

**La Transición democrática en
El Salvador Post-Conflicto:
el Papel de la Cooperación Internacional**

Roberto Rubio-Fabián
Antonio Morales Tomás Carbonell
Florentín Meléndez
Anne Germain Lefèvre

Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael
La Haya, Países Bajos

Edición y corrección de prueba: Ricardo Roque Baldovinos
Autoedición: Ellen Muntinga

Prefacio

En abril 2002, la Unidad de Investigación del Conflicto (CRU) del Instituto de los Países Bajos de Relaciones Internacionales "Clingendael" comenzó un proyecto de investigación comparativo que analizaba el rol e impacto de la asistencia democrática internacional en las sociedades posconflicto. Este proyecto llamado "*Transición Democrática en Sociedades Post-Conflicto. Construyendo Instituciones Locales*," es un esfuerzo de investigación colaboradora entre institutos participantes en Centroamérica, África y el Sur de Asia y el Instituto "Clingendael". A diferencia de otros estudios, los análisis fueron conducidos por investigadores locales y reflejan sus puntos de vista sobre la influencia que la asistencia internacional ha tenido sobre el proceso de democratización en sus respectivos países. La pregunta principal aquí tratada es cómo la asistencia internacional puede tener un impacto más sostenible y positivo en el funcionamiento de las organizaciones electorales, de derechos humanos y de comunicaciones en las sociedades posconflicto. Para incluir una amplia variedad de experiencias y diferentes situaciones socio-políticas, los estudios de casos han sido enfocados en Cambodia, El Salvador, Guatemala, Ruanda, Etiopía, Uganda, Mozambique y Sierra Leona.

Usando una metodología de evaluación estructurada, cada reporte de país se enfoca en algunos de los aspectos clave que determinan la fortaleza democrática de las organizaciones locales: sostenibilidad, autonomía/independencia, responsabilidad e influencia. El objetivo principal de los reportes es evaluar qué organizaciones domésticas en los campos de elecciones, derechos humanos y comunicaciones han recibido asistencia internacional en varios países posconflicto. Además, el análisis se enfoca en el tipo de actividades financiadas y su impacto a largo plazo. Finalmente, los estudios apuntan a proporcionar lecciones aprendidas y

recomendaciones concretas para mejorar la asistencia democrática internacional.

El siguiente caso de estudio acerca de El Salvador se concentra en la asistencia internacional después de 1992, cuando los Acuerdos de Paz fueron firmados entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este reporte traza los desarrollos políticos principales en el período posconflicto y analiza la influencia de la asistencia electoral, de derechos humanos y de comunicaciones sobre la sociedad civil y el sector gubernamental en El Salvador. Al respecto, Roberto Rubio-Fabián, Antonio Morales Tomás Carbonell, Florentín Meléndez y Anne Germain Lefèvre han producido una valiosa contribución al debate sobre el rol de la comunidad internacional en el proceso continuo de democratización.

Este ambicioso proyecto conjunto no hubiera sido posible sin la ayuda generosa y el compromiso del personal del Departamento de Comunicaciones e Investigación (DCO) del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. La Unidad de Investigación del Conflicto agradecidamente reconoce este apoyo. El contenido y las posiciones expresadas en este documento son única responsabilidad de sus respectivos autores y no deberán ser atribuidas al Instituto Clingendael, tampoco al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Jeroen de Zeeuw
Coordinador de Proyecto, Transición
Democrática
Email: jzeeux@clingendael.nl
La Haya, Países Bajos
mayo de 2004.



Reconocimientos

El Salvador es un país donde las fuentes de información son de difícil acceso a causa de la desconfianza imperante y la falta de una cultura de transparencia. Esta es una situación que complica y dificulta el quehacer investigativo, el cual muchas personas poseedoras de información no suelen comprender o no suelen valorar en su justa dimensión. De ahí nuestro sentido agradecimiento a un conjunto de personas, que en ese ambiente de desconfianza y poca transparencia y en un tema tan sensible como la cooperación internacional, hayan podido comprender nuestro trabajo investigativo, y hayan accedido a proporcionarnos el tiempo de una entrevista o entregarnos valiosa información. No queremos dejar de mencionar sus nombres, aún a costa de una larga lista. Pedimos disculpas de antemano a aquellos que fallan en nuestra memoria o en nuestros registros nos lleven a omitirlos.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a: Francisco Sancho (Director Oficina de la Cooperación Española en El Salvador), Antonio Cañas (PNUD), así como a David Holiday y Otto Vidaurre (CREA). A Edgar Varela queremos agradecerle su participación en el taller de Guatemala en 2003. También brindaron una valiosa colaboración Victoria Marina de Avilés (Magistrada de la Corte Suprema de Justicia), Beatrice de Carrillo (Procuradora de Derechos Humanos), Carlos Mauricio Molina Fonseca (ex Procurador de Derechos Humanos), María Julia Hernández (Directora Oficina de Tutela Legal del Arzobispado), Benjamín Cuéllar (Director Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana, UCA), Jorge Murcia (Consortio de ONG de Derechos Humanos), Miguel Montenegro (Comisión

Nacional de Derechos Humanos de El Salvador, CDHES), Vladimiro Villalta (Ministerio de Relaciones Exteriores), Ingeniero Mora (TSE), Roberto Viera (Magistrado TSE), Xiomara Avilés (Oficina del Registro Electoral), Mauricio Herrera (AID), José Antonio Palacios (Junta de Vigilancia Electoral).

Tampoco podemos hacer caso omiso de Félix Garrid Safie (Director Registro Nacional de las Personas Naturales), José Antonio Morales Ehrlich (ISAM), Ernesto Alschult (ex secretario de la Secretaría Nacional de Comunicaciones de la Presidencia de la República, y director de Canal 10), Beatriz Barraza (HIVOS, Holanda), Narciso Castillo (Director de Canal 33), así como a Carolina Poggio y Pedro Martín García de Diakonia, Suecia.

Finalmente, fue de gran auxilio la colaboración de Franzi Hasbún (especialista en medios de comunicación), Jaime López (PROBIDAD), William G. Meléndez (Presidente de APES); Lina Pohl (Fundación Böll, Alemania), Daniel Rivas Alvarado (Coordinador de la Licenciatura en Comunicación y Periodismo de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), María Dolores Rosa (Fundación Ebert, Alemania), Carlos A. Rosales (Secretario de Comunicaciones de Casa Presidencial) y Roberto Turcios (Ex director de la Revista Tendencias).

Roberto Rubio-Fabián
E-mail: rubiofabian@telesal.net
San Salvador
mayo de 2004

Tabla de Materias

Prefacio	3
Reconocimientos	5
Tabla de Materias	7
Abreviaturas	11
Glosario	15
Mapa de la República de El Salvador	16
Resumen Ejecutivo	17

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN DE PAÍS

1. ALGUNOS RASGOS GENERALES DE EL SALVADOR	23
2. HISTORIA DEL CONFLICTO	24
3. EL PROCESO DE PAZ	26
4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL POSCONFLICTO	28
5. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO	30

CAPÍTULO II: ASISTENCIA INTERNACIONAL ELECTORAL

1. INTRODUCCIÓN	31
2. CONTEXTO ELECTORAL	31
2.1. Antecedentes históricos electorales	32
2.2. Marco constitucional y legal	33
2.3. Sistema Electoral	34
2.4. Administración Electoral	35
2.5. Organizaciones no gubernamentales	36
3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ELECTORAL	37
3.1. La División Electoral de la ONUSAL	38
3.2. De la experiencia de la División Electoral de la ONU a las elecciones legislativas y municipales de marzo 2003	43
3.3. Asistencia internacional a las ONG	45

4.	FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL ELECTORAL	46
	4.1. Fortalezas	46
	4.2. Debilidades	47
5.	LECCIONES Y RECOMENDACIONES	47

CAPÍTULO III: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS

1.	INTRODUCCIÓN	49
2.	CONTEXTO EN DERECHOS HUMANOS	49
	2.1. Marco general al momento de los Acuerdos de Paz	49
	2.2. Situación de las libertades civiles y los derechos políticos	50
	2.3. Reformas constitucionales y legales	50
	2.4. Organizaciones/instituciones de derechos humanos	51
	2.5. Funcionamiento del “sistema” de derechos humanos	52
3.	ASISTENCIA INTERNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS	53
	3.1. Objetivos de la asistencia en derechos humanos	53
	3.2. Tipo y volumen de la asistencia internacional en derechos humanos	54
4.	IMPACTOS DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	64
	4.1. Impactos Generales	64
	4.2. Impactos en la construcción de capacidades	64
	4.3. Impactos en otras áreas de asistencia	65
5.	DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	66
	5.1. Debilidades	66
	5.2. Fortalezas	66
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67

CAPÍTULO IV: ASISTENCIA INTERNACIONAL EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.	INTRODUCCIÓN	71
2.	CONTEXTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	72
2.1.	Tamaño, alcance y propiedad de los medios de comunicación (escritos, radiales y televisivos) en el período de los Acuerdos de Paz	72
2.2.	Censura y autocensura	73
2.3.	Estándares del periodismo	74
2.4.	La situación de los medios de comunicación hoy en día	75
3.	ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
3.1.	Introducción	77
3.2.	Asistencia a nuevos medios de comunicación	78
3.3.	Asistencia a Programas de Televisión	80
3.4.	Apoyo a las ONG en medios de comunicación	81
3.5.	Capacitación profesional	83
3.6.	Asistencia a reformas legales y regulaciones	85
4.	IMPACTO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS	86
4.1.	Fortalezas y debilidades de los medios de comunicación	86
4.2.	Análisis de impacto a nivel micro	87
4.3.	Análisis de impacto a nivel meso	90
5.	FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	93
5.1.	Fortalezas	93
5.2.	Debilidades	94
6.	LECCIONES Y RECOMENDACIONES	94

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

5.1. Conclusiones	99
5.2. Recomendaciones	100
Bibliografía	103
Referencias Electrónicas	106
Lista de Personas Entrevistadas	107
Anexos	
Anexo 1: Asistencia Post-conflicto a El Salvador (1992-2001)	109
Anexo 2: Disposiciones Electorales de la Constitución de 1991, y el Código Electoral 1993	110
Anexo 3: Resultados Electorales (1982-2004)	112
Anexo 4: Problemas Electorales persistentes en El Salvador	117
Anexo 5: Proyectos de Asistencia Electoral (1993-1998)	122
Anexo 6: Proyectos de Derechos Humanos (CDHES, FESPAD, Consorcio)	125
Anexo 7: Proyectos de Derechos Humanos (IDHUCA)	128
Anexo 8: Asistencia Internacional a la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDDH) (2001-2003)	129
Anexo 9: Asistencia Internacional para las ONG de Medios de Comunicación (PROBIDAD, ARPAS, APES).	135
Anexo 10: Ordenamiento jurídico de la libertad de expresión en El Salvador	137
Anexo 11: Minicasos de Estudio sobre Organizaciones de Medios de Comunicación	139
Acerca de los Autores	142

Abreviaturas

ACDI: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACUDES: Asociación Cultural de Difusiones Evangélicas Salvadoreñas

AECI: Agencia Española para la Cooperación Internacional

APES: Asociación de Periodistas de El Salvador

ARPAS: Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador

ASDI: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BPR: Bloque Popular Revolucionario

CAF/SCO (Holanda): Communication Assistance Foundation/Stichting Communicatie Ontwikkelingssamenwerking

CAPAZ: Asociación Camino a la Paz

CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CCE: Consejo Central de Elecciones

CD: Convergencia Democrática

CDHES: Comisión no gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador

CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

CEJIL: Centro para la Justicia y el Derecho Internacional.

CEMUJER: Centro de la Mujer

CESO: Canadian Executive Services Organization

CFLI: Canada Fund for Local Initiatives

CIMADE: Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués

Co-Cívica: Consorcio de ONG de Educación Cívica

CODEFAM: Comité de Familiares Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos "Marianella García Villas"

COMADRES: Comité de Madres y Familiares de víctimas de violaciones de Derechos humanos

COMAFAC: Cristian Comittee of Mothers and Families of Prisoners, The Disappears and the Assassinated

CONARA: Consejo Nacional de la Reforma Agraria

CONCULTURA: Consejo Nacional para la Cultura y el Arte

CORELESAL: Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña

CPDH: Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec"

CREA: Creative Associates International

CRS: Catholic Relief Services

DANIDA: Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional

DUI: Documento Único de Identidad

EU: Estados Unidos

Escrutinio. El escrutinio consiste en el recuento de los votos. Es el medio para determinar el resultado de las elecciones

FAO: Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura

FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

FDR: Frente Democrático Revolucionario

FES: Foro Económico y Social

FIU: Florida International University

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FPL: Fuerzas Populares de Liberación	OEA: Organización de los Estados Americanos
FUNDASPAD: Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Local y la Democracia	OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development
HIVOS: Instituto Humanista para la Cooperación con los países en Desarrollo	ONG: Organizaciones no gubernamentales
IADB: Inter American Development Bank	ONU: Organización de las Naciones Unidas
ICFJ: International Center for Journalists (Centro Internacional para Periodistas)	ONUSAL: Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
IDHUCA: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana	OPS/OMS: Organización Panamericana de la Salud
IEJES: Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador	PAO: Plan Anual Operativo
IFEX (por sus siglas en inglés): Intercambio Internacional de la Libertad de Expresión	PARLACEN: Parlamento Centroamericano
IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos	PCN: Partido de Conciliación Nacional
IMU: Instituto de la Mujer	PDC: Partido Demócrata Cristiano
IAPA: Interamerican Press Association	PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
ICCO: Interchurch Organisation for Development Cooperation	PFC: Programa Periodistas Frente a la Corrupción
IPEC-OIT: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	PMA: Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación
ISDEMU: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	PNC: Policía Nacional Civil
KAF: Fundación Konrad Adenauer	PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MIRE: Movimiento Independiente pro Reforma Electoral	PROCEPER: Proyecto Centroamericano de Periodismo
MNR: Movimiento Nacional Revolucionario	PRODECA: Programa de Derechos Humanos en Centro América
MS: (Dinamarca): Mellemløst Samvirke	PRO-BÚSQUEDA: Asociación Pro-Búsqueda de Niños Desaparecidos
NHRF: Norwegian Human Rights Fund (Fondo Noruego de Derechos Humanos)	SENCO: Secretaría Nacional de Comunicaciones
NORAD: Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional	SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
NOVIB: Netherlands Organisation for International Development Cooperation	SIP: Sociedad Interamericana de Prensa
OACDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	TCS: Telecorporación Salvadoreña
	TROCAIRE: Development Agency of the Catholic Church in Ireland
	TSE: Tribunal Supremo Electoral

UCA: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

UDN: Unión Democrática Nacionalista

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNFPA: United Nations Population Fund

UNO: Unión Nacional Opositora

UNIFEM: Fondo de las Naciones Unidas para la mujer

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

UTEC: Universidad Tecnológica de El Salvador

WACC (por sus siglas en inglés): Asociación Mundial de Comunicación Cristiana

Glosario

Campaña electoral:

Conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de votos.

Capacitación electoral:

Conjunto de procesos y técnicas por las cuales se transmite a los destinatarios los conocimientos y la información indispensable para el cumplimiento de sus tareas electorales.

Circunscripción Departamental:

Demarcación que comprende la totalidad del territorio correspondiente a cada uno de los 14 Departamentos en que se divide el territorio nacional y el número de votantes en ella comprendidos. En base a ésta se eligen los Diputados a la Asamblea Legislativa correspondientes a cada Departamento.

Circunscripción Municipal:

Demarcación que comprende la totalidad de territorio correspondiente a cada uno de los 262 municipios del país y el número de votantes en ella comprendidos. En base a éstas se eligen los Concejos Municipales.

Circunscripción Nacional:

Demarcación que comprende la totalidad del territorio nacional y el número de votantes en ella comprendidos. En base a esta circunscripción se eligen el Presidente y Vicepresidente de la República, 20 Diputados a la Asamblea Legislativa y los Diputados al Parlamento Centroamericano.

Coalición Electoral:

Pacto suscrito por dos o más partidos políticos para participar unidos en una determinada elección, debidamente inscrito en el Tribunal Supremo Electoral.

Escrutinio:

El escrutinio consiste en el recuento de los votos. Es el medio para determinar el resultado de las elecciones.

Fraude electoral:

Conducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, la

obstrucción o la violencia, ejercida en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones o bien afectar su carácter universal, libre y secreto.

Junta Electoral Departamental:

Organismo integrado con representación partidaria, encargado de la conducción y supervisión de un determinado proceso electoral en el respectivo Departamento.

Junta de Vigilancia:

Organismo integrado con representantes de todos los partidos, encargado de la vigilancia permanente del proceso electoral, con facultades de supervisión, acceso a datos y de propuesta ante el Tribunal Supremo Electoral.

Junta Electoral Municipal:

Organismo integrado con representación partidaria, encargado de conducir y supervisar un determinado proceso electoral en el respectivo municipio.

Junta Receptora de Votos:

Organismo integrado con representación partidaria encargado del proceso de emisión de votos y del escrutinio inicial, durante el día de las elecciones de que se trate.

Mayoría Absoluta:

Exigencia de la mitad más uno de los votos emitidos para declarar triunfador a un candidato. Se exige la mayoría absoluta para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República.

Mayoría Simple:

Exigencia de obtención del mayor número de votos en relación a los demás candidatos concursantes. Se emplea para elegir los Concejos Municipales.

Medios de impugnación:

Instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, etc.) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, inconstitucionalidad o ilegalidad.

Observación de elecciones:

Es la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación sobre la base de la información recogida.

Organismos electorales:

Son los organismos del Estado, especializados y en diversos grados autónomos, encargados de la llamada función electoral.

Padrón Electoral:

Listado de ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años que pueden emitir su voto en una determinada elección. Originalmente se elaboraba en base a las cédulas de identidad personal emitidas, posteriormente se elaboró en base a los carnés electorales solicitados por los ciudadanos y actualmente en base a los documentos únicos de identidad emitidos.

Registro civil:

Institución pública responsable de la captura, depuración y certificación de los actos y hechos vitales y sus características. Su labor está vinculada a la persona y a la familia, proporcionando una versión oficial y permanente sobre nacimientos, matrimonios, defunciones, emancipaciones,

filiaciones, legitimaciones, reconocimientos, adopciones, etc.

Registro Electoral:

Organismo electoral encargado de registrar a los ciudadanos aptos para emitir el voto y elaborar el padrón electoral.

Representación Proporcional:

Mecanismo de distribución de escaños legislativos de acuerdo al número de votos obtenido por cada partido, de acuerdo a cocientes y residuos ideados por el reconocido método de Hare.

Sistema Electoral:

Metodología empleada para determinar la victoria electoral y los candidatos que ocuparán los diferentes cargos o escaños.

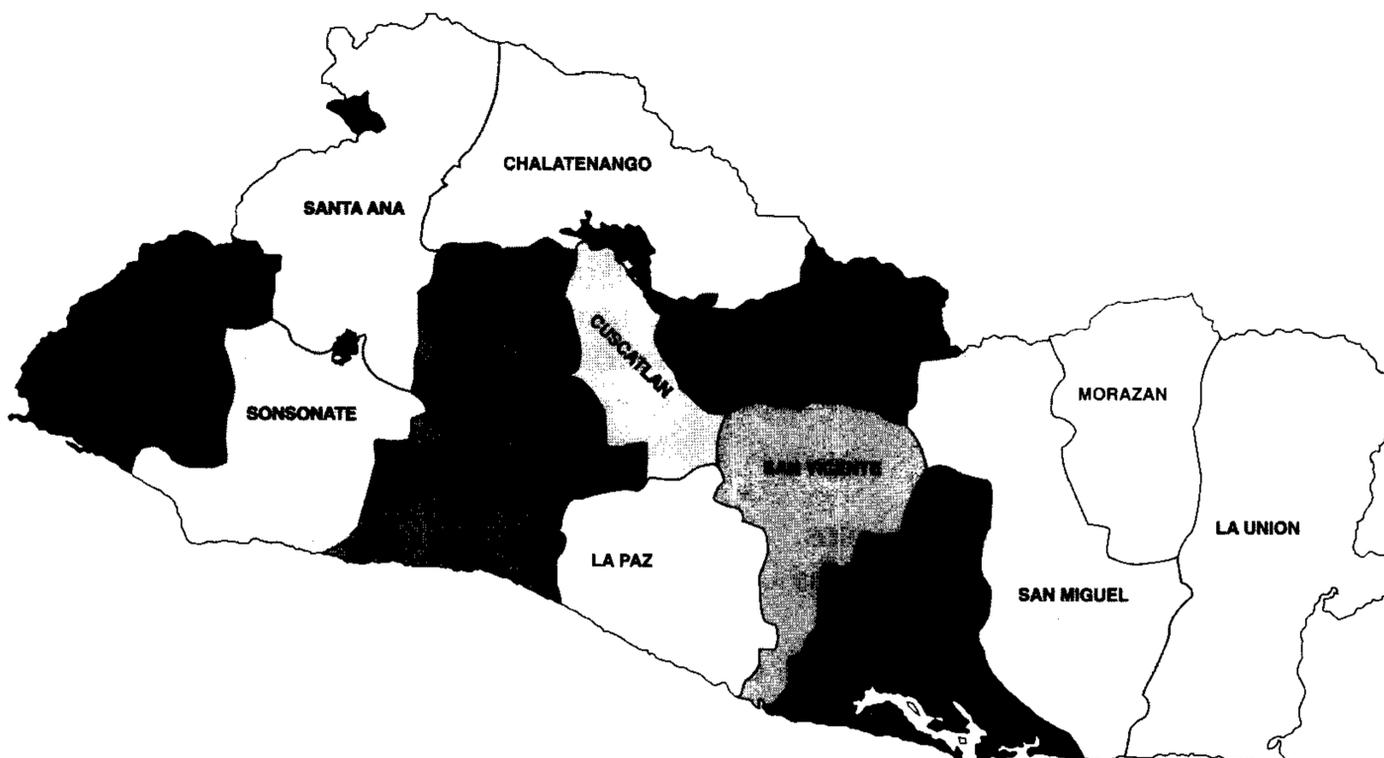
Voto Domiciliar:

Sistema por el cual los ciudadanos votan en el municipio en que están domiciliados, basándose en el correspondiente documento de identidad o carné electoral, con prescindencia del lugar de residencia.

Voto Residencial:

Sistema por el cual los ciudadanos votan en los distritos o circunscripciones territoriales determinadas previamente, en que residan.

Mapa de la República de El Salvador



Resumen Ejecutivo

Contexto de país

El Salvador es el país más pequeño de América Central, con apenas 21,040 Km². Sin embargo, con su población de más de 6 millones y medio de habitantes, es el más densamente poblado de la región, e incluso del continente americano (con 309 habitantes por Km²). Para el año 2000, más del 55% de la población era considerada urbana y el 45% rural. Se calcula que en los Estados Unidos de Norteamérica viven aproximadamente 2 millones de salvadoreños, quienes en 2002 enviaron al país remesas familiares que ascendieron a cerca de 2 mil millones de dólares. Esta suma fue equivalente a casi el 70% del total de exportaciones y casi el 14% del PIB.

Desde su nacimiento como República independiente (1859) hasta principios de la década de 1990, la historia sociopolítica de El Salvador estuvo predominantemente marcada por el autoritarismo. La falta de espacios democráticos, la pobreza y la desigual distribución de la riqueza fueron algunos de los factores que contribuyeron a una historia plagada de confrontaciones y acontecimientos violentos, destacándose dentro de ellos el largo conflicto armado de la década de 1980. Esta guerra de once años (1981 a 1991), enfrentó al gobierno y ejército salvadoreño con el insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y dejó un saldo de más de 40 mil muertos.

Durante la mayor parte de la guerra, las partes en conflicto mantuvieron un largo, interrumpido y variado proceso de diálogo y negociación, que culminó en los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992. Estos acuerdos significaron un punto de ruptura con la historia autoritaria del país, y abrieron la posibilidad de iniciar un proceso de transición hacia la democracia. En efecto, los Acuerdos de Paz sometieron de manera efectiva el ejército al poder civil, eliminaron los Cuerpos de Seguridad e instalaron la Policía Nacional Civil, minimizaron la violencia política, reforzaron la libertad de expresión, fomentaron procesos electorales más adecuados, abrieron posibilidades reales de alternancia del poder y llevaron un

amplio pluralismo al seno de la Asamblea Legislativa. Los Acuerdos también potenciaron una mayor autonomía del Poder Judicial y Legislativo del Ejecutivo, contribuyeron a crear nuevas instituciones o instancias a favor del respeto de los derechos humanos y la justicia (Procuraduría de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de la Judicatura). En fin, no cabe duda que a diez años de la firma de aquellos Acuerdos de Paz, los avances en materia política han sido importantes, y dentro de ellos los concernientes a aspectos electorales, derechos humanos y libertad de expresión. Una vez reconocido esto, cabe preguntarse en qué forma contribuyó la cooperación internacional a estos cambios. La respuesta a esta interrogante es el principal objetivo del presente estudio.

La asistencia internacional en El Salvador

La mayor parte de la asistencia internacional recibida durante el conflicto armado era de carácter o destino militar, y provenía de la ayuda bilateral norteamericana. La ayuda militar de los Estados Unidos a El Salvador durante los años de la guerra bien pudo haber sobrepasado los 3 mil millones de dólares. Otra parte menos significativa de la cooperación internacional se canalizó bajo el rubro de la ayuda humanitaria, y fue fundamentalmente destinada a apoyar las poblaciones de refugiados y desplazados por la guerra.

La cooperación internacional también fue cuantiosa inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz, y se concentró básicamente en las tareas de la reconstrucción. Sin embargo, establecer los montos de la cooperación internacional recibidos por El Salvador durante el proceso de consolidación de la paz y la democracia no es nada fácil. Las mejores fuentes informativas sobre la cooperación internacional a la que se tuvo acceso, no permite una estimación de la ayuda destinada propiamente a las actividades de consolidación de la paz y la democracia, y mucho menos la destinada al fortalecimiento de las variables que nos interesan en el presente trabajo. Hay sin embargo algunos datos significativos: los proyectos ubicados en el rubro

de "Procesos de Consolidación de la Paz" entre los años 1992 y 2000, fueron de 15 proyectos con un monto de cerca más de 26 millones de dólares. Entre los cinco principales países que proporcionaron proyectos de cooperación en la época de posconflicto, encontramos a Estados Unidos con 560 proyectos, Suecia con 178, Holanda con 148, Noruega con 117 proyectos y Alemania con 87 proyectos. Según datos de la OCDE, el total de la ayuda recibida por El Salvador en la etapa posconflicto (1992-2001) alcanzó un total de 3,663 millones de dólares; y entre sus cinco principales donantes encontramos a los Estados Unidos (1,724 millones), Japón (464 millones), Alemania (260 millones), la Unión Europea (228 millones) y Holanda (74 millones). Ahora bien, aunque todavía no se disponen de cifras que lo demuestran con precisión, las informaciones que proporciona la OCDE sobre la cooperación a El Salvador indicarían una tendencia a la baja de la misma desde 1992.

Asistencia Electoral

La situación de guerra civil que vivió El Salvador entre 1981 y 1992, no impidió que se celebraran elecciones a lo largo de toda la década. Esas elecciones, aunque libres y secretas, no contaron con la participación de la oposición armada, el FMLN y de sus aliados políticos del FDR.

El marco vigente durante la década de 1980, establecía un régimen aceptable para los momentos conflictivos que vivía El Salvador: ejercicio del sufragio como derecho y deber político; voto libre, secreto, directo e igualitario; padrón electoral elaborado autónomamente por el Consejo Central de Elecciones; y un Código Electoral que desarrollaba los principios constitucionales. A consecuencia de los Acuerdos de Paz, se reformó la Constitución de la República, se estableció el derecho de vigilancia por los partidos políticos respecto al padrón electoral, se prohibió toda participación política a los militares, se sustituyó el anterior CCE por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) integrado por los 3 partidos mayoritarios y la Corte Suprema de Justicia. Un nuevo Código Electoral fue promulgado en 1993, adoptando en términos generales la estructura legal electoral de la década de los 80, introduciendo cambios derivados de las reformas constitucionales, tales

como: la circunscripción nacional, el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), la designación del TSE como máxima autoridad en materia electoral, el Fiscal Electoral, determinación del porcentaje de afiliaciones y votos necesarios para constituir o cancelar partidos, reglas para las elecciones del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Es en este marco de reformas al sistema electoral que durante la década de la guerra se celebraron procesos electorales, con todas las limitaciones y deformaciones que llevó consigo la no participación de los sectores opositores aglutinados en el FMLN y el FDR. Los Acuerdos de Paz continuaron con las reformas al sistema electoral, y permitieron la participación del FMLN y los partidos políticos opositores. Desde entonces las reformas han continuado y mejorado la participación y transparencia electoral.

Sin embargo, los cambios antes indicados son insuficientes para avanzar en la democratización de El Salvador. Para ello se recomienda implantar el voto residencial; ciudadanizar la integración de las Juntas Receptoras de Votos; usar el documento único de identidad para ejercer el sufragio; implantar la representación de las minorías de oposición en los Concejos Municipales; legislar adecuadamente la valoración igualitaria del voto y legislar adecuadamente el régimen interno de los partidos políticos.

La cooperación internacional ha jugado un rol importante en el avance de las reformas mencionadas, sobre todo a partir de los Acuerdos de Paz. Dentro de ello se destaca el apoyo otorgado por la comunidad internacional a la celebración de las primera elecciones posconflicto en 1994, a la luz de las actividades de la División Electoral de las Naciones Unidas, que abarcaron todas las etapas y componentes del proceso electoral: la inscripción de los electores y la depuración del Registro Electoral, la campaña electoral, el escrutinio y los resultados. Luego de la contribución a estas elecciones, la cooperación internacional, sobre todo a través del sistema de Naciones Unidas, tuvo y sigue teniendo un importante papel en otros elementos fundamentales de todo proceso electoral: la depuración del registro Electoral, el establecimiento del Documento Único de Identidad (DUI), el Voto residencial y la modernización del TSE.

La asistencia técnica contribuyó sin duda al mejoramiento de las capacidades nacionales antes y después de las elecciones de 1994. Durante las elecciones, la División Electoral de ONUSAL prestó asistencia técnica y logística en la confección del registro electoral, ayudando al tratamiento informático de datos, lo que contribuyó, junto con la modernización de los equipos, a mejorar el proceso de inscripción de electores. El equipo técnico de la ONU tuvo un papel muy útil y activo en esta fase del proceso electoral, proporcionando asesoramiento jurídico y logístico, facilitando equipos y suministros electorales, y apoyando de diversas maneras la organización de las elecciones, la reorganización del registro y la información y orientación al electorado. La asistencia electoral proporcionada por diversos países e instituciones favoreció el fortalecimiento de los organismos electorales, en particular el TSE y la Junta de Vigilancia, que ha adquirido mayor autonomía gracias a la asistencia externa. Además, con el apoyo de la cooperación internacional, las organizaciones de la sociedad civil han podido desarrollar procesos de observación ciudadana de las elecciones, realizar actividades de apoyo y capacitación a los electores, y fortalecer los procesos de incidencia para conseguir la aprobación e implementación de las reformas electorales.

Existen limitaciones inherentes a los programas de cooperación pero los más importantes se derivan del contexto nacional en que se desarrollan las elecciones. Volviendo a la experiencia de la División Electoral de la ONU, luego de las elecciones de 1994, se puede constatar que a pesar del apoyo internacional, el TSE tuvo grandes dificultades para cumplir con los plazos establecidos para la inscripción de los electores, para asegurar la adecuada capacitación de los miembros de las juntas receptoras de votos y de los vigilantes de los partidos, para orientar adecuadamente a la población sobre los procedimientos y plazos de los trámites electorales, los lugares de votación, etc. Además de estos problemas que son el reflejo de la debilidad institucional del Tribunal, se agregan otros factores relacionados con la falta de voluntad política de este organismo para verificar las reclamaciones ciudadanas.

Actualmente, la falta de voluntad política para avanzar en las reformas electorales, la débil

institucionalidad de los organismos electorales y la excesiva influencia de los partidos políticos en los procesos electorales, constituyen un obstáculo mayor que deben enfrentar los programas de asistencia externa encaminados al fortalecimiento de proceso democrático en El Salvador.

Asistencia en Derechos Humanos

Antes de los Acuerdos de Paz, la violación de los derechos humanos era grave y sistemática. Esta consistía en la exclusión política y socioeconómica, ejecuciones individuales y colectivas, desaparición forzada de personas, torturas generalizadas, detenciones ilegales y arbitrarias, impunidad, falta de voluntad política y de capacidad institucional para investigar, sancionar y esclarecer la verdad sobre las violaciones. A esto, debe agregarse abusos de poder, ausencia de democracia política y de Estado de Derecho. Durante el conflicto armado, la dinámica y contexto de la guerra no permitió que algunas reformas constitucionales (1983) e iniciativas tendientes a la mejora de la situación de los derechos humanos cumplieran sus propósitos en lo mínimo. Sin embargo, a partir de principios de 1992 los Acuerdos de Paz establecieron una serie de compromisos entre las partes firmantes cuyo cumplimiento contribuyó a la mejora en la situación de los derechos humanos. Entre los principales aspectos que en materia de derechos humanos trajeron consigo los Acuerdos de Paz podemos mencionar el fortalecimiento o creación de instituciones vinculadas al respeto, promoción o vigilancia de los Derechos Humanos: el sistema judicial, las organizaciones ciudadanas defensoras de los derechos humanos, la creación y formación de la Policía Nacional Civil, la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

La asistencia internacional tuvo un papel importante y positivo en el fortalecimiento y creación de esa institucionalidad favorable al respecto de los derechos humanos. Apoyó el establecimiento de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), la cual jugó un papel clave en la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en la materia. Contribuyó a fortalecer el área de derechos humanos dentro de la Policía Nacional Civil, la Inspectoría General de la

Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Centros Penales, Fuerzas Armadas, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Instituto Salvadoreño de Protección al Menor; Escuela de Capacitación Judicial, Procuraduría General de la República. Podemos destacar el apoyo de la asistencia internacional a la creación y desarrollo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. También contribuyó a fortalecer la capacidad organizativa de diversas ONG de derechos humanos, en materia de planificación estratégica y desarrollo institucional, difusión, monitoreo, publicaciones, etc., dentro de las que podemos destacar la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Católica (IDHUCA), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), el Consorcio de ONG de Derechos Humanos. Se incidió en el proceso de adecuación de la legislación interna al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se contribuyó a fortalecer la capacidad de las instituciones locales en materia de asistencia legal y humanitaria a poblaciones refugiadas, migrantes, desplazadas y repatriadas. Se apoyó la rehabilitación de excombatientes, la reinserción de los desmovilizados de la guerra y la asistencia humanitaria a lisiados de guerra. Finalmente, se respaldó la promoción de la cultura de paz, la reconciliación nacional y los valores democráticos relacionados con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Entre los principales factores que han incidido en la efectividad de la asistencia y cooperación internacional se pueden mencionar: el tipo y monto adecuado de la asistencia técnica; una adecuada selección de las instituciones beneficiarias; selección de los ejes temáticos de la cooperación acorde con las necesidades institucionales; acertada contratación de personal técnico; cooperación oportuna, brindada en el momento necesario; seguimiento y medición de impacto de mediano término y evaluación final de la cooperación; voluntad política y cooperación de los actores locales; nombramiento de funcionarios nacionales de enlace para la cooperación; comunicación y coordinación interinstitucional; y realización de diagnósticos actualizados de la situación de derechos humanos en el país.

Las principales debilidades de la cooperación se manifiestan en: deficiencias en la identificación de las necesidades del país en derechos humanos, aun cuando esto no se hubiere observado en todos los casos; falta de información sobre otros cooperantes en materia de derechos humanos, y sobre los programas ejecutados o en proceso de ejecución; falta de comunicación, intercambio de información y coordinación efectiva entre los donantes; duplicidad de esfuerzos y de recursos por la falta de comunicación; falta de seguimiento y verificación efectiva de los procesos de cooperación, debido a la falta de personal idóneo en materia de seguimiento o de recursos para su implementación; retardo en el desembolso de recursos; ausencia de indicadores confiables de medición de impacto; deficiencias en el proceso de evaluación y medición de resultados; falta de una visión estratégica en cuanto al logro o formación de capacidades locales y de sostenibilidad de los proyectos; y falta de una adecuada estrategia de salida de la cooperación del país, que no ha promovido o garantizado la continuidad en las actividades, con recursos propios del Estado.

Asistencia hacia medios de comunicación

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 se inició en El Salvador un clima de apertura y liberalización política, el cual motivó a los medios de comunicación a iniciar su propio proceso de transformación y desarrollarse con una vocación más plural y crítica. Aunque el papel de los medios de comunicación en la transición democrática haya sido incorporada solamente de manera marginal en la agenda de la cooperación internacional, esta última ha sido partícipe en el proceso de cambio experimentado por los medios de comunicación desde los principios de los noventa.

En lo particular, la cooperación ha dirigido sus esfuerzos de apoyo en varias direcciones:

- a) la creación de nuevos medios de comunicación escritos, entre ellos el Semanario *Primera Plana* y la revista mensual *Tendencias*, los cuales han contribuido a fomentar la investigación periodística y el pluralismo de opinión.
- b) La producción de programas de televisión (entre ellos, "A Fondo", "Realidades Periodismo de

Fondo” y *“Emisión Especial”*) que se han convertido en una referencia con excelencia profesional e innovación periodística.

- c) El fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el sector de los medios de comunicación (la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador –ARPAS–, la Asociación de Periodistas de El Salvador –APES– y PROBIDAD. Estas ONG han mejorado su protagonismo en los espacios de debate público acerca del papel de los medios de comunicación. Entre los principales logros de ARPAS están la legalización de las radios comunitarias y la consecución de la frecuencia 92.1 FM; PROBIDAD ha logrado posicionarse como referente en el ámbito de la libertad de expresión y lucha contra la corrupción; la APES elaboró un Código de Ética de la Prensa que se ha convertido en un instrumento de referencia en los debates sobre periodismo y de consulta entre los periodistas y estudiantes de periodismo.
- d) El mejoramiento de las capacidades profesionales en periodismo, con la participación de periodistas salvadoreños en seminarios de capacitación en materia periodística. Se destacan particularmente los seminarios impulsados por la Universidad Internacional de Florida en el marco del Proyecto Centroamericano de Periodismo (PROCEPER) y los cursos intensivos sobre periodismo organizados por la Fundación Friedrich Ebert en Alemania y Estados Unidos. Estos programas de formación periodística sin lugar a duda han contribuido a la presencia en las salas de redacción de periodistas mejor preparados y más comprometidos con el ejercicio del periodismo profesional.
- e) El apoyo a reformas legales e institucionales en el sector de las telecomunicaciones, resultando en la aprobación de una nueva ley de telecomunicaciones en 1996 y la creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), responsable de administrar el espectro radioeléctrico y adjudicar las frecuencias de transmisión por subasta.

