora hay más dudas que certezas. Las nubes de una crisis política se perciben ya en el horizonte salvadoreño. ☐