

La nueva estrategia contrainsurgente en El Salvador

Irene Sánchez Ramos

El año de 1986 abre en El Salvador una nueva etapa en lo que toca a los aspectos de contrainsurgencia. Es a partir de esa fecha en que ésta adquiere una globalidad de la que había carecido desde el inicio de la operatividad de la guerrilla en el país. Hasta ahora el ejército salvadoreño no había logrado conformar un esquema para enfrentar a la insurgencia donde, tanto los elementos políticos y económicos como los militares, convergieran en un mismo esfuerzo de *carácter nacional*.

Si bien el aspecto no militar ya estaba contemplado a lo largo de todo el periodo de la guerra, hasta ahora se encontraba desfasado en términos de la enorme cantidad de recursos y esfuerzos que habían sido destinados a las acciones propiamente militares. Es decir, lo novedoso radica fundamentalmente en la visión de integración del plan que permite elevar al mismo nivel de importancia los elementos militares y no militares de la contrainsurgencia a fin de fusionarlos y trabajarlos complementariamente.

De hecho ya desde el plan Bienestar para San Vicente aplicado en 1983 se tenían en la mira estos aspectos. Dicho plan tiene ya un carácter cívico-militar,¹ es decir, donde a la par de una estrategia militar para infringir derrotas a la guerrilla, se busca el contacto con la población civil con miras a separar al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de su base social de apoyo. Sin embargo, aun cuando tiene un objetivo político a nivel nacional —asegurar el éxito de las elecciones presidenciales de fines de ese año— su aplicación es fundamentalmente para el departamento de San Vicente y en menor me-

didada para Usulután y La Paz. Esto es, tiene límites geográficos específicos.

Contrariamente a esto, el esquema contrainsurgente iniciado en 1986 se erige como un plan que deberá aplicarse en prácticamente todo el territorio salvadoreño. La lógica de esta ampliación geográfica radica en el hecho de que desde 1985 el FMLN presenta batalla en 13 de los 14 departamentos del país, e incrementa sus acciones en los centros urbanos; estos elementos, aunados al repunte del movimiento popular en las ciudades, obliga al ejército y gobierno salvadoreño a estructurar un plan que permita hacer frente a la situación así planteada.

Al reconocer el mismo ejército que "la guerra subversiva por la toma del poder es en un 90% de carácter político, económico, social e ideológico y solamente el 10% es militar", el plan contrainsurgente contempla no sólo aspectos que tienen que ver con la realización de campañas militares, sino la fusión de éstas con elementos como la "acción cívica", las "operaciones psicológicas" y el trabajo de inteligencia, para lo cual se da una redefinición de estructuras militares y no militares que apoyarán dicho esfuerzo.

Como segundo elemento del plan, la economía deberá también afinar sus mecanismos de funcionamiento con miras a ser una base real de financiamiento para la guerra. Así, en enero de 1986 el presidente José Napoleón Duarte lanza una serie de medidas económicas conocidas como Plan de Estabilización y Recuperación Económica (PERE). Finalmente, en julio de ese mismo año se da a conocer el plan "Unidos para Reconstruir" que da cuenta de la necesidad de involucrar a la población entera en un gran esfuerzo nacional para aplastar a la insurgencia.

Así, el esquema contrainsurgente actual aplicado en El Salvador —con clara asesoría y financiamiento norteamericano— adquiere un carácter nacional y global; no se trata ya de un proyecto para determinado departamento del país, sino un plan general que es aplicado en todo el territorio y que deberá contar con la participación activa del ejército, el gobierno y la población en general. La fase propiamente militar, ini-

1 El plan debía cumplirse en tres fases: primera, desalojar a la guerrilla ubicada en San Vicente; segunda, poblar la zona con gente adicta al gobierno; tercera, y una vez cumplidas las anteriores, impulsar programas de desarrollo social. El plan resulta un fracaso no sólo por la adecuada respuesta del FMLN que impidió el éxito de la primera fase, sino también porque la población civil no respondió a las expectativas gubernamentales. Cfr. Castellanos Moya, H. "Insurgencia y contrainsurgencia" en *Centroamérica en la mira*, SALPRESS, México, Nos. 4-5, enero-abril, 1984.

ciada en enero de 1986 con la Operación Fénix; la económica, lanzada en el mismo mes bajo el nombre de PERE; y la político-social, bajo los lineamientos del Plan "Unidos para Reconstruir", son los tres componentes de un mismo esquema contrainsurgente. Aun cuando las tres fases tienen su propia especificidad y objetivos, son absolutamente complementarias entre sí.²

I. El elemento militar

Desde el punto de vista de las acciones militares, y después del fracaso del plan "Bienestar para San Vicente" que muestra entre otras cosas la ineficacia de las tropas móviles del ejército (batallones de cazadores) —principales unidades de la estrategia contrainsurgente de rápido despliegue—, la guerra en el país sufre cambios sustanciales. En lo que toca al FMLN, éste inicia las batallas de gran envergadura que se caracterizan por la presencia de dos elementos fundamentales: en las diversas operaciones participan combatientes de por lo menos dos de las organizaciones político-militares, lo cual habla del alto nivel de unidad interna que ha alcanzado el FMLN; por otra parte, esta profundización de las acciones guerrilleras obliga al ejército a abandonar posiciones en Chalatenango replegándose hacia el sur, con lo cual pierde cerca de un tercio del territorio controlado mientras el FMLN amplía sus zonas bajo control.

Por otro lado, al interior de la Fuerza Armada (FA) surgen fuertes contradicciones entre sectores que se oponen al método de "guerra tradicional" que el entonces Ministro de Defensa, Gral. José Guillermo García, ha venido desarrollando, y aquellos otros que ven la necesidad de readecuar la estructura del ejército a las nuevas condiciones que plantea la guerra. En medio de una situación crítica para la FA en la que ésta se encuentra casi al borde de la derrota, entre enero y abril de 1983 se dan una serie de cambios al interior de la cúpula castrense: después de la sublevación del Coronel Sigfrido Ochoa, el Gral. Guillermo García es destituido de su cargo y el Gral. Eugenio Vides Casanova, militar más acorde con el esquema de los asesores norteamericanos en cuanto a la estrategia a seguir, es quien lo sustituye. Asimismo, el ahora Gral. Onecífero Blandón asciende a jefe del Estado Mayor de las fuerzas armadas.

