

La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Caso de Estudio: El Salvador

Iñaki Juániz Velilla

09

Cuadernos del iecah

.....

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2008

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Presentación | 5 |
| Resumen ejecutivo | 7 |
| Objetivos | 9 |
| Estructura | 10 |
| | |
| PRIMERA PARTE | 11 |
| Primeros pasos: finalización del conflicto civil interno en El Salvador | 11 |
| De la violencia política a la social: cambio de adjetivo, pero no de sustantivo | 12 |
| | |
| SEGUNDA PARTE | 16 |
| La intervención de la Cooperación Española en El Salvador | 16 |
| Reformulación del modelo de intervención | 32 |
| | |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 36 |
| | |
| Referencias bibliográficas | 38 |

Presentación

Desde su creación en el año 2000, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría en el campo de la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos. A este impulso corresponde este **Cuaderno del IECAH sobre “La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”**, centrado en el análisis de El Salvador.

En sus páginas se pretende recoger, quince años después del cierre de un doloroso conflicto interno de gran violencia, un balance detallado de la labor realizada desde la política española de cooperación al desarrollo. Parece tiempo suficiente para extraer lecciones, tanto de las buenas prácticas como de las asignaturas todavía pendientes e incluso de los errores que hayan podido cometerse. Todo ello, en cualquier caso, asumiendo que El Salvador no puede considerarse aún hoy a salvo de una recaída que devuelva a la sociedad salvadoreña a etapas de deberían haber quedado superadas para siempre.

De la mano de Iñaki Juaniz Velilla- licenciado en Derecho, especialista en cooperación al desarrollo y con una larga trayectoria de investigación en El Salvador, tanto en la OTC española como en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA)- el lector podrá encontrar en estas páginas el resultado de un esfuerzo investigador que aspira no sólo a reflejar lo sucedido hasta ahora, sino a apuntar vías de salida para que El Salvador deje de ser identificado como el país de mayor violencia social de la América continental.

Desde el IECAH deseamos agradecer al autor su valiosa aportación para continuar una labor que insiste en explorar las interconexiones entre la cooperación al desarrollo y la seguridad, entendidos ambos como campos complementarios para lograr niveles de estabilidad estructural que eliminen la violencia como método para la resolución de los conflictos. Asimismo, hacemos extensivo este agradecimiento al personal de la Oficina Técnica de Cooperación de El Salvador, por su desinteresada y eficaz colaboración en la elaboración de este Cuaderno del IECAH. Por último, queremos expresar nuestro sincero reconocimiento a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) por su apoyo en la edición de este Cuaderno.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del IECAH
Madrid, abril de 2008

La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Caso de Estudio: El Salvador

Iñaki Juárez Velilla

Resumen ejecutivo

La intervención de Naciones Unidas en El Salvador con motivo de la finalización negociada del conflicto civil interno abrió paso a la segunda generación de operaciones multidisciplinares de mantenimiento de la paz. Con ella se consagró una nueva metodología, hoy ya considerada clásica, programándose las operaciones de paz en tres etapas: *peacemaking*, *peacekeeping* y *post-conflict peacebuilding*. La primera en El Salvador, tomó dos años de intensas negociaciones; la segunda tuvo por objetivo dar seguimiento a los dos primeros años de ejecución de los acuerdos, la desactivación de los dispositivos militares y la puesta en marcha de las reformas institucionales necesarias; y la tercera, también implicó un dilatado periodo.

Quince años después, y pasadas las primeras oportunidades de consolidación democrática, la polarización política, la violencia social, la impunidad, corrupción y debilidad institucional, así como la sostenida crisis económica, persisten conformando un peligroso cóctel de efectos conocidos, pero no deseados. Más aún, en la actualidad es un país sin gue-

rra, pero también sin paz, siendo estadísticamente considerado el más violento de la América continental. Paradójicamente, frente a la realidad política y social tan revanchista y confrontativa, no proliferan en la actualidad organizaciones de la sociedad civil que trabajen específicamente temas como el de la reconciliación o la cultura de paz.

Y por sorprendente que parezca, el tránsito de la violencia política a la social ha consolidado ya una respuesta cultural violenta frente a (o para resolver) los conflictos cotidianos. Por tanto, el reto de revertir la cultura de la violencia por una de prevención de los conflictos y cultura de la paz, desde donde se pueda transmitir a la ciudadanía formas alternativas no violentas de gestionar y transformar los conflictos, no es prioritario, sino necesario. Y en esto tiene mucho que decir la estrategia armónica que adopten las grandes agencias donantes y los organismos multilaterales presentes en El Salvador.