En términos generales, el papel de la asistencia internacional ha incidido en los avances que se

han dado en el ámbito de los medios de comunicación: ha crecido el profesionalismo en el ejercicio del periodismo; se ha ampliado la cobertura informativa y la investigación periodística; ha mejorado el papel de los medios como fiscalizadores de las instituciones públicas y como espacios de opinión y debate.

Sin embargo, los avances no dejan de ser frágiles y limitados por una serie de factores entre los cuales se destacan: a) los vínculos estrechos entre algunos medios y los grupos económicos empresariales, lo cual redundaría en que la apertura al pluralismo sea limitada y que los periodistas no estén a salvo de las presiones que ejercen los dueños de medios sobre el contenido noticioso; b) la práctica de usar la publicidad estatal y privada para castigar o premiar a los medios de comunicación en función de su postura sobre determinados temas de interés público; c) la existencia de algunas disposiciones legales (sobre todo en el Código Penal) frena el ejercicio de la actividad periodística con la amenaza de la inhabilitación y la cárcel en los delitos de calumnia, difamación e injuria y d) las restricciones a la libertad de acceso a la información de carácter público.

Entre las debilidades de la asistencia internacional para con los medios de comunicación se destaca la tendencia de financiar la creación y mantenimiento de nuevos medios sin contar con la garantía previa de que estos últimos iban a ser administrados por un personal dotado de una mínima capacidad gerencial o administrativa; otra debilidad es la falta de visión de largo plazo con respecto al financiamiento de programas televisivos innovadores que han recibido una gran aceptación por parte de la teleaudiencia. Con respecto a las fortalezas cabe señalar la contribución de la cooperación a la modernización de los medios de comunicación desde varios ángulos, siendo los principales la capacitación de periodistas, la creación y mantenimiento de nuevos medios, el apoyo a la producción de programas televisivos innovadores, así como el fortalecimiento de algunas ONG relacionadas con el trabajo periodístico. No cabe duda que la cooperación internacional debe seguir apoyando el proceso de modernización de los medios de comunicación en El Salvador; entre las recomendaciones planteadas en el estudio

se destacan la de privilegiar las iniciativas innovadoras de medios con capacidad gerencial que ocupan o puedan llegar a ocupar un espacio importante en la opinión pública, y que puedan alcanzar su autosostenibilidad después de un determinado tiempo. Otro campo de acción prioritario radica en apoyar financiera y técnicamente la revisión y adecuación del marco legal salvadoreño a los tratados internacionales firmados por El Salvador en materia de libertad de expresión.

Reflexiones finales

No cabe duda de que la asistencia internacional hacia El Salvador es un factor que ha contribuido al proceso de transición democrática. Así lo ha puesto de manifiesto su papel en el desarrollo del sistema electoral, la protección y promoción de los derechos humanos, y su contribución a la libertad de expresión. Sin embargo, el apoyo de la asistencia internacional a estos aspectos se vinculó sobre todo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz; de ahí que consolidados éstos (1997/98), el apoyo se ha venido reduciendo de manera sensible, dejando a medio camino el proceso de consolidación democrática, el cual presenta importantes limitaciones y vulnerabilidades. Por tanto, si la cooperación internacional quiere ver completados sus positivos esfuerzos en favor de la transición democrática hechos a través del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, debe también continuar con igual esmero en los actuales esfuerzos de consolidación y desarrollo de la democracia en El Salvador.

Ahora bien, la asistencia internacional no puede seguir enfocando su apoyo en los mismos ejes, o poniendo el mismo énfasis en aquellos ejes que aún tienen vigencia. En las circunstancias actuales, existen dos ejes que son fundamentales para la consolidación del proceso democrático en el país: las reformas socioeconómicas y la búsqueda del diálogo y el entendimiento político. Sin un avance sustantivo en la materia los logros democráticos pueden verse seriamente afectados, tal como lo han puesto recientemente de manifiesto los

conflictos que han experimentado varios países en América Latina (Ecuador, Argentina, Venezuela, Bolivia, Haití).

Por otro lado, el apoyo a los ejes analizados en este estudio (elecciones, derechos humanos y medios de comunicación) debe ser reenfocado y establecidas nuevas prioridades. En materia de asistencia internacional electoral, habría que concentrar los esfuerzos en la democratización interna de los partidos políticos, el voto residencial, el voto en el exterior, el sistema de representación electoral y la despartidización del Tribunal Supremo Electoral. En materia de derechos humanos, las prioridades deben estar dirigidas, por un lado, al fortalecimiento institucional tanto a nivel de los organismos del Estado como de las organizaciones ciudadanas, y por otro lado, a la promoción de los derechos económicos y sociales. Finalmente, en lo que concierne a la libertad de expresión, los énfasis en estos momentos deben estar colocados en el fomento de la "democratización" de la propiedad de los medios de comunicación, a través del fomento de iniciativas ciudadanas y empresariales que permitan un mayor acceso a los medios de comunicación existentes, así como a la creación de nuevos medios de comunicación masiva, sólidos y calificados.

Por último, valga señalar que los nuevos esfuerzos de la cooperación internacional para seguir contribuyendo al proceso de consolidación democrática requerirán de una mayor presencia física de la misma en el país. El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y la consolidación de la paz, llevó a buena parte de la asistencia internacional, a domiciliar su presencia fuera de El Salvador. Esto ha mermado su efectividad, en la medida que presenta importantes dificultades para irle tomando el pulso a una realidad muy dinámica y cambiante como la salvadoreña; lo cual ha venido incidiendo en que muchas de las decisiones de la cooperación internacional no sean decisiones bien informadas.

Capítulo I

Introducción de país

En este capítulo se presenta un cuadro general del conflicto armado generalizado que vivió El Salvador durante casi más de una década (1981-1991), así como del proceso de consolidación del proceso democrático que se inició a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 entre el gobierno salvadoreño y el insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En un primer apartado se exponen algunas características de El Salvador, de su historia, de su geografía y población, así como de su rasgo actual más relevante. En un segundo apartado, se realiza una breve narración histórica del conflicto armado que experimentó El Salvador desde 1981 a 1992. En el tercer apartado se realiza un somero análisis del proceso de consolidación de la paz y del proceso de transición democrática experimentado a partir de los Acuerdos de Paz en 1992. Finalmente, en el cuarto apartado, se exponen algunos de los rasgos de la cooperación internacional durante la etapa posconflicto.

1. ALGUNOS RASGOS GENERALES DE EL SALVADOR

El Salvador, como parte de la República Federal de Centroamérica, se independizó de la metrópoli española en 1821. A la independencia le siguieron diversos e intensos conflictos y guerras entre los estados federados, los cuales culminaron con la proclamación de El Salvador como república soberana e independiente en 1859. Desde esta fecha hasta finales del siglo XIX la consolidación del Estado salvadoreño estuvo también plagada de disputas y conflictos internos. No fue sino a partir de 1880 que el Estado salvadoreño adquirió

mayor estabilidad, y donde se dio inicio al autoritario “Estado cafetalero”, cuya calificación se basa en la importancia económica, social y política que tuvo el principal producto de exportación de la época, es decir el café.

Se instauró desde entonces una oligarquía cafetalera, cuyo control del Estado, sea en forma directa o por medio del ejército, se llevó a cabo de manera autoritaria y poco democrática hasta casi finales de 1979-89. A raíz de los cambios provocados por la guerra de la década de 1980 y los Acuerdos de Paz firmados en 1992, tal Estado oligárquico y autoritario fue desmontado, dándose inicio a un proceso de transición hacia la democracia que dura hasta nuestros días.

El Salvador es el país más pequeño de América Central, con apenas 21,040 Km². Sin embargo, con su población de más de 6 millones y medio de habitantes, es el más densamente poblado de la región, e incluso del continente americano (con 309 habitantes por Km²).¹ El 52% de la población son mujeres y el 48% hombres, de los cuales los menores de 19 años representan un 45% del total, y los mayores de 65 años el 5%. Para el año 2000, más del 55% de la población era considerada urbana y el 45% rural.²

Finalmente, hay que destacar una característica especial de El Salvador, sin la cual difícilmente podemos comprender su situación actual: su marcado flujo migratorio. Fuentes oficiales estiman que solamente en los Estados Unidos viven unos 2 millones de salvadoreños, es decir un 30% de la población total. Los estrechos vínculos que mantienen las comunidades de migrantes con el país han permitido y desarrollado enormes flujos

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2002*, Documentos de subsección regional de México, 23/2/2003, México, DF, p.19.

² Sistema de Información de la Integración Económica Centroamericana, SIECA, Base de Datos, Sitio Web, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Guatemala, 2003.

financieros, comerciales, sociales, culturales, etc., destacándose el envío de las remesas familiares. Éstas ascienden a casi 2 mil millones de dólares anuales y se han convertido en una variable clave de la dinámica económica nacional. En 2002 fueron superiores a las exportaciones tradicionales, representaron casi el 70% el total de exportaciones y significaron casi el 14% del PIB.³ En fin, el fenómeno migratorio ha introducido en los últimos años cambios sustantivos en la situación económica, social y política de El Salvador.

2. HISTORIA DEL CONFLICTO

Desde su nacimiento como República independiente hasta principios de la década de 1990, la historia sociopolítica de El Salvador estuvo predominantemente marcada por el autoritarismo. La falta de espacios democráticos, la pobreza y la desigual distribución de la riqueza fueron a su vez algunos de los factores que contribuyeron a una historia plagada de confrontaciones y acontecimientos violentos, destacándose dentro de ellos el largo conflicto armado de la década de 1980.

El Estado cafetalero, desde su conformación (principios de la década de 1880) y consolidación (a finales de la década de 1920), se impulsó bajo los principios liberales de la época, los cuales privilegiaban la apertura con el exterior y el comercio internacional.⁴ Bajo este contexto, el Estado de entonces se estructuró en gran medida a partir de las exportaciones de café. Así para el caso, el Estado salvadoreño, a pesar de dotarse de instrumentos democráticos (constitución, parlamento, elecciones, instituciones judiciales, etc.), éstos se ejercían normalmente de manera formal y discrecional, acorde a los intereses de las familias cafetaleras. Es en torno al control y disputa de los grupos dominantes sobre la producción, procesamiento y exportación de café que se pueden comprender varias de las características políticas y conflictos de aquel entonces: el golpe de Estado como mecanismo preferido de acceso al gobierno, guerras entre

las elites internas, frecuentes reformas constitucionales, elecciones con participación de un solo partido político, uso del ejército para la represión política, presidencialismo, etc...

Ahora bien, el conflicto en este período no sólo se limitaba a las disputas entre los grupos dominantes. Los intereses de éstos por controlar la tierra y asegurar su propiedad de cara a las exportaciones de café, los llevó a un permanente y violento conflicto con las comunidades indígenas y productores campesinos que tenían en sus manos tierras aptas para el cultivo del "grano de oro". A partir de las leyes de extinción de ejidos y tierras comunales en 1881 y 1882, se abrió una etapa marcada por un proceso violento de despojo y usurpación de los terrenos pertenecientes a sectores populares y de irrespeto a los derechos humanos. Un período histórico caracterizado por una fuerte concentración de la tierra y la riqueza, expansión de la pobreza, cierre de los pocos espacios democráticos y la marginación social. Una situación que, junto a otros factores como la gran depresión mundial de 1929, contribuyó a forjar uno de los episodios más violentos de El Salvador: el levantamiento campesino de 1932 y su posterior aplastamiento con un saldo que los historiadores calculan entre 7 y 25 mil muertos.⁵

El aplastamiento violento del que fuera el primer levantamiento popular de Latinoamérica, acabó de consolidar un régimen militar y autoritario, que a través de un golpe de Estado había acabado meses antes con importantes intentos reformistas y democráticos impulsados desde dentro del Estado cafetalero (1913-1927 y 1927-1931). Con ello también se consolidó el poder político y económico de la llamada oligarquía cafetalera. Así, a partir de estos hechos se instaura una larga y cruel dictadura militar, dirigida por el General Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944).

A pesar de la caída de dicha dictadura en 1944 y de otros intentos de abrir espacios democráticos, desde entonces hasta 1979 el país fue gobernado por regímenes militares sometidos al poder de la

³ CEPAL, *Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2002*, pp. 19, 21 y 23.

⁴ Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador*, Tomos I y II, San Salvador, 1994.

⁵ *Ibíd.*

oligarquía agroexportadora. Este panorama político tampoco estuvo exento de conflicto, ya que el cierre de espacios de libre expresión, fraudes electorales y permanente violación de los derechos humanos, dieron lugar a varios episodios conflictivos (golpes de Estado, frecuentes estados de excepción, represión de huelgas y manifestaciones ciudadanas, intervenciones militares de centros de trabajo, sindicatos y Universidad Nacional). El último de los episodios fue una prolongada guerra de diez años, la cual, desde 1981 a 1991, enfrentó al gobierno y ejército salvadoreño con el insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Esta larga confrontación dejó un saldo de más de 40 mil muertos.

En efecto, esa falta de espacios de expresión ciudadana y política con marcado tinte autoritario, unido a una economía excluyente, con alta concentración de la riqueza y muy polarizada (entre ricos y pobres, latifundios y minifundios, patronos y trabajadores), fueron factores que apuntalaron la lucha armada como una opción de acceso al poder. En ese contexto nacen en 1970 las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), la primera organización guerrillera que se plantea la lucha armada, y cuyos objetivos establecen el acceso a un gobierno popular revolucionario a través de una estrategia de “guerra popular prolongada”. Posteriormente, siempre a principios de la década de 1970, se forman la mayoría de las otras organizaciones guerrilleras, las cuales poseían estrategias político-militares similares.⁶

Esas organizaciones guerrilleras tuvieron mayoritariamente origen urbano, y durante los primeros años de la década de 1970 estaban fundamentalmente compuestas por estudiantes, maestros, intelectuales de capas medias, y algunos sectores obreros y campesinos. En la primera mitad de esa década, las organizaciones guerrilleras se fueron consolidando gradualmente, y ampliando su radio de acción, especialmente en las ciudades. Sin embargo, dada su estrategia político-militar, las organizaciones guerrilleras formaron y

estimularon los llamados frentes de masas, amplias organizaciones sociales, con fuerte presencia de organizaciones campesinas. Durante la segunda mitad de la década de 1970, estas organizaciones se fortalecieron y ampliaron tanto en el campo como en la ciudad, y dieron pie a un poderoso movimiento de masas, cuya movilización y presión social era permanente y significativa., tal como lo fue el denominado Bloque Popular Revolucionario (BPR), vinculado a las FPL. Posteriormente, el BPR se uniría a las otras organizaciones de masas articuladas a las restantes organizaciones guerrilleras, lo cual permitió la conformación de la Coordinadora Revolucionaria de Masas en 1980. Ya para 1979 las organizaciones guerrilleras no sólo disponían de un fuerte movimiento de masas, sino que también habían incrementado su presencia en el sector rural, y ampliado sus combatientes entre los sectores campesinos.

Durante la década de 1970, también se desarrolló una importante oposición política, la cual era partidaria de la lucha electoral y democrática. Estaba compuesta sobre todo por el partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR, de corte social demócrata), quienes con la Unión Democrática Nacionalista (UDN, brazo político del Partido Comunista), llegaron a conformar la Unión Nacional Opositora (UNO). Los claros fraudes electorales, en especial en las elecciones presidenciales de 1972, y sobre todo de 1977, fueron poniendo cada vez más en evidencia la falta de canales de expresión democrática, y el cierre de los espacios electorales y pacíficos. Esta situación no sólo acercó a muchos dirigentes y cuadros socialcristianos y socialdemócratas a las organizaciones guerrilleras⁷, sino que fortaleció y dio mayor legitimidad a los planteamientos y organización de estas últimas.

En octubre de 1979, intentando cambiar toda aquella situación y revertir el gobierno militar autoritario del General Carlos Romero, un grupo de llamados “jóvenes militares”, con el apoyo de

⁶ El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP, en 1970); la Resistencia Nacional (RN, 1972); el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC, 1973), y las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL, 1979), brazo armado del Partido Comunista de El Salvador.

⁷ Los socialcristianos y los socialdemócratas fueron la base de la formación del Frente Democrático Revolucionario (FDR), posterior aliado del FMLN durante toda la guerra de los 80.

ciertos sectores progresistas e intelectuales, llevaron a cabo un Golpe de Estado e instauraron una Junta de Gobierno Cívico Militar. El fracaso de este intento reformista, meses más tarde, el paulatino ascenso al gobierno y al poder de los antiguos grupos dominantes de corte autoritario, y la creciente represión política que tuvo entre sus víctimas a Monseñor Romero, Arzobispo de San Salvador (marzo 1980), crearon las condiciones para la unificación de las cinco fuerzas guerrilleras en el FMLN y su lanzamiento insurreccional en enero de 1981, a partir del cual se desató la prolongada guerra civil de la década de 1980.

El fracaso de la insurrección popular emprendida por la guerrilla a principios de 1981, así como la posterior represión que llevaron a cabo el ejército, las fuerzas de seguridad y los denominados "escuadrones de la muerte" en el interior de las principales ciudades, provocaron el repliegue del FMLN hacia el campo, desde donde reagruparon, articularon y posteriormente acumularon fuerza. Fue así que bajo su estrategia de Guerra Popular Prolongada, el FMLN llegó a establecer importantes zonas de control en el abandonado y poco accesible territorio montañoso del norte del país (los departamentos de Chalatenango y Morazán sobre todo), el cual posteriormente se fue ampliando a otras zonas más centrales del territorio nacional, y desde donde el FMLN irradió su influencia y presencia a las ciudades, inclusive en la ciudad capital. Esta situación le permitió al FMLN contar con un importante ejército, que para fines de la década se estimaba ya en unos 7,000 combatientes.⁸ Ahora bien, tanto o más importante que este ejército guerrillero, fueron sus bases sociales de apoyo extendidas en todo el país, sobre todo en sus territorios controlados. Este apoyo social organizado, y no la cantidad de sus combatientes o la calidad de su armamento, fue quizá el principal factor que le permitió al FMLN enfrentar con relativo éxito y por varios años a un ejército de cerca de 50,000 soldados, apoyado por una enorme y calificada ayuda militar por parte de los Estados Unidos, la cual se llegó a estimar en un promedio de un millón de dólares diarios durante la década de 1980.⁹

3. EL PROCESO DE PAZ

La firma de los Acuerdos de Paz, el 16 de enero de 1992, fueron precedidos por varios años de esfuerzos por el diálogo y la negociación. Desde principios de la década de 1980, hubo variados y múltiples intentos por darle una salida negociada y pacífica al conflicto entre, por una lado el gobierno y ejército salvadoreño y, por otro, el FMLN.¹⁰ En 1981 se destacó una misión de paz promovida por la Internacional Socialista, encabezada por el canadiense Edward Broadbent. Desde Alemania, la Internacional Demócrata Cristiana también había intentado mediar entre la oposición política aglutinada en el FDR y la Junta de Gobierno demócrata cristiana, luego del intento insurreccional en 1981. Algo parecido intentó en las mismas fechas la Organización de Estados Americanos (OEA), por medio del entonces presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo, así como los gobiernos de México y Venezuela, y la Iglesia Católica salvadoreña. Todos estos intentos fueron rechazados por la Junta de Gobierno de El Salvador y por el gobierno norteamericano, los cuales creían en una pronta victoria militar. Postura parecida tuvo el FMLN antes de lanzar su insurrección en enero de 1981, frente a una propuesta de diálogo y negociación ofrecida por el entonces Presidente Carter. En 1983, en Colombia, bajo la intermediación del Presidente Belisario Betancur, hubo un par de reuniones privadas entre delegaciones del FDR/FMLN, una Comisión de Paz formada por el gobierno salvadoreño y funcionarios de la administración Norteamérica. También durante los primeros años de la década de 1980 se destacaron los esfuerzos de mediación y búsqueda del diálogo impulsado por el llamado grupo de Contadora, conformado por los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y Panamá. En 1984, con el encuentro del recién elegido Presidente Duarte con los principales dirigentes del FDR y el FMLN en la ciudad norteña de La Palma, se iniciaron los primeros encuentros públicos y de alto nivel, tanto dentro del país (Ayagualo 1984, Nunciatura Apostólica en San Salvador 1987, cmo en el exterior. Paralelamente, en agosto

⁸ SIPRI, *World armaments and disarmament: yearbook 1990*, Londres 1990.

⁹ Óscar Martínez Peñate, *El Salvador, del conflicto armado a la negociación. 1979-1989*, San Salvador, 1995, p. 134.

¹⁰ Las siguientes informaciones están basadas en Ministerio de Educación, *Historia de El Salvador*, y Martínez Peñate, *El Salvador, del conflicto armado a la negociación. 1979-1989*.

de 1987, en Guatemala, los presidentes de Centroamérica firmaron una declaración en la que acordaban impulsar, entre otras cosas: la Reconciliación Nacional por medio del diálogo; la Amnistía, para garantizar la inviolabilidad de la vida, la libertad y seguridad; una Comisión Nacional de Reconciliación, con el fin de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto a los derechos civiles y políticos; la exhortación al cese de hostilidades; la Democratización, y con ello la completa libertad para la televisión, la radio y la prensa, el pluralismo político partidista total, la efectividad del Estado de Derecho y garantías constitucionales, las elecciones libres, pluralistas y honestas. Valga señalar que, a pesar de todos los intentos mencionados y de tal tipo de declaraciones oficiales, no hubo mayores avances en el proceso de diálogo y negociación, y la guerra y la confrontación continuaron su curso.

No fue sino hasta 1989 que el proceso de diálogo y negociación tuvo su verdadero impulso y arrojó sus principales avances. ¿Qué factores incidieron en ello? En primer lugar, la ofensiva militar lanzada por el FMLN en la ciudad capital en noviembre de 1989, que aunque no logró su objetivo de acompañarse de una amplia insurrección e incorporación de la población, y a pesar que sus combatientes fueron replegados con muchas bajas por el ejército, mostró la capacidad del FMLN de impactar con fuerza en la ciudad capital, y sobre todo, puso en evidencia el práctico empate militar y la imposibilidad de encontrar una salida al conflicto por la vía armada. En segundo lugar, meses antes de tal ofensiva militar, se habían incrementado las presiones ciudadanas internas y las presiones internacionales por encontrarle una salida pacífica al conflicto y establecer un acuerdo de paz. En tercer lugar, estas presiones, en particular las internacionales sobre el gobierno salvadoreño y el norteamericano, se hicieron muy fuertes a partir del asesinato de los conocidos sacerdotes jesuitas a manos del ejército durante los días de la ofensiva de noviembre del 1989.

Así, bajo tal contexto, en julio de 1990, en Costa Rica, se firma un Acuerdo sobre Derechos Humanos entre el gobierno salvadoreño y el

FMLN. Se trató de un Acuerdo General que establecía los compromisos que las partes entonces en conflicto deberían asumir en materia de respeto y garantía de derechos humanos, así como en lo que a la verificación y cumplimiento de esos compromisos se refiere. Estos acuerdos suponían que una vez firmada la paz, éstos serían implementados y vigilados por una Misión de Verificación de la ONU.

Las negociaciones de paz que se adelantaron con el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990 y de la Agenda de Caracas de 21 de mayo del mismo año, requerían para su cumplimiento de un conjunto de reformas en el Estado salvadoreño, las cuales tocaban distintos campos: Presidencia de la República, Organismo Electoral, Poder Judicial, Fuerza Armada, etc. Así, antes de la firma de los acuerdos de paz, se pactaron las principales reformas constitucionales, las cuales serían posteriormente aprobadas por la Asamblea Legislativa. Entre las más importantes, encontramos las siguientes:

- Reformas al Sistema Electoral, donde destaca el cambio del anterior Consejo Electoral, por un Tribunal Supremo Electoral, donde se establece una composición más pluralista e independiente de los partidos políticos.
- Reformas a las competencias de la Presidencia de la República, sobre todo respecto a la Fuerza Armada, los Ministros, el Organismo de Inteligencia del Estado, Policía Nacional Civil.
- Reformas sobre el rol de la Fuerza Armada, donde sus funciones se limitan a la defensa del territorio y la soberanía, y sólo en casos excepcionales, y bajo el mandato de la presidencia de la República, se permite su intervención en asuntos de seguridad interna del país.
- Reformas al Órgano Judicial, donde se definen sus funciones y competencias, tanto de la Corte Suprema de Justicia, de jueces, y de lo que se llama el Ministerio Público (fiscalía y procuradurías general y la de derechos humanos).
- Las reformas a la Corte tienen que ver con la composición y elección de sus magistrados. Las reformas a jueces tienen que ver con requisitos mínimos y comportamientos, así

como con rol del Consejo Nacional de la Judicatura.

- Las reformas al Ministerio Público tienen que ver sobre todo con la Procuraduría de los Derechos Humanos, donde se le asigna sus funciones, su misión, las formas de elección del procurador, etc.

Es de resaltar que los Acuerdos de Paz significaron un punto de ruptura con la historia autoritaria del país, y abrieron la posibilidad de iniciar un proceso de transición hacia la democracia. En efecto, los Acuerdos de Paz sometieron de manera efectiva el otrora poderoso ejército al poder civil, eliminaron los Cuerpos de Seguridad e instalaron la Policía Nacional Civil. También minimizaron la violencia política, reforzaron la libertad de expresión y fomentaron más adecuados procesos electorales. Asimismo, abrieron posibilidades reales de alternancia del poder, llevaron un amplio pluralismo al seno de la Asamblea Legislativa, potenciaron una mayor autonomía del Poder Judicial y Legislativo del Ejecutivo. Finalmente, contribuyeron a crear nuevas instituciones o instancias a favor del respeto de los derechos humanos y la justicia (Procuraduría de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de la Judicatura). En fin, no cabe duda que a diez años de la firma de aquellos Acuerdos de Paz, los avances en materia política han sido importantes, y dentro de ellos los concernientes a aspectos electorales, derechos humanos y libertad de expresión.

De igual manera, a pesar de los importantes avances políticos antes señalados, el actual proceso de transición hacia la democracia, iniciado hace más de 12 años, es frágil, no se encuentra consolidado y posee significativas deficiencias. El sistema político se enfrenta a una creciente falta de credibilidad, el abstencionismo electoral ronda cerca del 50%-60% de la población y sólo ha ido ligeramente en aumento en los últimos años. Por otra parte, los partidos políticos no permiten mayor juego democrático a su interior, la composición del Tribunal Supremo Electoral está atado a cuotas de los partidos políticos, el padrón electoral es deficiente. A esto hay que agregar que las reformas electorales en torno al voto residencial y voto en el exterior no acaban de llegar. Por otro lado, a pesar que prácticamente no existen asesinatos por motivos políticos y ha

habido mejoría en derechos humanos, las instancias responsables de la vigilancia y procuración de esos derechos se han ido debilitando, como es el caso de la Procuraduría de Derechos Humanos y la Fiscalía. Finalmente, aunque hay libertad de expresión, existe una alta concentración de los medios de comunicación en manos de sectores favorables a posturas oficiales y a determinada tendencia política; por dichas razones, los espacios críticos a éstos muchas veces sufren de acosos económicos, si bien éstos suelen ser sutiles.

Los Acuerdos de Paz dejaron un gran vacío en la parte económica y social. De hecho, los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992 casi no contemplaron los aspectos socioeconómicos y, en buena parte, se limitaron a programas de inserción a la vida productiva de los excombatientes de ambos bandos. Estos, a su vez, se restringieron en su mayoría a la simple transferencia de tierras estatales a los ex combatientes. El único acuerdo con perspectiva nacional en la parte socioeconómica fue el establecimiento del Foro de Concertación Económico Social, compuesto por representantes de los trabajadores, de la empresa privada y del gobierno. Este Foro, que buscaba concertar algunas reformas socioeconómicas para el país, sobre todo en materia laboral, fue un rotundo fracaso. Algunos meses después de su creación fue prácticamente disuelto. Los altos niveles de polarización y desconfianza existentes, la poca madurez de sus participantes, la carencia de acuerdos concretos sobre sus dinámicas de funcionamiento, la falta de una agenda clara y de mecanismos de implementación, fueron algunos de los factores que contribuyeron a dicho fracaso.

4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL POST-CONFLICTO

La mayor parte de la asistencia internacional recibida durante el conflicto armado era de carácter o destino militar. Tal como lo indicamos anteriormente, en la época de la guerra se estima que solamente de la ayuda militar norteamericana El Salvador recibía más de un millón de dólares diarios. Bajo tal supuesto, la cooperación internacional en materia militar recibida por El Salvador durante el conflicto bien pudo haber sobrepasado los 3 mil millones de dólares. Todo esto colocaba a El Salvador entre los principales

países en el mundo receptores de la ayuda militar norteamericana. Más aún, ciertos programas de desarrollo económico, como los programas del CONARA, estaban en función de la estrategia militar norteamericana de quitarle base social de apoyo a la guerrilla en las llamadas “zonas en disputa”. Por otro lado, otra parte mucho menos significativa de la cooperación internacional se canalizó bajo el rubro de la ayuda humanitaria, y fue fundamentalmente destinada a apoyar las poblaciones de refugiados y desplazados por la guerra; buena parte de esta cooperación provino de los países nórdicos, en especial de Suecia.

La cooperación internacional también fue cuantiosa inmediatamente después de la firma de los acuerdos de paz, y se concentró básicamente en las tareas de la reconstrucción posconflicto. Datos preliminares recabados en este estudio estiman que sólo la asistencia en temas electorales entre 1993 y 1998 llegó a superar la cifra de 170 millones de dólares. Ahora bien, el establecer los montos de la cooperación internacional recibidos por El Salvador durante el proceso de consolidación de la paz y la democracia no es nada fácil. La fuente informativa a la que se pudo tener acceso durante la realización del presente estudio, y que posee quizá la mejor y más sistematizada información de la cooperación internacional por rubros y países,¹¹ no permite una estimación de la ayuda destinada propiamente a las actividades de consolidación de la paz y la democracia, y mucho menos la destinada al fortalecimiento del sistema electoral, de los derechos humanos y de la libertad de expresión.¹²

Lo que se ha podido establecer de esta fuente informativa son algunos rasgos de la cooperación internacional como los siguientes:

- Bajo el rubro de “Procesos de Consolidación de la Paz” entre los años 1992 y 2000, fueron de 15 proyectos con un monto de cerca más de 26 millones de dólares, de los cuales

aproximadamente el 80% los había aportado la Agencia de cooperación de los Estados Unidos, la AID.

- En el rubro de “Democracia y Sociedad Civil” para el mismo período. Bajo el rubro de “Democracia y Sociedad Civil” El Salvador había recibido un total de 181 proyectos de distinto tipo durante los mismos años.
- Del total de proyectos aportados en la época de posconflicto (1991-2003), se puede establecer que El Salvador había recibido 560 proyectos provenientes de la cooperación norteamericana, 178 de Suecia, 148 de Holanda, 117 de Noruega, 87 de Alemania, 80 del BIAD, 84 de España, 82 de Japón, 77 de Canadá, y 66 de Austria.
- Para 2002 los cinco principales donantes de El Salvador eran los Estados Unidos, con \$77 millones; España, con \$51 millones; Japón, con \$47 millones; Alemania, con \$22 millones; y la Unión Europea, con \$20 millones. Holanda contribuyó, en un sexto lugar, con \$9 millones.¹³
- Según datos de la OCDE, el total de la ayuda recibida por El Salvador en la etapa post-conflicto (1992-2001) alcanzó un total de 3,663 millones de dólares; y entre sus cinco principales donantes encontramos a los Estados Unidos (1,724 millones), Japón (464 millones), Alemania (260 millones), la Unión Europea (228 millones) y Holanda (74 millones).¹⁴
- Por los datos apuntados arriba, la ayuda recibida por El Salvador en la etapa de posconflicto parece haber sido cuantiosa. Sin embargo, aunque todavía no se disponen de cifras que lo demuestran con precisión, las informaciones que proporciona la OCDE sobre la cooperación a El Salvador indicarían una tendencia a la baja de la misma desde 1992.¹⁵

¹¹ Visitar el sitio Web de Development Gateway Network: <http://aida.developmentgateway.org/AidaHome.do>

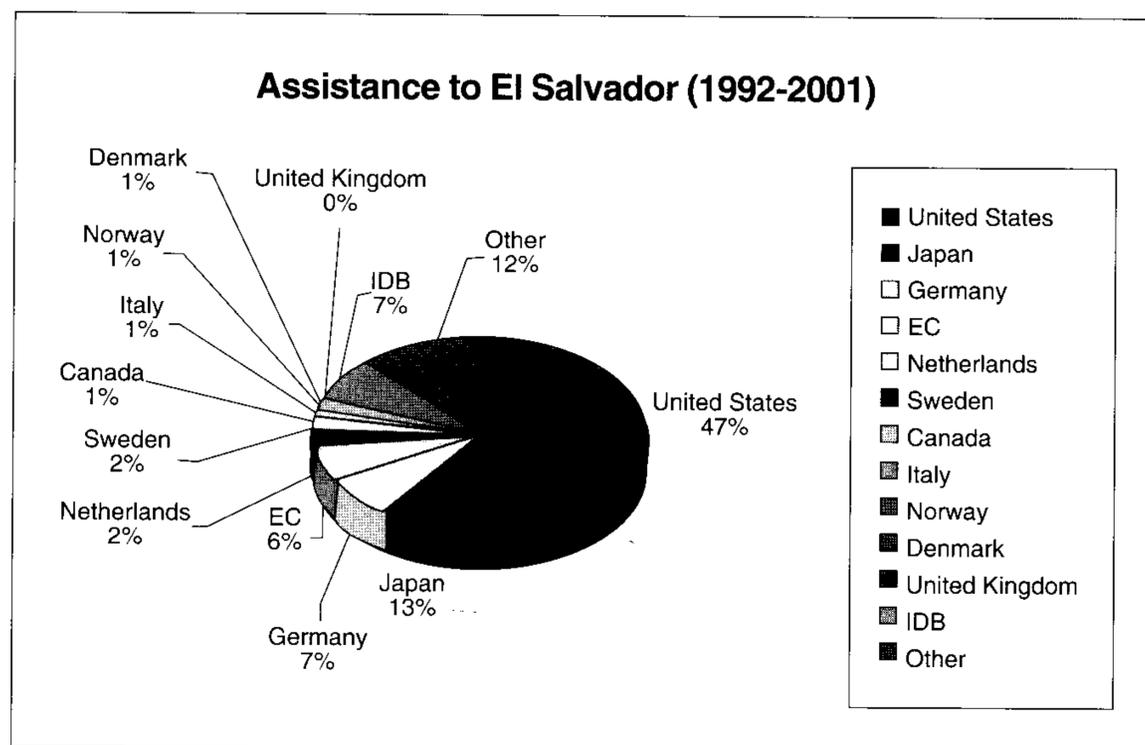
¹² Así por ejemplo, las informaciones proporcionadas por la Web de Development Gateway Network, sobre los distintos proyectos de cooperación hacia El Salvador desde principios de los años 90, no proporcionan en su mayoría un detalle de las características y objetivos de los mismos. Por tanto, la ubicación de dichos proyectos en rubros generales (como democracia y sociedad civil, o administración de gobierno) no permite distinguir el destino específico de los distintos proyectos.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ver el Anexo 1.

¹⁵ *Ibid.*

GRÁFICO 1 ASISTENCIA INTERNACIONAL A EL SALVADOR (1992-2001)



FUENTE: OECD 2003.
Organisation for Economic Co-operation and Development.

5. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Esta tarea no ha sido fácil. En primer lugar, por las dificultades de documentación y desconfianza en la ayuda internacional en sociedades como El Salvador, desacostumbradas a la documentación y transparencia; y segundo, por las dificultades y complejidades en el establecimiento y cuantificación de relaciones causales entre la ayuda internacional y las variables arriba mencionadas. Ciertamente, dado ese gran número de factores discrepantes (políticos, culturales, económicos, sociales, etc.) que están implicados en el progreso y contratiempos en estas áreas, no es fácil determinar la amplitud y profundidad de la influencia de la asistencia internacional.

A pesar de estas dificultades, se ha podido obtener una amplia gama de información a través de fuentes primarias y, sobre todo, secundarias. Estas han abarcado un buen número de informes y reportes tanto de los mismos organismos de cooperación como de las organizaciones receptoras de la ayuda; otra parte, de mucho menor peso, fue obtenida por medio de páginas de internet. En cuanto a las fuentes primarias, la mayoría de ellas consistieron en entrevistas a los principales actores e instituciones

involucrados en la problemática de la cooperación en materia electoral, de derechos humanos y de medios de comunicación.

Además de este primer capítulo, que contribuye a contextualizar la situación del país, el presente estudio comprende otros cuatro capítulos. En los tres primeros se lleva a cabo el análisis de los tres ejes temáticos objeto de la investigación: elecciones, derechos humanos y medios de comunicación. En cada uno de esos tres capítulos se busca analizar el rol que ha tenido la cooperación internacional luego de los Acuerdos de Paz (1992). Con tal fin, cada uno de estos tres capítulos contempla, en primer lugar, un análisis de contexto de la problemática abordada. En segundo lugar, se establece una caracterización de la cooperación internacional en el tema en cuestión. En tercer lugar, en cada uno de estos tres capítulos se analizan los posibles impactos de la cooperación internacional (en la situación electoral, de derechos humanos y de libertad de expresión del país). Finalmente, se presentan las fortalezas y debilidades de la cooperación internacional en el tema abordado, y se señalan algunas conclusiones y recomendaciones específicas a cada capítulo. En el cuarto y último capítulo aparecen, de manera general, las principales recomendaciones hacia la cooperación internacional.