De esta manera, las condiciones están dadas para iniciar la aplicación a profundidad del esquema contrainsurgente, donde la asesoría estadounidense es cada vez más decisiva y clara. El ejército pasa, entonces, a organizar la Defensa Civil (redes de colaboradores en las zonas que previamente debían ser desalojadas de guerrilleros), las acciones cívicas y de propaganda con el objetivo de minar la moral de los combatientes del FMLN, descomponer sus filas y aislarlos de las masas.

Hacia fines de 1983 el FMLN retorna a las acciones guerrilleras sin abandonar sus posiciones; por el contrario, va ampliando las zonas bajo su influencia. Así, la guerrilla desconcentra sus fuerzas al tiempo que realiza ataques a puntos económicos y militares de gran importancia estratégica. El regreso a las tácticas guerrilleras abre el camino para que durante 1984 y 1985, el ejército salvadoreño y sus asesores norteamericanos estructuren un amplio trabajo de propaganda en torno a una supuesta recuperación de la iniciativa por parte de la FA. Ello sin captar que, para impedir el avance del plan contrainsurgente y prepararse para la guerra total, el FMLN había desconcentrado sus fuerzas. En efecto, la táctica guerrillera produce un enorme desgaste al ejército, quien sufre casi 13 mil bajas en 1984 y los primeros meses de 1985 (casi un 50% más del total de bajas de 1981).³

Durante 1985 se da un incremento en las acciones de ambos ejércitos. El FMLN disemina sus operaciones en 13 de los 14 departamentos, predominando las emboscadas, los sabotajes⁴ y, fundamentalmente, el uso de explosivos. Pero lo que marca un salto cualitativo en la actuación de la guerrilla es la realización de operativos en las ciudades, sobre todo en San Salvador, en tanto esto abre la perspectiva de un repunte del movimiento popular urbano, es decir, se trabaja en torno a inyectar un nuevo impulso a la lucha popular a fin de que eleve su fortaleza al nivel que ya en este momento tiene la lucha militar. Aunque el arribo a esta fase se vislumbraba desde fines de 1984, el ejército la capta tardíamente hasta los últimos meses de 1985, momento en que empieza a trabajar el plan contrainsurgente del año siguiente.

Ahora bien, un plan contrainsurgente donde el ele-

3 Martínez, Víctor. "EEUU está perdiendo la guerra en El Salvador". *Información y análisis Político*. Comisión de Prensa y Propaganda del FMLN, México año 1, No. 1, marzo-abril 1980.

4 Los sabotajes del FMLN han sido uno de los hechos más ampliamente manipulados por la propaganda contrainsurgente en términos de los daños que causan a la población y a la economía del país. En uno de sus escritos, Joaquín Villalobos hace un análisis de lo que significan este tipo de acciones dentro de la táctica guerrillera. Villalobos, Joaquín. *El estado actual de la guerra y sus perspectivas*, Comando Internacional de Información Salvadoreño, El Salvador, 1986, cap. IV.

2 Aun a riesgo de caer en lo obvio debemos aclarar que si en este escrito separamos los elementos militares, económicos y políticos del plan contrainsurgente, lo hacemos por razones de exposición. Es claro que estos aspectos se entrecruzan en la práctica aun cuando de la fase militar depende en buena medida la marcha de las otras dos.

mento primordial es la "disputa por las masas", tiene como trasfondo una reestructuración radical de su ejército para adecuarlo a las condiciones de una guerra donde lo político y lo económico juegan un papel de primer orden. De hecho tal reestructuración ya se venía dando desde 1981, pero sólo recientemente los cambios en la FA le han dado una cara cualitativamente diferente.⁵

Así, por ejemplo, bajo las directrices norteamericanas, el Ministerio de Defensa no es ya la instancia que maneje los asuntos de la guerra, sino el Estado Mayor. Por otra parte, y bajo la concepción de que para una mayor efectividad de las acciones militares es necesario unificar a los diferentes cuerpos castrenses, se crea el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, máximo órgano de decisión sobre los aspectos de aplicación de la estrategia de guerra.

Actualmente, el ejército salvadoreño está formado por seis brigadas (San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Chalatenango, San Vicente y Usulután), que tienen la característica de ser tropas con una amplia autonomía para operar dentro de su zona de acción; cuentan con gran capacidad de fuego, son expertas en guerra psicológica y, por permanecer la mayor parte del tiempo en campaña, han sido denominadas "tropas sin cuartel". Por su parte, los batallones élite formados en 1981, aunque también son tropas móviles, operan a nivel nacional y dependen directamente del mando central. Un tercer cuerpo creado en 1984 está constituido por las Patrullas de Reconocimiento y Alcance Largo (PRAL), las cuales son la pieza clave de la guerra aérea ya que se encargan de ubicar y explorar las zonas donde posteriormente se realizarán los bombardeos y desembarcos helitransportados.

Aquí es necesario señalar que la noción de "rápido despliegue" que prevaleció en el ejército durante 1981 y 1982 —cuyo sustento básico fue la acción de los batallones élite—, sufrirá una serie de modificaciones que cristalizarán en la necesidad de desconcentrar fuerzas a fin de evitar que la acción guerrillera siga desgastando al ejército. Se forman entonces los batallones "cazadores", hasta llegar a la creación de las PRAL. El elemento importante a ser destacado es que el periodo que va de la conformación de los batallones élite —inspirados en la noción de guerra de las Fuerzas de Despliegue Rápido norteamericanas—, has-

ta la creación de las PRAL—réplica de las Fuerzas de Operaciones Especiales estadounidenses—, coincide con el periodo de reajustes en la concepción estratégica de los Estados Unidos.