En lo que concierne a la Cooperación Española puede afirmarse que de los enfoques meramente asistencialistas de las primeras ayudas se ha ido evolucionando hacia otros más completos y complementarios con las circunstancias y planificaciones singula-

res desarrolladas por El Salvador. Sin embargo, de un lado, las emergencias naturales (huracán Mitch y terremotos de 2001) opacaron temporalmente la atención sobre la violencia social; y de otro, pese a los esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo por la Cooperación Española, la realidad salvadoreña ha transcurrido por otros derroteros.

Se ha querido analizar y enfrentar la gravedad de la violencia social en la que se vive como si de una crisis de gobernabilidad se tratara y se le ha incorporado la perspectiva de género, que sin duda ha permitido tener un mayor contacto con la realidad de la violencia social a través de la que padecen especialmente las mujeres, pero la crisis continúa y el *“legado de la violencia”*, como identifica el CAD en sus **Directrices sectoriales sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo**, permanece.

Por este motivo, los objetivos específicos de una política sectorial de prevención de los conflictos y cultura de la paz se deben centrar en seguir fortaleciendo el Estado de Derecho y garantizar el respeto de los derechos humanos, pero también en ofrecer modelos alternativos concretos de convivencia y de gestión y de resolución de los conflictos de forma no violenta. Hay que trabajar por consolidar una cultura de la paz que logre gestionar (y si es posible transformar) los conflictos que afectan de manera negativa a los procesos de desarrollo.

Uno de los principios básicos sobre los que se sostiene este modelo de intervención es el que defiende que los ciudadanos y ciudadanas, con su diversidad de conocimientos y aptitudes profesionales, son tan aptos como los sistemas gubernamentales para analizar y tratar el conflicto. Por consiguiente, la intervención en materia de seguridad para la población deviene prioritaria, o cuanto menos estratégica, considerándolos no ya como objeto de los delitos (tal es el caso de las mujeres en los de género), si no como sujetos protagonistas en la prevención y gestión de los conflictos y en el desarrollo de la cultura de la paz.

Precisamente por estos motivos es importante reflexionar críticamente acerca del aplazamiento de

la intervención o la falta de apoyo a iniciativas exitosas en este sector de la cooperación, por la ausencia de una estrategia que estableciese unos lineamientos claros. El reciente rumbo tomado por la cooperación internacional ya no permite más deslices. Las exigencias de coordinación y armonización entre donantes, y de alineamiento y apropiación (por parte del país socio correspondiente), aparte de servir como acicate para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones en el terreno, deberían haber podido coadyuvar a paliar la inaplicación de estrategias sectoriales, como la de prevención de los conflictos y cultura de la paz.

De acuerdo a las **Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo**, en El Salvador habría que continuar con las líneas consolidadas de cooperación de fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho. Pero al mismo tiempo, se trata de abrir nuevos espacios de intervención para la Cooperación Española, como por ejemplo:

- Contribuir al desarrollo y consolidación de programas liderados por organismos multilaterales que promuevan el paradigma de la seguridad humana, bajo las nuevas conceptualizaciones para la seguridad pública.
- Contribuir al fortalecimiento de iniciativas para la inclusión social de grupos de jóvenes organizados en “maras” o pandillas.
- Financiar campañas o actos de promoción de recuperación de espacios urbanos y de convivencia cultural no violenta.
- Potenciar nuevos mecanismos oficiales de gestión de los conflictos por medio del arbitraje y la mediación.
- Si existen capacidades locales para la resolución alternativa de los conflictos, respaldarlas en lo posible y garantizar que no queden desplazadas.
- Impulsar y promocionar las iniciativas educativas para la formación en cultura de paz en El Salvador.
- Apoyar la investigación del fenómeno de la violencia en El Salvador.

Objetivos

1. A punto de culminar la planificación cuatrienal, la *Cooperación Española*, en el proceso de transformación y fortalecimiento interno en el que se encuentra, presenta su estrategia sectorial de *Prevención de los conflictos y cultura de la paz*. Pese al retraso evidente y los compromisos establecidos en el *Plan Director de Cooperación Española al Desarrollo (2005–08)* es el momento, entonces, de hacer un balance acerca del trabajo realizado hasta la fecha. La pertinencia de este análisis es claro en tanto en cuanto es más que evidente la necesidad de desarrollar y fortalecer las sinergias entre la ayuda humanitaria y las estrategias de desarrollo de la *Cooperación Española*, incluidas a partir de ahora las de *Prevención de los conflictos y cultura de la paz*.
2. Por tanto, además de ponerse en funcionamiento esta nueva prioridad sectorial, es preciso partir también del estudio de las acciones de cooperación ya realizadas y hacer una síntesis de la proyección que éstas han tenido desde el abordaje de un caso de estudio; en este caso el de El Salvador. Por tanto, haremos un análisis de la trayectoria de la Cooperación Española para el desarrollo en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz en un país que se entiende como estratégico, precisamente antes del reciente ejercicio de priorización sectorial.
3. La opción por El Salvador está motivada por varios aspectos. De un lado el que el inicio de las relaciones de cooperación bilaterales casi coincide en el tiempo con la de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Por otro, el ser un país con una alta vulnerabilidad ambiental y que debido también a su ubicación geográfica, se ha visto avocado a padecer en un período reciente sucesivas crisis humanitarias,