Capítulo II

Asistencia internacional electoral

1. INTRODUCCIÓN

Los Acuerdos de Paz firmados el 16 de enero de 1992 entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), no sólo establecieron las bases para poner fin a doce años de conflicto armado, sino que permitieron, a la vez, crear un nuevo marco normativo e institucional para la celebración de elecciones, con la adopción de reformas a la Constitución de la República y la adopción de un nuevo Código Electoral en diciembre del mismo año.

Por otra parte, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), pieza clave del proceso de paz, fue dotada de una División Electoral que tenía como mandato verificar las primeras elecciones presidenciales, legislativas y municipales que debían celebrarse en marzo de 1994, después del fin del conflicto armado. La comunidad internacional, a través de diversos programas de cooperación, respaldó en ese momento y continúa respaldando el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en El Salvador: apoyando el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE), promoviendo la participación de la sociedad civil en proyectos electorales, apoyando a la Junta Electoral de vigilancia y los equipos de observadores, promoviendo la capacitación del personal electoral, etc.

En el apartado 2 de este capítulo se describe el contexto electoral, poniendo especial énfasis en el marco constitucional y legal, en la administración electoral, en las organizaciones no gubernamentales que más han incidido en el proceso electoral y en la historia electoral salvadoreña a partir de la década de 1980. El apartado 3 examina la asistencia electoral recibida por El Salvador luego de la firma de los acuerdos de paz en 1992. Se analizan los efectos de la asistencia electoral internacional en el fortalecimiento de mecanismos institucionales locales, en la estructura y

operación de los cuerpos electorales. Este apartado incluye: a) El papel de la División Electoral de ONUSAL, y b) un análisis de las actividades realizadas desde la experiencia de la División Electoral de la ONU hasta las elecciones legislativas y municipales del 2003. El apartado 4 resume las principales fortalezas y debilidades de la asistencia electoral internacional, a través del análisis de los factores que han facilitado u obstruido el impacto de dicha asistencia. Estos factores incluyen variables relacionadas con el contexto nacional y con las agencias donantes. La identificación de las lecciones y sugerencias respecto al futuro de la asistencia electoral se realiza en el apartado 5. Se hacen recomendaciones concretas para fortalecer dicha asistencia a fin de que contribuya al desarrollo efectivo de las organizaciones electorales y a estimular el proceso democrático.

2. CONTEXTO ELECTORAL

La situación de guerra civil que vivió El Salvador entre 1981 y 1992, no impidió que se celebraran elecciones a lo largo de todo ese período. Estas elecciones, aunque libres, secretas y con mayor afluencia de votantes, carecían del respaldo de una parte importante de la población salvadoreña. Esta población se encontraba representada tanto por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), coalición de los grupos alzados en armas, y opositores políticos al régimen, como el Frente Democrático Revolucionario (FDR).

Así, en 1981, la Junta de Gobierno que se instaló en el poder, luego del golpe de Estado de 1979 contra el general Romero, integró un Concejo Central de Elecciones que se encargó de realizar las elecciones para diputados a la Asamblea Constituyente el 28 de marzo de 1982. En ese mismo año, en virtud del Pacto de Apaneca, firmado por las fuerzas políticas constituidas en partidos políticos y las Fuerzas Armadas, asumió

el mando del llamado Gobierno de Unidad Nacional, el Dr. Álvaro Magaña. Como parte del proceso de transición hacia un gobierno electo en las urnas, se acordó celebrar elecciones presidenciales en marzo de 1984, pero previamente, en 1983, se aprobó una nueva Constitución de la República.

2.1. Antecedentes históricos electorales

Con fecha 4 de enero de 1982, el CCE convocó a elecciones para elegir Diputados a la Asamblea Constituyente a celebrarse el domingo 28 de marzo de 1982. Las elecciones convocadas tenían la limitante de la no participación de los grupos insurgentes y la población representada por ellos. Finalmente, una nueva Constitución se promulgó el 15 de diciembre de 1983. En ella se estableció que los partidos políticos serían la única vía para alcanzar el poder y se elevó a rango constitucional la representación proporcional para la integración de la Asamblea Legislativa.

Las elecciones en la década de 1980

Luego de promulgarse la Constitución de la República, el Consejo Central de Elecciones convocó a elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, las que se celebraron el 25 de marzo de 1984, con base en la Ley Electoral Transitoria.

De acuerdo a la nueva Constitución, al no obtener ninguno de los candidatos más del 50% de los votos, debía procederse a una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos que obtuvieron mayor cantidad de votos en la primera. Así, hubo una nueva elección el domingo 6 de mayo de 1984, habiendo obtenido la victoria José Napoleón Duarte con 752,625 votos (55.59%). En anexo 3 se dan los datos electorales correspondientes a partir del año 1982.

El 31 de marzo de 1985 se celebraron elecciones para diputados y concejos municipales, en las que influyó decisivamente el triunfo electoral de 1984, permitiendo al Partido Demócrata Cristiano alcanzar un importante triunfo.

Nuevamente, el 20 de marzo de 1988 se celebraron elecciones de Diputados y Concejos

Municipales, en las que se evidenció el desgaste sufrido por el partido de gobierno luego de varios años de guerra civil y de la pérdida de la esperanza de lograr la paz.

Para suceder el mandato presidencial de cinco años, iniciado en 1984, se celebraron elecciones en marzo de 1989, en las que resultó triunfador Alfredo Félix Cristiani, en la primera ronda electoral con mayoría absoluta (53.82%), tomando posesión del cargo el 1 de junio de 1989.

En marzo de 1991, se celebraron elecciones para diputados y concejos municipales, en las que por primera vez, sectores de izquierda del FDR que acompañaban al FMLN, constituyeron el partido Convergencia Democrática, CD y participaron en las elecciones de ese año. Sus resultados fueron poco significativos.

Elecciones posteriores a los Acuerdos de Paz

Durante la época posterior a los Acuerdos de Paz, los procesos electorales se han realizado con bastante normalidad, aunque se constata una marcada tendencia al ausentismo o abstencionismo electoral. De igual forma se constata el nacimiento y extinción de muchos partidos.

En 1994 se celebraron las denominadas “elecciones del siglo”, llamadas así, porque en ellas participaría el FMLN y se consideraba que ello significaba el inicio real de la consolidación democrática. En esta oportunidad se eligió presidente y vicepresidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y concejos municipales.

Ninguno de los partidos obtuvo mayoría absoluta y por tal razón se celebró una segunda elección, que fue ganada por ARENA y resultó electo Presidente Armando Calderón Sol. El FMLN destacó como segunda fuerza electoral muy por encima del resto de partidos políticos.

En 1997, hubo elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa y concejos municipales, en las que, por primera vez, se observa un fenómeno que se repite en elecciones posteriores de este

tipo y es el hecho, que el partido de gobierno baja su caudal electoral y su fuerza en la Asamblea Legislativa, en beneficio de los partidos de oposición. Las alianzas legislativas del partido de gobierno con partidos minoritarios proliferan.

En 1999, se celebran elecciones presidenciales, obteniendo el partido ARENA la victoria en primera vuelta con más del 50% de los votos. Resultó electo Presidente Francisco Flores.

En 2000 se celebraron elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa y Parlamento Centroamericano y para concejos municipales. Como antes se dice, la votación disminuye para ARENA y aumenta para los partidos de oposición. La medición de fuerzas entre ARENA y el FMLN es prácticamente igualitaria.

Nuevamente, en 2003 se celebraron elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa y concejos municipales. Por primera vez, el FMLN supera en votación a ARENA, obteniendo mayor número de Diputados.

En el Anexo 3 se presentan los resultados de las elecciones celebradas desde 1982 hasta 2003. Es de hacer constar que los Registros o Padrones Electorales de los años 1984 y 1985, 1988 y 1989 fue imposible determinarlos con exactitud, por no existir registros en el TSE, ya que fueron destruidos durante la ofensiva final lanzada por el FMLN en 1989.

Las elecciones presidenciales de 2004 fueron una sorpresa, pues el partido oficial ARENA, tras haber perdido en 2003 por un 2% por debajo del FMLN, se catapultó y ganó las elecciones presidenciales en primera vuelta, con 22% por encima de este último. La votación fue masiva, ya que votó aproximadamente el 70% de la población empadronada.

El comportamiento masivo del electorado fue provocado, por un lado, por el miedo de muchos salvadoreños a un cambio radical e incierto en su sistema de vida, el cual percibieron en la posibilidad de triunfo del FMLN. Miedo que fue alimentado por una amplia y millonaria campaña del partido ARENA, el cual supo hábilmente presentar las elecciones presidenciales como una disputa entre un sistema de libertades y

democracia y otro de falta de libertades que pondría en riesgo los avances democráticos alcanzados. Por otro lado, las dificultades socioeconómicas crecientes, el desgaste de un partido con 15 años de gobierno, y un amplio descontento ciudadano, impulsó a miles de votantes a las urnas con objeto de provocar un cambio gubernamental. Al final, el miedo a un cambio incierto y arriesgado se impuso a la necesidad y deseos de cambio de buena parte de la población.

2.2. Marco constitucional y legal

Al momento de los acuerdos de Paz, el régimen legal en materia electoral, estaba regulado por la Constitución de la República de 1983 y el Código Electoral de 1988. Se establecía el ejercicio del sufragio como un derecho y un deber político, el voto libre, directo, igualitario y secreto, y para ejercer el sufragio era condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, elaborado en forma autónoma por el Concejo Central de Elecciones.

En los Acuerdos de Paz, se adquirieron compromisos de introducir reformas a la Constitución de la República, en aspectos electorales, que entraron en vigencia en noviembre de 1991. Posteriormente, en 1993, se promulgó un nuevo Código Electoral.

Las reformas más importantes hechas a la Constitución de la República fueron las siguientes (ver el anexo 2):

- Derecho de vigilancia del Registro Electoral.
- Prohibiciones a ministros religiosos, militares y policías.
- Creación del Tribunal Supremo Electoral.

El nuevo Código Electoral de 1993 fue aprobado por D.L. N° 417 del 14 de diciembre de 1993. Este Código conservó la misma estructura del anterior, pero desarrolló las disposiciones constitucionales que habían sido reformadas a consecuencia de los Acuerdos de Paz. Además, ha sufrido modificaciones posteriores, especialmente en lo referente a partidos políticos, que han supuesto cambios de consideración. Entre esas disposiciones encontramos las siguientes:

- Se crea la jurisdicción nacional.
- Se establece el Registro Nacional de las Personas Naturales bajo la responsabilidad del TSE.
- Se regula exhaustivamente la figura del Tribunal Supremo Electoral.
- Se designa al Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad en materia electoral. Se introduce la figura del Fiscal Electoral.
- Se eleva el número de afiliaciones para constituir partidos políticos.
- Se eleva el mínimo de votos a obtener por los partidos para no ser cancelados.
- Se incorpora y regula lo relativo a las elecciones de diputados al Parlamento Centroamericano.
- El financiamiento de los partidos políticos aumenta de acuerdo a la inflación.
- Los requisitos personales y de inscripción de candidatos continúan igual.

2.3. Sistema electoral

En El Salvador se vota por listas o planillas bloqueadas, es decir que en las papeletas de votación no aparecen los nombres ni las fotografías de los candidatos, sino las divisas o banderas de los partidos que los postulan; la ciudadanía al marcar una divisa vota automáticamente por todos los candidatos propuestos por el respectivo partido. Existen, de hecho, distintos sistemas electorales según se trate de los funcionarios a elegir. Los examinamos a continuación.

Elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República

La ley establece el sistema de mayoría absoluta, exigiendo la obtención del 50% más uno de los votos válidos para ganar la elección y en caso de que ninguna de las planillas contendientes lo hubiere obtenido, se realiza una segunda elección dentro del mes siguiente a la primera, pero únicamente entre las dos planillas que hubieren obtenido mayor número de votos en la primera elección.

Elecciones de Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano

La Constitución ordena que en las citadas elecciones se adopte el sistema de representación proporcional, sin mayores especificaciones. El Código Electoral al desarrollar el principio constitucional adopta el sistema de Hare, de

cocientes y residuos, caracterizado por dividir el número total de votos válidos emitidos entre el número de cargos a elegirse, resultando así, el número de votos necesarios para que un diputado sea electo; a este resultado se le llama cociente electoral. Los partidos obtienen tantos diputados como número de cocientes electorales hayan obtenido dentro de la suma de votos que a su favor hayan logrado. Como de la anterior operación aritmética es casi imposible que queden adjudicados todos los cargos a elegirse, y por norma, después de realizada la operación, quedan residuos a los diferentes partidos, los cargos aún no distribuidos se asignan a los partidos que mayor residuo hayan obtenido.

La distribución se hace por circunscripciones departamentales y por circunscripción nacional. El sistema permite que los partidos que ocupan el tercer lugar, obtengan diputados en mayor proporción que los demás partidos menores, debido al reducido número de diputados a elegir en varias circunscripciones departamentales, no así en los departamentos más poblados y en la jurisdicción nacional, en que los partidos pequeños obtienen algunos diputados.

Con fecha 22 de mayo 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró que la actual legislación no desarrolla adecuadamente el principio de representación proporcional ordenado por la Constitución de la República, porque el número de diputados asignado por el Código Electoral a cada departamento no está basado en la población, ya que ésta varía en cada departamento y, en consecuencia, el voto tiene distinto valor. Por la tanto, declaró también debía reformarse el Código Electoral y hacer una nueva distribución de diputados por departamento, que se basara en la población de cada uno de ellos. La legislación adjudicaba a cada departamento los diputados a elegir en número de 3, 4, 5, 6 y 16, pero en la realidad, cada departamento tiene diferente población y, por ello, el número de votos para elegir un diputado varía ostensiblemente de departamento a departamento.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia se filtró y se hizo pública por los medios de comunicación, antes que fuera notificada legalmente a la Asamblea y ésta, con el ánimo de burlar la Sentencia de la Corte, emitió, con la

misma fecha 22 de mayo de 2002, una reforma a los Arts. 12 y 13 del Código Electoral, estableciendo una relación entre rangos de población departamental y número de diputados a elegir, que no cambia en absoluto el número de diputados por departamento, excepto que se aumenta un diputado al departamento de La Libertad y se disminuye uno al departamento de Santa Ana. Cuando la sentencia de inconstitucionalidad se notificó a la Asamblea, ya no tenía valor ninguno porque se refería a disposiciones cuyo contenido ya no estaban en vigencia a la fecha de la notificación y publicidad de la sentencia. Se volvía necesario entablar otro juicio de inconstitucionalidad, cuya sentencia obviamente se emitiría uno o dos años después. En efecto, el Decreto Legislativo que contenía la reforma al Código Electoral, fue impugnado nuevamente de inconstitucionalidad y como era de esperarse, la sentencia que resolvió tal inconstitucionalidad fue pronunciada el 8 de abril de 2003, con posterioridad a las elecciones de marzo de 2003.

De acuerdo a lo anterior, la Asamblea Legislativa deberá decretar una nueva normativa que regule el principio de representación proporcional con base a la población, dando mayor igualdad al voto ciudadano. Esta normativa se espera que esté vigente para antes de las elecciones de 2006.

Elecciones de Concejos Municipales

Se aplica el sistema de mayoría simple o primera mayoría, de manera que el partido que más votos obtiene, consigue la totalidad del Concejo Municipal. Partiendo de la base de que el abstencionismo es superior al 50%, un triunfo con el 55% de los votos válidos significa, a lo más, un 25% del total de la población votante, pero en muchos casos los resultados son inferiores, dándose el caso, que un partido resulte victorioso, se adjudique la totalidad del gobierno local y realmente represente un 10% de población votante.

Aunque se han firmado varios acuerdos interpartidarios, para reformar el Código Electoral e introducir la representación de las minorías en los Concejos Municipales, ha sido imposible, hasta ahora, concretarlo en la Asamblea Legislativa.

Definitivamente, el sistema obstaculiza la representatividad en los gobiernos locales y la consolidación del sistema democrático.

Como veremos más adelante, una serie de cambios y reformas como el voto residencial, la representación de las minorías de oposición en los Concejos Municipales, la valoración igualitaria del voto o la creación de circunscripciones distritales para la proposición y selección de candidatos para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, no han sido concertadas ni aprobadas a la fecha. Por el contrario, como antes queda dicho, ante el reciente fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que declaró que la actual legislación no desarrolla adecuadamente el principio de representación proporcional ordenado por la Constitución, la Asamblea Legislativa burló tal decisión en abierta oposición al valor igualitario que debe tener el voto.

Tampoco se han dado pasos positivos para la democratización de los partidos políticos, dejándose toda su organización y funcionamiento a la decisión interna de los mismos, plasmada en sus Estatutos.

Por otra parte, la composición actual de fuerzas en la Asamblea Legislativa no permite prever avances sustanciales en el proceso de democratización del proceso electoral; incluso hubo oposición para aprobar el voto residencial, habiéndose aprobado en el segundo semestre del 2003, únicamente el ejercicio del sufragio con la presentación del documento único de identidad en sustitución del carné electoral, para las próximas elecciones de 2004.

Finalmente, es importante destacar que la intromisión de las fuerzas militares en los procesos electorales, para favorecer a determinados partidos de su simpatía recurriendo al fraude electoral, que fue una tradición en la historia política salvadoreña, ya no se da en la actualidad.

2.4. Administración electoral

De conformidad con la Constitución de la República, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la autoridad máxima en materia electoral. De acuerdo al Código Electoral, el TSE tiene las

responsabilidades y facultades siguientes:

- Garantizar el derecho de organización y participación política de los ciudadanos y partidos políticos.
- Convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales.
- Practicar los escrutinios de votos.
- Llevar el Registro Electoral y elaborar los padrones electorales.
- Autorizar e inscribir a los partidos políticos y coaliciones, así como cancelar, sancionar y suspender a los mismos.
- Inscribir a los candidatos a cargos de elección popular.
- Nombrar los miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales, Receptoras de Votos y demás organismos electorales, así como dirigir las actuaciones de los mismos.
- Suspender total o parcialmente las elecciones por graves alteraciones del orden público.
- Conocer y resolver como máxima autoridad e instancia de toda acción, excepción, petición, recurso o incidente del proceso electoral y de los resultados electorales, con exclusión de toda autoridad.

Juntas Electorales Departamentales

Tienen jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integran con un número máximo de seis miembros, propuestos uno por cada uno de los partidos o coaliciones contendientes, garantizándoles participación a los partidos mayoritarios que hubieren participado en la elección anterior. Sus principales atribuciones son:

- Juramentar y dar posesión de sus cargos a las Juntas Electorales Municipales.
- Supervisar, vigilar y garantizar el correcto funcionamiento del proceso electoral y de los organismos electorales en su respectivo departamento.
- Conocer en grado de las resoluciones de las Juntas Electorales Municipales.

Juntas Electorales Municipales

Tienen jurisdicción en sus respectivos municipios, se integran con un número máximo de seis miembros, propuestos uno por cada uno de los partidos o coaliciones contendientes, garantizándoles participación a los partidos

mayoritarios que hubieren participado en la elección anterior. Sus principales atribuciones son:

- Juramentar y dar posesión de sus cargos a las Juntas Receptoras de Votos.
- Entregar a las Juntas Receptoras de Votos los objetos y papelería que el proceso electoral requiera y recibirles las actas y documentación que le entreguen al cierre de la votación.
- Supervisar, vigilar y garantizar el correcto funcionamiento del proceso electoral y demás organismos electorales del municipio.
- Conocer y resolver sobre cualquier situación que interfiera el normal desarrollo de la votación.

Juntas Receptoras de Votos

Se integran y funcionan a los efectos del acto electoral y se integran con un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros a propuesta de uno por cada partido contendiente. Las Juntas Receptoras de Votos, reciben el material electoral, supervisan y facilitan la votación ciudadana, elaboran el escrutinio al finalizar la votación, todo lo cual hacen constar en acta y retornan el material y el acta a las respectivas Juntas Electorales Municipales.

Junta de Vigilancia

Está conformada por un representante propuesto por cada partido político legalmente inscritos y su función es la supervisar y vigilar permanentemente el proceso electoral, tienen facultades de fiscalización del Centro de Procesamiento de Datos, proposición de medidas, acceso a registros, etc.

Fiscal Electoral

Esta figura es una innovación del Código de 1993. El Fiscal Electoral depende de la Fiscalía General de la República y sus funciones son las de fiscalizar la correcta aplicación de la ley en todas las actuaciones propias del proceso electoral.

2.5. Organizaciones no gubernamentales

No son muchas las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al

acompañamiento y colaboración para la modernización del sistema electoral, participación ciudadana, capacitación en materia electoral, etc. A continuación, destacamos algunas de las más sobresalientes.

Consortio de ONGs de Educación Cívica de El Salvador (Co-Cívica)

Es una alianza de cinco ONG que desde el año 1993 ha coordinado acciones para promover la participación ciudadana, la educación cívica electoral y el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas y fortalecer los procesos de contraloría social, en particular sobre los procesos electorales¹⁶. Estas ONG son: Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED); Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES); Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Local y la Democracia (FUNDASPAD); Iniciativa Social para la Democracia (ISD); y Asociación Camino a la Paz, CAPAZ.

Las actividades realizadas por el Consortio en el ámbito electoral son muy variadas. Estas incluyen: propuestas de reformas al Código Electoral, monitoreo de procesos electorales, motivación al voto, capacitación electoral, campañas de información al votante, promoción de la vivencia democrática y de la cultura política.

Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE)

El MIRE es una organización no gubernamental que se ha destacado por fustigar la falta de representatividad de los diputados respecto del electorado, criticando que las candidaturas obedecen a las cúpulas partidarias y la poca relevancia que tiene la ciudadanía en la designación y elección de los mismos. El MIRE ha propuesto que se reforme la Constitución Política y el Código Electoral con los siguientes objetivos:

- Elección de diputados, uno por cada circunscripción electoral, bajo el sistema de

mayoría relativa en distritos uninominales. Para la determinación del número de votantes por las circunscripciones electorales proponen el sistema de D'Hont.

- Aumento del período de elección de los diputados y concejos municipales a cuatro años y disminución del período presidencial a cuatro años.
- Separación de funciones, dejando al Tribunal Supremo Electoral la autoridad jurisdiccional y creando un Concejo Nacional Electoral encargado de la organización y administración de los procesos electorales.
- Elección de los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y del Concejo Nacional Electoral por la Asamblea Legislativa con voto calificado y con independencia de los partidos políticos.
- Creación de partidos políticos locales.
- Medidas diversas orientadas a la transparencia y funcionamiento de los partidos.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ELECTORAL

En marzo de 1992, se reunió en Washington el Grupo Consultivo para El Salvador, convocado por el Banco Mundial, en el que fueron presentados el Plan de Reconstrucción Nacional para las áreas y poblaciones más afectadas por la guerra, y el Programa de Fortalecimiento Democrático, que contenía las necesidades financieras y técnicas para la creación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre las que se encontraba el Tribunal Supremo Electoral¹⁷. Este programa incluía la modernización del registro electoral, a fin de posibilitar la inscripción, carnetización y votación de los ciudadanos.

En agosto de 1992, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a petición del Gobierno de El Salvador, aprobó el proyecto de asistencia preparatoria, que permitió el envío de una primera misión técnica cuyo trabajo fue proporcionar al TSE sugerencias para la modernización del sistema electoral. Como veremos más adelante, una segunda misión tuvo lugar en

¹⁶ Consortio de ONG's de Educación Cívica, San Salvador, julio de 2003. Ver también *Participación, Plataforma Ciudadana y Contraloría Social, La experiencia del Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador*, San Salvador, 2003.

¹⁷ En la reunión del Grupo Consultivo de 1992, la comunidad internacional realizó ofrecimientos de apoyo financiero para los dos planes presentados, por un monto de 800 millones de dólares.

abril de 1993, con el propósito de definir el marco de referencia y el concepto de las operaciones de la División Electoral de ONUSAL, para observar las elecciones de 1994.

Unos meses después, en agosto de 1993, fue aprobado por el PNUD el proyecto "Apoyo al Proceso Electoral", por un monto de US \$943,330 que tenía como objetivos inmediatos lograr que el TSE estuviera en capacidad de cumplir con los plazos establecidos para el empadronamiento de los electores, que tenía como fecha límite el 19 de noviembre de 1993, así como apoyar el proceso de carnetización y el inicio de la propaganda electoral el 20 de noviembre¹⁸.

Los recursos de este proyecto complementaron los recursos extraordinarios aprobados para las elecciones de 1994 por aproximadamente US \$ 5.6 millones. A esto se debe agregar la donación de USAID de aproximadamente US \$5.2 millones destinados a las áreas de asistencia técnica, capacitación cívica en materia electoral, infraestructura y observación del proceso electoral. Este último proyecto recibió asistencia técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asistencia y Promoción electoral (CAPEL).

El proyecto de "Apoyo al Proceso Electoral" se llevó a cabo bajo la modalidad de "ejecución nacional", actuando el TSE como organismo de ejecución. Además, se contó con la cooperación técnica del personal del PNUD y del apoyo de ONUSAL y ACNUR. Al final del proyecto, que tendría una duración de 5 meses, se habría logrado:

- Empadronar a 673,649 personas.
- Emitir 259,576 carnets electorales.
- Capacitar a 650 delegados, supervisores y jefes del Registro Electoral en los 262 municipios.
- Equipar a 150 oficinas de las delegaciones y subdelegaciones del Registro Electoral y la oficina central.

- Equipar la oficina central del Registro con impresores de alta velocidad para la impresión del Padrón Electoral.
- Dotar a la Junta de Vigilancia de infraestructura básica de operación y local propio.
- Equipar la unidad de capacitación electoral del TSE.

La experiencia de la División Electoral de la ONU, que observó las primeras elecciones posconflicto en El Salvador, nos muestra que el apoyo proporcionado por la cooperación internacional contribuyó a garantizar el derecho de los ciudadanos al voto y a la realización de elecciones libres.

3.1. La División Electoral de la ONUSAL

Fundamento

Aproximadamente un año después de la firma de los Acuerdos de Paz, el 8 de enero de 1993, el gobierno salvadoreño –después de haber recibido la opinión favorable del TSE a su propuesta de que las Naciones Unidas verificaran la elecciones presidenciales, legislativas y municipales que debían celebrarse en marzo de 1994– solicitó oficialmente a la ONU que enviara observadores encargados de verificar el buen desarrollo de los comicios. En una carta del 26 de enero de 1993, el Secretario General comunicó al Presidente del Consejo de Seguridad la solicitud del gobierno salvadoreño, haciendo el siguiente comentario: "Habida cuenta de la importancia de esas elecciones, que serán las primeras que se celebrarán después del fin del conflicto y que normalmente deberán constituir la culminación lógica de todo el proceso de paz, mi intención sería recomendar que se aceptara la petición del gobierno de El Salvador."¹⁹

Finalmente, luego de haber enviado una misión técnica a El Salvador, del 18 al 28 de abril de 1993, con el propósito de estudiar las modalidades de funcionamiento de las unidades que serían eventualmente agregadas a la ONUSAL con el

¹⁸ PNUD, ELS/93/L04/A/3L/99 Proyecto del Gobierno de El Salvador, *Apoyo al Proceso Electoral*.

¹⁹ Carta de fecha 26 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, en Doc S/25241, de 4 de febrero de 1993. Es importante recordar que el gobierno salvadoreño también solicitó a Naciones Unidas que verificara las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1991, pero en esa ocasión el Secretario General no recomendó al Consejo que accediera a dicha demanda argumentando que no existía ningún acuerdo entre las partes en conflicto (Gobierno-FMLN) para que las Naciones Unidas se encargaran de verificar dichas elecciones. Informe del Secretario General sobre las actividades encaminadas a promover el logro de una solución política negociada del conflicto en El Salvador, en Doc S/22031, de 21 de diciembre de 1993.

fin de observar el proceso electoral²⁰, el Secretario General recomendó al Consejo de Seguridad prorrogar el mandato de esta última y autorizar la adjunción de una división electoral. El Consejo de Seguridad, en su resolución del 27 de mayo de 1993, decide entonces extender el mandato de la ONUSAL para incluir la observación del proceso electoral.²¹

Mandato

El mandato de la división electoral se estableció sobre la base de las deficiencias identificadas por la misión técnica e incluía, entre otras, las siguientes funciones:

- Verificar la imparcialidad y la conformidad de las decisiones del TSE con la celebración de elecciones libres.
- Verificar que los ciudadanos con derecho a voto fueran incluidos en el registro electoral
- Verificar la existencia de mecanismos que impidan el voto plural.
- Verificar el respeto sin restricciones de la libertad de expresión, organización, desplazamiento y reunión.
- Verificar que los electores conozcan suficientemente los mecanismos para participar en la elección.
- Comunicar toda denuncia al TSE sobre eventuales irregularidades en el proceso electoral y medidas correctivas adoptadas.
- Destacar observadores en todos los recintos electorales el día de las elecciones.
- Prestar asistencia al Representante Especial del Secretario General de la ONU en la preparación de informes periódicos al Secretario General.

Actividades de la División Electoral

Las actividades de la Misión se realizaron antes, durante y después de las elecciones. Éstas incluyeron actividades de asistencia técnica y

logística para intentar mejorar las graves deficiencias del proceso de inscripción de electores (que aunque no estaban previstas en su mandato, eran muy importantes para poder legitimar el resultado de los comicios), el seguimiento de la campaña electoral para asegurar que ésta se realizaba de acuerdo a la legislación establecida, y la observación de la votación mediante el despliegue de 900 observadores en el terreno.

El registro electoral

El derecho de los ciudadanos a expresar el sufragio no es un derecho absoluto. Puede verse limitado por restricciones inherentes a la persona (edad, capacidad, nacionalidad, etc.) o ligadas a condiciones de forma, por ejemplo la obligación de estar inscrito en una lista o poseer una carta de elector. Verificar el carácter no discriminatorio de esas restricciones en un país confrontado durante muchos años a una guerra civil puede significar una operación extremadamente complicada. Entre otras razones, por las dificultades que puede plantear la identificación de los electores para la elaboración de las listas electorales y la entrega de sus documentos electorales.

Una evaluación realizada por el PNUD antes de las elecciones señalaba que el 27% de los salvadoreños en edad de votar, es decir alrededor de 700,000 personas, no tenían carnet electoral.²² Se consideró que esta situación obedecía más a la falta de motivación ciudadana y a la ineficiencia técnica del Tribunal Supremo Electoral que a una exclusión deliberada de ciertos sectores de la población por razones políticas.

Según los informes de la División Electoral, la complejidad del sistema de inscripción y el

²⁰ Esta misión constató las graves deficiencias del registro electoral salvadoreño y las dificultades con que se tropieza para expedir oportunamente los documentos electorales. La Misión insistió en que no se lograría un amplio consenso sobre la legitimidad del proceso electoral si no se modificaban las modalidades de inscripción de electores y si no se llevaba a cabo una campaña bien concebida para reducir considerablemente el número de los no-inscritos. Informe del Secretario General sobre todos los aspectos de las operaciones de la ONUSAL, en Doc S/25812, de 21 de mayo de 1993.

²¹ Resolución del Consejo de Seguridad relativa a la ampliación del mandato de la ONUSAL, en Doc S/RES/832, de 27 de mayo de 1993.

²² Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, en Doc S/26606, de 20 de octubre de 1993.

carácter voluntario del registro eran parte del problema que explicaba los bajos niveles de inscripción de electores.²³

La inexistencia en esa época de un verdadero Registro Nacional de las Personas Naturales, completo y exhaustivo, llevó al TSE a solicitar a las alcaldías que remitieran el respaldo requerido, es decir la copia de la partida de nacimiento del interesado. Esta situación generó graves retrasos en el proceso de inscripción, ya sea porque algunos alcaldes no daban curso a la solicitud del TSE con suficiente celeridad, o porque los registros y archivos de muchas alcaldías habían sido destruidos durante la guerra, sobre todo los de aquellas alcaldías que se encontraban en las zonas de conflicto²⁴. En estas zonas, con la ayuda de ONUSAL y la AID, se pusieron en práctica dos amplios planes para la recuperación de 360,000 partidas de nacimiento de las oficinas municipales, lo que permitió respaldar casi 60,000 Solicitudes de Inscripción en el Registro Electoral (SIRE)²⁵. Un decreto de excepción permitió reexpedir documentos a los ciudadanos en esas zonas.

A estas dificultades debe agregarse la lentitud en el retiro de los carnets electorales. En muchas ocasiones el TSE no pudo cumplir con el plazo de 30 días para entregar el carnet. Por otra parte, en los casos en que el carnet había sido denegado, el TSE no siempre lograba notificar a tiempo al interesado sobre las causas de la denegación, lo que hizo que muchos ciudadanos se tuvieran que desplazar inútilmente, a veces desde lugares lejanos, para retirar su carnet, una o varias veces.

Para superar las dificultades de empadronamiento y carnetización, el TSE se consagró a la tarea de actualizar el Registro Electoral y la Asamblea Legislativa amplió por Decreto la fecha del cierre

del registro, corriéndola del 20 de diciembre de 1993 hasta el 19 de enero de 1994. Por otra parte, se procedió a la contratación de compañías privadas de computación y fotocopiado y se contó con el apoyo técnico de ONUSAL para digitar una parte importante de las partidas de nacimiento recuperadas, logrando de esa manera respaldar muchos SIREs que habían sido rechazados por falta de partidas. Finalmente, el TSE con el apoyo de ONUSAL realizó las llamadas "megajornadas de carnetización", que tenían lugar los fines de semana en distintos departamentos de El Salvador.

Estos esfuerzos y apoyos de la asistencia internacional de Naciones Unidas lograron acelerar el proceso de inscripción que había sido muy lento en sus inicios. En los primeros meses, el TSE recibió tan sólo 50,000 SIREs de los 750,000 ciudadanos estimados en edad de votar y que no poseían carnet electoral. Mientras que en los últimos meses antes de finalizar el período de inscripciones se recibieron 400,000 nuevos SIREs. Al cierre del Registro había "un total de 2.653,872 inscripciones, de las cuales 2.171,805 correspondían a carnets entregados desde años anteriores y 482,066 a fichas emitidas susceptibles de convertirse en carnets, una vez que todas estén disponibles en los centros de entrega y los ciudadanos afectados pasen a reclamarlas. Al 19 de enero, el número de carnets electorales entregados equivalía aproximadamente al 80% de la población estimada en edad de votar"²⁶.

Según las proyecciones realizadas por la División Electoral, una vez que las fichas aun disponibles se hubiesen convertido en carnets, 2.300,000 salvadoreños aproximadamente habrían sido inscritos en el Padrón Electoral, lo que

²³ El sistema de inscripción está regido por los arts. 21 al 29 del Código y comienza con la presentación de la solicitud de Inscripción en el Registro Electoral (SIRE) por parte de los futuros electores, quienes deben regresar un mes más tarde para retirar su carnet electoral. Éste estará disponible siempre que la SIRE encuentre respaldo en el Registro Nacional de las Personas Naturales, de lo contrario la inscripción en el Registro Electoral es denegada, notificando la decisión al interesado en un plazo no mayor de treinta días.

²⁴ Ver Unión Interparlamentaria, *Informe de la Misión de Observación: Inscripción de Electores y Campaña Electoral*, Ginebra, 1994, pp. 4-7.

²⁵ Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, Doc S/1994/304, de 16 de marzo de 1994.

²⁶ Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, Doc S/1994/179, de 16 de febrero de 1994, p. 5.

equivaldría al 85% de la población estimada en edad de votar.²⁷

Al cierre del Registro, la División Electoral de ONUSAL advirtió que persistían algunas dificultades que deberían ser superadas para el correcto desenvolvimiento de la participación ciudadana y propuso algunas medidas al respecto,²⁸ que pueden resumirse así:

- Asegurar que todas las fichas sean correctamente distribuidas en las Delegaciones Municipales del TSE, donde los electores señalaron que deseaban votar, de manera que cada votante se encuentre en el lugar esperado. Esto es particularmente importante de cara a las elecciones municipales donde un reducido número de votos puede decidir el resultado de la elección.
- Ayudar a los electores a identificar si su inscripción es correcta y a presentar la correspondiente reclamación en caso contrario. Al respecto, la División Electoral señaló que el TSE no había incluido en su publicidad masiva instrucciones específicas sobre los plazos para la presentación de reclamaciones, por lo que insistió en la necesidad de una publicidad inequívoca sobre éstos.
- Asegurar que no voten más de una vez las personas que quedaron con más de un carnet electoral expedido con identidades diferentes y obtenido mediante el uso irregular de documentación formalmente válida. Para ello se hace necesario el uso adecuado de la tinta indeleble en el acto de votación.

A pesar de la persistencia de numerosos problemas al cierre del Registro, es evidente que el soporte estratégico y logístico de la División Electoral, junto con la colaboración de otras instituciones, contribuyó a tener un Registro Electoral más incluyente y depurado.

La campaña electoral

En El Salvador, la campaña electoral está regida por las disposiciones del Título IX; Capítulo II del Código Electoral, que establece que: “la propaganda electoral constituye un derecho de los Partidos Políticos o Coaliciones debidamente inscritos” (art. 227). Otras disposiciones del Código Electoral reglamentan la propaganda en los medios de comunicación y la convocación a reuniones, manifestaciones y concentraciones (arts. del 229 al 236), y prohíben que a través de la campaña se lesionen la moral, el honor o la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos (art. 228, inciso cuarto).

Bajo los auspicios de la División Electoral de la ONU y del TSE, los partidos políticos suscribieron pactos de honor o códigos de conducta en todos los departamentos del país. En estos códigos, se reafirma el compromiso de respetar las libertades fundamentales que deben gozar los partidos políticos durante la campaña y se establecen los actos que estos partidos deben abstenerse de ejecutar, tales como la intimidación y la violencia con los adversarios políticos. Además, el 10 de marzo de 1994, todos los candidatos a la presidencia firmaron en la sede de ONUSAL una declaración en la que rechazaban la violencia y se comprometían a respetar el resultado de las elecciones²⁹.