Por otra parte, la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda que conforman a los cuerpos de seguridad, también han sufrido cambios. A la fecha, se encuentran centralizados y bajo el mando del Viceministro de Seguridad Pública. De esta manera cada uno de los cuerpos de seguridad tendrá una función específica⁶ dentro del objetivo de impedir el ascenso de la lucha popular, fundamentalmente en las ciudades.

A la par de la conformación de esta nueva estructura, se sigue con los preparativos del plan contrainsurgente integral, que necesita no sólo del reforzamiento del aparato bélico institucional sino también de la llamada Defensa Civil y sobre todo de los aparatos de inteligencia,⁷ que sólo hasta ahora se les ve como elementos que requieren de una nueva valoración y que, por tanto, se les estructura más homogéneamente. Las fuerzas de la defensa civil son de hecho resultado de la readecuación de las fuerzas paramilitares con miras a su participación más efectiva dentro de los cambios estratégicos del plan contrainsurgente. La defensa civil incorpora, no sólo a elementos que en el pasado, pertenecieron a los cuerpos de seguridad o al ejército, sino que busca nutrirse de civiles de ambos sexos ofreciéndoles incentivos económicos, armamentos modernos y entrenamiento.

La tecnificación y modernización de la policía y los aparatos de inteligencia, se ve impulsada después de que en febrero de 1985 el Congreso norteamericano retira el veto de 1976 sobre la ayuda que el gobierno de Estados Unidos prestaba a las policías latinoamericanas.⁸ Este país reinicia la ayuda y destina a la policía salvadoreña 4.5 millones de dólares para un programa que consiste en entrenamiento en controles policiales, registros, información, así como material y

5 Los datos sobre la actual estructura del ejército y los cuerpos de seguridad, a menos que se especifique lo contrario, los tomamos de: Castro, José R. "El plan contrainsurgente norteamericano para El Salvador", en *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*, Cuadernos de Pensamiento Propio, CRIES, Nicaragua, 1986. Véase principalmente pp. 58-61.

6 La Policía Nacional patrulla las ciudades y controla a la población urbana mediante el uso de sistemas computarizados. La Policía de Hacienda tiene a su cargo el control en el aeropuerto central y en los puestos fronterizos, así como la protección de edificios públicos. La Guardia Nacional ejerce su función en las áreas rurales no conflictivas y apoya al ejército en las zonas conflictivas.

7 Tan sólo en un mes (septiembre de 1985) egresan 55 detectives del Centro de Instrucción Policial (CETIPOL), de los cuales 25 son mujeres. Esto da una idea del enorme esfuerzo aplicado para reforzar el aparato de inteligencia. *Boletín Semanal Centroamericano*, SALPRESS, época V, año V, Nos. 213-216.

8 Sobre las sesiones del Congreso norteamericano en torno al tema, véase: Selser, Gregorio. "Estados Unidos en Centroamérica: el 'contraterrorista' terrorismo de Estado de los militares y la policía", en *Cuadernos Americanos*, México, año XIV, No. 1, enero-febrero de 1986.

equipo que incluye armas cortas y de precisión.

La fuerza naval tampoco ha sido descuidada. Bajo la asesoría norteamericana, la antigua policía marítima ha sido convertida en parte integral de las unidades terrestres y aéreas de contrainsurgencia, e incluso cuentan con su propio batallón élite para labores de reconocimiento.

Este es, pues, el trasfondo frente al cual se erige la estrategia contrainsurgente iniciada en enero de 1986. En la base estará la cada vez mayor intervención norteamericana, no sólo en lo que se refiere a la ayuda militar y al incremento en el número de asesores, sino incluso en el diseño y estructuración de las acciones en el teatro de la guerra. El actual plan se encuentra ya claramente inserto en el esquema norteamericano de guerra de baja intensidad (en lo que toca a su vertiente de contrainsurgencia), razón por la cual adquiere una globalidad y sofisticación ausente en los planes anteriores.

A partir de 1986 el ejército inicia la realización de operativos de mediana y gran envergadura que se efectúan *de manera simultánea*. La táctica manejada en ellos será la saturación de fuerzas en un punto determinado (para lo cual se utiliza un enorme número de efectivos), acompañada del patrullaje en pequeñas unidades y del uso sistemático de la fuerza aérea para combatir o para transportar armas y refuerzos. Asimismo, las actuales operaciones se caracterizan por la presencia tanto de grandes cantidades de tropas como de las fuerzas especiales, batallones élite, fuerzas paramilitares y de la defensa civil. El uso de la aviación, si bien ya estaba presente en anteriores operativos, adquiere una importancia fundamental y basará su actuación principalmente en el trabajo inicial realizado por la PRAL.

En efecto, la simultaneidad de los operativos, el empleo de grandes contingentes de tropa, el uso combinado de fuerzas y el manejo de la aviación como columna vertebral, son las características de los primeros cinco operativos lanzados por el ejército salvadoreño en el primer semestre de 1986.⁹

9 Las fechas de lanzamiento son:

- 1) "Fénix" el 10 de enero en el cerro de Guazapa (5 000 hombres movilizados).
- 2) "Carlos" el 10 de febrero en Morazán (4 000 hombres; se suspende el 13 de febrero).
- 3) "Chávez Carreño" el 5 de marzo en Chalatenango (2 500 hombres).
- 4) "Héroes de Joateca" el 25 de marzo en Morazán (2 000 hombres).
- 5) "Napoleón Herson Calito" el 4 de mayo en el occidente de Usulután y oriente en San Vicente (3 000 hombres).

En un escrito que finalizamos en los últimos meses de 1986 detallamos cada uno de los operativos:

Cfr. Sánchez Ramos, I. *El Salvador 1986: el carácter global de la contrainsurgencia*, (en prensa).

A nivel estratégico el plan contempla el desarrollo de tres fases: 1) realización de operaciones de limpieza que buscan no sólo el desalojo de las fuerzas del FMLN, sino también de la población civil ubicada en zonas donde se realizan los operativos; 2) formación de unidades de Defensa Civil que permitirían la consolidación de las posiciones del ejército, tarea que se realizaría paralelamente a los patrullajes permanentes con el fin de impedir el reagrupamiento de la guerrilla; y 3) inicio de la reconstrucción de la infraestructura dañada o destruida y el repoblamiento de las zonas con civiles adictos al gobierno. Obviamente el éxito del plan general depende de lo que se logre en la primera fase.