principalmente por el impacto de huracanes y terremotos. Y por último, esta elección también está motivada porque las mencionadas relaciones de cooperación entre El Salvador y España se fraguaron en la etapa final del conflicto civil interno salvadoreño (1980–1992), siendo por tanto la actuación española a partir de entonces en una etapa posconflicto donde, inevitablemente, se debieron centrar y priorizar esfuerzos para la consolidación democrática.

4. Pero, pese a todo esto, el presentar a debate un caso como este radica en la crónica situación por la que atraviesa El Salvador. Los altos índices de violencia que padece ponen en entredicho, o cuanto menos sobre la mesa de discusión, el aporte de la Cooperación Española en la prevención de los conflictos y cultura de la paz en sociedades en transición o posconflicto. Por este motivo, nuestro objetivo no es ponernos a valorar en la escala internacional el aporte español a la manida paz salvadoreña, sino valorar la integralidad de la intervención de la Cooperación Española de acuerdo a los enfoques ya formulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo a partir de un caso concreto como este.
5. Finalmente, mencionar que el objetivo de este cuaderno es seguir contribuyendo al enriquecimiento del estudio práctico en esta área de la cooperación, al tiempo que también contribuir a potenciar y fortalecer las próximas y futuras acciones de cooperación.

En su esencia, el informe se articula en torno a cinco objetivos fundamentales:

- Destacar los principales hitos acontecidos para la prevención de los conflictos y la cultura de la paz en El Salvador.
- Sistematizar la intervención de la Cooperación Española en El Salvador desde la perspectiva de la prevención de los conflictos y la cultura de la paz.

- Realizar un borrador diagnóstico acerca de las actuaciones más destacadas a fortalecer o impulsar en materia de prevención de conflictos en El Salvador.
- Evaluar la pertinencia de seguir manteniendo como objetivo prioritario la erradicación de la pobreza y justificar la necesidad de incorporar el concepto de seguridad humana como elemento esencial y complementario para el desarrollo humano.
- Presentar un conjunto de recomendaciones operativas para El Salvador, en concreto, y para la Cooperación Española, en general (fortalecer DEPs; fortalecer métodos GAC; fortalecer Diplomacia Ciudadana; fortalecer Educación para la paz; Fortalecer iniciativas de intervención inclusivas con “pandillas”; Fortalecer iniciativas de intervención de prevención de los conflictos prácticas y concretas PNUD; fortalecer el abordaje intersectorial en terreno: gobernabilidad, género y PC/CP; Fortalecer capacidades en materia de Ayuda Humanitaria para personal AECID destinado a países social o geográficamente vulnerables).

Estructura

Para cubrir estos objetivos señalados, el Informe se estructura en dos secciones claramente diferenciadas, junto a un apartado final de conclusiones y recomendaciones:

La **primera parte** desarrolla los dos primeros objetivos señalados en el apartado anterior:

- Primeros pasos: finalización del conflicto civil interno en El Salvador.
- De la violencia política a la social: cambio de adjetivo, pero no de sustantivo.

La **segunda parte** presenta un conjunto de recomendaciones operativas que completen y complementen la actual intervención en terreno para este sector:

- La intervención de la Cooperación Española en El Salvador.
- Reformulación del modelo de intervención.

Conclusiones y recomendaciones.

PRIMERA PARTE

Primeros pasos: finalización del conflicto civil interno en El Salvador

Si durante más de diez años la polarización internacional permitió mantener a un ritmo constante el conflicto civil salvadoreño, llegadas las postrimerías de la década de los ochenta, sucesivos acontecimientos propiciaron un cambio radical en esta situación: el fundamental (y también el más conocido) fue la caída del bloque socialista. A los efectos colaterales, con el debilitamiento de la posición cubana en la esfera internacional regional como el más destacado, se sumaron otras coyunturas significativas. De un lado, el fin de la “era Reagan”, y toda la injerencia que había acompañado a sus políticas de apoyo a las resistencias ultraconservadoras en Latinoamérica, destacando por su vecindad con El Salvador la de la contra nicaragüense. De otro, precisamente, la salida del poder por motivos electorales de los sandinistas en Nicaragua y la entrada en la Casa Presidencial salvadoreña de la derecha radical con uno de sus máximos representantes empresariales, Alfredo Cristiani Burkard. Las transformaciones económicas y el propio conflicto civil permitieron este reemplazo estructural en la oligarquía de El Salvador, que pasó de la elite agraria tradicional a las agrupaciones vinculadas a actividades comerciales e industriales (Cardenal Izquierdo: 2002).