A través de los códigos de conducta se logró reducir sensiblemente las confrontaciones y la violencia vinculada a la actividad electoral, pero persistieron ciertos hechos de violencia política e intimidación. Durante la campaña de 1994, la División Electoral transmitió un total de 300 denuncias al TSE: “(23%) relativas a medidas arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas. El resto consistió en actos de intimidación (21%), destrucción de material de publicidad (18%), agresión (9%), asesinato (7%) y denuncias varias

²⁷ *Ibid.* Como puede constatar, hay una diferencia de casi 400,000 inscritos, entre las proyecciones de la División Electoral (2.300,000) y la cifra de 2.653,872 inscripciones anunciada al cierre del Registro. Esta diferencia podría llevar a pensar en la existencia de maniobras deliberadas, pero según la División Electoral eran otros los factores que la explicaban: personas fallecidas que no habían sido depuradas del Padrón debido a deficiencias en las partidas de defunción; numerosas fichas (300,000) producidas desde 1991 que nadie había reclamado ni convertido en carnet y que sin embargo figuraban como inscripciones en el Registro; y numerosos salvadoreños residentes en el extranjero en posesión de carnets electorales pero que no se desplazarían para votar.

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de ONUSAL, Doc S/1994/304, 16 de marzo de 1994, p. 2

(22%)³⁰. Estos hechos, sin embargo, no fueron considerados por la División como suficientemente importantes para afectar considerablemente el clima político de la campaña electoral.

La División también observó la publicidad política por los medios de difusión y constató que si bien todos los partidos habían utilizado la mayor parte de los medios de comunicación, el partido ARENA siempre había hecho más publicidad en la radio y la televisión³¹. Esto se explica, entre otras razones, por la gran cantidad de recursos económicos que el partido ARENA obtiene de los grandes empresarios, lo que le permite financiar amplias campañas de publicidad que los demás partidos no estarían en condiciones de realizar.

En cuanto al contenido de la publicidad, la División Electoral recibió varias denuncias de distintos partidos políticos respecto al uso de recursos públicos para promover al partido gobernante. Por otra parte, aun cuando el artículo 231 del Código Electoral prohíbe la publicidad de programas gubernamentales en los 30 días anteriores a la elección, la División Electoral pudo constatar que varios ministros y organismos gubernamentales seguían dando publicidad a sus programas unos días antes de los comicios³².

Escrutinio y resultados

La observación del desarrollo del escrutinio del 20 de marzo de 1994 y la verificación de los resultados debían, en principio, permitir a la División Electoral de la ONU determinar si todos los ciudadanos inscritos en las listas electorales habían podido ejercer libremente el derecho al voto y si el conteo de las papeletas se había realizado de manera honesta y sin fraude. Los equipos de observadores de la ONU comenzaron

por verificar –con la ayuda de un cuestionario concebido de manera que les sirviera también como lista de control de las irregularidades constatadas– si se habían asegurado las condiciones materiales necesarias al desarrollo del escrutinio y si las operaciones de voto se desarrollaban correctamente.

En total, unos 900 observadores de 56 nacionalidades cubrieron todos los centros de votación, recogiendo información en más de 7,000 formularios (1 por cada una de las 6,984 juntas receptoras de votos y de los 355 centros de votación). ONUSAL efectuó una proyección del resultado de las elecciones (*quick count*) sobre la base de una muestra al azar de 291 juntas receptoras de votos, lo que permitió una predicción de los resultados dos horas después del cierre de los comicios.³³

El Consejo de Seguridad de la ONU consideró que “en términos generales, las elecciones del 20 de marzo de 1994 tuvieron lugar en condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad y que, a pesar de haber existido serias deficiencias de organización y transparencia, las elecciones pueden considerarse aceptables.”³⁴

Muchas de las deficiencias constatadas por la División Electoral el día de la votación, ya habían sido detectadas antes de la votación, pero no fueron superadas ni mejoradas, pese al apoyo de ONUSAL y de otras instituciones internacionales:

- a) *Insuficiente depuración del Padrón Electoral:* muchos ciudadanos que tenían carnet no pudieron votar por no encontrar sus nombres en las listas. También hubo ciudadanos que no pudieron votar porque otra persona había votado en su nombre.

³⁰ Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, en Doc S/1994/304, de 16 de marzo de 1994, p. 5.

³¹ Un estudio realizado en El Salvador luego de las elecciones de marzo 94, muestra una perfecta concordancia entre el porcentaje de los gastos realizados por los partidos en los cinco canales de televisión y los votos obtenidos en las elecciones del 20 de marzo de 1994. Xavier Obach, "Patria o gente...! Análisis de la campaña televisiva de ARENA y de la Coalición", ECA, año XLIX, 545-546, marzo-abril 1994, p. 248.

³² Informe del Secretario General sobre las actividades de la División Electoral de la ONUSAL, en Doc S/1994/304, de 16 de marzo de 1994, p. 5.

³³ Los resultados de los primeros tres partidos en las elecciones del 20 de marzo, fueron los siguientes: ARENA 49.03%, COALICIÓN 24.90%, PDC 17.87%, etc. Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, por lo que, conforme a lo que establece el Art. 261 del Código Electoral, se convocó a una segunda elección, en la que participarían únicamente los dos Partidos o Coaliciones contendientes que obtuvieron el mayor número de votos.

³⁴ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre las elecciones celebradas el 20 de marzo de 1994, Doc S/PRST/1994/15, 7 de abril de 1994.

- b) *Insuficiente capacitación de los miembros de las juntas receptoras* de votos y de los vigilantes de los partidos. La División Electoral señaló que el TSE inició tarde los seminarios de capacitación y la preparación de los materiales para estas actividades.
- c) *Concentración excesiva de juntas receptoras de votos* en pocos centros de votación lo que ocasionó serias dificultades para que los votantes pudieran encontrar las mesas donde debían votar. Esto fue particularmente grave en San Salvador donde se concentra el 30% del electorado.
- d) *Déficit de transporte público en las zonas rurales* dificultando el acceso a los centros de votación alejados del domicilio. En efecto, contrariamente a lo que sucede en otros países, el criterio para determinar el lugar de la votación es el orden alfabético y no la proximidad geográfica de los electores.

Para la superación de estas dificultades en la segunda vuelta, la División Electoral sugirió que se hiciera una reforma del Código Electoral por parte de la Asamblea Legislativa, permitiendo la entrega de carnets electorales entre la primera y segunda vuelta. También propuso aumentar el número de centros de votación, especialmente en San Salvador, y reforzar la capacitación del personal electoral, así como la orientación de los electores sobre los lugares de votación.

Además, la División recomendó la revisión del padrón electoral y propuso que los ciudadanos afectados en la primera elección puedan presentar sus reclamaciones durante un período no inferior a una semana. Por otra parte, solicitó al TSE que tomara medidas para que no se emita publicidad contraria a lo estipulado en el Código Electoral o que vaya en contra del espíritu de conciliación de los Acuerdos de Paz. Finalmente, la División propuso que el TSE realizara una campaña masiva de información pública enfocada en los plazos para la revisión del padrón y la recogida de los

carnets electorales, la ubicación de los centros de votación y la motivación de la participación de los electores en la segunda vuelta.³⁵

La División Electoral constató que la segunda vuelta se desarrolló sin incidentes mayores y que, a pesar de las dificultades, fue una jornada más organizada que la primera. Según la División las irregularidades que se dieron “no significaron una manipulación del sufragio y, por ende, no tuvieron incidencia en el conjunto de los resultados electorales.”³⁶ No obstante, la División no omitió criticar al TSE por su actitud ante la impugnación de los resultados electorales en 37 municipios presentada por el FMLN. A pesar de que el TSE aceptó los recursos presentados, no procedió al examen de las pruebas, resolviendo que dichos recursos quedaban cancelados. Al final del proceso, la División Electoral de Naciones Unidas ofreció su apoyo para superar los problemas pendientes de organización electoral y realizar una reforma profunda del sistema electoral que incluya el documento único de identidad, el voto residencial, la aproximación entre fórmulas de representación de la Asamblea y las municipalidades, así como la despolitización del TSE.³⁷

En conclusión, los análisis hechos en esta sección permiten hacer una valoración general positiva de la asistencia que proporcionó Naciones Unidas en materia electoral en los primeros años de la posguerra.

3.2. De la experiencia de la División Electoral de la ONU a las elecciones legislativas y municipales de marzo 2003

Luego de que la División Electoral de la ONU puso al descubierto las deficiencias del sistema electoral a raíz de las elecciones de 1994, los candidatos presidenciales a la segunda ronda electoral suscribieron un acuerdo para impulsar las reformas necesarias a fin de implementar las propuestas realizadas por las diferentes misiones

³⁵ La segunda vuelta tuvo lugar el 24 de abril, arrojando los siguientes resultados: ARENA, 818,264 votos (68,35%) y Coalición, 378,980 votos (31,65%). Ver el Anexo 3.

³⁶ Informe del Secretario General sobre la segunda vuelta electoral, celebrada el 24 de abril de 1994, en Doc S/1994/536, de 4 de mayo de 1994.

³⁷ *Ibíd.* La segunda vuelta tuvo lugar el 24 de abril, arrojando los siguientes resultados: ARENA, 818,264 votos (68,35%) y Coalición, 378,980 votos (31,65%). Ver el Anexo 3.

Informe del Secretario General sobre la segunda vuelta electoral, celebrada el 24 de abril de 1994, en Doc S/1994/536, de 4 de mayo de 1994.

Ibíd.

de la ONU y de otros organismos internacionales.³⁸ La comunidad internacional ha respaldado de diferentes maneras las actividades encaminadas a hacer realidad estas propuestas, sin embargo, hasta la fecha muchas de ellas aún no han sido implementadas.

Así, en noviembre de 1995, se inició un proyecto con el apoyo del PNUD por un monto de US \$163,912, que tenía por objetivo apoyar las actividades sustantivas de las instituciones vinculadas al Proceso de Reforma Electoral. Sobre la base de las recomendaciones de las misiones de la ONU y de las prioridades establecidas por las autoridades electorales, el proyecto enfatiza, entre otras cosas, en la urgente necesidad de organizar y depurar el Registro Electoral, introducir el DUI en sustitución del carnet electoral y de la cédula de identidad personal, e implementar el Voto Residencial.³⁹ En el mismo documento se plantea que algunas de las reformas anteriores pueden llevarse a cabo y estar listas para las elecciones de 1997.⁴⁰

Por otra parte, en el mismo proyecto se plantea la formulación de un “documento de proyecto” para la modernización del sistema electoral salvadoreño y el diseño de la propuesta del marco cartográfico electoral, como condición previa para la implementación del voto residencial.

El informe elaborado por la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos luego de las elecciones de 1997, es revelador sobre la persistencia de los problemas identificados por las misiones técnicas de la ONU, y que supuestamente podrían haber sido superados con los proyectos implementados con el apoyo de la cooperación internacional.

Las elecciones de 1997 y el informe de la Junta de Vigilancia

A fin de poder cumplir con su rol fiscalizador de las elecciones y de los organismos electorales, la Junta de Vigilancia preparó un proyecto

denominado “Proyecto de fiscalización de las Elecciones de 1997”, que luego de haberlo sometido para su consideración al PNUD, condujo a la firma de un convenio entre la Junta de Vigilancia, El TSE y el gobierno salvadoreño. El monto del proyecto fue de US \$245,813, teniendo como donantes principales a los siguientes países: Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca y Suecia.⁴¹

Como resultado de sus actividades de fiscalización de las elecciones de 1997, la Junta de Vigilancia entregó un informe que señalaba los siguientes problemas:

- 10.7% de los inscritos en el padrón no pudieron ejercer el derecho al sufragio.
- Tardanza en el proceso de integración, capacitación e instalación de los organismos electorales transitorios.
- Retrasos en la instalación de muchas Juntas Receptoras de Votos.
- Ciudadanos con Carnet Electoral que no se encontraron en el padrón.
- Circulación de propaganda electoral el día de la votación.
- Irregularidades en la composición de las Juntas Receptoras de Votos (en ciudades como San Miguel, algunos partidos tenían las credenciales correspondientes a otros institutos políticos, lo que les aseguraba dos o más miembros propietarios en una JRV).
- Retrasos en el procesamiento informático de los resultados, lo que permitió conocer algunos datos preliminares hasta tres días después de las elecciones.

Al final de su informe, la Junta de Vigilancia formuló una serie de recomendaciones que coinciden perfectamente con las propuestas formuladas por las misiones técnicas de las Naciones Unidas en las elecciones anteriores.

Entre sus recomendaciones, la Junta mencionaba la necesidad de defender la autonomía del TSE solicitando que una vez convocadas las elecciones no se hicieran reformas al Código Electoral.

³⁸ Ver: IIDH/CAPEL, *Informe de la Misión de Observación, Elecciones Generales*, El Salvador, marzo y abril de 1994.

³⁹ PNUD, ELS/5/LO1/A/3L/99, *Proyecto del Gobierno de la República de El Salvador*. Documento de asistencia preparatoria, p. 7.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ PNUD, ELS/96/L08/A/3L/99, *Apoyo al Plan de Fiscalización y Vigilancia del Proceso Electoral*.

Además, proponía que, a efectos de cumplir con los principios de una buena administración, se le separaran al TSE las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Dejando a la parte jurisdiccional la administración de la justicia electoral, el control y registro de los partidos y la supervisión de la elaboración del Registro. Finalmente se hacía un llamado al Poder Ejecutivo para que procediera al nombramiento del Registrador Nacional y una vez creado el Registro Nacional de las Personas Naturales RNPN, unificar el Registro del Estado Familiar para poder proceder a la emisión del DUI. Todo esto acompañado de las debidas reformas legales que armonizarían el sistema electoral.

El Anexo 4 presenta el estado de todas estas propuestas, que coinciden con las formuladas por las diferentes misiones técnicas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales. Esta propuesta incluye:

- Depurar el Padrón Electoral.
- Uso del DUI y el voto residencial.
- Modernización del TSE.
- Reformas Legales.

Para una idea general de los proyectos de asistencia electoral provenientes de la cooperación internacional, remitimos al anexo 5.

3.3. Asistencia a ONG en materia electoral

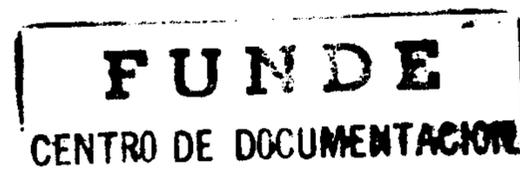
En los últimos años, el Consorcio de ONGs de Educación Cívica de El Salvador (Co-Cívica) ha desarrollado diversos proyectos que han contado con el apoyo y la asistencia de países como Suecia, Holanda, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Canadá, Estados Unidos y de las ONG internacionales.

Actualmente, el Consorcio esta empeñado en desarrollar una campaña que contribuya a disminuir el ausentismo electoral, calculado en 59% luego de las elecciones de marzo 2003. Para ello el Consorcio desarrollará una campaña de motivación

al voto y en particular un esfuerzo educativo orientado hacia los jóvenes a efecto de que participen en los procesos electorales. Asimismo, el Consorcio ha venido respaldando la implementación del voto residencial y el DUI. Entre los proyectos desarrollados por el Consorcio destaca el denominado "Ciudadanía 2000", que tiene como objetivos contribuir a superar la apatía y el ausentismo electoral a través del fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel municipal y la incidencia a favor de la modernización y democratización del sistema electoral. El proyecto Ciudadanía 2000 comprende cinco componentes:

- Acompañamiento de procesos locales participativos a través de *mesas ciudadanas*.
- Empadronamiento, carnetización y voto residencial.
- Monitoreo propositivo a las reformas y procesos electorales.
- Capacitación a integrantes de organismos electorales (25,000 integrantes de Juntas Receptoras de Votos y 1,200 integrantes de las Juntas Electorales Municipales).
- Observación electoral e información al votante, que implica la creación de centros de información en 75 municipios y la capacitación de 100 observadores.

Las evaluaciones realizadas sobre el proyecto arrojan resultados positivos.⁴² Entre los mayores éxitos del proyecto se señala el haber impulsado y facilitado el empadronamiento de muchas personas y la fiscalización del TSE. No obstante, a pesar de los esfuerzos del Consorcio, el fortalecimiento de las instituciones electorales y las reformas al sistema electoral (incluyendo el Código) son aún lentos. Se señala además que el ausentismo y la desconfianza de los electores se mantienen. Esto no significa que las actividades del Consorcio no hayan sido adecuadas, pues existen factores externos, como el desinterés y la desconfianza en las instituciones políticas, que influyen en la participación electoral y dificultan



⁴² Instituto Noruego de Derechos Humanos, Universidad de Oslo, Noruega, Repaso del Proyecto *Ciudadanía 2000* del Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador (SLV 0011), versión final, 30 de agosto de 1999.

avanzar más rápidamente en el proceso de reformas. Las evaluaciones externas del proyecto Ciudadanía 2000 sugieren al Consorcio procesos sostenidos de profesionalización, imparcialidad y especialización, a fin de alcanzar el nivel de credibilidad que les permita incidir más efectivamente en calidad de referente cívico-electoral.

El proyecto Ciudadanía 2000 fue cofinanciado por un *pool* de instituciones de Suecia, Holanda y Noruega, y por PRODECA. El monto total del proyecto incluyendo la contrapartida local asciende a \$2.902,640.

MIRE ha tenido una participación importante al hacer avanzar sus propuestas de reforma al sistema electoral. Ha realizado foros para exponer sus ideas, ha cabildeado en la Asamblea Legislativa y continúa presionando por medio de foros planificados a futuro. Ha recibido cooperación del Programa CREA de USAID, en dos ocasiones, una por valor de \$ 100,000 y otra por \$ 50,000.

4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL ELECTORAL

A la luz de las experiencias examinadas a lo largo de nuestro estudio intentaremos resumir las principales fortalezas y dificultades de la asistencia electoral internacional.

4.1. Fortalezas

El principal logro de la asistencia electoral en El Salvador es haber facilitado la realización de las primeras elecciones posconflicto en 1994, luego de más de 12 años de guerra civil que habían provocado profundas divisiones en la sociedad salvadoreña y un clima de violencia y de temor que poco favorecía la celebración de elecciones libres y justas.

La verificación electoral

La presencia en el terreno de la Misión de Naciones Unidas (ONUSAL) y de su División Electoral contribuyó sin duda a generar mayor confianza en la ciudadanía. Los observadores de la ONU y de otros organismos internacionales permitieron que las jornadas electorales posconflicto se desarrollaran sin incidentes

graves ni manipulación del sufragio. La labor de verificación facilitó el seguimiento de la confección del registro de electores y de la campaña electoral, contribuyendo a que ésta se apegara a la legislación vigente. Bajo los auspicios de la ONU, los partidos políticos suscribieron pactos de honor y realizaron reuniones conjuntas sobre la realización de la campaña, generando un ambiente propicio al diálogo y la concertación.

La asistencia técnica

La asistencia técnica contribuyó sin duda al mejoramiento de las capacidades nacionales antes y después de las elecciones de 1994. Durante las elecciones, la División Electoral prestó asistencia técnica y logística en la confección del registro electoral, ayudando al tratamiento informático de datos, lo que contribuyó, junto con la modernización de los equipos, a mejorar el proceso de inscripción de electores. El equipo técnico de la ONU tuvo un papel muy útil y activo en esta fase del proceso electoral, proporcionando asesoramiento jurídico y logístico, facilitando equipos y suministros electorales, y apoyando de diversas maneras la organización de las elecciones, la reorganización del registro y la información y orientación al electorado.

Después de las elecciones, la asistencia electoral proporcionada por diversos países e instituciones favoreció el fortalecimiento de los organismos electorales, en particular el TSE. Se han implementado planes de capacitación del TSE con el apoyo del PNUD y facilitado servicios para el desarrollo de programas de Software. Adicionalmente, se ha brindado apoyo para la prestación de servicios de auditoría externa y para la elaboración del programa de modernización del TSE. Otros organismos como la Junta de Vigilancia se han fortalecido y han adquirido mayor autonomía gracias a la asistencia externa. En conversaciones sostenidas con el Director Ejecutivo de la Junta de Vigilancia, se pudo constatar que ha sido gracias a la cooperación internacional a través del PNUD que la Junta tiene actualmente un lugar fijo de trabajo (antes sólo se reunía cuando había elecciones). La Junta se ha beneficiado de programas de capacitación, de equipos de informática y de otros recursos que han mejorado su capacidad de gestión y de fiscalización frente al TSE.

También las organizaciones de la sociedad civil han mejorado su capacidad de monitoreo y seguimiento de los procesos electorales. Ejemplo de ello es el plan de monitoreo a la ejecución del calendario electoral por parte del TSE, implementado por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica en las tres últimas elecciones generales. Además, con el apoyo de la asistencia internacional, las organizaciones de la sociedad civil han podido desarrollar procesos de observación ciudadana de las elecciones, realizar actividades de apoyo y capacitación a los electores, y fortalecer los procesos de incidencia para conseguir la aprobación e implementación de las reformas electorales.

4.2. Debilidades

Existen limitaciones inherentes a los programas de cooperación pero los más importantes se derivan del contexto nacional en que se desarrollan las elecciones. Volviendo a la experiencia de la División Electoral de la ONU luego de las elecciones de 1994, se puede constatar que a pesar del apoyo internacional, el TSE tuvo grandes dificultades para cumplir con los plazos establecidos para la inscripción de los electores, para asegurar la adecuada capacitación de los miembros de las juntas receptoras de votos y de los vigilantes de los partidos, para orientar adecuadamente a la población sobre los procedimientos y plazos de los trámites electorales, los lugares de votación, etc. Además de estos problemas que son el reflejo de la debilidad institucional del Tribunal, se agregan otros factores relacionados con la falta de voluntad política de este organismo para verificar las reclamaciones ciudadanas, tal como sucedió con la impugnación de los resultados electorales por parte de los partidos de la oposición, luego de las elecciones de 1994. Recordemos que en esa ocasión, la actitud del TSE fue motivo de severas críticas por parte de la División Electoral de la ONU.

Actualmente, la falta de voluntad política para avanzar en las reformas electorales, la débil institucionalidad de los organismos electorales y la excesiva influencia de los partidos políticos en los procesos electorales constituyen un obstáculo mayor que deben enfrentar los programas de asistencia externa encaminados al fortalecimiento de proceso democrático en El Salvador.

5. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

Para lograr formular sugerencias que permitan mejorar la eficacia y el impacto de la cooperación internacional electoral en El Salvador es necesaria una adecuada comprensión de los obstáculos que enfrenta el proceso de democratización y la identificación de proyectos y alternativas para optimizar futuros aportes:

- No debemos olvidar la influencia considerable que ejercen los partidos políticos sobre los organismos electorales. Por ello resulta imprescindible despolitizar al TSE y modernizar sus estructuras y métodos de gestión.
- Por otra parte, el sistema electoral, tal como está diseñado en la actualidad, no facilita ni estimula el ejercicio del sufragio.
- Sin pretender desconocer que la falta de confianza en los partidos políticos es una de las principales causas del ausentismo que caracteriza a los procesos electorales en El Salvador, es innegable que los procedimientos electorales no ayudan a mejorar las cosas: la complejidad del proceso de inscripción de electores, la falta de un adecuado servicio de información y orientación a los ciudadanos, la asignación del lugar de votación en función de criterios geográficos sin tomar en cuenta el lugar de residencia de los ciudadanos, y la concentración de los centros de votación en las zonas urbanas, son factores que definitivamente no coadyuvan a una mayor participación de los ciudadanos en las elecciones.
- Por otro lado, la representación política en el ámbito municipal no goza del suficiente respaldo ciudadano, ya que desconoce los derechos de las minorías y su adecuada representación, lo que es contrario a un sistema que se precia de democrático y pluralista.
- Para terminar de complicar las cosas, se carece de programas permanentes de educación electoral que contribuyan a fortalecer una cultura democrática. Se requiere de una acción de largo aliento que trascienda los eventos electorales y contribuya a mejorar el nivel educativo de la población.
- Finalmente, sería muy importante que la cooperación internacional contribuya a realizar un examen más detallado del contexto del actual proceso de democratización en El

Salvador, poniendo atención a las diversas y numerosas prioridades que compiten entre sí, para definir cuáles podrían fortalecerse a través de la asistencia internacional. En el corto plazo, debería privilegiarse el apoyo a la realización de proyectos específicos y detallados, con productos realistas y con criterios operacionales que faciliten su posterior evaluación. Tales proyectos podrían incluir:

1. **La modernización del TSE:** es necesario reconfigurar la estructura organizacional del TSE, adecuándola al nuevo marco institucional y del sistema electoral en su conjunto. Se necesita rediseñar los distintos procesos operativos a fin de ganar en agilidad, calidad en los servicios y satisfacción de los usuarios. La reforma del TSE debe asegurar que dicho organismo adquiera plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y por consiguiente no esté supeditado a ningún Órgano del Estado como lo establece el Código electoral.
2. **Las reformas al marco electoral:** en la actualidad es necesario formular un nuevo andamiaje legal que permita la superación de varios problemas en el ámbito jurisdiccional. Existe una Comisión encargada de concretizar este proyecto, que tenía como objetivos revisar y evaluar exhaustivamente la legislación electoral vigente y elaborar los anteproyectos de ley sobre el Código Electoral, la ley de procesamiento Electoral y la ley Reguladora de Partidos Políticos. Sería muy importante que la cooperación internacional apoye acciones de incidencia que faciliten la aprobación e implementación de las reformas electorales. Además, es fundamental que la población conozca el contenido de las diferentes reformas, a través de su difusión y publicación, y de la organización de foros y debates ciudadanos.
3. **Implementación del voto residencial:** este proyecto es una de las iniciativas más importantes ya que acercará las urnas a los votantes, a la vez que permitirá una depuración efectiva del Padrón Electoral.
4. **Apoyo a la sociedad civil:** el respaldo a estos proyectos debería verse complementado con un apoyo sustancial a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el seguimiento y monitoreo de los procesos electorales. Se debe cooperar con los procesos de observación electoral y diseñar programas permanentes de educación cívica que familiaricen a los ciudadanos con las reformas y las nuevas disposiciones electorales que se vayan implementando.

Capítulo III

Cooperación internacional en derechos humanos

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo fundamental examinar el tipo de asistencia y cooperación internacional que ha recibido El Salvador en el área de los derechos humanos y analizar su impacto en la construcción de capacidades locales para la democratización del país en el marco posconflicto.

El presente capítulo se inicia haciendo una valoración de la situación de los derechos humanos existente al momento de los Acuerdos de Paz en 1992, haciendo énfasis en la situación de los derechos civiles y políticos. Se hace un comentario sobre las reformas constitucionales y legales y sobre la codificación de los derechos civiles y políticos. Se hace también una descripción y valoración del sistema nacional de protección de los derechos humanos, de las organizaciones estatales y no gubernamentales de derechos humanos. En un segundo momento, se desarrolla lo relativo a la cooperación y asistencia internacional; su naturaleza, tipo y volumen; sus objetivos y metas; y se destacan algunos casos tipo de cooperación en derechos humanos en el sector público y privado. En un tercer momento, se analiza el impacto de la asistencia internacional, tanto en la construcción de capacidades nacionales, como sus efectos en la democratización del país y en la prevención de conflictos. Se analizan también en otro apartado los factores que han incidido en la efectividad de la cooperación, así como sus limitaciones y fortalezas. Finalmente, se plantean

las principales conclusiones, los retos, desafíos y las recomendaciones pertinentes.

Para efectos del presente estudio, el área de derechos humanos comprende, fundamentalmente, los derechos y las libertades civiles y políticas.

2. CONTEXTO EN DERECHOS HUMANOS

2.1. Marco general al momento de los Acuerdos de Paz⁴³

Algunas de las características estructurales que podrían señalarse de este período en cuanto a la situación de los derechos humanos, son exclusión política, económica y social, y graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.

Las violaciones de derechos humanos más graves cometidas en el marco del conflicto se han atribuido, por los organismos internacionales de derechos humanos y por las organizaciones locales, a los cuerpos de seguridad o cuerpos policiales (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda), a la Fuerza Armada (fuerza aérea, fuerza naval y ejército), y a organizaciones paramilitares, miembros de defensas civiles y “escuadrones de la muerte”, que actuaban amparados bajo la tolerancia o aquiescencia de los cuerpos policiales y las fuerzas armadas.

Cabe destacar que el principal problema observado en materia de Estado de Derecho en el país fue la falta de voluntad y capacidad para garantizar el imperio de la ley para gobernados y especialmente para los gobernantes militares; la

⁴³ Sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador antes y después de la firma de los Acuerdos de Paz, consúltense el Informe “Evaluación del Proceso de Paz”, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General de la ONU, el 1 de julio de 1997.

falta de independencia judicial y la ausencia de instancias efectivas de control interno del Estado; la falta de vigencia efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y, por supuesto, la falta de sometimiento de la administración pública al control de la legalidad de sus actos. Todo ello propició la impunidad en el país, favoreciendo a los principales criminales de guerra y de lesa humanidad, civiles y militares.

2.2. Situación de las libertades civiles y los derechos políticos

Entre las principales características de la situación relativa a los derechos civiles y políticos se mencionan las siguientes:

No existía libertad de pensamiento, expresión, opinión o de prensa en el país; tampoco estaba garantizada la libertad de culto o asociación, ni la libertad para manifestarse en público. Otros derechos básicos negados, como los relativos al debido proceso (acceso rápido y efectivo a la justicia; jueces y cortes imparciales e independientes; protección legal efectiva; compensación a las víctimas, etc...). Se daban graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos fundamentales. Éstas incluían ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias; desapariciones forzosas de personas; tortura; trato cruel, inhumano y denigrante; y registros ilegales de hogares y sitios de trabajo. No se reconocían derechos políticos fundamentales y no existía la tolerancia política o ideológica. La represión y la persecución de las organizaciones políticas de la oposición se daban a niveles extremadamente altos. Tampoco había elecciones libres y justas para escoger autoridades legislativas o ejecutivas. De esta forma, las condiciones estructurales necesarias para el ejercicio de libertades civiles y derechos políticos no existían en El Salvador antes de los Acuerdos de Paz.

El país era gobernado por los militares, quienes a través de golpes de Estado sucesivos se mantuvieron ilegítimamente en el poder, amparados

por un partido de derecha –Partido de Conciliación Nacional–, el cual aún existe legalmente y participa en los procesos electorales actuales.

Fue precisamente el poder ejercido de manera arbitraria y desmedida por la Fuerza Armada el que cerró todo tipo de espacios democráticos de participación y de pensamiento plural, incluso, propició la proscripción de corrientes consideradas como “anárquicas o contrarias a la democracia”, representadas en partidos y organizaciones políticas, gremiales, estudiantiles o laborales. Este estado de negación de los espacios de pensamiento y participación diferente del establecido como “oficial”, creó las condiciones propicias para la violencia organizada de ciertos sectores de población, como una respuesta no sólo frente a la violenta represión gubernamental, sino frente a la persecución política de líderes y militantes políticos, campesinos, religiosos, estudiantes y otros sectores.

Todos estos factores incidieron de manera determinante en el proceso de conflictividad político-militar que vivió el país durante casi 12 años, desde 1981 hasta enero de 1992.

2.3. Reformas constitucionales y legales

Los derechos civiles y políticos –principal objeto de estudio de esta investigación– están reconocidos esencialmente en la Constitución de la República de 1983, en los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes, y en la legislación secundaria del país.

Antes de iniciarse el conflicto bélico se aprobaron y ratificaron, en 1979, importantes tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.⁴⁴

Durante el conflicto bélico se aprobó una nueva Constitución⁴⁵ que regula de manera deficiente e incompleta los derechos y libertades fundamentales. En el marco de los Acuerdos

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los 4 Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y sus dos protocolos adicionales de 1977. No se había reconocido a esa fecha la competencia de instancias internacionales de protección de los derechos humanos, a excepción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

⁴⁵ La Constitución de El Salvador vigente en la actualidad se aprobó el 20 de noviembre de 1983, y entró en vigencia el 20 de diciembre del mismo año.

de Paz se logró reformar la Constitución por primera vez en la historia constitucional del país, de conformidad a los procedimientos establecidos por la misma Constitución, dando lugar a la vigencia de reformas sobre derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, Fuerzas Armadas y seguridad pública. Estas reformas incluían:

- La creación de Procuraduría de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil (PNC).
- Desmantelamiento de los antiguos cuerpos de seguridad.
- Establecimiento de un nuevo sistema para seleccionar y nombrar los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de otros jueces.
- Otorgamiento de un mínimo del 6% del presupuesto nacional para el sector judicial.
- Reforma del Tribunal Supremo Electoral (TSE), garante de la participación de los partidos políticos y de su membresía.
- Reformas a las Fuerzas Armadas, que abolían su función de protectoras de los derechos humanos, la sometían a la autoridad civil constitucional y transferían su autoridad sobre las fuerzas de seguridad al Ministerio de Gobernación.
- Reformas de las disposiciones que regulan un estado de emergencia, donde se eliminaba la posibilidad de que los civiles fueran juzgados en tribunales militares.

Las reformas constitucionales no incluían aspectos relacionados a los derechos humanos explícitamente, tampoco mencionaban derechos sociales y económicos.

Con motivo de los Acuerdos de Paz se modernizó y actualizó la legislación secundaria en importantes áreas relacionadas con los derechos humanos, entre ellas: derecho de familia, derecho penal y procesal penal, derecho aplicable a los menores infractores de la ley, medio ambiente, derechos de la mujer, derechos de la niñez, derechos políticos, etc.⁴⁶

Al momento de firmarse la paz, las minorías, especialmente de los pueblos indígenas, estaban invisibilizadas en las políticas públicas, en la legislación y en las medidas gubernativas relacionadas con los derechos humanos. Formalmente, y en términos generales, después de la firma de la paz se ha establecido un trato igualitario a las minorías. En la Constitución de la República de 1983 se ha afirmado el principio de igualdad de todas las personas ante la ley, para efecto de sus derechos civiles. No obstante, en el país no existe una ley especial sobre protección de las minorías indígenas, pero se han puesto en vigencia algunos tratados, tales como: la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, y otros tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relacionados con la materia.

2.4. Organizaciones/instituciones de derechos humanos

Antes de iniciarse el conflicto bélico existían unas pocas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, especialmente vinculadas con la Iglesia católica, la universidad nacional, y otras creadas por iniciativa ciudadana. No se contaba con asistencia y cooperación internacional amplia y sostenida en esta área. No existían organizaciones de la sociedad civil directamente relacionadas con los derechos de la mujer y género. Entre las más importantes organizaciones no gubernamentales se mencionan la Oficina del Socorro Jurídico del Arzobispado de San Salvador, creado por el asesinado Arzobispo de San Salvador Óscar Arnulfo Romero, y la Comisión no Gubernamental de Derechos Humanos (CDHES). Dichas instituciones aún funcionan en el país, aún cuando han experimentado cambios de nombre y de estructura de funcionamiento. Dichas organizaciones se crearon en ese momento para brindar asistencia legal a personas de escasos recursos económicos, para la defensa legal de los primeros prisioneros políticos en la década

⁴⁶ En materia penal, por ejemplo, se introdujo por primera vez en el país una visión garantista del proceso penal; se reconocieron expresamente derechos a las víctimas y se establecieron mayores niveles y posibilidades de participación de las víctimas en los procedimientos; se establecieron nuevos mecanismos de control y protección de las personas detenidas; se incorporaron nuevos delitos o tipos penales relacionados con las violaciones de derechos humanos, tales como los delitos de tortura y desaparición forzada; se adoptó una nueva legislación en materia penitenciaria, acorde a los parámetros del derecho internacional; se amplió considerablemente el desarrollo de los derechos de la niñez y de su protección, conforme a lo establecido en instrumentos internacionales; se adoptaron nuevas leyes para proteger a las mujeres, especialmente contra la violencia intrafamiliar, etc.

de los años setenta, y para asesorar jurídicamente a campesinos y a otros sectores en diferentes áreas sociales y familiares. También se dedicaron a las investigaciones de violaciones de derechos humanos y a presentar los primeros casos de denuncias ante las instancias internacionales de las Naciones Unidas. Su labor fue emergente y de reacción inmediata ante la situación imperante. No se dedicaron propiamente a tareas de educación y promoción, sino a actividades de investigación, defensa legal y denuncia nacional e internacional. El Socorro Jurídico del Arzobispado se convirtió después de la muerte del Arzobispo Romero en el Socorro Jurídico Cristiano, apoyado por los Jesuitas, y posteriormente en la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador, que existe actualmente como tal y funciona con el apoyo del Arzobispado.

Cabe destacar, que antes, durante y después del conflicto armado, el trabajo de derechos humanos de la Iglesia Católica ha sido fundamental para la pacificación y democratización política del país, a través de su trabajo pastoral en derechos humanos y de la labor de las oficinas jurídicas de derechos humanos establecidas durante casi 30 años.

También es importante destacar que antes de la firma de la paz las organizaciones no gubernamentales disponían de una infraestructura y de medios muy limitados para el trabajo de derechos humanos. La capacidad instalada era deficiente y escasa, con mínima tecnología. Se carecía de cuadros técnicos formados en materia de derechos humanos. No existía voluntad política oficial favorable a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Se practicó de manera sistemática una política de persecución de activistas y promotores de derechos humanos, algunos de los cuales fueron desaparecidos, asesinados, detenidos, amenazados o refugiados por razones de seguridad. Ello planteó la necesidad de adoptar medidas de seguridad al interior de dichas organizaciones, y de formar cuadros técnicos especializados en derechos humanos en el exterior.

En el ámbito gubernamental, no se habían creado instituciones, especialmente destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos. Estas instituciones surgen al iniciarse el conflicto bélico en 1980. A partir de ese entonces, la Fuerza Armada creó una dependencia interna encargada

de monitorear la situación de los derechos humanos en el marco del conflicto bélico, pero su actuación fue utilizada para favorecer la imagen de la institución militar y ocultar los graves crímenes de guerra cometidos por sus miembros. De igual manera se estableció por el Presidente de la República una Comisión Gubernamental de Derechos Humanos, que se encargaría de velar por el respeto de los derechos humanos en el marco del conflicto bélico, recopilando los hechos y violaciones sucedidas e imputadas a ambas partes, pero dicha Comisión politizó el trabajo de derechos humanos y contribuyó a ocultar los graves crímenes imputados a las Fuerzas Militares y Cuerpos policiales y a hacer una apología de la actuación arbitraria e ilegal de la fuerza pública frente a la población civil.

2.5. Funcionamiento del “sistema” de derechos humanos

Puede afirmarse que antes de iniciarse el conflicto armado, el Estado salvadoreño carecía de un sistema de protección claramente definido y estructurado en el área de los derechos humanos. No se contaba con instituciones gubernamentales en esta materia.