El complemento clave de las acciones militares es la política de desplazamiento forzoso de la población, con la cual se busca restarle a la guerrilla la base social de apoyo que la sustenta, así como cortar sus canales de apoyo logístico. En la búsqueda por lograr ambos elementos, el "objetivo militar" no será tanto la insurgencia armada como quien constituye su base social: la población.¹⁰ De ahí la sistematicidad de los bombardeos aéreos indiscriminados previos al lanzamiento de los operativos y el consecuente desplazamiento de la población. Tan sólo como resultado de la Operación Fénix más de 1 000 personas fueron desplazadas del área.

Según el esquema del ejército, la población desplazada debería ser reubicada en "aldeas estratégicas" en diferentes puntos del país. Sin embargo, esto se ha visto problematizado por la respuesta de los mismos desplazados, quienes exigen al gobierno no sólo el retorno a sus lugares de origen, sino garantías para sus vidas y la recuperación de sus viviendas y cultivos destruidos por el ejército. La formación de la Unidad de la Repoblación en abril de 1986, que unifica a diferentes grupos de desplazados, puede ser en el corto plazo un serio obstáculo para que el ejército logre la formación a gran escala de aldeas estratégicas dirigidas a convertir a la población que las conforma en el elemento activo de la contrainsurgencia.

El ejército enfrenta también la respuesta del FMLN. Ante la nueva modalidad de los operativos militares gubernamentales, que dejan de ser de corta duración y se hacen permanentes y simultáneos, el FMLN no presenta batalla en un primer momento; durante enero y febrero las acciones rebeldes se centran casi ex-

10 Esto es lo que explica que el ejército no hable ya de "población civil" sino de "masa"; si con la primera denominación existiría la diferenciación entre combatientes y no combatientes, con la segunda se asume que se trata de civiles que en tanto base social de la guerrilla, son colaboradores de ésta y por esa razón son también parte del objetivo militar.

clusivamente en el sabotaje (destacando diversos puros al transporte), frente a un número reducido de enfrentamientos. Esto hace aparecer al plan del ejército como exitoso. La euforia, sin embargo, dura muy poco ya que en plena fase IV del operativo Fénix, el FMLN lanza su campaña denominada "Muerte al Paquete Duarte. Viva la Lucha de los trabajadores".¹¹

Elemento fundamental que destaca es que se despliega en los cuatro frentes de guerra evidenciando una mayor coordinación y efectividad de las acciones guerrilleras. La campaña se inicia el 22 de febrero de 1986 en el Frente Central; dos días después en el Frente Oriental; y el 27 del mismo mes en los Frentes Occidental y Paracentral. La contraofensiva guerrillera anula, por tanto, uno de los objetivos fundamentales de la simultaneidad de los operativos castrenses: evitar el reagrupamiento de los rebeldes. La eficaz respuesta del FMLN es la que hace que el resultado de los operativos del ejército resulten demasiado exiguos con respecto al Fénix y, sobre todo, que el ejército no pueda continuar con la segunda y tercera fases del plan mencionadas arriba.

La táctica guerrillera empleada con esta campaña será concentrar y desconcentrar rápidamente sus fuerzas, lo cual permitirá estructurar ataques sistemáticos y continuos tanto a posiciones estratégicas del ejército, como a tropas en movimiento. A partir de noviembre de 1986 el FMLN realiza ataques de mediana envergadura con una frecuencia de uno cada tres días, aun en zonas como Guazapa donde el ejército ha estado muy activo. Tal situación dio como resultado que el ejército haya sufrido, según fuentes guerrilleras, 6,151 bajas en el año de las cuales 2,163 (35%) hayan sido por efectos de explosión de minas case- ras.¹²

Si los diferentes operativos contrainsurgentes, a pesar de la enorme inversión de recursos han dado magros resultados, ¿es posible seguir hablando de una recuperación de la iniciativa militar por parte del ejército?. Dar una respuesta afirmativa a esta cuestión sería desconocer no sólo que el FMLN mantiene intactas sus posiciones, sino también otros hechos como que el teatro de operaciones se encuentra ya muy cercano a las ciudades, que las acciones de mediana envergadura son constantes, que en la zona Occidental —retaguardia del gobierno—, la presencia guerrillera es cada vez más permanente y, sobre todo, que el ejército no ha podido asestar ninguna derrota estratégica a la insurgencia.

Por lo demás, en toda guerra popular los hechos exclusivamente militares no lo son todo. La clave del triunfo es la incorporación de las masas a ella. Detrás de la expansión de la guerra, de la dislocación de las fuerzas guerrilleras por todo el país, destacan dos elementos fundamentales: el repunte que se observa actualmente en la movilización popular y el fortalecimiento político de la insurgencia armada debido a su ligazón constante con las masas.

En este sentido, la tesis del "equilibrio de fuerzas" que se basa en los elementos exclusivamente militares, no sólo hace abstracción de los aspectos arriba apuntados, sino deja de lado por completo el carácter de una guerra popular, es decir, la presencia activa de las masas que es la que, en última instancia, define el rumbo de los hechos militares.

II. El elemento económico

En enero de 1986 el presidente José Napoléon Duarte lanza el primer conjunto de medidas que constituyen el Plan de Estabilización y Reactivación Económica (PERE) que, según sus propias palabras, pretende "estabilizar la economía" y sentar las bases de "un nuevo modelo económico-social que beneficie a las mayorías".