Por imposible que pareciera, en apenas seis meses el escenario político había dado un giro copernicano abriendo diáfanoamente, y pese a las convulsiones del momento –y también gracias a éstas– la posibilidad de una salida negociada a la guerra civil salvadoreña. Atrás quedaba el escenario global de confrontación entre las dos superpotencias que terminaba por afectar e implicar a casi cualquier conflicto internacional, regional o interno. De la noche a la mañana las alianzas inquebrantables se quebrantaron con rapidez, arrastrando tras de sí las consideraciones geopolíti-

cas y con ellas las justificaciones de intervención y financiación oficial o clandestina. Tanto habían cambiado las tornas, que de la opción por alargar conflictos de este tipo se pasó a la precipitada búsqueda para su finalización negociada.

Para Naciones Unidas el fin de la guerra fría supuso todo un balón de oxígeno. Diluida la causa fundamental de veto en el Consejo de Seguridad durante décadas, la ONU tenía ante sí la oportunidad de evolucionar la práctica de sus actuaciones. Y esa posibilidad, su entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, no la dejó escapar pese a los condicionantes de no intervención en conflictos internos establecidos en la legislación internacional, y pese a la inexperiencia de la organización en este área. La actuación sin embargo, y como luego se ha podido comprobar, abrió paso a la segunda generación de operaciones multidisciplinares de mantenimiento de la paz. Entre otros, los casos más destacados son los de Somalia, Ruanda, Mozambique, Angola y Camboya.

Con la intervención en El Salvador se consagró una nueva metodología, hoy ya considerada clásica. Para ello, se programaron las operaciones de paz en tres etapas: *peacemaking*, *peacekeeping* y *post-conflict peacebuilding*. La primera, en El Salvador tomó dos años de intensas negociaciones; la segunda, tuvo por objetivo el dar seguimiento a los dos primeros años de ejecución de los acuerdos, la desactivación de los dispositivos militares y la puesta en marcha de las reformas institucionales necesarias; y la tercera, también implicó un dilatado periodo (Samayoa: 2004).

El 16 de enero de 1992 se rubricaba en el castillo Chapultepec, México, el fin del conflicto armado salvadoreño, uno de los cuatro pilares fundamentales del Acuerdo marco de Ginebra de 1990. Los otros tres eran los de impulsar la democratización del país; garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y reunificar a la sociedad salvadoreña. Junto a esto, y dado el legado de amplias y sistemáticas violaciones de los derechos humanos por parte del Estado antes y durante el conflicto, se impulsaron políticas de la memoria, pero que no condujeron a la

celebración de juicios ni tampoco a la concesión de reparaciones morales o materiales para las víctimas.

El arduo trabajo de pacificación que se iniciaba puede sistematizarse en las siguientes grandes líneas: Uno, **desmilitarización**. Implicó la desmovilización y desarme de la guerrilla insurgente del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), para su posterior conversión en partido político. Dos, **depuración**. Se creó una "Comisión *Ad Hoc* para la depuración de la Fuerza Armada", se aprobó el nuevo Régimen de Reservas de la Fuerza Armada y se designó un nuevo Consejo Académico de la Escuela Militar. Tres, **extinción**. Se disolvieron los antiguos cuerpos de seguridad para crear uno nuevo que contara con la participación paritaria de ambos bandos contendientes en todos sus niveles. Y junto a la neónata Policía Nacional Civil se fundó también la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Cuatro, **reinserción**. Se impulsaron programas de reinserción productiva para los ex combatientes de ambos bandos. Y cinco, **construcción de paz**. Se constituyó una Comisión de la Verdad, encargada de investigar las principales violaciones de los derechos humanos y hacer recomendaciones. Precisamente, cinco días después de presentado su Informe en Nueva York, la Asamblea Legislativa aprobaba una amplia amnistía general con el fin de evitar el juzgamiento de los señalados en el mismo.

Sin embargo, pese a esta intensa agenda de trabajo, un hecho condicionó todas las tareas de cumplimiento de los acuerdos. Este hecho fue la decisión tomada por el Presidente Cristiani de optar por los compromisos de estabilidad macroeconómica cortoplacistas, adquiridos con las grandes financieras internacionales, en detrimento y claro perjuicio de los de consolidación de la paz.

Pero, por si no bastara con esto, y no obstante los esfuerzos y dificultades encontradas durante los primeros meses tras el compromiso de finalización de

la contienda interna, su firma tampoco significó el fin de la violencia política. En ese periodo la agenda estuvo dirigida principalmente hacia miembros de partidos políticos que se pretendían postular para las elecciones de marzo de 1994. La gravedad de la situación implicó la creación del llamado "Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador". En su informe afirmaba que "*hay indicios serios sobre la existencia actual de estructuras ilegales armadas, que operan en la clandestinidad, con amplia capacidad logística, económica y política*"¹. En definitiva, que pese a los compromisos, se habían mantenido estructuras clandestinas claramente resistentes a los cambios que se estaban produciendo.