Durante el conflicto bélico y antes de la firma de la paz, salvo las dos dependencias de derechos humanos mencionadas anteriormente, no existía en el país ninguna dependencia oficial específica encargada de la promoción y protección de los derechos humanos. Dichas dependencias internas de la Fuerza Armada y de la Presidencia de la República carecían por completo de independencia funcional. La Fuerza Armada, a partir de la Constitución de 1983, tenía mandato constitucional para velar por la defensa de los derechos humanos. Por su parte, el sistema judicial y el Ministerio Público no asumieron de manera eficiente su rol en materia de protección de los derechos humanos ni tampoco existían iniciativas locales definidas y sostenibles para propiciar la democratización del país desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos. Es hasta después de firmada la paz en 1992 que se organiza la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos, fundamentalmente con la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

3. ASISTENCIA INTERNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS

3.1. Objetivos de la asistencia en derechos humanos

Después de la firma de la paz, en 1992, se notó con mayor énfasis la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional a favor del trabajo de derechos humanos, tanto de corto, como de mediano y largo plazo. Dicha asistencia iba dirigida a potenciar la capacidad de las instituciones estatales y no gubernamentales.

Los programas y proyectos de asistencia técnica y cooperación financiera internacional implementados después de la firma de la paz, han tenido múltiples objetivos, entre los cuales pueden mencionarse los siguientes:

- Establecer en el país la División de Derechos Humanos y la División Electoral, de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL)⁴⁷; promover el conocimiento de su mandato y funciones; así como apoyar la realización de actividades educativas y de verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- Fortalecer en el área de derechos humanos la capacidad de las instituciones creadas en los Acuerdos de Paz, entre ellas: la Policía Nacional Civil; la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil; la Academia Nacional de Seguridad Pública; y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Generar sostenibilidad en las instituciones públicas y privadas en el área de derechos humanos.
- Establecer y fortalecer la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos⁴⁸; favorecer su ampliación y cobertura territorial, y la difusión de su mandato y de los servicios para la comunidad.
- Fortalecer la capacidad interna en materia de derechos humanos de diversas instituciones estatales, entre ellas: Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección General de Centros Penales; Fuerzas Armadas; Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer; Instituto Salvadoreño de Protección al Menor; Escuela de Capacitación Judicial; Procuraduría General de la República; otras instituciones.
- Apoyar la modernización y actualización de los programas de estudios en derechos humanos –como eje transversal– en diversas instituciones, entre ellas: Escuela Militar; Escuela de Infantería de la Fuerza Armada (Cursos de ascensos militares); Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Armada; Academia Nacional de Seguridad Pública; Ministerio de Educación (Educación Básica y Media); y Escuela de Capacitación Judicial.
- Fortalecer la capacidad organizativa de diversas instituciones nacionales de derechos humanos, en materia de planificación estratégica y desarrollo institucional. Fortalecer las relaciones y la coordinación interinstitucional en derechos humanos.
- Fortalecer la capacidad de las ONG en materia de promoción y educación en derechos humanos, en estrategias de difusión pública, educación legal popular, preparación de material educativo, metodología, etc.
- Apoyar la promoción y difusión de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en el país; y el conocimiento de las instancias y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.
- Incidir en el proceso de adecuación de la legislación interna al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Generar capacidad técnica interna en materia de derechos humanos, apoyando los procesos de formación y capacitación de personal, promotores y educadores populares de organizaciones no gubernamentales, líderes juveniles, defensores municipales y promotores comunales.
- Lograr niveles más efectivos de asesoramiento, asistencia y acompañamiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos.
- Fortalecer la capacidad de ONG y de instituciones estatales relacionadas con la promoción y protección de los derechos de

⁴⁷ Consúltase el mandato de la División de Derechos Humanos de ONUSAL en el *Acuerdo de Derechos Humanos*, firmado en San José, Costa Rica en julio de 1990 entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN.

⁴⁸ Consúltase el mandato y funciones de la Procuraduría en la Constitución de El Salvador (artículo 193) y en la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, aprobada en 1992.

la mujer. Apoyar la promoción de los derechos humanos con equidad y enfoque de género. Propiciar la formación de personal técnico y promotores populares sobre derechos de la mujer y derechos de la niñez.

- Erradicar progresivamente el trabajo infantil, especialmente las peores formas de trabajo infantil.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones locales en materia de asistencia legal y humanitaria a poblaciones refugiadas, migrantes, desplazadas y repatriadas.
- Apoyar la rehabilitación de excombatientes; la reinserción de los desmovilizados de la guerra; y la asistencia humanitaria a lisiados de guerra.
- Fomentar la resolución alternativa de conflictos relacionados con los derechos humanos.
- Promover la cultura de paz, la reconciliación nacional y los valores democráticos relacionados con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Propiciar la creación de una conciencia social favorable a la cultura de los derechos humanos.

3.2. Tipo y volumen de la asistencia internacional en derechos humanos⁴⁹

Asistencia técnica para reformas legales y constitucionales

En la década de 1980, antes de la firma de la paz, se estableció por primera vez en el interior del Estado una Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña. (CORELESAL), la cual recibió especialmente asistencia técnica internacional norteamericana. Esta iniciativa permitió dar inicio a la revisión y reforma legislativa en el país, especialmente relacionada con el sector justicia.

La División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), establecida a partir de 1991, también brindó asistencia técnica a la Asamblea

Legislativa para apoyar las reformas constitucionales y legales vinculadas a los Acuerdos de Paz, con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. También recibió apoyo para promover la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos y administración de justicia, habiéndose logrado incidir favorablemente en la aprobación de reformas constitucionales relacionadas con derechos humanos, administración de justicia y en materia electoral.⁵⁰ Se incidió también en la ratificación de importantes tratados internacionales, así como en el reconocimiento de instancias internacionales de protección de los derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, ambos Comités de las Naciones Unidas.

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, UNICEF, PNUD, USAID y la Cooperación Española, también proporcionaron asistencia técnica para reformas legales en distintos temas objeto de la cooperación: derechos humanos, derechos de la niñez, administración de justicia penal, reformas electorales, etc.

Asistencia para el establecimiento de la Comisión de la Verdad

En los años setenta y antes del inicio del conflicto bélico se estableció en el país, por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Investigación de Desaparecidos, iniciativa única en esta materia. Su trabajo fue de corto plazo y sin ninguna incidencia efectiva en la investigación y sanción judicial de estos casos. Cabe destacar en este proceso el trabajo de investigación y denuncia de las ONG existentes en ese entonces, especialmente el realizado por instancias relacionadas a la Iglesia Católica. La citada Comisión de Investigación no recibió apoyo ni asistencia internacional.

Al finalizar la guerra en 1992, mediante los Acuerdos de Paz se estableció la Comisión de la Verdad,⁵¹ integrada por tres expertos internacionales

⁴⁹ Sobre la cooperación internacional a El Salvador, incluyendo la asistencia en materia de derechos humanos, consúltese el *Informe sobre Cooperación Técnica y Financiera* preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que comprende el período 1993-1998.

⁵⁰ Se logró la aprobación de nuevas leyes relacionadas con las mismas materias, entre ellas: los Códigos Penal y Procesal Penal, la Ley del Menor Infractor, el Código de Familia, la Ley Penitenciaria, Ley contra la Violencia Intrafamiliar, y reformas a la legislación militar y al Código Electoral, entre otras.

⁵¹ Consúltese el mandato y funciones de la *Comisión de la Verdad en los Acuerdos de Paz de México*, firmados en el mes de abril de 1991 entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN. Consúltese, además, el informe: *De la Locura a la Esperanza*. Comisión de la Verdad de El Salvador. Marzo, 1993.

independientes nombrados por las Naciones Unidas, con la anuencia de las partes involucradas en el conflicto bélico. La Comisión de la Verdad tenía como mandato investigar los más graves hechos de violencia ocurridos en el país desde 1980, que por su gravedad, sus características, repercusión y singular trascendencia y conmoción social, reclamaban con mayor urgencia el esclarecimiento público de la verdad. Esta iniciativa no tuvo precedentes en el país, y su actuación sobre la investigación de estos hechos fue desconocida política y legalmente al amnistiarse los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en la guerra por ambas partes. A raíz de los efectos de las amnistías generales pronunciadas en 1992 y 1993, no ha sido posible investigar y sancionar judicialmente estos crímenes y violaciones de derechos humanos.⁵²

La Comisión de la Verdad recibió importante apoyo y asistencia internacional de carácter político, técnico y financiero. Varios países, entre ellos Estados Unidos, España, Colombia, Venezuela y México, brindaron una cooperación esencial al proceso de paz salvadoreño, mediante aportaciones financieras a través de las Naciones Unidas, o bien mediante la gestión política o el personal técnico especializado en el área de derechos humanos, seguridad pública e investigación del delito que brindó servicios de asesoramiento.

El establecimiento de la Comisión de la Verdad constituye no sólo un precedente de este tipo de instituciones en el marco de los conflictos internos, sino que sus investigaciones, sus conclusiones y recomendaciones, contribuyeron al esclarecimiento de algunos de los más graves crímenes de guerra y de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos cometidos por ambas partes en el conflicto. También pusieron al descubierto la falta de voluntad política para investigarlos oficialmente y sancionarlos conforme al derecho interno e internacional vigente. Muchas de estas recomendaciones continúan siendo

válidas y necesarias en el presente, especialmente las referidas al sistema judicial y al sistema de seguridad pública.

El trabajo de la Comisión de la Verdad fue altamente valorado por el Secretario General de las Naciones Unidas y por la comunidad internacional en su conjunto, y su experiencia dejó importantes lecciones para el futuro del país en materia de no repetición de las graves violaciones y abusos de autoridad, y en cuanto a la reconciliación nacional después de un conflicto sin carácter internacional.

Asistencia a agencias especializadas que hacen cumplir las leyes

Después de la firma de la paz se crearon y reformaron algunas de las nuevas instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, las cuales recibieron importante asistencia técnica y cooperación financiera de la comunidad internacional. Entre dichas instituciones cabe destacar: la Policía Nacional Civil –que sustituyó a los 3 cuerpos policiales existentes–; la Academia Nacional de Seguridad Pública; y la Dirección General de Centros Penales.

La asistencia recibida tenía como objetivo fundamental, entre otros: favorecer la ampliación territorial de las nuevas instituciones policiales; fortalecer su capacidad interna en materia de investigación del delito y de violaciones de derechos humanos; y formar personal técnico y docentes en el área de derechos humanos. La asistencia internacional tuvo diferentes fuentes, entre las que se mencionan: el PNUD, UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), USAID, y otras fuentes.

A manera de ejemplo, puede mencionarse que los proyectos de cooperación técnica en derechos

⁵² Cabe mencionar que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y organismos internacionales competentes para conocer la situación de los derechos humanos en el país, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y el Comité de Derechos Humanos de la ONU, han dictaminado que la amnistía general aprobada por la Asamblea Legislativa, y posteriormente avalada por la Corte Suprema de Justicia, constituye una medida extrema que excede los estándares internacionales de derechos humanos al dejar en situación de desprotección a las víctimas de los peores crímenes y violaciones cometidas en el conflicto. El carácter irrestricto de la amnistía no permitió el esclarecimiento oficial de las más graves violaciones de derechos humanos. Por el contrario, constituyó un obstáculo para conocer la verdad y reparar e indemnizar a las víctimas. Todo ello constituyó, además, un obstáculo para la reconciliación nacional.

humanos implementados por diversas agencias de las Naciones Unidas en la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, tuvieron como objetivo esencial formar personal técnico en derechos humanos y en áreas policiales especializadas. En la Policía Nacional Civil se capacitó a todos los mandos policiales en el área de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, uso de la fuerza y armas de fuego conforme al derecho internacional, y sobre las técnicas de investigación científica del delito y de las violaciones de derechos humanos, entre otros aspectos. En la Academia se formó personal docente e instructores policiales en diversas áreas de derechos humanos, derecho penal, procesal penal, prevención y combate de la delincuencia juvenil, derechos de la mujer y cuestiones de género, y se potenció la capacidad bibliográfica de la institución. Asimismo, la cooperación internacional favoreció de manera prioritaria la infraestructura y equipo de las instituciones policiales.

Asistencia a organizaciones de la sociedad civil en materia de educación e investigación

a. Beneficiarios.

Entre las principales organizaciones no gubernamentales relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos en el país, al momento de la firma de la paz, se pueden mencionar las siguientes:

- Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador (OTLA).
- Instituto de Derechos Humanos. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (IDHUCA).
- Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES).
- Departamento de Derechos Humanos del Sínodo Luterano.
- Asociación Pro-Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos (PRO-BÚSQUEDA).
- Comité de Madres y Familiares de Desaparecidos y Asesinados Políticos (COMADRES).
- Comité de Madres y Familiares Cristianos por la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (COMAFAC).

- Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos "Marianela García Villas" (CODEFAM).
- Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec" (CPDH).

Existen también otras entidades privadas dedicadas al trabajo de análisis jurídico, que si bien no son en estricto sentido organizaciones de derechos humanos, realizan actividades relacionadas con la materia. Entre ellas se citan: el Instituto de Estudios Jurídicos (IEJES), y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Asimismo, se han creado diversas asociaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro que realizan actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente y otros temas afines.

Cabe destacar también que con posterioridad a la firma de la paz se han creado otras organizaciones no gubernamentales y se han establecido múltiples comités de promoción y defensa de los derechos humanos, derechos de la mujer y derechos de la niñez y la adolescencia, iniciativas que han contado con importante cooperación y asistencia internacional. Entre ellas se pueden mencionar, por ejemplo, las defensorías municipales y las defensorías de la niñez y la juventud que se han creado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con el apoyo de UNICEF, y los países nórdicos, entre otras fuentes de cooperación.

También se han desarrollado iniciativas de trabajo conjunto y asociado entre las distintas asociaciones y organizaciones de derechos humanos, habiéndose conformado las siguientes estructuras de coordinación: Consorcio de ONG de Derechos Humanos; Comisión de Trabajo en Derechos Humanos pro Memoria Histórica de El Salvador; la Coalición Nacional por la Corte Penal Internacional; y la Red de Organizaciones de protección de derechos de la niñez.

Puede afirmarse, en consecuencia, que en el país, después de la firma de la paz se incrementó el número, la calidad, cobertura e incidencia del trabajo de las distintas organizaciones no gubernamentales relacionadas con los derechos humanos, gracias al apoyo y la asistencia técnica y financiera internacional.

b. Principales donantes.

Se citan a continuación las principales fuentes de asistencia técnica y cooperación financiera internacional que se han destacado en el área de derechos humanos, tanto a nivel estatal como no gubernamental: Unión Europea; Países Bajos; Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD); Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA); Agencia Canadiense para el Desarrollo internacional (ACDI); Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI); Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID); Cooperación de los Gobiernos de Suiza, Corea, Italia, Japón, Australia y Chile; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); las agencias de las Naciones Unidas UNIFEM, IPEC-OIT, UNESCO, FAO, PMA, OPS/OMS; DIAKONIA (SUECIA); ICCO, NOVIB, (Holanda); las ONG españolas; Save the Children Suecia (Radda Barnen), Save the Children Inglaterra; Fundación Boll (Alemania); Fundación Konrad Adenauer (Alemania); Fundación Ebert (Alemania); Fundación Ford; Iglesia Católica (Francia, Inglaterra, Alemania); Consejería de Proyectos; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; CARE; Catholic Relief Services (CRS); y otras agencias de cooperación.

c. Asistencia y cooperación internacional.

A manera de ejemplo, y como una muestra, se mencionan a continuación proyectos y programas de asistencia técnica y cooperación financiera implementados por algunas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en los cuales no se dispuso del monto preciso de la cooperación en todos los casos:

- **Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES).**

La CDHES es una de las más antiguas ONG de derechos humanos del país. Se fundó en la década de 1970 y durante todo el proceso de existencia ha experimentado crisis internas que han puesto en peligro su misma existencia.

La Comisión, después de haber desarrollado una muy importante labor de investigación y denuncia de violaciones de derechos humanos antes y durante el conflicto bélico, apoyada sustantivamente por la cooperación internacional, ha quedado reducida prácticamente a una pequeña institución con incidencia en la labor de promoción y educación popular, debido fundamentalmente al reducido margen de recursos y cooperación de que dispone en la actualidad, pero también a los problemas políticos internos y problemas relacionados con la administración irregular de los recursos. El caso de la CDHES se puede mencionar como el ejemplo de una de las instituciones que gracias a la cooperación internacional logró realizar un trabajo de incidencia política en derechos humanos en los momentos más difíciles del país, pero que por la intervención indebida de agrupaciones políticas en las cuestiones internas quedó debilitada y prácticamente sin posibilidades de incidencia e impacto en derechos humanos en la actualidad. El anexo 6 comprende algunos de los proyectos ejecutados por la CDHES.

- **Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA).**

El IDHUCA es una de las principales organizaciones de derechos humanos del país. Fue creada durante el período del conflicto bélico y, desde entonces, ha desarrollado importantes actividades, proyectos y programas en materia de promoción, educación y defensa nacional e internacional de los derechos humanos. Ha operado con fondos propios de la universidad pero también con la ayuda de la cooperación internacional. Ha desarrollado su capacidad de incidencia en las políticas públicas en derechos humanos y en casos concretos que han resultado ser emblemáticos de la situación de los derechos humanos en el país. Ha incidido en las políticas de seguridad pública, administración de justicia y derechos humanos al interior de las instituciones del Estado. También ha investigado, denunciado y presentado casos ante las instancias judiciales e internacionales, que han permitido sentar importantes precedentes para la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos y abusos de poder frente a los particulares. El IDHUCA ha logrado avanzar en la lucha contra la impunidad en el país, gracias a la cooperación y apoyo político internacional.

Sus actividades se centran en la promoción y educación legal dirigida a sectores populares y a instituciones del Estado, así como también a otras entidades no gubernamentales del país. Ha realizado trabajos de investigación científica en el área de los derechos humanos y ha editado muchas publicaciones sobre la materia.⁵³

El IDHUCA constituye actualmente una de las instituciones no gubernamentales de derechos humanos con mayor credibilidad e incidencia en el país y a nivel internacional, debido ello, en buena medida, a la cooperación financiera y al apoyo político internacional, y a su trabajo independiente e imparcial, que sumado a su buen nivel técnico, ha generado satisfactorios niveles de credibilidad y confianza institucional. Es importante destacar también que la ubicación de la institución al interior de una de las más prestigiosas universidades de la región constituye un elemento favorable para el desarrollo institucional del IDHUCA.

El anexo 7 contiene una tabla con información respecto a los proyectos de cooperación internacional llevados a cabo por el IDHUCA, de 1999 al 2004, totalizando un monto de US \$ 1.6 millones.

- **Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).**⁵⁴

FESPAD fue creada a finales de la década de 1980, antes de la finalización del conflicto bélico, y desde su creación ha contribuido sustancialmente en los cambios jurídico-políticos del país, relacionados con la protección de los derechos humanos, contando con importante cooperación internacional. Cabe destacar que FESPAD ha desarrollado buenos niveles de credibilidad ciudadana e institucional por su trabajo técnico jurídico objetivo en distintas áreas del Derecho, vinculadas estrechamente a la administración de justicia, el Estado de Derecho,

la promoción de la democracia, la seguridad pública y los derechos humanos. Es también una de las pocas instituciones que ha logrado ciertos niveles de autosostenibilidad por la venta de servicios legales, asesoramiento, investigación y capacitación, que le han permitido su desarrollo interno y una cobertura a nivel nacional e internacional.

A partir de 1992, entre otros importantes cooperantes, FESPAD ha recibido asistencia y cooperación internacional, entre la que se destaca, a manera de ejemplo, la cooperación de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); de la Agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD); y de la Agencia Danesa para el Desarrollo (DANIDA). El apoyo internacional comprende cooperación financiera, acompañamiento y apoyo político institucional. Para proyectos específicos, ver el anexo 6.

FESPAD ha logrado en los últimos quince años desarrollar un trabajo e impacto en el área de los derechos humanos y en otras áreas afines, gracias a la cooperación técnica y financiera recibida en el ámbito internacional, y debido también al alto nivel técnico y mística de trabajo de su personal. Su trabajo ha sido valorado satisfactoriamente por la comunidad nacional y por las instituciones salvadoreñas, pero al mismo tiempo, y al igual que el IDHUCA, ha sido objeto de hostigamiento, ataques y amenazas por su trabajo frente al aparato del Estado, el cual no ha llegado a los niveles vividos en la época del conflicto bélico, pero sí denota ciertos niveles de intolerancia en el país frente al trabajo de derechos humanos de ciertas organizaciones no gubernamentales.

- **Consortio de ONG de Derechos Humanos.**⁵⁵

El Consortio se constituyó en 1996 y está integrado por las siguientes organizaciones: Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES); Centro para la Promoción de los Derechos Humanos

⁵³ El IDHUCA se ha destacado en la investigación de casos graves de violaciones de derechos humanos y en su presentación formal ante las instancias judiciales del Estado y ante organismos de protección internacional. Ha priorizado como ejes temáticos en la defensa de los derechos humanos: el acceso a la justicia, la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, la defensa de los trabajadores migratorios, y también la defensa de las víctimas del terremoto de 2001. También se ha destacado por el trabajo de promoción y educación popular, en la promoción de la organización juvenil para la defensa de los derechos humanos, en el fortalecimiento del marco legal e institucional del país sobre la materia, pero también en sus actividades educativas al interior de instituciones del Estado para la formación técnica en derechos humanos de operadores judiciales, y personal y mandos policiales.

⁵⁴ Se entrevistó a Juan Carlos Sánchez, funcionario de FESPAD, y se tuvo a la vista información sobre diferentes proyectos, pero no sobre el monto de los mismos.

⁵⁵ Se entrevistó al señor Jorge Murcia, Coordinador Nacional del Consortio de ONGs de Derechos Humanos.

“Madeleine Lagadec” (CPDH); Departamento de Derechos Humanos del Sínodo Luterano; y Comité de Familiares Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Marianella García Villas” (CODEFAM).

El Consorcio se plantea como ejes estratégicos de trabajo en derechos humanos los siguientes: difusión pública, educación y capacitación, e incidencia política en el área de los derechos humanos.

Es de hacer notar que en el país durante las dos últimas décadas se han hecho esfuerzos para lograr que las distintas ONG de derechos humanos trabajen de manera coordinada e integrada, especialmente en el área de la defensa de los derechos humanos, pero no se ha podido lograr este tipo de integración de manera efectiva, hasta la conformación del Consorcio de ONG, que gracias a la cooperación internacional, ha funcionado satisfactoriamente en el área de la promoción y educación, no así en el área de defensa y protección de los derechos humanos.

Las instituciones que conforman el Consorcio de ONG no cuentan aún con personería jurídica, no obstante que tienen varios años de operar en el país. Ello se debe a las exigencias burocráticas de la entidad estatal encargada de autorizar legalmente a las asociaciones privadas, pero también a la falta de seguimiento efectivo de las ONG para lograr tal fin.

Algunos de los más importantes proyectos ejecutados por el Consorcio y apoyados por la cooperación internacional se encuentran listados en el anexo 6.

Salvo la Unión Europea, las demás instancias cooperantes han suspendido el apoyo al Consorcio de ONG aduciendo que existen otras prioridades en diferentes países y regiones del mundo a las

que deben atender. La valoración de las organizaciones integrantes del Consorcio les permite afirmar que El Salvador ha dejado de ser una prioridad de la cooperación internacional en el área de los derechos humanos, no obstante la importancia de fortalecer el ejemplar proceso de paz que ha vivido el país desde 1992.

Es importante destacar que para la cooperación internacional, el apoyo y la asistencia para la integración y coordinación de las ONG de derechos humanos en áreas específicas, como la educación legal popular, la defensa de los derechos humanos ante las instancias internacionales y la defensa de los fundamentales derechos económicos y sociales, debe ser una de las áreas de cooperación a examinar en el futuro.

Asistencia para la promoción de derechos humanos de la mujer y equidad de género

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz la cooperación internacional ha favorecido con mayor énfasis el trabajo de promoción y defensa de los derechos de la mujer, especialmente a través del fortalecimiento institucional y la incidencia en políticas públicas. Gracias a la cooperación internacional se han creado las ONG sobre derechos de la mujer y se han fortalecido otras, potenciándose también a instituciones públicas en esta materia.⁵⁶ Se ha apoyado la promoción y defensa de los derechos de la mujer, particularmente en la protección contra la violencia y la discriminación. Se ha promovido la participación política de la mujer, el acceso a la propiedad de la tierra, y la salud sexual y reproductiva. De igual manera se han apoyado actividades de incidencia y sensibilización sobre género y derechos de la mujer. La cooperación internacional ha contribuido también al desarrollo legislativo en esta área.⁵⁷

⁵⁶ Entre las que se pueden mencionar: el Centro para la Mujer (CEMUJER); el Instituto de la Mujer (IMU); las Dignas, entre otras. También se han creado al interior del aparato del Estado instituciones y dependencias relacionadas con las mujeres, entre ellas se mencionan: el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU); la Procuraduría Adjunta de la Mujer; y la Comisión de la mujer en la Asamblea Legislativa, entre otras.

⁵⁷ Se han aprobado nuevas leyes, tales como: la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996); el Código de Familia (1993); y la Ley Procesal Familiar (1994). Se han aprobado nuevos delitos que sancionan conductas contra los derechos de la mujer en materia de violencia y discriminación. Se ha apoyado la ratificación de tratados internacionales sobre derechos de la Mujer, entre ellos: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la OEA (Convención de Belém Do Pará); y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. No obstante, existe resistencia al interior del Estado de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas en materia de discriminación de la mujer, ya que se aduce que con ello se legalizaría el aborto en el país. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y las Naciones Unidas han apoyado sin éxito la ratificación del Protocolo.

Cabe valorar que la cooperación internacional ha sido determinante en el fortalecimiento de las instituciones salvadoreñas que trabajan en esta materia, especialmente en los últimos años. A manera de ejemplo, se puede mencionar la importante cooperación brindada en esta materia por el Gobierno de Holanda y de las agencias holandesas HIVOS, NOVIB e ICCO; pero también por otras agencias y fuentes de cooperación como la proveniente de Suecia, Canadá, Estados Unidos (USAID), y de la Unión Europea. También puede destacarse la cooperación técnica de las Naciones Unidas, a través de UNIFEM, UNICEF, PNUD, el Alto Comisionado de Derechos Humanos, y de otras instancias como Pan para el Mundo, y varias ONG y agencias españolas.

No obstante, debe mencionarse que la cooperación financiera internacional en materia de derechos de la mujer ha experimentado una disminución en los últimos años, lo cual no les permite a las instituciones salvadoreñas, especialmente a las ONG, continuar avanzando en la ejecución de sus planes de trabajo y actividades con la misma eficacia y cobertura que en los años anteriores, debido a que dichas instituciones carecen de posibilidades de autosostenibilidad, y además, porque en los programas estatales no se dispone de asignación de recursos a las ONG que trabajan en materia de derechos de la mujer.

Asistencia a instituciones estatales en el área de derechos humanos

Durante el conflicto bélico algunas instituciones públicas recibieron asistencia técnica y cooperación financiera internacional relacionada con derechos humanos, especialmente en el área de la reforma judicial y legislativa. En esta etapa fue muy importante el apoyo brindado por el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) al inicio del proceso de la reforma judicial,

directamente vinculado al proceso de reforma legislativa que fue promovido por la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL). Pero fue hasta la firma de los Acuerdos de Paz cuando se observó una importante política de asistencia técnica y cooperación financiera a diversas instituciones del Estado, relacionadas especialmente con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y con el proceso de democratización iniciado en 1992.

En el área de los derechos humanos la cooperación estaba dirigida, durante el proceso de paz, al desarrollo institucional y a la formación de capacidad interna en las instituciones estatales. Cabe destacar en este sentido la importante cooperación que recibió el sector de justicia, el sector penitenciario, la Fuerza Armada, las instancias policiales y el sistema de la educación formal del Estado, pero de manera especial, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Estas instituciones recibieron asistencia técnica especializada y cooperación financiera para la formación de personal en el área de los derechos humanos, pero también para la realización de diversas actividades relacionadas.⁵⁸ También se destinaron recursos para infraestructura, equipamiento de las instituciones oficiales y contratación de personal técnico. La cooperación recibida en esta etapa proviene de distintas fuentes públicas internacionales, pero también de algunas agencias privadas.⁵⁹

Cabe destacar la cooperación brindada por el AID a distintas dependencias del Estado relacionadas con los derechos humanos. A manera de ejemplo, el AID ha brindado apoyo financiero a la Procuraduría de Derechos Humanos desde su creación en 1992, para fortalecer el área administrativa –que se considera el área más débil de la institución–, el área de informática y de investigación de violaciones de derechos humanos, y capacitación de personal, haciendo énfasis en el fortalecimiento de las oficinas en el terreno,

⁵⁸ Como ejemplo las siguientes: promoción de instituciones creadas en el marco del proceso de paz y relacionadas con la defensa de los derechos humanos; promoción y difusión de derechos humanos, derechos de la niñez y derechos de la mujer; difusión de material educativo en derechos humanos; fortalecimiento de bibliotecas; presentación de informes oficiales periódicos sobre derechos humanos ante instancias internacionales; reformas legislativas en el área de derechos humanos y otras.

⁵⁹ Muchos Estados participaron como donantes en proyectos y programas de cooperación a instituciones estatales relacionadas con derechos humanos, pudiéndose destacar, entre otros: Estados Unidos de América, España, Francia, Suecia. También se destaca la cooperación de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, especialmente a través del PNUD, UNICEF, ONUSAL y la OACDH. Sobre la asistencia técnica y la cooperación financiera internacional recibida específicamente por el sector de justicia, puede consultarse el documento denominado: "Evaluación de la Cooperación Internacional para El Salvador en materia de Administración de Justicia", realizada por el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

lo cual denota una importante visión estratégica de la cooperación norteamericana a la institución.

La AID también ha potenciado la capacidad de las municipalidades en el área de prevención, resolución y mediación de conflictos sociales, apoyando para ello la creación de "Casas de la Justicia", y el trabajo de orientación legal básica a las comunidades del interior del país.⁶⁰ También ha brindado asistencia financiera para el establecimiento de los Centros de Mediación al interior del Ministerio de Justicia y posteriormente en la Procuraduría General de la República, cooperación que continuará vigente hasta el año 2005 con la apertura de más Centros de Mediación en el país.

Actualmente la AID está brindando asistencia financiera para la continuidad de la reforma judicial, apoyando particularmente, la consolidación de la nueva legislación penal y procesal penal, de familia y de menores infractores de la ley, aprobadas a finales de la década pasada. Dicha cooperación se está proporcionando en coordinación con instituciones estatales del sector.

También cabe mencionar la cooperación que el AID está brindando a algunas universidades para el establecimiento de las clínicas legales, que proporcionan asistencia y orientación legal a personas de escasos recursos económicos⁶¹; el apoyo a la capacitación de jueces, fiscales, defensores públicos y policías, a quienes se les está capacitando en materia de investigación del delito, a través de la Escuela de Capacitación Judicial; y la asistencia al Consejo Nacional de Seguridad Pública en materia de prevención del delito en comunidades de alto riesgo, así como la dotación de equipo de comunicación a la policía comunitaria.

De igual forma puede mencionarse la importante asistencia técnica y cooperación financiera que ha estado brindando la Agencia de Cooperación Española en el área de justicia y policía. En cuanto al sistema judicial se ha estado brindando apoyo

al proyecto de formación inicial de jueces impulsado por el Consejo Nacional de la Judicatura a través de la Escuela de Capacitación Judicial. Se ha brindado asistencia técnica en la formación policial en el marco de la Unión Europea; se ha apoyado con asistencia técnica el Fondo de Lisiados de Guerra; y actualmente está en proceso de implementación un doctorado en derecho para funcionarios públicos impartido por universidades españolas en coordinación con universidades salvadoreñas.

A pesar de que la asistencia todavía existe en algunas áreas relacionadas con los derechos humanos, la cooperación internacional ha entrado en los últimos años en un proceso sensiblemente descendente, que denota que la comunidad internacional no está dispuesta a continuar apoyando el proceso de paz y democratización del país, así como el fortalecimiento institucional, en los mismos términos sustantivos que en el pasado reciente. En algunos de los casos la estrategia de salida de la cooperación internacional no ha sido adecuadamente planificada por las agencias cooperantes, ya que no se ha tomado en consideración la falta de capacidad institucional que aún existe al interior de importantes instituciones estatales en materia de derechos humanos, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil o el sector justicia, y no obstante ello, se ha dado por concluida la cooperación y asistencia técnica, incluso en instituciones relacionadas con el cumplimiento de acuerdos de paz. Por otra parte, cabe mencionar que el Estado no ha asumido con recursos propios el compromiso de dar continuidad a actividades sustantivas de derechos humanos ejecutadas anteriormente con el apoyo de la cooperación internacional.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)⁶²

La Procuraduría fue creada en el marco de los Acuerdos de Paz y formalizada su creación a través de reformas constitucionales. Inició

⁶⁰ A partir del año 2000, el AID ha apoyado la creación de Casas de la Justicia en las localidades de Concepción Batres (Usulután); Candelaria de la Frontera (Santa Ana); y en Suchitoto (Cuscatlán).

⁶¹ Las "Clínicas Legales" se han organizado, con la cooperación del AID, en las siguientes universidades del país: Universidad Tecnológica, Universidad Francisco Gavidia, Universidad de Oriente, y Universidad Católica de Occidente.

⁶² Sobre la cooperación internacional recibida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos desde su creación hasta el año 2002, consúltense los *Informes de Labores* que publica anualmente la institución desde el año 1992.

actividades en el mes de febrero de 1992, precisamente con el apoyo inicial de la cooperación internacional, ya que al momento de su establecimiento no se contaba con presupuesto estatal. El aporte presupuestario gubernamental siempre ha sido insuficiente por lo que cada año fiscal ha tenido que ser complementado por la cooperación internacional. Hasta el año 2003 han fungido como Procuradores 4 Funcionarios, cada uno de ellos nombrado por la Asamblea Legislativa para un período de 3 años.

Los fondos con los que se dio inicio a las actividades de la Procuraduría en 1992 fueron otorgados por varios países: Canadá, España, Holanda Francia y la Unión Europea, y fueron administrados por el PNUD.⁶³ Desde su creación distintos países y agencias privadas han apoyado el establecimiento inicial y el despliegue y desarrollo de la institución. Entre los principales cooperantes se destacan, además de los antes mencionados, los siguientes: Suecia, Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Australia y Estados Unidos. También se recibió cooperación de ONUSAL, PNUD, UNICEF, UNESCO, ACNUR, PRODERE, IIDH, RADDA BARNEN (Suecia), y asistencia técnica de las Defensorías del Pueblo de España, Holanda, Suecia, México, Guatemala, Argentina y Colombia.

Debe destacarse que a partir de su establecimiento la institución ha recibido una importante atención y acompañamiento político, técnico y financiero de la comunidad internacional, el cual ha disminuido sensiblemente en los últimos cinco años, debido no sólo a la política casi generalizada de la comunidad internacional de dar por concluida o de minimizar la cooperación en derechos humanos en el país, sino a la falta de confianza de la comunidad internacional por la deficiente administración y conducción política de la institución, particularmente en los últimos años. Es de hacer notar que los partidos políticos han

pretendido tener influencia en la conducción interna de la institución y, de hecho, algunos de los partidos lo han logrado al incidir en el nombramiento del funcionario titular de la institución y en la contratación de personal técnico y administrativo que no reúne los requisitos de idoneidad e imparcialidad para el trabajo de derechos humanos. Por lo tanto, el alto grado de politización partidaria que se ha observado alrededor del nombramiento del Procurador ha impedido que la institución se consolide y funcione eficazmente.

La cooperación internacional a la institución, por lo general, ha sido fluida, estricta y muy efectiva. Los desembolsos se han realizado de manera oportuna por los donantes. La cooperación internacional ha sido esencial y determinante para el establecimiento y desarrollo de la institución. A pesar de ello no se ha observado una permanente política de coordinación y comunicación cercana entre los donantes de la institución, lo cual ha dado lugar a la duplicidad de proyectos y a la subutilización de los recursos. También se ha podido observar que en algunos casos la cooperación técnica y financiera no ha sido adecuadamente canalizada y ejecutada en la institución, como por ejemplo, la administrada y ejecutada por el PNUD, que en su momento se destinó para el fortalecimiento interno de la Procuraduría y que no produjo los resultados esperados debido a la falta de visión técnica y de experiencia de la institución cooperante en el área de los derechos humanos.

La cooperación internacional a la Procuraduría ha estado orientada, fundamentalmente, al establecimiento, organización y administración interna; y al fortalecimiento técnico del personal, y equipamiento y expansión territorial de la institución a nivel nacional. Se han implementado múltiples proyectos orientados a la consecución de diversos fines y a la realización de actividades relacionadas con las áreas de competencia de la Procuraduría.⁶⁴

⁶³ El fondo internacional inicial de la Procuraduría de Derechos Humanos fue de \$145,000 dólares.

⁶⁴ Entre las áreas de atención prioritaria de la cooperación internacional pueden mencionarse las siguientes: publicidad del mandato de la Procuraduría; tutela y protección a las personas; recepción y procesamiento de denuncias individuales; monitoreo e investigación de violaciones de derechos humanos; capacitación de personal de la institución en el área de los derechos humanos; asesoramiento en proyectos; impacto en el desarrollo legislativo; fortalecimiento de la imagen institucional; educación y promoción de derechos humanos; creación de las Procuradurías Adjuntas de la institución; creación del Instituto de Derechos Humanos; participación de la institución en el Consejo Centroamericana de Procuradores; fortalecimiento del sistema penitenciario; protección de los derechos de la mujer y la niñez; procesos electorales; cumplimiento de los Acuerdos de Paz; seguridad pública; verificación del debido proceso judicial; apoyo a poblaciones migrantes y desplazados de la guerra; y últimamente la atención a los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras áreas de importancia.

La institución cuenta desde su creación con una dependencia interna encargada de la preparación y manejo de los proyectos de la cooperación internacional. A pesar de ello, no se cuenta en la institución con un registro completo y con datos precisos y actualizados sobre toda la cooperación técnica y financiera recibida a lo largo de sus 12 años de existencia. Las oficinas del PNUD en San Salvador llevan un registro de la cooperación internacional en el país, donde aparecen consignados datos sobre la cooperación a la Procuraduría, pero solamente se cuenta con información hasta el año 1998. Por ello sólo es posible hacer un estimado cuantitativo global de la cooperación.