Inserto en una economía que se debate en una profunda crisis —que, por lo demás, no es resultado de la guerra, sino profundizada por ésta—, el PERE surge de la necesidad de hacer de la base económica nacional una fuente de financiamiento interno con miras a seguir sosteniendo la guerra. Esto es, más allá de estabilizar y reactivar la economía está el carácter contrainsurgente del plan; la ayuda norteamericana, con todo lo amplia y constante que es, no basta para seguir sufragando los gastos de la situación bélica. El mismo gobierno norteamericano desde mediados de 1985 veía la urgencia de adoptar "políticas de ajuste económico que permitan corregir los desequilibrios fiscal y cambiario", sobre todo bajo la consideración de que "es difícil justificar un financiamiento norteamericano de gran escala a los desequilibrios de la balanza de pagos provocados por políticas inadecuadas".¹³ La consecución de la ayuda norteamericana-

11 Sobre los pormenores de esta campaña puede revisarse: *El Salvador. Proceso*, San Salvador, año 6, No. 227, 3 de marzo de 1986.

12 *Excélsior*, 31 de diciembre de 1986.

13 La Contraloría General del Gobierno de Estados Unidos publicó en 1985 un reporte sobre la economía salvadoreña dirigido al Departamento de Estado, al Congreso y a la AID en el que se sugería la necesidad de presionar al gobierno democristiano a realizar ciertas medidas económicas a fin de, por un lado, abrir caminos para la intervención más directa del FMI y, por otro, tener una base de justificación ante los congresistas norteamericanos para continuar la ayuda a El Salvador. Citado en: *El Salvador. Proceso*, San Salvador, año 6, No. 222, 27 de enero 1986.

na por tanto, debía sustentarse en una serie de ajustes a la situación económica salvadoreña.

Como réplica casi exacta de los diferentes programas que el FMI ha venido aplicando recientemente en otros países de América Latina, el primer paquete de medidas del PERE consta de cuatro grandes áreas: fiscal, cambiaria, crediticia y precios y salarios.¹⁴ En términos generales, la aplicación del conjunto de estas cuatro medidas se sustenta en la necesidad de reducir, por una parte, el gasto público y, por otra, aumentar los ingresos estatales. Esto último a partir tanto de la devaluación del colón que, entre otros objetivos pretende estimular las exportaciones, como mediante la aplicación de un impuesto temporal a las ganancias extraordinarias por concepto de exportaciones cafetaleras cuyo precio a nivel internacional creció aceleradamente.

El gobierno salvadoreño le asigna un papel fundamental al sector privado en la posibilidad de éxito del PERE.¹⁵ Habría que puntualizar, sin embargo, que no todas las fracciones de la burguesía tienen la misma importancia en los planes gubernamentales; en detrimento de la mediana y pequeña industria, los esfuerzos de la actual política económica se dirigen fundamentalmente a fortalecer a la gran empresa y al grupo de los grandes cafetaleros que históricamente han sido la base de sustentación de la economía del país, todo ello con miras a conformar una plataforma que posibilite que el modelo económico no siga funcionando en torno a los intereses oligárquicos tradicionales.

Esto significa que, si bien el PERE constituye un paquete de medidas para superar de manera coyuntural los graves problemas económicos del país, el objetivo general a largo plazo es la *modernización* de la economía salvadoreña. En congruencia con los planes económicos norteamericanos, dicha modernización (que ya apuntaba desde el ascenso de Duarte a la presidencia en 1984) presupone, más que la destrucción de la oligarquía, su readecuación a las nuevas condiciones. Desde la etapa pos-independiente (incluyendo el periodo de auge del Mercado Común Centroamericano), este grupo ha venido funcionando —de grado y forma diversos según la coyuntura—, como el eje que sustenta el desarrollo económico de El Salvador en tanto principal sector generador de divisas. Es por ello que, al menos en el corto plazo, el objetivo no es la extinción del grupo “tradicional” sino su gradual

reacomodo con miras a darle un papel hegemónico a los sectores “modernos” de la economía, lo cual resulta mucho más eficaz para las condiciones actuales que requiere el desarrollo capitalista mundial.

En el centro de la disputa entre Duarte y los sectores tradicionales que se aglutinan en torno a los partidos políticos de derecha se encuentra precisamente ese objetivo de modernización, en tanto éste implica, de hecho, el desplazamiento paulatino de los sectores “atrasados” de las esferas de decisión y la pérdida de su hegemonía política y económica.

El ascenso de Duarte a la presidencia se inscribe precisamente en tal perspectiva. La presencia de éste en el poder encajó de manera perfecta en los planes norteamericanos dirigidos a desplazar a estos sectores de los órganos de decisión política, proceso que, por otra parte, no ha estado exento de contradicciones y reajustes.¹⁶ No obstante, es un hecho que en el terreno político la fuerza de los sectores tradicionales expresada en los partidos de derecha, si bien no ha desaparecido por completo, sí se ha visto disminuida, como lo muestran los procesos de fraccionamiento de los partidos de derecha a partir de 1985. Por otra parte, como ya lo mencionamos, los cambios en las estructuras castrenses han derivado en el ascenso de sectores del ejército acordes con el esquema contrainsurgente asesorado por los Estados Unidos, lo cual, a su vez, ha implicado una ruptura drástica de la tradicional relación entre oligarquía guardaba con la Fuerza Armada. Desde nuestro punto de vista, el PERE busca cerrar el círculo desde una vertiente económica.

Sin embargo, para analizar el paquete económico de 1986 hay que incorporar la situación bélica que vive el país. En un complejo panorama de relaciones entre política y economía, la guerra también juega un papel fundamental. La viabilidad del proyecto económico depende del éxito o del fracaso que se tenga frente a las fuerzas insurgentes. Uno de los comandantes del FMLN plantea claramente esta situación:

“El tener que destinar más fondos a la guerra los obliga a tomar medidas que aumentan el descontento popular abonando, por lo tanto, su propia derrota. Aquí se abre ya un pequeño círculo vicioso: la guerra les exige más fondos y esos fondos obligan a medidas económicas anti-populares. El descontento por las medidas agrava la crisis y profundiza la guerra y si se profundiza la

14 Para ampliar la información sobre las cuatro medidas, véase: *El Salvador. Proceso*, en su entrega arriba citada.

15 De ahí que al tiempo que se aplica un impuesto a las ganancias extraordinarias a la exportación de café, se da un incremento de 1 000 millones de colones (que posteriormente asciende a 5 000 millones) en créditos para el sector privado.