De la violencia política a la social: cambio de adjetivo, pero no de sustantivo

Quince años después, y pese a que oficialmente se dieron por cerrados estos acuerdos, puede confirmarse el cumplimiento de sus tres primeros puntos, pero no del último. Eso sí, es preciso señalar que los esfuerzos iniciales se llevaron a cabo gracias a la presión y seguimiento internacional. Uno de sus resultados fue la publicación del *Informe de la Comisión de la Verdad*, el 15 de marzo de 1993. En las recomendaciones que hicieron los expertos, en el apartado V del citado documento, se incluyeron las medidas referentes a la reconciliación nacional. Dentro de estas se contemplaban las de reparación material y moral, así como la creación de un Foro de la Verdad y la Reconciliación. Sin embargo, nada de esto se ha intentado cumplir seriamente².

Pasadas las primeras oportunidades de consolidación democrática, la polarización política, la violencia social, la impunidad, la corrupción y la debilidad

¹ PNUD (2005): *El PNUD frente a los desafíos de la Paz y el Desarrollo. La experiencia de El Salvador (1992-2002)*, El Salvador.

² Para un análisis más exhaustivo ver Cuéllar Martínez, Benjamín (2005): "Los dos rostros de la sociedad salvadoreña", *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance.

institucional, así como la sostenida crisis económica, persisten conformando un peligroso cóctel de efectos conocidos, pero no deseados, que cuestionan su presunta metamorfosis (Montobbio: 1999). Más aún, en la actualidad El Salvador es un país sin guerra, pero también sin paz, siendo estadísticamente considerado el más violento de la América continental³. Paradójicamente, frente a la realidad política y social tan revanchista y confrontativa, no proliferan en la actualidad organizaciones de la sociedad civil que trabajen específicamente temas como el de la reconciliación, el perdón o la cultura de paz.

En el ámbito macroeconómico, con lo que respecta a los indicadores de desarrollo, y según los datos ofrecidos por el todavía más reciente *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el de 2005 (IDHES 2005), indica que el perfil que la pobreza sigue mostrando afecta mayoritariamente a la población rural, puesto que un 48,9% se encuentra por debajo de su umbral. Más aún, la pobreza extrema se concentra en la zona rural en un 22,3%, mientras que la pobreza relativa, a nivel nacional, se encuentra en un 25,7%. Todo esto tiene como resultado que en El Salvador, como también en el resto de Latinoamérica, la brecha de la desigualdad persiste y sigue siendo amplia. El dato que ofrece el IDHES 2005 es revelador: la razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población (ingreso familiar) es de 14,5.

Dentro del mismo orden, el Directorio Ejecutivo del FMI califica de “*notables*” las reformas estructurales ejecutadas durante esta última década en ámbitos como la liberalización del comercio, las privatizaciones y la reorganización de la política tributaria, la función pública y el sistema de jubilación⁴. Sin embargo, para el Banco Mundial “*a pesar de estos*

impresionantes logros, El Salvador lucha con muchos de los problemas que enfrentan habitualmente los países después de conflictos. Los indicadores de salud aún van a la zaga con respecto al promedio regional de Latinoamérica y el Caribe, el gasto social es bajo, y la violencia continúa después de la guerra civil”⁵. Entre las tareas pendientes que asigna este organismo financiero internacional a El Salvador, se encuentra la mejora de su competitividad para acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Como se observa, las relaciones del Gobierno de El Salvador con ambas instituciones pueden ser calificadas como buenas.

Fruto de estas reformas que terminamos de mencionar es que el perfil del país ha culminado su proceso de transformación, consolidando el paso de un modelo agro-exportador a otro sustentado en la industria textil, el sector financiero y las remesas, que para el 2006 constituyeron un aporte del 18,7% al PIB⁶. Pese al enorme caudal que estas suponen, hasta el momento no se ha logrado aprovecharlas para dinamizar la economía. Es más, tal y como apunta José Antonio Alonso al analizar la compleja relación entre emigración y desarrollo a través del *Dilema del prisionero*⁷, ofrece una primera respuesta a esta situación: “*La emigración* –que en El

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que la pobreza sigue afectando mayoritariamente a la población rural, puesto que un 48,9% se encuentra por debajo de su umbral

³ Las estadísticas existentes colocan a El Salvador como uno de los países en posguerra más violentos del mundo (Cruz: 2004). Ver PNUD (2004): “Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra”, *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*, El Salvador.