Según los registros del PNUD, por ejemplo, de 1992 a 1998 la Procuraduría de Derechos Humanos recibió la cooperación de varios países, entre ellos los siguientes: Dinamarca (\$135,420); Noruega (\$794,714); Noruega, Holanda y Suecia (\$1.240,554); España (\$211,658); PNUD (\$144,293); Canadá (\$409,667); Australia (\$10,000); Unión Europea (\$1.116,528); y Suecia (\$815,516). Según la misma fuente, la cooperación multilateral en esta materia alcanzó el 59%; la cooperación bilateral el 29%, y la cooperación de las ONG el 1.3%.

También, a manera de ejemplo, puede compararse la cooperación internacional con el aporte del Gobierno en ese período de la siguiente manera: en el año 1995 la institución recibió una asignación presupuestaria del Estado de \$3.24 millones de dólares; y en 1996, \$3.41 millones de dólares, en una institución que a esa fecha contaba ya con 400 funcionarios a nivel nacional, y con una demanda y confianza creciente de la población.

Posteriormente, en el período 2001 a 2004, se ha activado la cooperación de USAID mediante una donación de \$100,000 para el fortalecimiento de las delegaciones departamentales, equipo de oficina y capacitación; de Holanda, que ha donado \$500,000 dólares para programas de difusión y capacitación; de la Unión Europea que ha aportado \$40,000 dólares para materiales educativos; y de la institución *Save the Children* que ha brindado cooperación para fortalecer actividades de promoción de unidades juveniles.

Gracias a la cooperación internacional y al acompañamiento político y moral de la comunidad

internacional, la institución logró enfrentar varias situaciones de crisis relacionadas con el incumplimiento de los Acuerdos de Paz, con graves situaciones de seguridad pública, y con la conclusión oficial de la verificación internacional de los Acuerdos de Paz, que exigía de la institución un rol más activo y determinante en la verificación y seguimiento de la situación salvadoreña. Estas circunstancias permiten valorar positivamente la contribución de la comunidad internacional a la institución, sin cuya cooperación no hubiese sido posible que la institución lograra los niveles de desarrollo e incidencia que ha tenido en la vida nacional, a diferencia de otras instituciones del Estado, no obstante las deficiencias institucionales antes señaladas.

La cooperación internacional ha favorecido el trabajo en derechos humanos de la Procuraduría y las relaciones institucionales con múltiples sectores gubernamentales y no gubernamentales, y ha potenciado su capacidad en diversas áreas temáticas, entre las que se pueden mencionar como referencia de impacto, las siguientes:

- El trabajo en políticas sobre seguridad ciudadana y estados de emergencia en el país; el monitoreo de los procesos democráticos y electorales.
- La asistencia a desmovilizados; reinserción para excombatientes.
- El tratamiento médico a lisiados de guerra; la atención a refugiados y desplazados; el apoyo a personas con discapacidades.
- Casos conflictivos relacionados con la protección del medio ambiente.
- La crisis del sector salud relacionada con la posible privatización de los servicios médicos.
- El apoyo a programas en favor de las mujeres.
- La capacitación en violencia contra las mujeres.
- La capacitación de mujeres reclusas; la participación ciudadana de la mujer.
- El apoyo a nueva legislación sobre derechos de la mujer y los menores infractores de la ley penal.

También se ha potenciado considerablemente el trabajo en favor de los derechos de las personas de la tercera edad; los niños de la calle, desplazados y niños con discapacidades; la atención a niños amputados; la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño;

niños víctimas del conflicto armado; erradicación del trabajo infantil; fortalecimiento de la participación juvenil en la sociedad; y la reconstrucción de registro de nacimientos, entre otros. Véase el anexo 8 en él podrá encontrar los principales proyectos de la cooperación internacional ejecutados por la Procuraduría de Derechos Humanos.

No obstante el aporte sustantivo de la cooperación internacional, la institución aún no ha logrado consolidarse plenamente, e incluso, no cuenta actualmente con una adecuada planificación estratégica que garantice un funcionamiento eficaz y diligente. A pesar de ello la institución se ha logrado recuperar y mantener ciertos niveles aceptables de confianza ciudadana e internacional, que son imprescindibles para que la comunidad internacional reoriente la asistencia técnica y financiera, y priorice la cooperación para favorecer el fortalecimiento y la consolidación interna de la institución, tanto en el área administrativa como en el área técnica sustantiva.

4. IMPACTOS DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

4.1. Impactos generales

La cooperación internacional en materia de derechos humanos ha sido determinante para el establecimiento y funcionamiento de las organizaciones locales –no gubernamentales– que se dedican a la promoción y defensa de los derechos humanos, pero también ha contribuido, en menor grado, a introducir y desarrollar el tema de los derechos humanos en las instituciones estatales.

Entre los impactos más relevantes logrados a través de la cooperación internacional pueden destacarse los siguientes:

- Continuidad del trabajo de las ONG de derechos humanos, ya sea a través del apoyo para la creación de nuevas ONG relacionadas con el tema, o por medio de la asistencia a las organizaciones ya establecidas en el país.
- Fortalecimiento y ampliación del movimiento social de derechos humanos.
- Mayor capacidad de respuesta de las organizaciones no gubernamentales en la

demanda de educación popular, y en el área de la defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito interno como internacional.

- Mayores niveles de sensibilización sobre la responsabilidad interna e internacional del Estado en materia de derechos humanos.
- Mayor capacidad de respuesta de las instituciones estatales frente a sus compromisos internacionales en derechos humanos.
- Mayores niveles de conocimiento y sensibilización del tema de los derechos humanos en el país.
- Creciente nivel de formación técnica en derechos humanos de personal en el sector público y privado, a diferencia de otros países de la región.

4.2. Impactos en la construcción de capacidades

En cuanto a la construcción de capacidades locales se destaca entre los impactos más sobresalientes: la formación y actualización de cuadros técnicos en derechos humanos en instituciones estatales (Procuraduría de Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública, Escuela de Capacitación Judicial, Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, y Dirección General de Centros Penales, entre otras instituciones); la formación, actualización y especialización de cuadros técnicos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, derechos de la mujer y de la niñez, y de otras organizaciones sociales, tanto en el área de la promoción como de la defensa de los derechos humanos.

No obstante, al haberse producido en los últimos años una sensible disminución de la cooperación internacional en derechos humanos, y al haber concluido varios proyectos de asistencia en esta materia –sin posibilidad de extensión–, la capacidad de autosostenibilidad de las organizaciones ha sido muy frágil, ya que muchas ONG dependen del financiamiento externo para infraestructura, contratación de personal y realización de actividades sustantivas. Puede afirmarse que las agencias donantes, antes de suspender o restringir la cooperación, no han tomado seriamente en consideración el factor de la ausencia de capacidad y autosostenibilidad de las ONG, salvo de aquellas

que están vinculadas a iglesias o a instituciones educativas y que efectivamente pueden subsistir con recursos propios.

4.3. Impactos en otras áreas de asistencia

Derechos humanos y elecciones

La cooperación internacional ha favorecido en esta área al Consorcio de ONGs de Educación Cívica, que se encarga de darle seguimiento a los procesos electorales mediante actividades de promoción y orientación a la población, y verificación a las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales. En este marco, la cooperación internacional ha contribuido a la promoción de la cultura de la tolerancia ideológica y del pluralismo político en la sociedad salvadoreña.

Derechos humanos y medios de comunicación

La cooperación y asistencia internacional brindada fundamentalmente a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, ha favorecido la cultura de las libertades públicas y de los derechos de participación a través de los medios de comunicación. Ha generado, además, condiciones favorables para el acceso a la información de interés público por los profesionales del periodismo, pero este acceso aún continúa teniendo importantes limitantes por falta de voluntad política de los poderes públicos.

Particular relevancia tiene la cooperación dirigida a fortalecer la capacidad de distintas organizaciones sociales que se dedican al monitoreo y seguimiento de la corrupción a través del derecho a la información y del derecho de acceso de los particulares a los medios de comunicación, así como de éstos a las fuentes de información de interés público.

Efectos en la democratización y prevención de conflictos

a. Mejora en los derechos civiles y políticos

La cooperación y asistencia internacional ha contribuido sustancialmente a potenciar la capacidad de las instituciones públicas y privadas

que le dan seguimiento a la situación de los derechos civiles y políticos, particularmente vinculados a la seguridad ciudadana, las libertades democráticas y el debido proceso judicial, no así respecto a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, área en la cual la cooperación internacional ha sido muy débil, excepto para algunas áreas sociales como los derechos de la mujer y la niñez.

Cabe mencionar que la asistencia técnica y la cooperación financiera en esta área fundamental de los derechos humanos constituyen parte de los retos y desafíos más importantes de la comunidad internacional en el país para lograr mayores niveles de desarrollo humano y estabilidad política y social. La cooperación internacional, por lo tanto, debe estar más orientada estratégicamente a potenciar a las instituciones públicas y privadas relacionadas con la promoción, defensa y aseguramiento de los derechos económicos y sociales fundamentales, pero también a las entidades que tienen mandato y funciones de supervisión y control de instituciones vinculadas con tales derechos. Un ejemplo muy particular que se puede mencionar es el de las instituciones que le dan seguimiento a la corrupción en el país, especialmente en los casos relacionados con la salud, la educación, las políticas de vivienda y trabajo, y la protección de los consumidores.

b. Institucionalización de las libertades civiles y los derechos políticos en el sistema político

Los cambios favorables observados en el país en la última década en materia de derechos civiles y libertades democráticas denota claramente el avance en materia de democracia política.

A diferencia del pasado, se observan ahora mayores niveles de participación de la ciudadanía en las cuestiones políticas del país, aún cuando en los procesos electorales exista un considerable porcentaje de abstencionismo ciudadano. Existen ahora partidos políticos de distinto signo ideológico, mayor nivel de participación popular y partidaria, y mayor espacio para el ejercicio de las libertades públicas. Las mujeres progresivamente van teniendo espacios no sólo en la toma de decisiones electorales a través del voto, sino en los niveles de representatividad partidaria, gubernamental y social, aún cuando ésta continúe siendo

considerablemente baja comparada con la representatividad masculina. La cooperación internacional ha incidido de manera determinante en favor de estos cambios políticos y democráticos en el país.

5. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA INTERNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS

5.1. Debilidades

Las principales debilidades o deficiencias de la cooperación presentan las siguientes manifestaciones:

- Deficiencias en la identificación de las necesidades del país en derechos humanos, aun cuando esto no se hubiere observado en todos los casos.
- Falta de información sobre otros cooperantes o donantes en materia de derechos humanos, y sobre los programas ejecutados o en proceso de ejecución.
- Falta de comunicación, intercambio de información y coordinación efectiva entre los donantes⁶⁵; duplicidad de esfuerzos y de recursos por la falta de comunicación.
- Deficiencias en la identificación de los interlocutores o beneficiarios más necesitados de la cooperación internacional.
- Falta de seguimiento y verificación efectiva de los procesos de cooperación, debido a la falta de personal idóneo en materia de seguimiento y/o de recursos para su implementación; retardo en el desembolso de recursos de la cooperación en algunos proyectos.
- Ausencia de indicadores confiables de medición de impacto de la cooperación en la mayoría de proyectos.
- Deficiencias en el proceso de evaluación y medición de resultados de la cooperación; falta de una visión estratégica en cuanto al logro o formación de capacidades locales y de sostenibilidad de los proyectos.

- Falta de una adecuada estrategia de salida de la cooperación del país, que no ha promovido o garantizado la continuidad en las actividades, con recursos propios del Estado.

5.2. Fortalezas

Entre las principales fortalezas y logros de la cooperación en derechos humanos en el país podrían mencionarse, entre otras, las siguientes:

- La cooperación esencial y oportuna brindada a las instituciones creadas por los Acuerdos de Paz; el acompañamiento y el apoyo político y moral brindado a instituciones estratégicas como la Procuraduría de Derechos Humanos y a organizaciones no gubernamentales.
- El impacto favorable en el proceso de democratización política del país, que se manifiesta en el desarrollo de las libertades democráticas, los derechos políticos, el debido proceso legal, la independencia judicial, el pluralismo político y la tolerancia ideológica, que son precisamente los grandes avances que se pueden destacar del proceso de paz.
- La verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz; la promoción y educación en derechos humanos en diversas instituciones y sectores sociales; la formación de cuadros técnicos nacionales en el sector público y privado.
- La sensibilización y concienciación de los derechos humanos en el país.

Es indudable que la comunidad internacional ha sido clave para el logro de los cambios políticos que en materia de derechos humanos se han conquistado en el país en los últimos doce años; pero de igual manera, es indiscutible que sin la asistencia técnica y la cooperación financiera internacional se podría hacer frente a los nuevos retos y desafíos del país en el área de los derechos humanos, que apuntan a la vigencia efectiva de los derechos económicos y sociales fundamentales, a la protección de los derechos de los consumidores, y a nuevos escenarios, como el deterioro ambiental y la lucha contra el terrorismo, que conlleva graves afectaciones a derechos,

⁶⁵ De alguna forma el PNUD ha promovido, por ejemplo, el acercamiento y la comunicación entre las distintas agencias cooperantes de la Procuraduría de Derechos Humanos, pero sin lograr la conformación de una estructura consolidada de la cooperación internacional.

libertades y garantías fundamentales reconocidos y aceptados universalmente. Toda esta situación exige una presencia más activa de la comunidad internacional en nuestros países, y por lo tanto, exige una renovada cooperación y asistencia internacional para evitar el grave deterioro de cuestiones estructurales que garantizan la paz y la seguridad interna e internacional.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre las principales conclusiones en materia de cooperación internacional en derechos humanos, se pueden destacar las siguientes:

- La comunidad internacional ha brindado una importante cooperación técnica y financiera proveniente de diversas fuentes gubernamentales y no gubernamentales, a fin de lograr mayores niveles de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales –civiles y políticos–, no así respecto de los derechos económicos y sociales, área que representa actualmente el principal reto y desafío de la cooperación internacional en el país.
- La comunidad internacional ha contribuido sustancialmente a la democratización política del país y a la estabilidad de las instituciones democráticas creadas en el marco de los Acuerdos de Paz. No obstante, la actual situación por la que atraviesa la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, refleja que la cooperación internacional, si bien ha sido importante desde la creación de la institución en 1992, no ha logrado incidir sustancialmente en el fortalecimiento interno y en su incidencia de cara a las instituciones del Estado, convirtiéndose este componente en uno de los retos más importantes y necesarios de la cooperación internacional en el futuro.
- La asistencia técnica y la cooperación financiera internacional ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones del Estado y de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. No obstante, la corrupción institucional existente en el país y la falta de eficacia y de voluntad política para prevenirla, combatirla y sancionarla, constituye uno de los principales obstáculos y desafíos, a fin de lograr mayores niveles de efectividad en el trabajo de derechos humanos, y por lo tanto, de la viabilidad e impacto de la cooperación internacional.
- La cooperación internacional en materia de derechos humanos ha disminuido sensiblemente en los últimos años, y no se nota que haya aplicado una adecuada estrategia de salida del país.
- La comunicación, coordinación e intercambio de información entre las agencias de cooperación internacional, después de estar por varios años inactiva, ha entrado últimamente en una etapa de reactivación gracias a los esfuerzos e iniciativa de la nueva dirección del PNUD en el país, lo cual ha permitido la conformación de varias mesas de trabajo temáticas y sectoriales entre los distintos donantes y agencias de cooperación.
- En los procesos de fortalecimiento en materia de educación en derechos humanos, especialmente con el sector público, se debería asegurar la adecuada selección de los alumnos beneficiarios de los cursos de formación, a fin de garantizar que la cooperación tendrá efecto multiplicador y de sostenibilidad de cara al futuro.
- La falta de liderazgo y de coordinación efectiva que, salvo excepciones, se observa en las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, constituye un reto y desafío a enfrentar para lograr mayores niveles de eficacia en los proyectos de cooperación internacional. La cooperación internacional debe continuar apoyando los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, particularmente en el área de la planificación estratégica, la integración y coordinación, la promoción y educación legal popular en el área de los derechos humanos, la defensa de los derechos de la niñez y la mujer, y la defensa de los derechos económicos y sociales. Asimismo, es necesario fortalecer su capacidad técnica para usar ágilmente los sistemas internacionales de protección. También sería recomendable examinar la posibilidad de apoyar el esfuerzo de las ONG con el objeto

de establecer la memoria histórica del país en materia de derechos humanos.

Se plantean también importantes las siguientes recomendaciones:

- La comunidad internacional debería continuar la cooperación sobre derechos humanos en el país, especialmente brindando asistencia técnica con personal local e internacional a las instituciones y organizaciones más importantes, a fin de profundizar las reformas a los sistemas judicial, legislativo, policial, penitenciario y derechos humanos. Se requiere que la comunidad internacional continúe de alguna forma acompañando y dándole seguimiento a las reformas institucionales y normativas acordadas para consolidar el proceso de paz y democratización.
 - La comunidad internacional debería continuar brindando cooperación financiera a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, especialmente a aquellas que trabajan de manera responsable, que no tienen capacidad propia de funcionamiento ni posibilidades de subsistencia, y que estén vinculadas con temas de actualidad y sectores claves en derechos humanos.
 - La comunidad internacional debería potenciar en el futuro una mayor capacidad de diálogo y acercamiento entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. Para ello se requiere que las distintas agencias tengan mayores niveles de comunicación, intercambio de información y coordinación, lo cual podría ser promovido desde instancias como el PNUD.
 - Las agencias de cooperación internacional deberían contribuir a que el Estado implemente una estrategia de trabajo interinstitucional para la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos. Por ejemplo, propiciando el trabajo interinstitucional e intersectorial en la implementación de políticas como las del área de la mujer, la niñez, el medio ambiente, la salud, y en materia penitenciaria o de delincuencia juvenil, entre otras.
- La cooperación internacional debería contribuir a que el Estado implemente una metodología de trabajo que considere el diálogo y la interlocución con la sociedad civil, a través de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de otras asociaciones afines, con el objeto de implementar su estrategia de incidencia en las políticas públicas en derechos humanos. Contribuir a que las ONG consoliden sus niveles de comunicación, coordinación y cooperación es una de las tareas pendientes, y ello se podría lograr en gran medida si se garantiza un proceso de seguimiento efectivo del proceso de acercamiento institucional.
 - La cooperación internacional debería replantearse una estrategia más efectiva y de impacto e incidencia en las políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, debiendo para ello considerar, entre otros, las sugerencias puntuales que a continuación se detallan:
 - a) informarse a profundidad de la situación de los derechos humanos en el país, mediante fuentes confiables, independientes e imparciales, debiendo partir de un diagnóstico integral de la situación nacional, regional y local, que comprenda el examen de la situación institucional;
 - b) medir previamente las necesidades sustantivas de asistencia técnica y de cooperación financiera;
 - c) informarse plenamente sobre la cooperación que ya se brinda al país o la que está en proceso de preparación, a fin de evitar la duplicidad o dispersión de la cooperación;
 - d) identificar a los principales interlocutores locales y a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales más confiables en el trabajo de derechos humanos;
 - e) priorizar las áreas temáticas de cooperación en derechos humanos, tomando en consideración la situación actual y de futuro del país y de la región;

- f) introducir valores agregados que permitan garantizar al máximo posible la sostenibilidad en el trabajo de derechos humanos, tanto en el sector gubernamental como no gubernamental;
- g) gestionar compromisos oficiales concretos a fin de garantizar la continuidad de las actividades que han sido objeto de la cooperación, con recursos propios;
- h) realizar un seguimiento efectivo en la ejecución de los proyectos de cooperación, utilizando indicadores de medición de impacto y de resultados, y un proceso de evaluaciones de mediano término y evaluaciones finales de ejecución;
- i) preparar e implementar una adecuada estrategia de salida de la cooperación del país, que

garantice en la medida de lo posible que las actividades sustantivas apoyadas por la cooperación se continuarán desarrollando por los actores locales con recursos propios, y que los cuadros nacionales formados o capacitados estarán involucrados en su ejecución.

- Finalmente, y ante la falta de datos e información precisa y actualizada sobre la cooperación internacional en derechos humanos en el país, sería recomendable que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), actualice, sistematice y complete esta información, tomando en cuenta que en los últimos meses el PNUD ha demostrado un giro muy importante en su conducción política institucional.

Capítulo IV

Cooperación internacional en medios de comunicación

1. INTRODUCCIÓN

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en El Salvador se inició un clima de apertura y liberalización política que creó un entorno favorable para la libertad de expresión, lo que motivó a los medios de comunicación a experimentar su propio proceso de transición y desarrollarse con una vocación más plural y crítica.

Tal como lo analizamos en los capítulos anteriores, en el período de posguerra El Salvador ha recibido mucha ayuda de la comunidad internacional, siendo ésta dirigida principalmente hacia programas o proyectos de reconstrucción, alivio de la pobreza, saneamiento, salud y educación, entre otros rubros. También una parte de la ayuda internacional contribuyó a levantar y consolidar el proceso de democratización, con aportes para la creación de nuevas leyes, la modernización de instituciones más independientes y el desarrollo de procesos electorales. En contraste, el rol de los medios de comunicación y de la libertad de prensa en la transición democrática salvadoreña no se ha incorporado –sino de manera marginal– en la agenda de cooperación de los donantes. Tampoco el fortalecimiento de los medios como instrumentos para la consolidación de la democracia ha sido considerado como línea de acción prioritaria por los gobiernos que se han sucedido en el poder en el transcurso de la última década.

El tema de la relación entre cooperación internacional, medios de comunicación y proceso de democratización ha sido muy poco estudiado en la región centroamericana y en El Salvador en particular. Este capítulo busca identificar algunos vínculos o relaciones de causalidad entre

las tres variables mencionadas anteriormente, con el fin de determinar el impacto de la cooperación internacional sobre el desarrollo de los medios de comunicación y el papel de estos últimos en la transición y consolidación de la democracia.

Cabe señalar que existen vacíos de información sobre la evolución de la prensa en El Salvador y la ayuda internacional asignada a los medios de comunicación. También, los cambios de personal y la reubicación de algunas agencias de cooperación han dificultado el acceso a la información. No obstante estas limitaciones, se ha logrado recolectar, sistematizar y analizar bastante información.

El capítulo consta de 6 partes (siendo la primera la presente introducción). La segunda parte proporciona una visión general de los medios de comunicación tal como existían en el periodo de los acuerdos de paz. La tercera parte identifica las iniciativas de la cooperación internacional relacionadas con los medios de comunicación, agrupándolas en diferentes categorías: medios de comunicación específicos, programas de televisión, las ONG relacionadas con medios, periodistas y marco jurídico e institucional relacionado con las telecomunicaciones. En la cuarta parte, se brinda una evaluación analítica del impacto de la cooperación internacional sobre determinados medios y organización vinculados a los medios, y luego sobre el sector de los medios en general. La quinta parte identifica algunas fortalezas y debilidades de la cooperación internacional con respecto a los medios de comunicación. Para concluir, en la sexta parte, se establecen algunas lecciones y recomendaciones (dirigidas al país y donantes internacionales) con la esperanza de contribuir al proceso de modernización de los medios de comunicación.

2. CONTEXTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

2.1. Tamaño, alcance y propiedad de los medios de comunicación (escritos, radiales y televisivos) en el período de los Acuerdos de Paz.⁶⁶

En el período de los Acuerdos de Paz (1991-1992), los medios de comunicación contaban con cerca de 15 periódicos (diarios, semanales y mensuales), 81 estaciones de radios y 7 canales de televisión.

Los periódicos

Los periódicos más importantes eran los tabloides *La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy*, el primero con un tiraje promedio de 128,000 y el segundo con 95,000. Los dos periódicos tenían un promedio de 80 páginas. Ambos eran de alcance nacional y podían encontrarse en el exterior (Centroamérica, California, Washington, D.C.). Otros diarios con formato tabloide tenían un tiraje promedio y tamaño muy inferior, como el diario *La Noticia* (26,000 ejemplares, 28 páginas) y los vespertinos *Diario Latino* y *El Mundo* (ambos con 15,500 ejemplares y con 24 y 38 páginas respectivamente). Estos tres periódicos eran de alcance nacional. El *Diario Latino* y *El Mundo* podían encontrarse en algunos lugares de Estados Unidos, España, Honduras y México.

El país contaba también con algunos tabloides semanarios como: la *News Gazette* (7,000 ejemplares, 28 páginas), accesible en San Salvador y algunos lugares de Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y en la región centroamericana; *El País* (6,000 ejemplares, 12 páginas) accesible solamente en la ciudad de Santa Ana; y *Orientación* (9,000 ejemplares, 12 páginas), dependiente del Arzobispado de San Salvador, el cual podía encontrarse en la ciudad capital, Roma, Milán y Londres entre otras ciudades.

Otras publicaciones eran tabloides quincenales, con un tiraje, tamaño y alcance más limitados: el

Periódico de Oriente, 3,000 ejemplares y 16 páginas, de alcance regional (zona oriental); *El Universitario*, que dependía de la Universidad Nacional de El Salvador, con 8,000 ejemplares y 12 páginas, era accesible en San Salvador y cabeceras departamentales. Otras publicaciones que hay que mencionar son *Alternativa* (10,000 ejemplares y 12 páginas) se encontraba en San Salvador y algunos lugares de California y ciudades como Berlín, Roma y París; *Índice* con un tiraje de 3,000 y un tamaño de 24 páginas se distribuía en San Salvador, los países árabes, Alemania, Francia y Italia; *El Faro de Sonsonate* (4,000 ejemplares y 16 páginas) y la *Prensa Tecleña* (5,000 ejemplares y 24 páginas). Los dos últimos eran de alcance regional, siendo el primero distribuido solamente en el departamento de Sonsonate y el segundo en el departamento de La Libertad. Por su parte, *La República* que tenía un tiraje promedio de 12,000 y un promedio de 20 páginas podía encontrarse en San Salvador y Washington, D.C.

En cuanto al régimen de propiedad, la gran mayoría (88 por ciento) de los periódicos surgieron como empresa privada. Tanto *La Prensa Gráfica* como *El Diario de Hoy* han sido y siguen siendo empresas familiares. Solamente el vespertino quincenal *El Universitario* es un medio de comunicación público.

Las radios

La información disponible sobre los medios de comunicaciones radiales señala la existencia de 81 estaciones de radio en el año 1992, siendo privadas la gran mayoría de ellas (68 radios). Entre estas radios, vale la pena mencionar *Radio Farabundo Martí* y *Radio Venceremos* que surgieron como radios clandestinas vinculadas al proyecto político del FMLN durante la época del conflicto armado. Otra es la radio *La Versátil* (radio YSLV), que opera en la banda de transmisión AM, la cual se caracterizó desde el principio por su perfil participativo, con programas dirigidos particularmente a organizaciones de mujeres. Se convirtió en *Radio Cabal* a partir del año 1994.⁶⁷

⁶⁶ La información contenida en este apartado proviene de la siguiente fuente: Julio Alfaro y Ester Ramos, *Los medios de difusión colectiva en El Salvador* (San Salvador, 1993).

⁶⁷ Radio Cabal benefició de la cooperación internacional como lo veremos más adelante en el presente estudio.

Solamente 2 radios eran de carácter público: *Radio Nacional de El Salvador* y *Radio Cadena Cuscatlán*. Por otra parte, 10 radios eran de carácter institucional, destacándose las radios universitarias, *radio UTEC* de la Universidad Tecnológica cuyo alcance era local y *radio YSUCA* de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), de alcance nacional. La primera emitía en la banda de transmisión AM y la segunda en ambas bandas, AM y FM. El resto de las radios institucionales tenía un perfil religioso: las que emitían en AM eran *Radio La Voz Panamericana (YSAX)* que dependía del Arzobispado (Iglesia católica) con cobertura nacional, *Radio Restauración* (Iglesia ELIM) con cobertura nacional, *Radio El Progreso* de la Asociación Cultural de Difusiones Evangélicas Salvadoreñas (ACUDES) y *Radio Veritas* de la Diócesis de Santiago de María. En la banda FM emitían *Radio Luz* y *Radio Ágape* ambas de la Sociedad ÁGAPE de El Salvador, así como *Radio Estéreo Familiar* (ACUDES).

La televisión

Los canales de televisión que existían en el periodo de los Acuerdos de Paz, con la excepción del *Canal 10*, pertenecían al sector privado. Los canales más antiguos del país –2, 4 y 6– pertenecían a un mismo propietario (Boris Eserski), y cubrían todo el país. Los demás canales –12, 19 y 25– surgieron en la década de 1980 durante el conflicto civil como empresas familiares de carácter comercial. Propiedad de la familia Zedán, el *Canal 12* nació con la filosofía de ser un canal independiente, con el propósito de luchar por la apertura y la libre expresión en los medios de comunicación. De alcance nacional, logró un mayor profesionalismo en términos de información y una mayor apertura democrática para el debate y la expresión de los sectores no gubernamentales.⁶⁸

En resumen, de lo anterior se puede apreciar que un número bastante impresionante de medios de comunicación (103) incluyendo periódicos, radios y canales de televisión operaban en El Salvador al inicio de la década de los noventa. Circulaban

16 periódicos, los cuales conjuntamente publicaban mensualmente un promedio de 8.636,750 ejemplares. Sin embargo, de ese total el 77.5 por ciento (o sea 6.690,000) correspondían a los dos diarios de mayor circulación en el país (*La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy*).⁶⁹ Estos últimos captaban las preferencias de la gran mayoría de los lectores de diarios, dejando a la zaga los demás diarios como *La Noticia*, *Diario Latino* y *El Mundo*. En cuanto a las radios emisoras, el 83 por ciento eran privadas y el 12 por ciento dependían de una institución, las más de las veces una iglesia. La teleaudiencia salvadoreña tenía bastantes opciones aunque eran ya perceptibles algunas tendencias hacia el monopolio, dado que el 42 por ciento de los canales se encontraba bajo el dominio de un solo dueño. Por otro lado, llama la atención la escasa presencia de las radios y canales de televisión de carácter público.

2.2. Censura y autocensura

En el período anterior a la guerra civil

El que la mayoría de los medios de comunicación funcionaban como empresas comerciales tenía como efecto moldear el contenido de la información que divulgaban. Antes de la década de 1980, prevalecía una “censura estructural”: las informaciones difundidas por los medios respondían esencialmente a los intereses, preferencias y gustos de los grupos económica y socialmente influyentes. Por lo general, la publicidad ocupaba hasta el 70 por ciento del espacio disponible en los diarios de mayor circulación, siendo el restante 30 por ciento cubierto por las noticias deportivas, las notas sociales y las secciones de entretenimiento.⁷⁰ Las columnas y editoriales de carácter político fueron muy pocos en comparación con los demás países de la región. Con respecto a los medios televisivos, los 3 canales de televisión privada (2, 4, 6) ofrecían tan sólo un noticiero informativo, el cual era muy dado a transmitir ecos de sociedad (*Teleprensa de El Salvador*, *Canal 2*), lo que pone en evidencia su diminuto interés por proporcionar informaciones

⁶⁸ F. Rodríguez, “La democratización de los medios de comunicación social,” en *Diálogo*, N°. 1 (1991): p. 20.

⁶⁹ Alfaro y Ramos, *Los medios de difusión*, 345; entrevista de Jorge Zedán realizada por el diario Co-Latino; descargado de Internet el 27 de noviembre de 2003, dirección electrónica www.diariocolatino.com

⁷⁰ A. Herrera, *Influencia de la guerra civil en El Salvador (1980-1992) en el desarrollo de la prensa nacional*, p. 2. Descargado de Internet el 18 de junio de 2003, desde www.ull.es.

relacionadas con la realidad socio-política del país en vísperas del conflicto armado.⁷¹

En la década de 1970, surgieron algunos medios de comunicación (como la emisora YSAX y los periódicos "La Crónica del Pueblo" y *El Independiente*) que pretendían informar sobre lo que ocurría en el país. Sin embargo, en el marco de un creciente descontento social contra el régimen militar de turno, estos medios fueron considerados como de oposición y, consecutivamente, sometidos a presiones tanto gubernamentales como paragubernamentales de todo tipo (cierre obligatorio, atentados dinamiteros y persecución o asesinatos de periodistas).⁷² En contraste, las restricciones en contra de los medios de orientación conservadora, no eran tan marcadas.⁷³

Censura y el rol de los medios durante el conflicto (1981-1991)

Aunque el derecho a la libre expresión era formal y legalmente reconocido en la Constitución salvadoreña, su ejercicio se violó de manera sistemática y estuvo prácticamente prohibido para la mayoría de la población durante el conflicto civil.⁷⁴ En 1981 se decretó una ley marcial que restringió las libertades ciudadanas incluyendo la libertad de expresión. Según el Informe de la Comisión de la Verdad⁷⁵, la violencia obedecía a una concepción política según la cual toda persona que tenía ideas contrarias a las oficiales era considerada como subversiva, enemigo u opositor político. Mientras algunos medios conservadores (*El Diario de Hoy* por ejemplo) participaban en la difusión de esta concepción política, la mayoría se limitaban a retransmitir los actos y programas oficiales. Bajo un estricto control y censura por parte del Estado "las presiones fueron llevadas a tal extremo", que imposibilitaron la circulación

y difusión de opiniones críticas y alternativas a las expresadas por el régimen.⁷⁶ Los medios que abogaban por una información diferente no tuvieron otra alternativa que la de tornarse clandestinos. En estas condiciones surgieron dos emisoras radiales clandestinas del Frente Farabundo Martí (*Radio Venceremos* y *Radio Farabundo Martí*) en condiciones de difícil audición en la ciudad capital y cuya programación tenía un contenido esencialmente propagandístico.⁷⁷

Sin embargo, la instauración del proyecto contrainsurgente a partir de 1983 y las exigencias estadounidenses de que el régimen salvadoreño presentara una formalidad democrática, abrieron algunos espacios para la libertad de expresión en general y la libertad de prensa en particular.⁷⁸ Surgieron nuevos noticiarios televisivos y radiales que informaron sobre la realidad nacional con una visión menos unilateral y más crítica. Entre estos noticiarios se destacó "Al Día" del *Canal 12* por atreverse a presentar noticias "que otros medios tocaron en forma muy conservadora."⁷⁹

2.3. Estándares del periodismo

En la época anterior al conflicto armado predominaba la falta de preparación académica y de profesionalización entre los periodistas salvadoreños. Los aspirantes a periodista solían formarse de manera empírica en las salas de redacción. Por otro lado, al devengar bajos salarios, muchos periodistas eran corruptibles, recibiendo prebendas de funcionarios del Estado o de intereses empresariales.

Sin embargo, la guerra civil generó algunas condiciones para el cambio. La llegada de

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² C. Ayala Ramírez, "Democracia y comunicación en El Salvador", *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 43 (1995), p. 202.

⁷³ Herrera, *Influencia de la Guerra civil en El Salvador (1980-1992) en el desarrollo de la prensa nacional*, p. 2.

⁷⁴ En los años anteriores a la guerra civil, El Salvador ratificó tres convenios internacionales consagrando el derecho a la libre expresión. Éstos son la *Declaración Universal sobre Derechos Humanos* (art. 19), la *Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 19) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 13 (véase el anexo 2: ordenamiento jurídico de la libertad de expresión en El Salvador). Si bien la Constitución política salvadoreña no consagra de manera explícita el derecho de la libertad de prensa, el art. 6 tiene elementos que fundamentan su necesidad.

⁷⁵ *De la Locura a la Esperanza*, Comisión de la Verdad de El Salvador, marzo 1993.

⁷⁶ Ayala Ramírez, *Democracia y comunicación en El Salvador*, p. 202.

⁷⁷ J. Martín Baró, "Los medios de Comunicación masiva y la opinión pública en El Salvador de 1979 a 1982", *Revista ECA*, no. 493-494 (1989), p. 1082; Ayala Ramírez, "Democracia y comunicación en El Salvador," p. 201.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 202.

⁷⁹ *Ibíd.*, Herrera, *Influencia de la guerra civil en El Salvador (1980-1992) en el desarrollo de la prensa nacional*, p. 3.

corresponsales de las agencias de prensa internacional y sobre todo de importantes cadenas televisivas y de periódicos de los Estados Unidos, con el fin de cubrir el conflicto armado, "trajo consigo toda una escuela para la prensa nacional."⁸⁰ Los corresponsales extranjeros contrataron a asistentes locales a quienes les enseñaron los gajes de su oficio. Y estos últimos empezaron a reportar al estilo norteamericano con reportajes fuertes y de última hora.⁸¹

La presencia y el trabajo profesional de reporteros extranjeros pusieron en evidencia la necesidad de mejorar la preparación profesional en materia de periodismo. En los últimos años del conflicto, algunas universidades locales abrieron carreras de periodismo y contrataron a veteranos reporteros para ayudar a diseñar los programas de periodismo e impartir cátedras sobre periodismo y materias afines. Sin duda, el aporte más significativo de la enseñanza o asesoría brindadas por los corresponsales extranjeros ha sido el enfoque de cuestionamiento, el cual inspiró a muchos periodistas salvadoreños jóvenes egresados del currículo de periodismo. En el transcurso de los años 90 se hicieron varios intentos para llevar a la práctica esta actitud de cuestionamiento con las experiencias del semanario *Primera Plana* y los reportajes investigativos de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*.⁸²

2.4. La situación de los medios de comunicación hoy en día

Comparar la situación de los medios de comunicación entre 1993 y 2001 (años para los cuales se dispone de información) nos lleva a hacer los siguientes planteamientos:

Los periódicos

La cantidad de medios de comunicación escrita se incrementó pasando de 15 a 18; si bien desaparecieron los diarios *La Noticia* y *El Faro*

de *Sonsonate*, surgieron algunos nuevos con cobertura local como *Al día*, *New Milenium*, *El Norteño*, *El Heraldo de Oriente*, todos de propiedad privada. Apareció el diario *Más!* de alcance nacional, que pertenece a la empresa editorial dueña de *El Diario de Hoy*. También, *El Heraldo de Oriente* pertenece a *La Prensa Gráfica*. De ahí que la agenda periodística como la línea editorial de estos dos nuevos diarios corresponden a los intereses expresados por *La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy*.⁸³

Algunos datos disponibles para el año 2001 y relacionados con los periódicos de alcance nacional indican las siguientes tendencias. *La Prensa Gráfica* como *El Diario de Hoy* han consolidado su posición de periódicos matutinos de mayor circulación en el país. El primero con 110,000 ejemplares de circulación diaria (39 por ciento del total) y el segundo, con 95,000 (34 por ciento). Ambos periódicos son rivales y compiten agresivamente. Los demás periódicos con cobertura nacional se han quedado a la zaga: *Más!* tiene una circulación diaria de 40,000 ejemplares (14 por ciento); *El Mundo*, una circulación de 20,000 ejemplares (7 por ciento) y el *Co-Latino*, 15,000 (5 por ciento).⁸⁴

La Prensa Gráfica y *El Diario de Hoy* han aumentado el número promedio de páginas en un 25 por ciento para el primero y 30 por ciento para el segundo. Ambos tienen vínculos importantes con los sectores económicos poderosos del país, especialmente *El Diario de Hoy*. Sin embargo, mientras éste se caracteriza por una posición más alineada con el gobierno, *La Prensa Gráfica* presenta una postura más independiente. Los diarios vespertinos como *El Mundo* y *El Co-Latino* han mantenido el mismo número promedio de páginas. En 1994, para evitar el cierre por falta de publicidad *El Latino* se reorganizó y pasó a ser propiedad de la Cooperativa de Trabajadores del periódico; desde entonces se identifica como el diario *Co-Latino*, siendo éste la única publicación de izquierda

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ Citando un comentario del reportero Colum Lynch de The Washington Post. M. Smeets, "El periodismo en la etapa de post-guerra en Guatemala y El Salvador", *Sala de Prensa*, N°. 10 (1999), p. 4. Descargado desde www.saladeprensa.org.