16 Sobre los cambios políticos en El Salvador y la recomposición del bloque en el poder, cfr. Córdova M. Ricardo, *El proceso político salvadoreño (1979-1984)*, ponencia presentada en el VII Congreso Centroamericano de Sociología, Tegucigalpa, Honduras, 2-7 noviembre 1986.

guerra, se necesitarán más fondos y más ayuda (norteamericana) y habrá, por lo tanto, más descontento (. . .) Pero no sólo está establecido este círculo vicioso, sino que hay otros. Por ejemplo: la reactivación económica es esencial para lograr algunos avances en los componentes políticos de su plan. Es decir, la reactivación económica es esencial para ganar la guerra. Este es otro problema que tampoco lo resuelve la ayuda (norteamericana), ya que por muy voluminosa que ésta sea, no puede suplantar el papel de la estructura económica salvadoreña.”¹⁷

En este sentido, mientras el esquema contrainsurgente tiene elaborado un plan de guerra integral para las acciones estrictamente militares —con nuevas modalidades en cuanto al desarrollo de los operativos—, desde el punto de vista económico busca generar recursos internos suficientes para continuar sufragando los gastos generados por la guerra que consumen el 50% del actual presupuesto nacional de 2,631 millones de colones (en 1987). Pero no obstante que el PERE tiene como presupuesto primordial la presencia de la guerra, consideramos que el gobierno salvadoreño de hecho hizo abstracción de las condiciones de ésta; desconoció que la ausencia de victorias estratégicas contra el FMLN, es decir, la incapacidad del ejército por acabar con la guerrilla, ha provocado un profundo clima de “inseguridad” que pesa mucho en la

evaluación que la empresa privada hace sobre las perspectivas de la situación en el país.

A pesar de que el elemento económico del plan contrainsurgente —cristalizado en el lanzamiento del PERE—, parte de la necesidad de involucrar a los empresarios privados en el esfuerzo por levantar la economía, éstos responden negativamente a los llamados del gobierno. La presencia de la guerrilla y la imposibilidad a corto plazo de derrotarla, hacen incierto el futuro económico del país; la gran mayoría de los sectores de la burguesía no están dispuestos, por tanto, a invertir. De ahí que ni el incremento de los créditos al sector privado que contempló el primer paquete de medidas económicas del gobierno ni los incentivos para la exportación hayan logrado la adhesión de los sectores empresariales.¹⁸ Aún más, las principales

17 Villalobos, Joaquín, *op. cit.*, p. 45.

18 Desde el inicio del PERE los sectores empresariales han continuado su política de sabotaje a las diversas medidas económicas que durante 1986 intentó aplicar el gobierno de Duarte. Más recientemente, a inicios del presente año, el presidente salvadoreño se vio obligado a dar marcha atrás a su intento por implantar la ley de Impuestos de la Defensa y la Soberanía Nacional (“impuesto de guerra”) que pretendía recaudar 125 millones de colones para reforzar el presupuesto del ejército y que afectaba a quienes poseían un capital de más de 100 000 colones. La medida, declarada anti-constitucional por los empresarios, fue rechazada por los dos órganos judiciales de quienes dependen estos asuntos, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República, ambas controladas por la derecha.



agrupaciones y cámaras empresariales conformaron la Unidad Productiva Salvadoreña en respuesta al paquete económico.

Además de la oposición de la burguesía, también hicieron patente su descontento los principales afectados por las medidas: los sectores populares.¹⁹ Pero esta respuesta popular, en tanto culminación del proceso iniciado a fines de 1983 en torno a su repunte, tendrá la característica de presentarse de manera unitaria. El 5 de febrero de 1986 diversas organizaciones gremiales y sindicatos conforman la Unidad Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y llaman a la realización de la Asamblea Nacional por la Supervivencia de los Trabajadores, donde se discute la posición a asumir frente al programa económico gubernamental.²⁰ El 21 de ese mismo mes, la UNTS realiza una de las más grandes manifestaciones públicas del país desde 1980.

A lo largo de 1986 la UNTS tendrá una participación activa. Prevalecerán como constantes las demandas de tipo económico así como la exigencia de reanudación del diálogo, sobre todo después del fracaso de las pláticas entre el gobierno y el FMLN programadas en septiembre. En los primeros días de octubre nace la Unión Nacional Campesina que vendrá a reforzar a la UNTS y cuya presencia en un primer momento no se valora en toda su importancia por la situación que vive el país a raíz del terremoto del 10 de octubre.

Un elemento que destaca en la conformación de la UNTS es la incorporación, por una parte, de aquellos sectores de trabajadores que habían constituido la base social de la Democracia Cristiana y, por otra, la amplitud de tendencias ideológicas (excepto las de derecha) que constituyen a ese organismo unitario. El trabajo sistemático de la UNTS permite acelerar tanto el repunte del movimiento sindical, como el aislamiento en que se encuentra el gobierno democristiano, el cual, a pesar de los intentos por debilitar a dicha organiza-

ción a través de la creación de organismos paralelos, no ha podido detener su crecimiento y desarrollo.²¹

La formación en abril de la Coordinadora de Trabajadores de Oriente viene a sumarse a este panorama. Su creación hace evidente que la organización sindical rebasa ya el centro del país, sitio tradicional de surgimiento de las más grandes y combativas organizaciones obreras y es muestra, además, de que empiezan a definirse los frutos de la ampliación de las acciones militares del FMLN hacia esa zona. Por otra parte, como resultado de los diversos operativos del ejército que dejan un saldo de miles de desplazados, se forma en abril la Unión Nacional de la Repoblación, instancia que unifica a diferentes agrupaciones de desplazados que se encontraban dispersas. En julio se crea el Comité de Desempleados y Despedidos y, hacia fines de noviembre, como una de las primeras secuelas políticas del terremoto de octubre, comienzan a organizarse los damnificados.²²

III. El elemento político-social

El plan contrainsurgente de 1986 se cristalizó en su vertiente económica con el lanzamiento del PERE y en el aspecto militar implicó la instrumentación de nuevas modalidades de guerra, en base a un punto fundamental: el intento por involucrar a todos los sectores sociales en el esfuerzo por liquidar a la insurgencia. Al anuncio del PERE en enero y el lanzamiento de los operativos militares de los tres primeros meses del año, se sumó el plan "Unidos para Reconstruir" (UPR), presentado por la Fuerza Armada el 28 de julio de 1986.