⁴ FMI Boletín. 14 de marzo de 2005. Volumen 34, número 4. Fondo Monetario Internacional. Sitio web: www.imf.org/imfsurvey

⁵ Fuente: Banco Mundial: “Reseña sobre El Salvador”. Sitio web:

⁶ Cifras preliminares según el Banco Central de Reserva de El Salvador. Sitio web: www.bcr.gob.sv

⁷ El citado dilema expone las problemáticas que se plantean cuando existen contradicciones entre las estrategias cooperativas resultantes frente a las individuales.

Salvador afecta ya a más de un cuarto de la población total– se convierte en la salida a una situación de carencia o necesidad cuando es poca la confianza que existe en las posibilidades de una acción coordinada que afronte el problema”⁸.

Por si no bastara con esto, siguen sin generarse empleos en la cantidad y de la calidad suficiente como para poder absorber a la población económicamente activa. De ahí que, como resaltara la Oficina Económica y Comercial de España en El Salvador “ante la desaceleración económica, tanto el FMI como el BM están aconsejando el aumento de la presión fiscal, la más baja de Centroamérica, para poder acometer un desarrollo sostenible y disminuir los índices de pobreza”⁹.

En el ámbito político, la consolidación democrática en El Salvador ha avanzado con las sucesivas elecciones que vienen teniendo lugar desde 1989. A partir de entonces, el partido político Alianza Republicana Nacionalista (en adelante ARENA) ha permanecido en la jefatura del Gobierno. Elías Antonio Saca, investido presidente el 1 de junio de 2004, es el cuarto y el más joven en la sucesión, consolidando con ello una hegemonía conservadora que alcanzará las dos décadas cuando expire su mandato.

No obstante, este continuismo en la ejecución de las políticas gubernamentales ha afectado la normal relación entre los tres Órganos del Estado. Los conflictos entre el ejecutivo y el judicial por la aplicación de la ley “antimaras”; los más de setenta vetos presidenciales del ejecutivo al legislativo durante la presidencia de Francisco Flores; o la prórroga del presupuesto del 2004 para el año siguiente ante la falta de acuerdo en la Asamblea Legislativa, son algunos de los ejemplos que han alimentado la rivalidad a la

ya de por sí confrontativa política salvadoreña. Debido a esta falta de consenso, que ha sido la tónica habitual desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en 1992, para el Banco Mundial (BM) estas condiciones bajo las cuales ha tenido que seguir funcionando El Salvador, “son signos de una democracia sana.”

Pero el hecho es que esta polarización de las relaciones partidistas ha llevado a la exclusión de una amplia franja social que no se encuentra o no se siente adecuadamente representada. De ahí que, tal y como señala el DEP (*Documento de Estrategia País de El Salvador 2005-2008* de la Agencia Española de Cooperación Internacional), el Estado sea incapaz de dar respuesta a las demandas básicas de la población más desfavorecida o de hacer efectiva la provisión de bienestar para la población salvadoreña emigrante “se ha desviado la atención y el interés de la población del quehacer institucional y se ha minimizado la participación ciudadana a través de grupos de sociedad civil”.

En otro orden y por lo que respecta al actual panorama electoral, –cuyo sistema sigue teniendo pendiente una urgente reforma tanto de su legislación como de las instancias encargadas de velar su cumplimiento (el Tribunal Supremo Electoral)– hay que decir que este no ha variado sustancialmente tras las elecciones legislativas y municipales celebradas en 2006. No obstante, los resultados muestran que la brecha entre hombres y mujeres en el terreno de la representación pública sigue siendo amplia. Para el caso de las alcaldesas, estas constituyen el ocho por ciento del mapa municipal. Y en cuanto a las diputadas, estas representarán en la nueva legislatura el dieciséis por ciento del Salón Azul¹¹.

⁸ Alonso, José Antonio (2004): “Emigración y desarrollo: implicaciones económicas”, publicado en *La Insignia*.

⁹ Oficina Económica y Comercial de España en San Salvador: *Informe Económico y Comercial El Salvador*, (actualizado en marzo de 2006).

¹⁰ Fuente: Banco Mundial: “Reseña sobre El Salvador. Avances en el desarrollo”. Sitio web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ELSALVADORINSPANISHEXTN/0,,menuPK:454654~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:454643,00.html>

¹¹ Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en el sitio web de La Prensa Gráfica www.laprensagrafica.com/especiales/2006/voto2006/mapa.asp
www.laprensagrafica.com/especiales/2006/elecciones/home/index.asp
www.laprensagrafica.com/nacion/diputadosxpartido.asp

Por último, sin duda, el mayor problema que enfrenta la gobernabilidad en El Salvador es el desmesurado y progresivo incremento de la violencia social en los últimos años, ocupando un destacado lugar la de género y especialmente la sexual e intrafamiliar. Según el Informe *Cuánto cuesta la violencia a El Salvador* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 2005, el Instituto de Medicina Legal registró en 2003 que 2.388 personas murieron por causa de la violencia común. Tal cifra equivale a una tasa de 36 homicidios por cada cien mil habitantes. Por todo esto, y como queda expresado en el documento citado, *“la percepción de inseguridad de la mayoría de la población, afecta a la vida cotidiana y a la calidad de vida de las personas, incidiendo negativamente en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática en el país”*.