⁸² *Ibíd.*; Herrera, "El periodismo de investigación en El Salvador. Una visión futurista..." *Revista PROBIDAD*, no. 7 (2000), p. 57.

⁸³ CREA Internacional, *Base de datos sobre medios de comunicación* (San Salvador, 2001).

⁸⁴ PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá 2003* (San José, 2003), p. 280.

en el país. Su audiencia y red de distribución son limitadas.⁸⁵

Vale la pena señalar que *La Prensa Gráfica*, *El Diario de Hoy*, *El Mundo* y *Co-Latino* ofrecen su edición en forma electrónica. Existen, además, 3 periódicos virtuales en línea: *El Faro*, *Raíces desde El Salvador* (semanal) que se define como periodismo alternativo y *El Periódico Nuevo Enfoque* que presenta noticias, opiniones e investigaciones sobre el país.

Creados y mantenidos con el apoyo de la cooperación en la década de 1990, el semanal *Primera Plana*, la *Revista Tendencias* y los suplementos periodísticos (insertados en *La Prensa Gráfica* y *Diario de Hoy*) no lograron mantenerse.

Las radios

Al momento existen alrededor de 150 radios en El Salvador (incluyendo las 22 radios comunitarias), lo que representa un aumento de 85 por ciento con relación al año 1992. Sin embargo, menos de la tercera parte de estas radios presentan programas de noticias o sobre temas de actualidad.⁸⁶ El número de radios comunitarias aumentó en un 46 por ciento, pasando de 15 en 1996 a 22 en 2003.

La televisión

Los 7 canales de televisión que existían en el periodo anterior a los Acuerdos de Paz se han mantenido a la vez que han aparecido nuevos canales a lo largo de la década de 1990. Se observa una tendencia hacia el monopolio: los canales de mayor audiencia –2, 4 y 6– se han agrupado en la *Telecorporación Salvadoreña (TCS)*, la cual capta hasta el 85 por ciento del mercado publicitario en televisión. Según algunos analistas, la estrecha relación entre TCS con el poder económico y político del

país, así como su considerable influencia en las principales compañías de publicidad permite a TCS ejercer la mayor audiencia y también facturación.⁸⁷ La programación de TCS es variada con énfasis en el entretenimiento: TCS también controla agencias publicitarias, compañías de relaciones públicas, distribuidores de cable y empresas publicadoras de revistas.⁸⁸ Boris Eserki, el dueño de TCS, ha logrado ejercer “una considerable influencia política sobre el sistema salvadoreño, tan poderosa como para lograr que el gobierno cambiara sus planes de venderle una frecuencia de televisión a inversionistas mejicanos.”⁸⁹

En 1996 el *Canal 12* se convirtió en *TV 12* después que el 75 por ciento de sus acciones fueron compradas por TV Azteca de México. Si bien el Presidente-fundador y dueño del restante 25 por ciento de las acciones ha logrado mantener una relativa autonomía en la difusión de informativos, reportajes especiales y programas de opinión, los programas de entretenimiento producidos por TV Azteca ocupan un creciente espacio en la programación de *TV 12*.⁹⁰ *TV 12* “recibe la publicidad de negocios que no tienen acceso a TCS a raíz de sus inclinaciones políticas.”⁹¹

En 1997 surgió el *Canal 33* que depende de la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC); de naturaleza independiente, su misión radica en la promoción cultural y democrática del país.

El único canal estatal (*Canal 10*) es administrado por el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA), dependencia del Ministerio de Educación. Se define como un canal esencialmente cultural, la mayor parte de su programación consiste en producciones extranjeras, muchas de ellas antiguas y con problemas técnicos.⁹²

⁸⁵ R. Rockwell y N. Janus, “Integración de monopolios y la oligarquía de los medios en Centroamérica”, *Realidad Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 82 (2001), p. 495.

⁸⁶ XIX Article 19, *Submission on El Salvador’s third Periodic Report to the UN Human Rights Committee* (London, 2003), p. 7.

⁸⁷ Información proporcionada por A. Arene, consultor internacional y analista político, 9 septiembre 03; entrevista con Narciso Castillo.

⁸⁸ Rockwell y Janus, *Integración de monopolios y la oligarquía de los medios en Centroamérica*, p. 493.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Entrevista con W. Meléndez; XIX Article 19, *Submission on El Salvador’s third Periodic Report to the UN Human Rights Committee*, p. 6.

⁹¹ Rockwell y Janus, *Integración de monopolios y la oligarquía de los medios en Centroamérica*, p. 493.

⁹² Información proporcionada por A. Arene; Jorge Escoto, *Ojos que sí ven: la televisión en El Salvador*, in *Comunicación alternativa y sociedad civil*, ed. C. Ayala Ramírez (San Salvador, 1997), pp. 96-97.

Tres canales, administrados por iglesias, tienen una programación de orientación religiosa. Otros, como los canales 15 y 19, se orientan esencialmente a un público joven con programas extranjeros de entretenimiento.

Considerando lo anterior, se puede apreciar que el sector de los medios ha venido incorporando nuevos medios escritos, nuevos canales de televisión y sobre todo nuevas radioemisoras. Según algunos datos disponibles para el año 2001 y 2002, la televisión ha logrado imponerse como la principal fuente de información en El Salvador. En 2001, de los 1,474 mil hogares, el 65 por ciento afirmaban disponer de una radio y el 75 por ciento de una televisión. En el 2002, de los 1,522 mil hogares, el 58 por ciento afirmaban tener una radio y el 77 por ciento de una televisión.⁹³ Por otro lado, la mayor parte de la población salvadoreña (58 por ciento) opina que la televisión es la fuente de información más confiable cuando se informa de política. En contraste, los diarios y la radio son percibidas como fuentes de información poco creíbles, al considerar los bajos porcentajes de población opinando a favor de estos medios (7 y 8 por ciento respectivamente). Hasta los amigos y parientes son considerados como una fuente de información más confiable que la radio y los diarios (11 por ciento).⁹⁴

En nuestra opinión, la contribución de la cooperación internacional al crecimiento del sector ha sido limitada: son relativamente pocos los medios cuya creación y mantenimiento ha sido sostenida por el apoyo externo. Entre los medios escritos, tenemos el semanario *Primera Plana* y la revista *Tendencias*, los cuales no han logrado sobrevivir. Entre las radios comunitarias, son alrededor de 5 las que todavía dependen de la ayuda externa. Algunas han desaparecido y otras

han logrado encaminarse hacia la sostenibilidad financiera. Por otro lado, la iniciativa de los 3 boletines electrónicos orientados a un público selecto es muy reciente. Ello nos lleva a plantear que los cambios inducidos por la cooperación internacional en los medios de comunicación han sido más de carácter cualitativo (calidad de los programas, mayor profesionalismo periodístico) que cuantitativo.

3. ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

3.1. Introducción

Los Acuerdos de Paz generaron algunos cambios en el área de la democratización de la comunicación, tales como el fin del control a los medios y a la censura, así como la suspensión de la actividad "reguladora" que realizaba la Secretaría Nacional de Comunicaciones de la Presidencia sobre los periodistas nacionales y extranjeros.⁹⁵ Con respecto a la participación política del FMLN, se le reconoce el derecho a tener licencias para operar medios de comunicación social, a instalar infraestructura apropiada (locales, imprentas, etc.) y a publicar campos pagados en los medios de difusión.⁹⁶

Sin lugar a duda, los Acuerdos de Paz contribuyeron a crear un nuevo escenario político más favorable para el desempeño de los medios de comunicación, posibilitando cambios importantes en los formatos y contenidos informativos de los antiguos medios y, a la vez, la aparición de nuevos medios con un buen grado de pluralismo en la información. En este nuevo contexto, los medios de comunicación empezaron a reflejar los cambios políticos que se han venido generando en el país, abriendo paulatinamente

⁹³ Consulta telefónica con Carlos S. Melgar (jefe de Inversión Social de la Dirección General de Estadísticas y Censos - DIGESTYC), 18 de noviembre 03.

⁹⁴ Latino Barómetro 2003, *Informe Resumen. La democracia y la Economía*. Descargado de Internet, dirección electrónica www.latinobarometro.org/ano2003, 18 noviembre 03.

⁹⁵ La actividad "reguladora" de La Secretaría Nacional de Comunicaciones (SENCO) se realizaba por medio de la asignación de credenciales a los periodistas nacionales y extranjeros (Procedimiento No DI-021091. Acreditación de Periodistas). En el marco de los Acuerdos de Paz, la SENCO fue sustituida por la Oficina de Información de la Presidencia. Información proporcionada por Carlos Rosales, Secretario de Comunicaciones, Oficina de Información de la Presidencia de la República, Casa Presidencial, 9 de septiembre 03).

⁹⁶ Ayala Ramírez. *Democracia y comunicación en El Salvador*, p.193.

espacios a las diferentes corrientes políticas e ideológicas. Varios medios (tanto de la prensa escrita como radiofónica y televisiva) han venido desarrollando programas informativos y de opinión (entrevistas). También han incorporado nuevos formatos como los debates o foros conducidos por periodistas o connotados profesionales, poniendo frente a frente a personalidades políticas o analistas de orientación política distinta para debatir sobre temas de actualidad.⁹⁷

La información recolectada sobre el vínculo entre medios de comunicación y la cooperación internacional, nos lleva a plantear que los cooperantes han dirigido sus esfuerzos de apoyo hacia diferentes rumbos. Algunos han apoyado la producción de determinados programas de televisión y otros, la creación y desarrollo de nuevos medios. También algunas agencias de cooperación han optado por fortalecer algunas organizaciones no gubernamentales salvadoreñas que trabajan estrechamente con el sector de los medios de comunicación; por otro lado, hay varias instancias de cooperación que han apostado al mejoramiento de las capacidades profesionales en materia de periodismo y otras han preferido apoyar algunas reformas legales en el sector de las telecomunicaciones. A continuación y con más detalle se presentan estos distintos esfuerzos de la cooperación internacional hacia el sector de los medios de comunicación en El Salvador.

3.2. Asistencia a nuevos medios de comunicación

Con el apoyo de la cooperación internacional surgieron algunos medios de comunicación escritos como el periódico semanal *Primera Plana* y la revista mensual *Tendencias*. El enfoque periodístico de ambas publicaciones permitió romper de manera drástica con los patrones habituales de hacer periodismo en una sociedad permeada durante décadas por el autoritarismo y el conservadurismo.

El periódico "Primera Plana"

Este periódico semanal surgió en septiembre de 1994 gracias al apoyo financiero de la fundación alemana Buntstift (actualmente conocida como Fundación Heinrich Böll) y otras organizaciones. Con este proyecto, la Fundación Buntstift pretendía levantar y fortalecer una opinión crítica alternativa en el país a través de la creación de un nuevo medio. En esta época, prevalecía la opinión que no se podía democratizar los medios convencionales existentes.⁹⁸ La fundación Buntstift se impuso como la principal fuente de cooperación, al otorgar un monto de US\$ 262,857 mientras que los fondos de los demás donantes fueron de US\$ 28,000. La información disponible indica que estos ingresos fueron invertidos en varios rubros como el diseño inicial del proyecto, los estudios de factibilidad, la infraestructura, la capacitación, los salarios, el alquiler, el diseño del periódico, los viajes y la campaña de lanzamiento del semanario durante los 3 primeros meses. Vale la pena señalar que solamente US\$ 57,142 fueron invertidos en infraestructura, siendo el resto invertido en operaciones en que la inversión era no recuperable. Para los años 1995 y 1996 la fundación Böll había comprometido una ayuda de US\$ 457,142 desembolsables en montos trimestrales de US\$ 57,142.⁹⁹ Sin embargo, después de 10 meses de funcionamiento y a pesar de la importancia de las donaciones, *Primera Plana* dejó de funcionar en julio del 1995.

La revista "Tendencias"

Durante el periodo 1990-97, la revista *Tendencias* tuvo una producción mensual continua beneficiando de la ayuda financiera y técnica de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA) en el marco del Programa de Derechos Humanos en Centro América (PRODECA). Otro donante fue HIVOS de Holanda con una ayuda financiera de alrededor de US\$ 60,000 por año durante 7 años. El objetivo de HIVOS consistía en crear un espacio alternativo de información, el cual podría canalizar una información diferente al público.¹⁰⁰

⁹⁷ Ibid., 203.

⁹⁸ Entrevista con Lina Pohl, Directora local de Oficina para Centro América, Fundación Böll, 27 enero 04.

⁹⁹ A. Beatriz Belloso Rivas y Cristian M. Menjivar Navarrete, *Limitaciones económicas y periodísticas en el surgimiento de los nuevos medios de prensa escrita durante los primeros años del periodo de post-guerra. Caso de estudio: semanario Primera Plana* (San Salvador: 1996), p. 99.

¹⁰⁰ Entrevista con Beatriz Barraza, Consultora para HIVOS (en San Salvador), 26 enero 04. HIVOS no tiene representación en El Salvador.

Tendencias abordaba esencialmente temas relacionados con la política y la cultura y su producción de 3 mil ejemplares era esencialmente dirigida al liderazgo de opinión. Sus fundadores (entre ellos el director ejecutivo Roberto Turcios) habían apostado a favor de la democracia en El Salvador, lo que se reflejaba en la línea editorial pluralista de la revista. *Tendencias* ha sido un medio precursor por ser el primer medio salvadoreño en que articulistas de diferentes corrientes políticas opinaban sobre un mismo tema. Sin embargo, por no lograr convertir la revista en un producto autosostenible, *Tendencias* dejó de existir en 1997 después de 7 años de publicación.¹⁰¹

Suplementos periodísticos

A finales de los años 90, los periodistas de la revista *Tendencias* elaboraron varios suplementos periodísticos (tabloides) con el apoyo financiero del Programa PRODECA. La mayor parte de estos suplementos fueron insertados en *La Prensa Gráfica* y algunos en *El Diario de Hoy*, siendo éstos los diarios de mayor circulación en El Salvador. Los primeros suplementos abordaban temas relacionados con las políticas de desarrollo impulsadas en el país, es decir temas que en lo general no eran cubiertos por el periodismo tradicional. Otros tenían un perfil cultural, por ejemplo, el suplemento conocido como *El Búho* fue editado mensualmente durante un año con un tiraje promedio de cien mil ejemplares. Proyectaba una visión crítica sobre temas culturales, con el fin de presentar una oferta de diversidad cultural a un público lector de periódicos acostumbrado a una producción cultural y literaria conservadora. El apoyo de PRODECA fue una respuesta a la inquietud de los editores de *Tendencias* para obtener un producto que llegara a un público más amplio y lograr difundir información de carácter alternativo en periódicos de mayor circulación.¹⁰²

Radios comunitarias¹⁰³

La información disponible indica que algunas radios comunitarias socias de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), se han beneficiado de la cooperación internacional. La mayor parte de esta asistencia ha sido gestionada por ARPAS:

Radio Victoria y *Radio Acaxual*, ambas de cobertura local, así como *Radio Sumpul*, de cobertura regional, han beneficiado de proyectos de capacitación de personal y dotación de equipo radiofónico, financiados por la cooperación internacional.¹⁰⁴

Radio Izcanal, de cobertura regional, recibió asistencia técnica de CAF/SCO (Holanda) en forma de equipo de transmisión adicional al ya existente, en el año 2000.¹⁰⁵

Radio San Pedro, de cobertura local, se benefició de la instalación de un estudio radiofónico, facilitado por CAF/SCO.¹⁰⁶

Radio Cabal (actualmente *Radio La Klave*) se ha beneficiado del apoyo financiero y técnico de MS (Dinamarca) desde que empezó a funcionar en 1993 hasta 1999. Dicha asistencia ha venido operando bajo diferentes modalidades en función de las necesidades de la radio: compra de nuevo equipo, asesoría de voluntarios daneses para fortalecer el trabajo periodístico de la radio, financiamiento para enfrentar los gastos anuales de operación. En 1998, alrededor del 70 por ciento de los gastos habían sido cubiertos por el apoyo externo. En la visión de MS Dinamarca, la cuestión de la sustentabilidad financiera no era una preocupación en la fase de creación de la radio. El objetivo era contar con una radio que operase como un foro abierto al debate y participando en el proceso de democratización de los medios. Sin embargo, desde 1998 se le dio más importancia

¹⁰¹ Entrevista con Roberto Turcios (ex director ejecutivo de *Tendencias*, analista político), 19 septiembre 03.

¹⁰² Entrevista con Roberto Turcios; F. Rasmussen, "Danida supports freedom of speech and investigative journalism in Central America", *The Communication Initiative-danida-journalists under pressure-Central America*, p. 3. Descargado de Internet el 28 de julio de 2003, dirección electrónica <http://www.comminit.com/danida/>.

¹⁰³ La información para este apartado ha sido proporcionada por Héctor Vides, director ejecutivo de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), entrevista 5 de septiembre 03.

¹⁰⁴ *Radio Victoria*, *Radio Acaxual* y *Radio Sumpul* están respectivamente ubicadas en los departamentos de Cabañas, Sonsonate y Chalatenango.

¹⁰⁵ *Radio Izcanal* está ubicada en el departamento de Usulután.

¹⁰⁶ *Radio San Pedro* se ubica en el departamento de Cabañas.

a los aspectos financieros (véase el caso de estudio).¹⁰⁷ Por otro lado, *Radio Cabal* se ha beneficiado del apoyo financiero de HIVOS (Holanda) por lo menos durante 5 años, recibiendo alrededor de US\$ 32,000 al año; estos fondos fueron destinados a la compra de equipo y terreno para la antena, así como al pago del personal administrativo.¹⁰⁸

De lo anterior se desprende que la mayoría de las radios comunitarias salvadoreñas (el 73 por ciento) han logrado sostenerse por otros medios, siendo los más comunes los aportes de la publicidad, el trabajo voluntario y donaciones locales. Algunas radios comunitarias de orientación religiosa reciben apoyo de iglesias sin que este vínculo influya en el nivel de autonomía de las mismas.

Boletines electrónicos

En los primeros meses del año 2003, surgieron 3 boletines electrónicos cuya producción ha sido posible gracias a la ayuda financiera proporcionada por Oxfam América, CAF/SCO (Holanda) y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Orientados selectivamente a formadores de opinión, tomadores de decisión e instancias de la cooperación internacional, estas publicaciones electrónicas incluyen: un boletín semanal "*El Mirador de Gobernabilidad*" que da seguimiento al tema de la gobernabilidad en El Salvador; un boletín diario que proporciona un resumen analítico de la situación en el país; y un boletín quincenal que se concentra en determinados temas dándoles un tratamiento de fondo.¹⁰⁹

3.3. Asistencia a Programas de Televisión

En el periodo de posguerra, la cooperación internacional ha venido apoyando la producción y realización de varios programas de televisión cuyo contenido incluye temas relacionados con

los Acuerdos de Paz, la apertura democrática y el pluralismo político, entre otros. Con la excepción de uno, estos programas han sido transmitidos en el *Canal 12* (que se convirtió en *TV 12* en 1996). Éstos son los siguientes:

- El programa semanal "*A Fondo*" cuya producción ha sido posible durante los años 1992-93, gracias al apoyo financiero y técnico proporcionado por el gobierno español, el ayuntamiento de una ciudad vasca y de una organización francesa conocida como CIMADE.¹¹⁰ Haciendo una combinación de reportajes con entrevistas, el programa tenía como principal objetivo contribuir a la formación de opinión sobre diversos temas como los Acuerdos de Paz, la democratización de la sociedad salvadoreña y las causas del conflicto armado.¹¹¹
- El programa semanal "*En la Mira*" con el aporte financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) durante el periodo 1995-96. Este programa trataba esencialmente de la problemática económica y social del país y combinaba reportajes con entrevistas, con el fin de generar opinión.¹¹²
- El programa "*Realidades. Periodismo de Fondo*", con el aporte financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). En el año 2001 se inició la producción de este programa, el cual sale al aire dependiendo de la coyuntura y aborda principalmente temas de interés nacional.
- El programa diario "*Entrevista al día*" es un reconocido programa que pertenece a *TV 12* (ex *Canal 12*) y cuya producción se inició durante el periodo de guerra. Con respecto a este programa, es importante señalar que el trabajo preparativo (documentación e investigación) que lo sustenta, ha sido apoyado por los mismos donantes que han financiado

¹⁰⁷ Finn Rasmussen, "Critical radio-bad business," *The Communication Iniciativa-danida-Community Radio in El Salvador*, 1-4. Descargada el 28 de Julio de 2003 de la dirección electrónica www.comminit.com.

¹⁰⁸ Entrevista con Beatriz Barraza.

¹⁰⁹ Entrevista con Franz Hasbún, especialista en medios de comunicación, 25 de septiembre 03.

¹¹⁰ CIMADE es un Servicio Ecuménico de Ayuda Mutua: en Francia, CIMADE se dedica sobre todo a la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes; sus actividades en el ámbito internacional buscan contribuir a un desarrollo solidario, construir la paz y fortalecer la sociedad civil en los países del Sur. Sitio web de CIMADE: <http://www.cimade.org/qui/region-idf.html>.

¹¹¹ La cooperación cubrió no solamente la producción del programa "*A Fondo*" sino también las necesidades de equipo del Centro de Video de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), el cual realizó el programa mencionado. Entrevista con Franz Hasbún.

¹¹² Este apoyo fue conseguido en el marco de un programa de reconstrucción. El programa fue realizado por el Centro de Video de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA. *Ibíd.*

la producción de los programas "A Fondo", "En la Mira y Realidades. Periodismo de Fondo." La "Entrevista al día" fue uno de los primeros espacios de opinión en los que participan representantes de diferentes fuerzas políticas y sociales del país, estimulando "el debate abierto y democrático entre aquellas fuerzas responsables de la construcción del nuevo proyecto de nación, plasmado en los Acuerdos de Paz". Como expresión de su afán de promover el pluralismo político, la "Entrevista al día" fue el único medio que se atrevió a abrir su espacio de debate a dirigentes del Frente Farabundo Martí durante el conflicto civil.¹¹³

Los programas "Entrevista al día", "A Fondo", "En la Mira" y "Realidades. Periodismo de Fondo" buscan fortalecer el proceso de democratización, contribuyendo a la formación de la opinión pública con amplia cobertura, con el objetivo de generar procesos de organización, cambio y transformación de la sociedad salvadoreña para el beneficio de las grandes mayorías. Estos cuatro programas han sido transmitidos en un canal privado de televisión relativamente abierto a sectores no gubernamentales y su recepción por la teleaudiencia ha sido muy buena. Esto se puede medir con algunos indicadores como el *rating* promedio alcanzado por la "Entrevista al día" y "Realidad. Periodismo de Fondo" (alrededor del 60 por ciento de los televidentes), la saturación de llamadas y correos electrónicos durante y afuera de la programación y los reconocimientos que han recibido estos programas hasta la fecha.¹¹⁴

Asimismo, la producción del programa semanal "Emisión Especial" se ha beneficiado del aporte financiero de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA) en el marco del Programa de Derechos Humanos en Centro América (PRODECA). El financiamiento previsto por un año (con posible prolongación de 6 meses más) se inició en enero 2003. Cubre el trabajo de un

equipo de 6 personas (2 camarógrafos, 3 periodistas y una productora), el cual realiza reportajes sobre temas distintos de la coyuntura política, económica y social que son de particular interés para la población salvadoreña. Los reportajes son presentados en la "Emisión Especial" transmitida semanalmente en el Canal 33, un canal dependiente de la Universidad Tecnológica. Asimismo, los reportajes sirven para darle continuidad al trabajo del departamento de prensa del canal 33. En este sentido, siendo un programa de investigación periodística, "Emisión Especial" responde a la visión estratégica de DANIDA/PRODECA. El programa tiene como objetivo mejorar la sociedad y, en particular, las políticas que están vigentes, la cultura, los conocimientos y la formación de los salvadoreños. Otra característica importante del programa es su perfil democrático, al buscar fomentar el pluralismo de opinión y la cultura de la democracia.¹¹⁵

Por otro lado, el canal público de televisión (Canal 10) cuya programación es esencialmente educativa y cultural ha recibido bastante apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional. Canal 10 es administrado por el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA), una dependencia del Ministerio de Educación. La mayoría de los donantes son instancias homólogas en Francia, Alemania, México, Colombia y Japón. La cooperación cubre la dotación de equipos, capacitación, asistencia técnica y materiales educativos y culturales. Estos últimos tratan de una gran variedad de temas como los derechos humanos, la niñez, la salud, entre otros.¹¹⁶

3.4. Apoyo a ONG en medios de comunicación

Las principales organizaciones relacionadas con los medios de comunicación son la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) y PROBIDAD. La última mencionada es

¹¹³ Entrevista con Franz Hasbún; M. Funes, "Medios de comunicación en El Salvador: modernización tecnológica sin modernización política", en *Medios de Comunicación y Democracia en El Salvador*, ed. R. Bracamonte y S. Roggenbuck (San Salvador, 1996), p. 98.

¹¹⁴ Entrevista con Franz Hasbún.

¹¹⁵ Entrevista con Narciso Castillo, director Canal 33, 15 de septiembre 03.

¹¹⁶ Por ejemplo, Japón ha financiado un proyecto de US.400 mil para la dotación de un estudio y equipo de video a favor del canal 10. PNUD, *El Salvador. Cooperación técnica y financiera para El Salvador, según información proporcionada por los donantes (1993-1998)* (San Salvador, 1999).

una organización cívica, sin filiación política ni fines de lucro, cuyas actividades incluyen la defensa de la libertad expresión. Estas tres organizaciones han beneficiado en distintos grados de la asistencia internacional.

PROBIDAD

PROBIDAD ha recibido una pequeña parte de la ayuda financiera asignada por tres instancias en el marco de programas desarrollados en América Latina y Centroamérica. Ver el anexo 9.

En la opinión del Presidente de PROBIDAD (Jaime López), el apoyo de los donantes tiene como principal objetivo estimular el periodismo de investigación y mejorar las condiciones (institucionales, legales, etc.) para ejercer el periodismo en El Salvador. Cabe señalar que PROBIDAD ha sacado provecho de la asesoría técnica de los donantes (por medio de las reuniones y comunicación permanente con sus representantes). Esto le ha permitido mejorar su metodología para abordar y tratar el tema de la libertad de expresión. Las actividades mencionadas anteriormente son indispensables para promover o fortalecer el proceso democrático en un país donde la democracia es aún frágil. Los esfuerzos para socavar la corrupción y defender la libertad de expresión contribuyen a la construcción y consolidación de un Estado democrático. La asistencia proporcionada a PROBIDAD tiende a ser de corto plazo (un año). Esta última goza de autonomía en la toma de decisión en cuanto al manejo de fondos de la cooperación.

ARPAS

La Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) se ha beneficiado de la cooperación internacional desde su creación en 1994 hasta la fecha. Esta instancia de la sociedad

civil labora por la consolidación del movimiento de comunicación radiofónico comunitario con el fin de propiciar la participación ciudadana y contribuir al desarrollo humano, así como a los procesos democráticos locales y nacionales.¹¹⁷

En términos generales, durante los 5 primeros años, ARPAS recibió un apoyo financiero de Communication Assistance Foundation –CAF/SCO– (Holanda), Dan Church Aid (Dinamarca), Canadian Executive Services Organization –CESO– (Canadá), el Programa de Reconstrucción Social (Canadá), Misereor (Alemania) y Diakonia (Suecia)¹¹⁸. También, algunas instancias como HIVOS (Holanda) y la Asociación Mundial de Comunicación Cristiana (WACC por sus siglas en inglés) han proporcionado una asistencia financiera en forma puntual. Desde el año 2000, ARPAS ha recibido aportes financieros de Diakonia y CAF/SCO. Según una información proporcionada por el director ejecutivo de ARPAS, el monto total de la cooperación desde 1994 hasta la fecha es de aproximadamente medio millón de dólares, siendo la mayor parte de mediano plazo (alrededor de 3 años). Una parte importante de esta asistencia ha sido invertida en la dotación de equipo radiofónico.¹¹⁹ También, un pequeño porcentaje de la asistencia recibida (entre 5 y 10 por ciento por proyecto) sirve para apoyar el desarrollo de la institución, lo cual está complementado por fondos propios generados a través de la publicidad. También, ARPAS ha recibido asistencia técnica de varios donantes, entre ellos: CAF/SCO; World Communications (Estados Unidos) bajo la modalidad de una asesoría proporcionada por 3 cooperantes; el Centro de Desarrollo Internacional (España), con el fin de potenciar las áreas de capacitación técnica, información y administración; y Diakonia para fines de fortalecimiento institucional y organizativo.¹²⁰ La información disponible en cuanto a los aportes específicos de algunos donantes se encuentra en el anexo 9.

¹¹⁷ Hoy en día, ARPAS agrupa a 22 radios: dos de cobertura nacional, 5 de cobertura regional y 15 de cobertura local.

¹¹⁸ Dan Church Aid busca fortalecer la sociedad civil a través de la reconciliación social, con el fin de prevenir nuevos conflictos. Véase más adelante los objetivos perseguidos por CAF/SCO, Diakonia y HIVOS.

¹¹⁹ Entrevista con Héctor Vides. Si bien el costo de instalación de una radio en San Salvador gira entre US \$10,000 y 20,000, sale más caro su mantenimiento.

¹²⁰ Entrevista con Héctor Vides; entrevista con Carolina Poggio.

APES

En 1999, la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) se benefició del apoyo financiero y logístico de Radda Barnen (una ONG sueca dedicada a la protección de la niñez), con el fin de elaborar un Código de Ética de la Prensa. Producto del esfuerzo conjunto de periodistas, académicos, estudiantes de periodismo y representantes de diversos sectores de la sociedad salvadoreña, este Código pretende contribuir al profesionalismo de la prensa y con ello, al fortalecimiento de la democracia.¹²¹ Los artículos (capítulo IV del Código) que se refieren al manejo adecuado y responsable de la información con respecto al tema de la niñez, pueden ser vistos como la contrapartida del apoyo de Radda Barnen al proyecto de la APES.¹²²

3.5. Capacitación profesional

Son varias las organizaciones multilaterales y fundaciones que han financiado programas de capacitación periodística en El Salvador en el período de posguerra. Entre estos programas se destacan:

PROCEPER

El Proyecto Centroamericano de Periodismo (PROCEPER) fue impulsado por la Universidad Internacional de Florida (FIU, por sus siglas en inglés) con el apoyo financiero de la USAID durante el periodo 1988-1997.¹²³ Esta última proporcionó un presupuesto total de US\$ 13,8 millones para el desarrollo del proyecto en la región centroamericana.¹²⁴ Su principal objetivo

se centró en “mejorar las capacidades profesionales de los periodistas y editores, mejorar la ética periodística, así como las capacidades gerenciales disponibles.”¹²⁵

Con este fin, el proyecto hizo énfasis en la formación bajo la modalidad de seminarios (de corta y de larga duración), los cuales se centraban en temas como las técnicas de redacción, el reportaje de noticias (news reporting), el periodismo de investigación y la cobertura de elecciones, etc. Según una estimación disponible, más de 2000 periodistas de Guatemala, El Salvador y Honduras han participado en los seminarios de formación de PROCEPER.¹²⁶ En El Salvador empezó a funcionar durante el conflicto armado, con la participación de 35 a 50 periodistas por año.¹²⁷

Con el fin de apoyar el proceso de formación y fortalecer los contactos entre periodistas se impulsaron diferentes proyectos de publicación. Uno de estos proyectos desembocó en la creación de “PULSO del Periodismo”, una revista dedicada a los temas de formación y educación en periodismo. “PULSO” logró convertirse en un foro para la discusión y formulación de estándares y técnicas periodísticas. Hoy en día, esta revista se mantiene bajo la modalidad de un sitio web financiado por la Robert R. McCormick Tribune Foundation. El sitio es utilizado por periodistas y docentes salvadoreños, entre ellos, Ricardo Chacón. Otro proyecto de publicación culminó con la creación en 1993 de un directorio de los medios de América Latina, cuyo objetivo era de proveer información sobre las instituciones relacionadas con los medios y periodistas. Dicho directorio es publicado en forma electrónica.¹²⁸

¹²¹ El Código de Ética de la Prensa recoge en sus 39 artículos un conjunto de normas y criterios con el propósito de orientar 6 tipos de relaciones que se dan en la actividad periodística: 1. el periodista frente a la sociedad; 2. el periodista frente a las fuentes de información; 3. el periodista frente a la niñez; 4. el periodista frente al funcionario público; 5. el periodista frente a la empresa de comunicación; y 6. el periodista frente a la profesión. www.apes.org.sv.

¹²² Entrevista con William G. Meléndez, presidente de APES y periodista, 12 de septiembre 2003.

¹²³ PROCEPER se convirtió en el Proyecto Latinoamericano de Periodismo (LAJP, Latin American Journalism Project) cuando se incorporaron los países andinos. Al finalizar el apoyo financiero de la USAID en 1997, el LAJP transfirió su misión y actividades de formación al CELAP (Center for Latin American Journalism), una institución privada y financieramente auto sostenible. Rick Rockwell and Krishna Kumar, *Journalism Training and Institution Building in Central American Countries* (Arlington, 2003).

¹²⁴ El presupuesto asignado durante los 5 primeros años fue de US.\$9.3 millones; el proyecto recibió una contribución adicional de US\$4.5 millones durante el periodo 1993-97. Rockwell y Kumar, *Journalism Training*, pp. 4-5.

¹²⁵ Rockwell y Kumar, *Journalism Training*, 5; Carlos F. Chamorro y Alberto. Arene, *El turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización* (Washington, D.C., 2001), p. 10.

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 11.

¹²⁷ Información proporcionada por Ernesto Altschult, entrevista 17 de septiembre 03.

¹²⁸ La revista “PULSO” en su copia impresa dejó de ser editada cuando se terminó el financiamiento de la USAID. Ricardo Chacón es director del diario *El Mundo* y decano de la Escuela de Periodismo de la Universidad José Matías Delgado; el directorio de los medios se encuentra en el sitio www.mediaguia.com. Rockwell y Kumar, *Journalism Training*, pp. 5-6.

UNESCO

La UNESCO ha promovido programas de capacitación periodística en El Salvador. La información disponible revela que durante la década de 1990 se ejecutaron por lo menos dos proyectos contemplando la realización de seminarios-talleres para medios de comunicación.¹²⁹ También ha patrocinado la realización de cursos más extensos como, por ejemplo, un curso especializado de investigación de la comunicación de 130 horas estructurado en 4 módulos; este último ha sido organizado en 1998 por el departamento de Letras, Comunicación y Periodismo de la Universidad José Simeón Cañas (UCA) con la participación de otras universidades (Universidad Tecnológica, Universidad de El Salvador, y Escuela de Comunicación Mónica Herrera).¹³⁰

ICFJ

En el marco de su programa Medios y Libertad de Expresión en las Américas, financiado por la Fundación Robert R. McCormick Tribune, el International Center for Journalists (ICFJ, EUA) realizó algunas conferencias en El Salvador (4-6 de julio 2002). Estas conferencias tenían como objetivo difundir y asegurar el entendimiento del tema de la libertad de expresión en la comunidad periodística. "ICFJ considera que para generar un ambiente de respeto a la libertad de expresión, es la prensa misma quien debe difundir más y mejor información sobre el tema". En esta perspectiva, el Programa busca estimular el debate entre profesionales de la prensa sobre la libertad de expresión y el rol que tienen los medios informativos.¹³¹

KAF

La Fundación Konrad Adenauer (KAF) (Alemania) busca fortalecer las estructuras democráticas y un medio (entre otros) es la formación profesional de los periodistas. Bajo esta óptica, en el marco

de su programa Medios de Comunicación y Democracia en América Latina, la fundación financió y organizó un proyecto de investigación sobre los medios de comunicación salvadoreños y su incidencia en la democracia en 1995. Coordinada por el Departamento de Letras, Comunicación y Periodismo de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la investigación pretendía "profundizar en el conocimiento del tema, su efecto en la sociedad (...) para contribuir al desarrollo democrático, a la consolidación de la paz y al acervo documental de textos de calidad científica."¹³²

FES

La Fundación Friedrich Ebert (FES) (Alemania) apoya el fortalecimiento del proceso de democratización en El Salvador, siendo un eje de trabajo el desarrollo de los medios de comunicación. Por medio de su sede en Nueva York, la fundación ofrece becas (completas) a periodistas para asistir a cursos intensivos sobre periodismo en Estados Unidos y Alemania. Los cursos cuya duración es de dos semanas, buscan mejorar la ética y las capacidades profesionales en periodismo. Entre los periodistas salvadoreños que se han beneficiado de esta formación se encuentran periodistas destacados como Mauricio Funes (*TV 12*), Narciso Castillo (Canal 33) y Carlos Dada (*La Prensa Gráfica*).¹³³ Por otro lado, la Fundación Ebert ha venido fomentando el periodismo investigativo por medio de la elaboración de estudios sobre determinados temas de interés; estos estudios son utilizados como material de referencia para los periodistas y comunicadores en diferentes medios (sobre todo en *TV 12*, *Canal 33* y *Canal 21*), cuando se necesita preparar una entrevista o realizar un reportaje investigativo. Para el caso, el estudio realizado por la fundación Ebert sobre la clase media en El Salvador fundamentó el reportaje de *La Prensa Gráfica* publicado en el suplemento investigativo *Enfoques* en agosto 2003.¹³⁴

¹²⁹ Uno de los dos proyectos tuvo un costo total de US \$9,000; no hay información disponible sobre el costo del segundo proyecto. PNUD, *Cooperación financiera y técnica*.