Si el PERE basó sus posibilidades de éxito en la participación de la empresa privada, el UPR contempla que "para su ejecución se deben integrar los esfuerzos de las fuerzas militares locales, los organismos gubernamentales, la empresa privada, organizaciones civiles y la población civil en general".²³ Nos encon-

19 Medidas como el incremento a los salarios mínimos y la fijación de precios de los productos de la "canasta básica" resultaron una farsa ante el aumento en el precio del transporte y la gasolina, cuyo efecto inmediato fue el alza de precios de productos, lo cual devino en un deterioro aún mayor de las condiciones de vida de la población.

20 En la asamblea, realizada el 8 de febrero, se aprobaron demandas como el control real de precios, aumento de salarios, créditos a pequeños y medianos productores y la búsqueda de una solución política a la guerra a través del diálogo entre el gobierno y el FMLN.

21 En efecto, el 6 de marzo de 1986, a instancias del gobierno de Duarte, se forma la Unión Nacional Obrero Campesina (UNOC) integrada por cooperativas, sindicatos y la disidencia de la Unidad Popular Democrática. Resulta sintomático el que, en la primera marcha organizada el 15 de marzo —donde participan también

empleados públicos que, según los partidos de derecha fueron obligados a marchar—, no hubiera ninguna demanda contra el PERE o a favor de la reanudación del diálogo, sino las viejas demandas de Reforma Agraria, y nacionalización de la banca y el comercio exterior. Por lo demás, la formación de organizaciones paralelas con miras a frenar la fuerza de las organizaciones populares y sindicales ha sido una constante en la historia de El Salvador. Sin embargo, dadas las condiciones actuales, es muy probable que este nuevo intento tenga más obstáculos que en el pasado.

22 Entre otros, cfr.: Lungo Uclés, Mario. 1986: *la lucha de masas avanza en El Salvador*, CSUCA, Costa Rica, enero 1987.

23 El texto íntegro del plan se encuentra en: Selser, G. "El Salvador: la fuerza armada compite con Duarte mediante una rara campaña", *El Día*, 29 y 30 de septiembre de 1986. Los datos y citas fueron extraídos de este artículo, así como de: *El Salvador. Proceso*, CUDI, San Salvador, año 7, No. 250, 13 de agosto de 1986.

tramos, pues, ante un plan que, a diferencia de los desarrollados a lo largo de la guerra, no descansa exclusivamente en la labor del ejército y el gobierno, sino pretende involucrar a la población y asignarle a cada uno de los sectores sociales un papel específico en este "gran esfuerzo nacional en todos los campos de acción, para alcanzar progresivamente la paz en nuestro país".

Pensado como el complemento político de la campaña militar que inicia la Operación Fénix, el UPR parte de la necesidad de dar a cada sector de la sociedad una tarea específica y reorganizar el trabajo de los diferentes Ministerios a fin de hacer eficiente su participación en el plan. Dada la amplitud de la tarea contrainsurgente, se reconoce que "tienen especial importancia (. . .) las operaciones psicológicas, la organización y adiestramiento de las Fuerzas de Auto-defensa, la Acción Cívica Militar y la participación de la población del área".

A pesar de que UPR intenta la participación de todos los sectores del país, el trabajo fundamental lo seguirá ejerciendo el gobierno (a través de los diferentes Ministerios) y el propio ejército. Es decir, la labor de la empresa privada, de la iglesia, de las organizaciones gremiales y sindicales y de la población civil está ubicada principalmente a nivel de divulgación de la campaña y sus beneficios, mientras el ejército y los Ministerios de gobierno desarrollan los aspectos propiamente operativos del plan.

Así, mientras la empresa privada tiene, entre otras, la tarea de generar fuentes de trabajo, construir obras de "beneficio comunal", hacer donaciones y divulgar la campaña, a la Iglesia le corresponde "llevar orientación espiritual" a los desplazados y los habitantes de las zonas consolidadas. Por su parte, las organizaciones gremiales y sindicales deberán "participar a sus asociados sobre los alcances y beneficios de esta campaña para que participen activamente en apoyo a la misma". Por último, la población civil deberá organizarse para "autodefender su comunidad" y habrá de "movilizarse en apoyo a la campaña".

Sin embargo, las tareas sustanciales habrán de ser organizadas y dirigidas por la FA y por los diferentes Ministerios, todo lo cual se deja entrever por las tareas que el UPR asigna a estos dos sectores. Incluso a nivel de la totalidad de las instancias gubernamentales no todas juegan un papel fundamental: las tareas más "importantes" recaen, por ejemplo, en los Ministerios de Cultura y Comunicaciones, del Interior, de Planificación y, en menor medida, en el de Agricultura y Ganadería.

El Ministerio de Cultura y Comunicaciones, creado en 1985 con el fin de reforzar y organizar eficientemente las tareas de la guerra psicológica, centraliza las

actividades de propaganda del UPR y la "concientización de la población civil". El Ministerio del Interior tendrá a su cargo la organización de la "Acción Cívica Combinada", es decir, la reconstrucción de alcaldías, servicios, reubicación y atención a desplazados, censos de población, reparto de víveres, construcción de casas comunales, etc. Entre las labores más importantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería está la de financiar y asesorar técnicamente a las cooperativas rurales, así como la de proveer de recursos a los pequeños agricultores y reubicar a los desplazados en las zonas reconstruidas. Por su parte, el Ministerio de Planificación asume tanto la tarea de coordinar los objetivos del UPR con los planes del gobierno, como la de asignar los recursos a cada uno de los Ministerios.