Junto a esto, hay que tener presente que muchos de estos delitos permanecen en la impunidad. La urgente reforma del sector justicia, la descoordinación entre los organismos que conforman el Ministerio Público y la falta de apoyo presupuestario que necesitan, junto con algunas carencias en cuanto a los recursos humanos y técnicos se refiere, son algunos de los puntos pendientes en la agenda del fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin embargo, el legislador salvadoreño ha enfocado –con generalidad y en exceso– sus reformas sobre la legislación aplicable sin incluir hasta el momento en el análisis el organigrama y sistema de funcionamiento de los máximos responsables jurisdiccionales.

Por sorprendente que parezca, el tránsito de la violencia política a la social ha consolidado ya una respuesta cultural violenta frente a (o para resolver) los conflictos cotidianos. En la actualidad, la amenaza real más grande es la deslegitimación de la institucionalidad y el convencimiento ciudadano de resolver sus problemas o aplicar las leyes por su propia cuenta (Cruz: 2004). O como sostiene Rachel Sieder

al considerar que la historia de El Salvador se ha caracterizado por lo que podría denominarse como *“autoritarismo socialmente constituido”*, la amenaza también está en el hecho de que un amplio abanico de actores políticos y sociales considera desde hace tiempo que el abuso arbitrario del poder y de la violencia es aceptable o, al menos, normal¹². Si bien es cierto que la consolidación democrática necesita que sus dirigentes dejen de utilizar métodos extrajudiciales para proteger sus intereses, la realidad demuestra que pesan más los casi treinta años de violencia que los quince de democracia. Como ejemplo de esto, tal vez sirva el de las represalias tomadas por el asesinato de tres diputados salvadoreños en territorio guatemalteco (uno de ellos hijo del fundador del partido ARENA, Roberto D’Abuisson), donde un grupo paramilitar logró entrar hasta la celda de la prisión de máxima seguridad para vengar sus muertes.

Por tanto, el reto de revertir la cultura de la violencia por una de prevención de los conflictos y cultura de la paz, desde donde se pueda transmitir a la ciudadanía formas alternativas no violentas de gestionar y transformar los conflictos, no es prioritario, sino necesario. Y en esto tiene mucho que decir la estrategia armónica que adopten las grandes agencias donantes y los organismos multilaterales presentes en El Salvador.

¹² Barahona de Brito et al. (2002): “V. Políticas de guerra, paz y memoria en América Central”, *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Ciencia Política. Ediciones Istmo S.A.

SEGUNDA PARTE

La intervención de la Cooperación Española en El Salvador

Una vez presentado brevemente el marco referencial acerca de la situación en El Salvador para el análisis que nos ocupa, el turno le corresponde al papel desempeñado por la Cooperación Española durante todo este tiempo. Los insumos referenciales sobre los que trabajaremos son las sucesivas Comisiones Mixtas existentes entre ambos países. Este material, además de permitirnos observar la evolución de las políticas de cooperación, nos servirá de guía fundamental para, junto con el *Documento de Estrategia País para El Salvador 2005–08* (DEP El Salvador), evaluar la adecuación de las políticas españolas de cooperación en el terreno a las Directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo. Veamos, entonces, cuál es el resultado.

Inicios. Firma del Convenio Básico

El aspecto más destacado es la constitución de las relaciones de cooperación entre ambos países mediante un marco clásico de relaciones. Y pese a que El Salvador se encuentra sumido en su conflicto civil interno, no hay referencias a que la ayuda oficial destine alguna de sus partidas a esta circunstancia tan relevante. Las líneas de ayuda, en todo caso, tienen un marcado carácter asistencialista.

Asimismo, es preciso destacar que el inicio de esta etapa coincide con el de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, circunstancia que, como ya hemos señalado, permitirá observar la evolución de las relaciones bilaterales de cooperación hispano-salvadoreñas.