¹³⁰ Entrevista con D. Rivas Alvarado, Coordinador de la licenciatura en comunicación y periodismo de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), 22 de septiembre 03.

¹³¹ Esta información proviene del sitio web del ICFJ.

¹³² R. Bracamonte y S. Roggenbuck, ed., *Medios de Comunicación y Democracia en El Salvador* (San Salvador, 1996), ii. Esta publicación incluye los trabajos de investigación realizados en el marco del proyecto.

¹³³ Entrevista con María Dolores Rosa (Coordinadora de Programa), Fundación Ebert-El Salvador, 29 enero 04.

¹³⁴ *Ibíd.*

Algunas escuelas en comunicación y periodismo han recibido apoyo de la cooperación internacional, entre ellas, la unidad de comunicación y periodismo en el departamento de Letras, Comunicación y Periodismo de la Universidad José Simeón Cañas (UCA). Desde que empezó a funcionar en 1990 hasta la fecha, esta unidad ha beneficiado del apoyo de una organización jesuita española "Noticias de España" en concepto de material bibliográfico y dinero para la compra de equipo técnico.¹³⁵

Cabe señalar la existencia de cursos de capacitación para ejecutivos de medios, apoyados por la cooperación internacional, aunque no se ha podido comprobar la participación de ejecutivos de medios salvadoreños en los mismos. Uno de estos cursos es el seminario conjunto de la Northwestern University y el Instituto de Prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), el cual cuenta con el apoyo de las fundaciones John S. and James L. Knight y Robert R. McCormick. El curso se inició en el año 2001 y se imparte cada año durante dos semanas; sus participantes son ejecutivos de medios que se desempeñan en el área editorial, de producción o de administración de medios. El objetivo central del seminario radica en "impartir una visión empresarial global al ejecutivo y forjar nuevos líderes par la empresa periodística". El contenido del seminario gira alrededor de 4 temas: estrategia, mercadotecnia, periodismo y liderazgo.¹³⁶

3.6. Asistencia a reformas legales y regulaciones

En la década de 1990, se impulsó un proceso de privatización del sector de Telecomunicaciones bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BIAD). Este proceso de privatización responde a uno de los objetivos centrales de la estrategia del BIAD en El Salvador: apoyar la modernización o reestructuración del sector público para permitir una

mayor participación del sector privado en las áreas de energía y telecomunicaciones (entre otras).¹³⁷

En esta perspectiva, el BIAD proporcionó asistencia financiera y técnica en el marco de 3 programas: el Programa sectorial de Inversión, el Programa de Reestructuración y privatización de los sectores Energía y Telecomunicaciones y el Programa de Modernización del Sector Público. Las agencias ejecutoras formularon e implementaron un nuevo marco legal, regulatorio e institucional para el sector; asimismo, establecieron una comisión regulatoria de las telecomunicaciones. Los resultados fueron la aprobación de una nueva ley de telecomunicaciones en 1996, la cual desmonopoliza del Estado el sector de telecomunicaciones; así como la creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) encargada de administrar el espectro radioeléctrico y adjudicar las frecuencias de transmisión por subasta.¹³⁸

El marco legal salvadoreño incluye algunas leyes que incorporan disposiciones que van en contra de la libertad de expresión, con el resultado de restringir el ejercicio del periodismo (Anexo 10). Sin embargo, la cooperación no ha tomado carta en este asunto hasta muy recientemente. A principios del 2003, el gobierno salvadoreño solicitó el apoyo técnico de la UNESCO con el propósito de revisar y adecuar las leyes nacionales a los tratados internacionales firmados por El Salvador en materia de libre expresión; un asunto de particular interés es la necesidad de una normativa en materia de acceso a la información. Según la información disponible, esta iniciativa podría desembocar en la creación de una comisión de trabajo integrada por representantes del espectro político, periodistas profesionales y académicos; dicha comisión tendría como mandato la creación de un entorno legal democrático que propicie un mejor desempeño de los medios de comunicación en El Salvador.¹³⁹

¹³⁵ La ayuda se inició después del asesinato de los sacerdotes jesuitas de la UCA. Entrevista con D. Rivas Alvarado.

¹³⁶ www.sipiapa.com/espanol/seminario/capacitacion.htm

¹³⁷ Stephanie Weinberg y John Ruthrauff, *Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador* (Silver Spring, 1998), pp. 28-29.

¹³⁸ Las agencias ejecutoras fueron el ahora desaparecido Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda y la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público. Weinberg y Ruthrauff, *Estrategias y Proyectos*, pp. 116, 120, 134; M. Sáenz y N. Galeano, *Estado de las Telecomunicaciones en Centroamérica: impresiones sobre la situación actual* (San José, 1999), pp. 42-43.

¹³⁹ Información de Marcello Azzi Scarone disponible en www.unesco.org/ci/ev.php

4. IMPACTO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS

4.1. Fortalezas y debilidades de los medios de comunicación

Fortalezas

Entre las principales fortalezas de los medios de comunicación se destacan las siguientes:¹⁴⁰

- La gran mayoría de los medios de comunicación salvadoreños cuenta con una mayor capacidad tecnológica de difusión, recursos humanos más calificados y una mejor organización empresarial. Esto se manifiesta en los siguientes procesos. En primer lugar, los diarios han automatizado sus sistemas de impresión, diseño gráfico, también han adoptado modernos conceptos de organización periodística y empresarial. Por su parte, la televisión ha incursionado en la era digital con transmisiones en vivo, calificando la señal y ampliando la cobertura técnica. Asimismo, las radios están adquiriendo tecnología digital y tienden a reagruparse en redes y cadenas empresariales. En el caso concreto de algunos medios, los progresos técnicos han sido posibles gracias al papel de la asistencia internacional y, en particular, de los programas de capacitación periodística. Por ejemplo, *El Diario de Hoy* fue reestructurado y su diseño gráfico sensiblemente mejorado bajo el impulso de Lafitte Fernández, editor costarricense e instructor en el proyecto PROCEPER de la Universidad Internacional de la Florida. Cabe señalar que este último se desempeña como Jefe de Redacción en el periódico. Esta transformación permitió al *El Diario de Hoy* incrementar su participación en el mercado.¹⁴¹ También, la asistencia internacional (principalmente a través de ARPAS) ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento de la radio comunitaria, haciendo posible la realización de actividades como la dotación de equipo técnico,

capacitación en producción, asesoría técnica, entrenamiento en gerencia, compra de frecuencia, entre otras.

- Los medios de comunicación se encuentran en un proceso permanente de innovación periodística y modernización tecnológica a raíz de la competencia.¹⁴² Después de haber sido considerados, *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*, entre los diarios más atrasados de América Latina hace diez años, la competencia los ha llevado no sólo a transformar y modernizar sus redacciones, sino también mejorar la calidad de sus productos informativos. Para el caso, Lafitte Fernández introdujo los primeros reportajes investigativos (con enfoque en la rama judicial) en *El Diario de Hoy*. Su principal competidor, *La Prensa Gráfica*, siguió en sus pasos. Hoy en día, ambos diarios cuentan con un suplemento periodístico semanal que presenta opiniones e investigaciones sobre temas de interés general o relacionados con la historia y cultura salvadoreña.¹⁴³ Asimismo, la programación innovadora del canal 33 y TV12, también financiada por la cooperación externa, tiende a empujar a los demás medios a innovar y mejorar su trabajo periodístico.¹⁴⁴
- La existencia de algunos canales de televisión administrados por empresarios visionarios y comprometidos con el proceso de democratización. Esto ha resultado en una programación (noticieros, reportajes y programas de opinión y debate) que ha logrado un amplio reconocimiento social por su contribución al desarrollo democrático. La asistencia internacional hizo posible la producción de varios de estos programas. Sin duda, el contar con un financiamiento externo permite a estos canales preservar su autonomía para con el Estado y los partidos políticos, en lo que se refiere al contenido y formato de los programas. Esta situación favorece un tratamiento más objetivo o imparcial de las informaciones divulgadas.

¹⁴⁰ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, 6,8; entrevista con Narciso Castillo.

¹⁴¹ Rockwell y Kumar, *Journalism Training*, pp. 12-13; Lafitte Fernández ha trabajado como editor del respetado diario costarricense *La Nación*. M. Smeets, "El periodismo en la etapa de post guerra en Guatemala y El Salvador," p. 5.

¹⁴² PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano*, pp. 271-272.

¹⁴³ Estos suplementos se llaman respectivamente "Enfoques" (*La Prensa Gráfica*) y "Vértice" (*Diario de Hoy*).

¹⁴⁴ M. Smeets, "El periodismo en la etapa de post guerra en Guatemala y El Salvador," p. 5; entrevista con Narciso Castillo.

- Las radios comunitarias agrupadas en la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) tienen un gran potencial comunicacional y democrático; “su principal fortaleza reside en su programación orientada a programas participativos que involucran a la comunidad, tanto en el debate y solución de sus problemas locales como en la preservación de la identidad cultural.”¹⁴⁵ Sabemos que ARPAS ha venido jugando un papel protagónico para consolidar las radios comunitarias principalmente en el ámbito tecnológico, jurídico y educativo; y este papel no hubiera sido posible sin la asistencia financiera y técnica de los cooperantes.
- El predominio de la función empresarial-comercial sobre la función de los medios como foros públicos, tiende a reducir la autonomía profesional de los editores, periodistas y columnistas en las redacciones (en particular en los canales de la TCS y *El Diario de Hoy*).
- El canal televisivo público (*Canal 10*) se ha quedado a la zaga en el mapa comunicacional televisivo, a pesar del apoyo (no despreciable) de la cooperación internacional. El problema radica en que nunca ha sido considerado como prioridad. A la falta de recursos económicos se añade la indiferencia del actual partido de gobierno en los 12 años que lleva en el poder, el cual no ha tenido interés ni voluntad para levantar este canal. Otro problema es su falta de independencia con relación al Estado; asimismo, su programación eminentemente cultural sugiere la exclusión de temas relacionados con la agenda política del país. Dadas estas condiciones, el *Canal 10* se encuentra en la incapacidad de hacer contrapeso a la hegemonía de los canales televisivos privados.
- La opinión pública salvadoreña no cuenta con un periódico semanal o una revista mensual con capacidad de influencia, que permita un abordaje y análisis de los temas de actualidad con mayor profundidad y perspectiva histórica.

Debilidades

En cuanto a las debilidades de los medios de comunicación, se mencionan las siguientes:¹⁴⁶

- Las tendencias monopólicas en la televisión salvadoreña que se expresan en la Telecorporación Salvadoreña que dirige los 3 canales de mayor cobertura y audiencia del país y concentra la mayor parte del mercado publicitario (85 por ciento), ponen a media ración a los demás canales con un mero 15 por ciento. Esta situación dificulta el trabajo de los demás canales y, en particular, de los canales que apuestan a una programación diferente a la tradicional. También, dificulta la entrada de nuevos medios (en particular de los medianos y pequeños) en el mercado.
- Un problema asociado a la concentración de la propiedad en la TV. es la tendencia de algunos medios (especialmente los canales de la Telecorporación Salvadoreña (TCS) y *El Diario de Hoy*) a convertirse en aliados de los sectores económicos y políticos dominantes. Ello dificulta su desempeño como foro democrático de información, debate y discusión pública.

4.2. Análisis de impacto a nivel micro

Se mejoró la calidad de la programación televisiva

Los programas de televisión como “*A Fondo*”, “*En la Mira*”, “*Realidades. Periodismo de Fondo*”, la “*Entrevista al día*” y “*Emisión Especial*” se han beneficiado de la cooperación internacional. Su principal impacto ha sido el siguiente: “Estos programas innovadores han cumplido una labor

¹⁴⁵ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, pp. 17-18.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 7-10; entrevista de Narciso Castillo; entrevista con W. Meléndez, septiembre 03; entrevista con C. A. Rosales. C. Ayala Ramírez, “Diez conceptos básicos en torno a los medios de comunicación”, *Realidad Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, N°. 84 (2001), p. 842; Escoto, *Ojos que sí ven*, pp. 96-97.

importante promoviendo el periodismo investigativo, la diversidad de fuentes informativas, el pluralismo de opiniones, y la participación ciudadana, en algunos casos acicateando la renovación profesional de los medios tradicionales.¹⁴⁷ Se han convertido en una referencia de excelencia profesional e innovación periodística, sin que ello corresponda necesariamente con una posición de liderazgo comercial.¹⁴⁸

Se mejoró la calidad de la prensa escrita

Aunque el semanario *Primera Plana* dejó de aparecer, el proyecto es considerado como exitoso por su impacto directo positivo sobre el periodismo: contribuyó a promover una nueva forma de hacer periodismo, fomentando la investigación periodística y el abordaje de nuevos temas (véase también el anexo 11).¹⁴⁹

También la revista *Tendencias* ha sido partícipe en los avances logrados por la prensa escrita sobre todo en lo relacionado al pluralismo de opinión. Sin embargo, según lo comentado por Beatriz Barraza (Consultora para HIVOS) la revista degeneró en una revista de debate, sacrificando los espacios informativos y donde las opiniones expresadas eran siempre de los mismos columnistas.¹⁵⁰

Se fortalecieron las radios comunitarias

Por medio de la cooperación internacional, las radios comunitarias socias de ARPAS se han modernizado tecnológicamente y periodísticamente; cabe señalar que 12 radios emiten en frecuencia de transmisión –92.1 FM–, la cual fue comprada a través de la cooperación canadiense; esto ha permitido no sólo mejorar la calidad del sonido sino también ampliar el nivel de cobertura y la audiencia. También han mejorado su programación orientada a programas participativos que involucran a la ciudadanía. Si algunas radios no han podido sostenerse sin la ayuda internacional, otras sí han logrado ser económicamente sostenibles. Una de

éstas es Radio *La Klave* (ex Radio Cabal, véase el anexo 11).

Las organizaciones en medios de comunicación

a. Fortalecimiento de las organizaciones a nivel de la sociedad civil.

Las principales organizaciones relacionadas con los medios de comunicación que se han beneficiado de la ayuda internacional son PROBIDAD y la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS). Esta ayuda ha sido valiosa pues ha permitido a ambas instituciones impulsar y desarrollar la mayor parte de sus actividades en el transcurso de la última década. Tanto PROBIDAD como ARPAS han ganado protagonismo y logrado posicionarse como referentes en los espacios de debate público: la primera en el ámbito de la libertad de expresión y lucha contra la corrupción y la segunda en lo que atañe a la democratización de los medios de comunicación.

PROBIDAD ha adquirido una capacidad técnica para hacer investigación sobre temas relacionados con la libertad de prensa y la corrupción; asimismo, ha acumulado un conocimiento sobre los problemas que aquejan el ejercicio del periodismo en el país. Otra fortaleza es su vínculo con los periodistas (véase el anexo 11).

ARPAS ha logrado tener una presencia en el 70 por ciento del país y lazos con organizaciones de comunicación tanto en el ámbito regional como internacional. Uno de los donantes –Diakonia– es de la opinión que ARPAS ha tenido sus mayores éxitos en el campo técnico y jurídico: por un lado ha acumulado una gran capacidad técnica (6 centros de producción) y ha cumplido con su papel de representación y defensa de los derechos de las radios comunitarias logrando su legalización, siendo esta última una condición importante (aunque no suficiente) para asegurar su sostenibilidad a medio o largo plazo. Otro logro importante es la consecución de espacios en el

¹⁴⁷ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, p. 8.

¹⁴⁸ *Ibid.*; entrevista con Franzi Hasbún; entrevista con W. Meléndez.

¹⁴⁹ Entrevista con Lina Pohl.

¹⁵⁰ Entrevista con Beatriz Barraza, consultora y referente de HIVOS en El Salvador.

espectro radioeléctrico (compra de la frecuencia 92.1 FM); también se dinamizó un proceso de participación de la ciudadanía en los medios de comunicación, actuando como espacio de discusión sobre temas afines al desarrollo de la persona humana y de la comunidad.¹⁵¹

Sin embargo este énfasis en los aspectos legales y técnicos ha llevado a ARPAS a descuidar su papel como ente coordinador de la Asociación de radios. Le falta todavía desarrollar su enorme potencial para encadenar las radios comunitarias alrededor de una estrategia compartida de comunicación que promueva la participación ciudadana desde abajo. Ello permitiría a ARPAS y a las radios socias desempeñar un papel de contrapeso para con las radios convencionales en el área de la comunicación radiofónica salvadoreña. Este desafío lo podrá asumir ARPAS una vez haya logrado redefinir su identidad y replantear sus metas (hacia donde va) como ente coordinador. Otro reto pendiente es lograr su autosostenibilidad financiera.¹⁵² Para mayor información sobre ARPAS, véase el anexo 11.

La ayuda internacional recibida por la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) ha sido muy puntual, con el objetivo bien definido de elaborar un Código de Ética de la prensa. El impacto de este documento ha sido impresionante: se estableció un régimen de autorregulación de los medios de comunicación en El Salvador, es decir un conjunto de reglas que los periodistas y dueños de medios deben respetar con el fin de fomentar el ejercicio de un periodismo más serio y responsable. En la práctica, el código ha comprobado ser un instrumento eficiente vía la intervención de una Comisión de Ética en caso de violación de uno o varios de sus artículos.

La influencia del código se expresa en que el mismo se ha convertido en un documento de referencia en los debates o foros sobre periodismo, así como de consulta entre los periodistas y estudiantes de periodismo. También, el Código

ha sido uno de los factores que ayudó a la APES a desempeñar un mayor protagonismo en el debate público y, en particular, en la Asamblea Legislativa a la hora de debatir sobre proyectos de ley que tocan el tema de la información.¹⁵³

Sin embargo, la escasez de recursos locales no permite a la APES impulsar y desarrollar otras actividades que le parecen importantes, entre ellas el montaje de un observatorio sobre medios de comunicación conjuntamente con PROBIDAD y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). La necesidad de tener el respaldo de la cooperación internacional para poder desarrollar sus proyectos es, sin lugar a duda, una gran debilidad de la APES.

b. Organizaciones a nivel estatal

La asistencia financiera y técnica del BIAD hizo posible la creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) en 1996. El principal mandato de la SIGET radica en administrar el espectro radioeléctrico y adjudicar las frecuencias de transmisión por subasta. Ahora bien, en la opinión de un comunicador social vinculado a las radios comunitarias, el nuevo ente regulador padece de debilidades, entre las cuales se destacan las siguientes:

En primer lugar, a la SIGET le falta un carácter colegiado: la ley coloca al frente de la administración de las telecomunicaciones un único funcionario, el Superintendente, nombrado por el Presidente de la República, con competencia para la aplicación de toda la normativa en materia de las bandas de transmisión. "Esto es, (...), un poder muy excesivo en un campo tan estratégico que demandaría decisiones colegiadas para evitar arbitrariedades. De no ser así, por lo menos debería considerarse la posibilidad de que la designación del Superintendente esté en manos de la Asamblea Legislativa (...) a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República."¹⁵⁴

¹⁵¹ Entrevista con Carolina Poggio y Pedro Martín García V. (Representante nacional para El Salvador), Diakonia, 21 enero 04.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Entrevista con W. Meléndez.

¹⁵⁴ O. Pérez y C. Ayala Ramírez, "La radio comunitaria en El Salvador," in *Comunicación alternativa y sociedad civil*, ed. C. Ayala Ramírez (San Salvador, 1997), pp. 75-76.

En segundo lugar, la subasta como mecanismo de acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico implica que los espacios disponibles en el mismo serían asignados al mejor postor; de ahí que “el espectro radioeléctrico, siendo un bien público, queda sujeto a los intereses privados que se ponen en juego en el libre mercado.”¹⁵⁵

Por otro lado, cabe señalar que la nueva ley de Telecomunicaciones tal como fue aprobada en 1996 era discriminatoria por no reconocer las radios comunitarias. No fue hasta 1998 que se aprobó una propuesta de reforma a la ley presentada por la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), logrando el reconocimiento de las radios comunitarias.¹⁵⁶

4.3. Análisis de impacto a nivel meso

Introducción

La etapa de medios controlados por gobiernos autoritarios y represivos ha cedido a un nuevo proceso en que los medios comparten un compromiso general con la democracia, la libertad de expresión y el pluralismo de opiniones. No cabe duda que este impresionante proceso de transformaciones está asociado a los procesos de apertura y liberalización política a raíz de los Acuerdos de Paz. También, el papel de la cooperación internacional ha sido participe en este proceso de cambio. Esta última ha influido en los ámbitos de la formación periodista y de la modernización de los medios, en términos de mejoría en la oferta informativa y en el pluralismo de opiniones.

Hacia un periodismo más profesional

En la última década ha surgido una nueva generación de periodistas profesionales, quienes en su mayoría han sido formados en las escuelas de periodismo y comunicación de las universidades locales. Un número no despreciable de ellos han podido aprovechar de los cursos y seminarios

talleres sobre periodismo, desarrollados con el apoyo de la cooperación internacional. Ello ha contribuido a que los periodísticos de hoy son más calificados que sus predecesores. Cabe recordarse que el Código de Ética de la Prensa también ha actuado como incentivo para desarrollar un periodismo más profesional.¹⁵⁷ Sin duda, la presencia en las salas de redacción de periodistas mejor preparados y más comprometidos con el ejercicio del periodismo profesional, se ha reflejado en una mejoría en el rol de los medios en torno a 3 funciones básicas: su función informativa, su capacidad de fiscalización social y la promoción del pluralismo. Al respecto, es necesario aclarar que los avances que se han dado en estas áreas, se deben también a otros factores, entre otros el clima de apertura política y la ayuda externa proporcionada a algunos medios independientes.

Los medios en su función de formación de opinión pública

Poco a poco los espacios informativos se han ampliado a temas de la vida nacional anteriormente vedados, como el mal funcionamiento de las instituciones, la corrupción y la impunidad, entre otros. También es notable el enfoque más crítico de algunos medios al cubrir estos temas, lo cual se debe a los avances en el ámbito del periodismo de investigación. Sin lugar a duda, los programas televisivos *A Fondo*, *En la Mira*, *Realidades Periodismo de Fondo* y *Emisión Especial*, los esfuerzos de *Primera Plana* y de *Tendencias*, los suplementos investigativos de *El Diario de Hoy* y de *La Prensa Gráfica*, han contribuido a mejorar la oferta y diversidad informativa, así como la investigación periodística. Los programas de formación periodística y la organización PROBIDAD han desempeñado un papel importante en este campo.

Sin embargo, cabe señalar que la ampliación de la agenda temática no necesariamente va acompañada de una mejor calidad en la información difundida por los espacios informativos diarios (noticiarios). Son las empresas de medios

¹⁵⁵ Ibíd. pp. 75; IDHUCA (Instituto de Derechos Humanos de la UCA), Los ataques contra las radios comunitarias, *El Salvador. Proceso*, No. 781(1997), p. 13.

¹⁵⁶ Entrevista de Héctor Vides.

¹⁵⁷ Entrevista con W. Meléndez; entrevista con Ernesto Altshult; entrevista con D. Rivas; Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, p. 10.

(y no tanto los periodistas) quienes deciden “(...) qué se difunde, cómo se difunde, donde se difunde y cuándo se difunde.”¹⁵⁸ El criterio básico para tomar estas decisiones es la necesidad de vender más ejemplares o captar más audiencia y no el reconocimiento de las necesidades del público receptor. La resultante general es la tendencia de muchos medios (en particular de los canales de televisión agrupados en la Telecorporación Salvadoreña) de centrarse en los escándalos (políticos, económicos y sociales), la delincuencia y las desgracias de las personas y de la sociedad en general.¹⁵⁹ Otro problema es el manejo arbitrario de la información que se da en los medios y la confusión entre lo que es opinión e información.¹⁶⁰

Los medios y su rol como fiscalizadores del poder público

Desde hace algunos años, las instituciones del Estado (ministerios, asamblea legislativa, agencias autónomas) y su funcionamiento se encuentran en la mira de muchos de los medios de comunicación salvadoreños; cada vez más, se denuncian las licitaciones dudosas, los funcionarios corruptos, los policías involucrados en crímenes o la gestión fraudulenta (o irresponsable) de recursos públicos, entre otros casos. Esta dinámica ha obligado a las instituciones involucradas a iniciar procesos de investigación, algunos de los cuales han resultado en la destitución o la detención de los responsables de delitos que en tiempos anteriores habrían quedado en la impunidad.¹⁶¹

Si bien los medios han mejorado su capacidad para fiscalizar las instituciones públicas, su capacidad de fiscalización se ha quedado limitada al no poder abordar determinados temas que afectan los intereses de los sectores económicos dominantes. La práctica de la censura interna o autocensura todavía es una realidad en algunos medios de comunicación; también es evidente con respecto al tema de los crímenes y violaciones a

los derechos humanos perpetrados durante el conflicto armado; en El Salvador, este tema sigue siendo “tabú”, “con lo que se ha obstaculizado el reconocimiento de la verdad sobre los horrores del pasado y se ha dañado el proceso de reconciliación”¹⁶². Asimismo, se han dado casos de discriminación contra algunos medios o determinados programas por su papel fiscalizador o sus críticas sobre distintos temas de interés nacional. La restricción del acceso a determinadas fuentes informativas impuesta a determinados medios mientras que a otros no, presiones políticas y bloqueo en la asignación de publicidad (estatal o privada) son algunas formas de esta discriminación.¹⁶³

Los medios de comunicación han empezado a promover el pluralismo de opiniones y el debate

En los últimos años, la gran mayoría de los medios han abierto espacio a las diferentes corrientes políticas e ideológicas, al incorporar secciones de opinión; esto les permite desempeñar “una nueva función como espacios de debate, crítica y disensión, ofreciendo un aporte invaluable para el establecimiento de un clima básico de tolerancia (...).”¹⁶⁴ “Sectores políticos y posiciones ideológicas que durante los setentas o principios de los ochentas no tenían cabida en los medios, por el clima de represión política, empezaron a opinar y a ser entrevistados.”¹⁶⁵

Esta nueva dinámica de los medios ha generado algunos cambios en la práctica política electoral. Para el caso, “en las elecciones previas a los comicios municipales y legislativos del 12 de marzo de este año (2003), se obligó a los distintos partidos políticos a que dejaran de lado la propaganda clásica –dirigida a destruir al oponente–, y a que, en su lugar, se le diera énfasis a los educativo y a propuestas políticas concretas”.¹⁶⁶ La tradición de los debates políticos transmitidos por algunos

¹⁵⁸ M. A. Cantarero, “Periodismo en El Salvador: en Casa de Herrero Cuchillo de Palo, una fiscalización pendiente,” *Razón y Palabra*, 6. Descargado desde www.cem.items.mx

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Entrevista con J. López.

¹⁶¹ PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano*, p. 275.

¹⁶² PROBIDAD El Salvador, *Balance: Estado de la libertad de expresión y de la prensa en El Salvador*, pp.7-8. Descargado desde www.probidad-sv.org

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁶⁴ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, p. 4.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ R. Chacón, “Los medios de prensa en El Salvador: de la trincheras al debate público”, *Pulso del periodismo*, p. 2. Descargado desde <http://www.pulso.org>

canales de televisión poco a poco se van instalando en el país, en donde se puede ver frente a frente a los candidatos políticos debatiendo entre las cámaras los temas importantes de la agenda nacional.¹⁶⁷ Al desarrollo de esta nueva función de los medios como espacios de debate han contribuido los programas innovadores de TV 12 (en particular “*La Entrevista al día*” que tiene varios años de salir al aire) y los cursos de formación periodística, entre ellos PROCEPER. Cabe recordar que en el marco de este programa, los periodistas salvadoreños recibieron una formación intensiva (y adaptada al contexto del país) en cobertura informativa de elecciones.¹⁶⁸

Sin embargo, existen evidencias de que la apertura hacia el pluralismo es limitada sobre todo en tiempos de campaña electoral. Los periódicos con mayor tiraje y los telenoticiarios con mayor cobertura continúan practicando “(...) aunque de manera más sutil, las viejas tradiciones de los alineamientos partidarios (...)”, en lugar de proporcionar una información que permita a los ciudadanos ampliar sus oportunidades de escogencia política.¹⁶⁹

Conclusiones y desafíos pendientes

Resumiendo, el papel de la cooperación internacional ha influido en los avances que se han generados en el ámbito de los medios de comunicación salvadoreños desde la firma de los Acuerdos de Paz: ha crecido el profesionalismo en el ejercicio del periodismo; ha mejorado la cobertura informativa en el ámbito de la información y la investigación periodística; ha mejorado el papel de los medios como fiscalizadores del poder público y como espacios de opinión y debate. Según algunos analistas, los avances más visibles se han dado en el área del pluralismo de opiniones. También, ponen en relieve “el considerable avance” de los medios líderes en cuanto a su distanciamiento y capacidad crítica frente al poder público.¹⁷⁰

Sin embargo, cabe señalar que estos avances son frágiles y se encuentran limitados por una serie de factores, entre los cuales se destacan los siguientes:

- “La apertura al pluralismo muestra límites firmes, asociados a los intereses económicos de los grupos propietarios de los medios y a la polarización de la sociedad salvadoreña.”¹⁷¹ De hecho, el que los medios de comunicación líderes reflejan un mayor grado de pluralismo de opiniones, no quiere decir que todas las opciones políticas valen igual para estos últimos. Algunos medios como los 3 canales de la *Telecorporación Salvadoreña*, y *El Diario de Hoy* asumen como propios los intereses políticos y económicos de los poderosos grupos empresariales y de un partido de gobierno que los abandera. Esto los lleva a parcializarse (sobre todo en sus líneas editoriales) a favor de estos grupos de poder y sus voceros políticos y en contra de quienes desafían a estos grupos y voceros. Dicha práctica se hace más evidente en tiempos electorales. Estos medios que son mera caja de resonancia de los sectores dominantes de la sociedad, difícilmente pueden ser considerados como un soporte de la democracia.¹⁷²
- Un problema asociado al anterior es el “alto grado de dependencia de la prensa en los grupos económicos empresariales, que aparte de ser poderosos anunciantes, en ocasiones tienen intereses accionarios en la propiedad de los medios.”¹⁷³ Esta realidad redundante en que los periodistas no están a salvo de las ataduras, condicionamientos o presiones que ejercen los dueños sobre el contenido noticioso. “Hay cosas que editorialistas y periodistas sí pueden decir; pero hay otras que no.”¹⁷⁴ Por órdenes superiores, se cancelan, se paran o se engavetan las investigaciones periodísticas que involucran a los sectores empresariales afines al medio de comunicación, imponiendo la censura y la autocensura en las salas de

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ Rockwell y Kumar, *Journalism Training*, p. 15.

¹⁶⁹ *Ibíd.*; Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, p. 4.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, pp. 4-5.

¹⁷¹ PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano*, p. 272.

¹⁷² L. A. González, “Juicio a los medios”, *Revista ECA Estudios Centroamericanos*, N.º. 651-652 (2003), pp. 109-110.

¹⁷³ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, p. 12.

¹⁷⁴ González, “Juicio a los medios”, p. 109.

redacción. En este contexto, para muchos medios está planteado el desafío de fiscalizar a los poderes privados con tanto celo y rigor como lo han venido haciendo de cara a las instituciones del Estado.¹⁷⁵

- Sigue vigente la práctica de usar la publicidad estatal y privada para castigar o premiar a los medios de comunicación. A los medios dispuestos a promover la línea oficial, el gobierno suele premiarlos con la publicidad estatal; por otro lado, los medios que optan por una postura de vigilancia crítica sobre determinados temas de interés público, pueden no estar a salvo de los cortes de publicidad estatal y privada.¹⁷⁶
- El marco legal salvadoreño incorpora disposiciones que penalizan a los periodistas y restringen los alcances del periodismo de investigación. Por ejemplo, son varios los artículos del Código Penal que mantienen una presión sobre los periodistas y los medios con la amenaza de la inhabilitación y la cárcel en los delitos de calumnia, difamación e injuria. En consecuencia muchos periodistas se han impuesto un grado significativo de autocensura.¹⁷⁷
- El acceso de los medios de comunicación a la información pública está restringido: las instituciones públicas, principalmente del poder ejecutivo, impiden el acceso a la información de carácter público a los periodistas. No existen mecanismos legales que obliguen a los funcionarios a entregar la información y en estas condiciones se deja al criterio de ellos qué tipo de información puede ser brindada y los plazos para hacerlo. Para el caso, en las instituciones del Órgano Judicial "se mantiene con recelo la información sobre el manejo de presupuesto en materia de gastos, contratación de personal e inversiones."¹⁷⁸ Algunas leyes contemplan excepciones, con

el resultado de restringir la libertad de acceso a la información. Por ejemplo, los artículos 272 y 273 del Código Penal establecen restricciones de acceso a las audiencias de juicios; el artículo 31 del Acta del Servicio Civil prescribe que los servidores y empleados públicos deben mantener las reservas y discreción necesaria en aquellos asuntos sobre los cuales tienen conocimiento como parte de sus empleos.¹⁷⁹ De manera general, predominan la opacidad y el manejo reservado de la información en el gobierno, los partidos políticos, el sector empresarial y los grupos cívicos.¹⁸⁰

5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

5.1. Fortalezas

La cooperación internacional ha contribuido a la modernización de los medios de comunicación desde varios ángulos: entrenamiento y capacitación de periodistas, mejoría en la oferta y diversidad de la información e investigación periodística, así como promoción del pluralismo de opinión. Este enfoque nos parece importante pues de haber incidido solamente en una de estas variables (por ejemplo en la formación periodística) sin incidir en las demás, el impacto hubiera sido muy limitado: no sirve de mucho tener periodistas mejor capacitados si no pueden poner en práctica lo aprendido en el marco de medios o programas que les permiten ejercer su trabajo de periodista de manera más responsable, seria y profesional.

Los donantes están más conscientes que los medios son también empresas que necesitan ser rentables para funcionar adecuadamente. Por lo tanto optan cada vez más por trabajar con empresarios de medios conocidos por su compromiso con el proceso democrático, con conocimiento del mercado y capacidad de manejo empresarial.

¹⁷⁵ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, 12; Cantarero, "Periodismo en El Salvador: en Casa de Herrero Cuchillo de Palo, una fiscalización pendiente," p. 8.

¹⁷⁶ Editorial, "La libertad de expresión", 390; PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano*, pp. 275- 276.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, 273,275; XIX Article 19, *Submission on El Salvador's third periodic report*, 11; R. Baires Quezada, "Leyes y funcionarios bloquean el acceso a información pública", *La Prensa Gráfica*, 23 marzo 03.

¹⁷⁸ R. Baires Quezada, "Leyes y funcionarios bloquean el acceso a información pública", *La Prensa Gráfica*; 23/03/03.

¹⁷⁹ XIX Artículo 19, *Submission on El Salvador's third periodic report*, p. 12.

¹⁸⁰ PROBIDAD El Salvador, *Balance: estado de la libertad de expresión*, p. 2.

5.2. Debilidades

Algunos cooperantes han apoyado la creación y mantenimiento de nuevos medios, convencidos de que era necesario crear *algo nuevo* para poder desarrollar un periodismo más profesional y responsable. Se consideraba como no realista hacer el intento de cambiar los medios convencionales desde adentro. En este contexto, se crearon algunos nuevos medios (caso *Tendencias*, *Primera Plana* y algunas radios comunitarias) sin tener la garantía previa de que éstos iban a ser manejados por personas o grupos de personas dotadas de una mínima capacidad gerencial o administrativa. Con el paso del tiempo, se evidenció lo erróneo de este enfoque: estos medios terminaron por ser altamente subsidiados por la cooperación y desprovistos de una capacidad gerencial para captar ingresos propios. Las buenas intenciones o ideas no bastan (varios de estos medios han sido creados por ex-guerrilleros y periodistas extranjeros); para logra mantenerse, un medio necesita también contar con una capacidad gerencial y administrativa ordenada y, sobre todo, encontrar un punto de equilibrio entre el proyecto comunicacional y las necesidades de ser un proyecto comercial y rentable.

Con algunas excepciones, la cooperación tiende a ser de corto plazo (o mediano plazo); hace falta una visión de largo plazo. A pesar de su gran aceptación por parte de la teleaudiencia, varios programas innovadores han dejado de

salir al aire una vez terminado el período de apoyo de la cooperación internacional. Ello pone en evidencia la falta de planeación estratégica en cuanto a mecanismos de autofinanciamiento para asegurar la continuidad de determinados programas. Hay que tomar en cuenta que el despegue de una inversión en medios de comunicación y su implantación dentro del mercado de los medios es algo que toma tiempo y, por ende, no es fácil sostenerse o desarrollarse con proyectos de corto plazo.

El marco legal salvadoreño incluye algunas leyes que contemplan disposiciones que van en contra de la libertad de expresión, con el resultado de restringir el ejercicio del periodismo. Ahora bien, la cooperación no ha tomado carta en este asunto hasta muy recientemente.

La cooperación internacional no parece tener objetivos claramente definidos con respecto a su apoyo a los medios de comunicación estatales. El Canal 10 en particular es utilizado como instrumento político del gobierno de turno y no tiene ninguna capacidad de influencia en la opinión pública. Es necesaria una revisión de la naturaleza del canal 10 y Radio Nacional con el fin de ser transformados en medios públicos al servicio de la comunidad.¹⁸¹

6. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación y en forma de cuadro se presentan las principales lecciones con las recomendaciones correspondientes:

¹⁸¹ Chamorro y Arene, *El turno de los medios*, 20.