El UPR delimita también las acciones de la FA. Además de las que por lógica le corresponden en el terreno de la guerra (incluyendo la realización de operaciones psicológicas), le toca formar y adiestrar a las Fuerzas de autodefensa y "realizar Acción Cívica Militar y Combinada". Pero lo que muestra las dimensiones de la cuota de poder del ejército es que éste planifica, coordina y ejecuta las diferentes tareas y fases del UPR.

En este sentido, la participación "activa" de la población se queda sólo como parte del espíritu del plan y sirve como elemento demagógico. En realidad se sigue dejando en manos de unos cuantos la toma de decisiones políticas y militares. Para el conjunto de la clase dominante esta situación es clara. De ahí el rechazo a participar del plan y la negativa constante a servir de apoyo a un régimen al que cada vez más ven como incapaz de detener a la insurgencia. Por otra parte, en el marco de la población agrupada alrededor de las organizaciones político-militares, no hay rechazo más evidente al plan que el trabajo constante realizado en torno a la recuperación del movimiento sindical y popular, así como el mantenimiento y elevación de la fuerza militar desplegada por el FMLN.

Al complejo cuadro de crisis económica y de desgaste político del gobierno enmarcado en una situación de guerra que tiende a prolongarse, se sumó el desastre provocado por el terremoto que devastó a San Salvador el 10 de octubre de 1986. Las consecuencias sociales, sin embargo, son cualitativamente diferentes a las ocurridas por desastres naturales en otros lugares del mundo en tanto se presentan en el marco del desarrollo de una guerra popular revolucionaria y una situación económica que arrastra una profunda crisis desde hace décadas.

Según algunas estimaciones preliminares hechas entre el 13 y el 20 de octubre por el Ministerio de Planificación, el terremoto dañó 93,777 viviendas de las cuales más de 14 mil fueron destruidas totalmente;

según otras estimaciones la cifra de damnificados alcanza las 280,000 personas (de una población aproximada de 1'200,000 habitantes en la zona metropolitana); y, de una evaluación hecha en 46 barrios populares afectados, se muestra que los damnificados de éstos representan el 26% del total de la población afectada.²⁴

A este cuadro se suman los enormes daños a la infraestructura de servicios como drenaje, redes de agua potable, teléfono, energía eléctrica, así como de centros de salud, hospitales, escuelas y edificios en general que no sólo provocan pérdidas económicas y un alto costo en vidas, sino repercuten en lo inmediato en el rubro del empleo.²⁵

Las cifras por sí mismas muestran el impacto social que representó el terremoto sobre todo en aquellos sectores que dadas sus anteriores condiciones de desempleo, bajísimo nivel de vida, falta de servicios, etcétera, pueden considerarse como "damnificados crónicos" a los cuales se vienen a sumar los afectados propiamente por el sismo.

En medio de una situación crítica que se profundiza por el terremoto, éste es aprovechado por el gobierno y el ejército para reforzar el intento por hacer participar a la empresa privada y a la población en el plan de contrainsurgencia. El llamado inmediato de Duarte a los empresarios privados para que fueran ellos quienes se encargaran de coordinar y repartir la ayuda externa, provino fundamentalmente de la necesidad de involucrarlos en el plan, cuestión a la que habían sido renuentes. De ahí también que el gobierno salvadoreño obstaculizara la presencia de miembros de sindicatos y organizaciones políticas de oposición en las labores de rescate y remoción de escombros a fin de controlar la organización espontánea para estas tareas.

No sólo continuó el desarrollo de las operaciones militares a pesar de la tregua unilateral declarada por el FMLN —que funcionó por espacio de diez días—, sino incluso se buscaron canales para aprovechar la situación con miras a lograr la tan buscada participación empresarial y popular en los planes contrainsurgentes, requerimientos básicos planteados en el UPR y el PERE. Los daños causados por el terremoto sirvieron, asimismo, de pretexto para que el gobierno de Duarte argumentara sobre la necesidad de mantener la ayuda externa.

Sin embargo, la posibilidad de participación de la población en general en el esquema contrainsurgente



duró muy poco. La empresa privada no sólo sigue mostrando su rechazo por la incapacidad del gobierno democristiano y el ejército por detener a la guerrilla y superar la crisis económica, sino que ha reforzado su actividad, como lo muestra haber logrado vetar la aplicación del "impuesto de guerra". Por otra parte, en el aspecto de la tan necesaria ayuda norteamericana, las repercusiones del "Irangate" ya han empezado a presentarse. Después de que el "Caso Hasenfus" hace evidente la conexión salvadoreña con la contrarrevolución nicaragüense, la Cámara de Diputados norteamericana congeló la entrega de 9'100,000 dólares de ayuda militar para El Salvador.²⁶

Si asumimos como ciertas las declaraciones del presidente salvadoreño en el sentido de que la ayuda internacional para la reconstrucción no basta para cubrir los gastos en este rubro, podría afirmarse que lo más probable es que el gobierno en algún momento se vea precisado a tomar fondos destinados a la realización del plan "Unidos para Reconstruir" y las campañas militares, ante un posible problema de exigencias populares. Pero el recorte de recursos destinados a las acciones militares conllevaría el grave riesgo de perder la guerra. Cabría preguntarse entonces si los estrategas norteamericanos estarían dispuestos a no presentar batalla al interior de su país para levantar el congelamiento de la ayuda militar y dejar a Duarte en una situación tan crítica que implicaría el desgaste de su pieza política clave en El Salvador y quizá el derrumbe de su estrategia para Centroamérica.

24 Lugo Uclés, Mario. *El terremoto de octubre de 1986 en San Salvador y la situación habitacional de los sectores populares*, Cuadernos de Investigación, CSUCA, Costa Rica, enero 1987.

25 *Idem.*, p. 9.

26 *Excélsior*, 5 de diciembre, 1986. Eugene Hasenfus es un mercenario estadounidense que fue detenido por el ejército sandinista después de haber sido derribado el avión en que viajaba. Hasenfus declaró que el avión despegó del aeropuerto militar de Ilopango de San Salvador.