El 9 de junio de 1987 se firmó el *Convenio Básico de Cooperación Científico-Técnica* con El Salvador, que entró en vigor el 8 de junio de 1988. El *Convenio* estableció las bases de la cooperación científico-técnica entre España y El Salvador. Pese a que el país centroamericano se encontraba sumido en su conflicto civil interno, las líneas de trabajo que se propusieron muestran las áreas clásicas de trabajo que por entonces se desarrollaban. Entre las de cooperación figuraban las siguientes:

- a. El intercambio de misiones de expertos y cooperantes para ejecutar los programas y proyectos previamente acordados.
- b. La concesión de becas de perfeccionamiento, estancias de formación y la participación en cursos o seminarios de adiestramiento y especialización.
- c. El suministro de materiales y equipos necesarios para la ejecución de los programas y proyectos acordados.
- d. La utilización en común de las instalaciones, centros e instituciones que se precisen para la realización de los programas y proyectos convenidos.
- e. El intercambio de información científica y técnica, de estudios que contribuyan al desarrollo económico y social de ambos países y de trabajos y publicaciones sobre programas técnicos y científicos.
- f. Cualquier otra actividad de cooperación que sea convenida entre las partes, en especial las que se refieran al desarrollo integral de las poblaciones más atrasadas”¹³.

En dicho *Convenio* se acordó la creación de una Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación de carácter mixto, compuesta por representantes designados por ambas partes. En cuanto a sus funciones, enumeraba las siguientes:

- a. Identificar y definir los sectores en que sea deseable la realización de programas y proyectos de cooperación, asignándoles un orden de prioridad.

¹³ *Convenio Básico General de Cooperación Científico-Técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador*, de 9 de junio de 1987 y redactado en San Salvador. (BOE n. 268 de 8/11/1990).

- b. Proponer a los organismos competentes el programa de actividades de cooperación que deba emprenderse, enumerando ordenadamente los proyectos que deban ser ejecutados.
- c. Revisar periódicamente el programa en su conjunto, así como la marcha de los distintos proyectos de cooperación.
- d. Evaluar los resultados obtenidos en la ejecución de los programas y proyectos específicos con vistas a obtener el mayor rendimiento en su ejecución.
- e. Someter a las autoridades competentes para su posterior aprobación, la memoria anual de la cooperación hispano-salvadoreña que será elaborada por el coordinador general de la Cooperación Española en colaboración con los organismos de la parte salvadoreña.
- f. Hacer las recomendaciones que se estimen pertinentes para el mejoramiento de la mutua cooperación.

La coordinación y programación de la ejecución de las actividades recogidas en el *Convenio* corresponderían, en el caso de España, al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI), pudiendo ser asumidas esas atribuciones por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). A partir de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en noviembre de 1988, la gestión de las actividades recogidas en el *Convenio Básico* quedó dentro del ámbito competencial específico de este organismo autónomo, adscrito al entonces Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECI.

Asimismo, el 14 de febrero de 1995 se elaboró un *Acuerdo Complementario General del Convenio Básico*, para la financiación de los programas de cooperación sujetos al *Convenio*. Se estableció un sistema de cofinanciación o financiación coordinada, a través de un

Fondo Mixto de titularidad salvadoreña y gestión y ejecución compartida por medio de un Comité Gestor de composición paritaria¹⁴. Se estableció que las aportaciones al Fondo tendrían carácter anual y consistirían en “contribuciones dinerarias que permitirían, en función de las disponibilidades presupuestarias, dar cobertura a los programas y líneas de actuación aprobados en Comisión Mixta”¹⁵. La aportación española quedó fijada entre el noventa y el sesenta por ciento del importe total del Fondo, con carácter no reembolsable, mientras que la salvadoreña sería de entre un diez y un cuarenta por ciento del importe total. Se estableció también un Fondo de Contravalor en colones salvadoreños, constituido “como consecuencia de la ejecución de la ayuda al equipamiento, ayuda alimentaria, o cualquier otro mecanismo de cooperación susceptible de crear contravalor en moneda local”¹⁶. Este fondo sería gestionado por un Comité Binacional de composición paritaria coincidente con la del Comité Gestor del Fondo Mixto.

Primer Periodo (1991-1992)

La circunstancia fundamental de este período es la finalización del conflicto civil interno. Semejante variación en la situación de El Salvador, implicó una reformulación de las tareas programadas de la Cooperación Española para centrarlas exclusivamente en la participación de las tareas propias del posconflicto y construcción de la paz que ya hemos mencionado anteriormente. No hay que olvidar que España, si bien no participó de manera directa en la solución del conflicto, sí que tomó partido en las iniciativas del conocido como Grupo de Apoyo a Contadora (conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay a los que en un momento posterior se sumaron, entre otros, España y Portugal).

A diferencia de la etapa anterior, se determinan áreas fundamentales de intervención (desarrollo ins-

¹⁴ Véase Título III, arts. 10-15 del Acuerdo Complementario General (BOE n. 268 de 6/11/1996).

¹⁵ Véase *ibid.*, art. 13.

¹⁶ Véase Título IV, art. 16 del Acuerdo Complementario General (BOE n. 268 de 6/11/1996).

titucional y fortalecimiento democrático; desarrollo económico; y desarrollo social) y se prioriza su abordaje. Es meritorio destacar que desde el primer momento se buscó incidir en casi todas ellas.

Desde la fecha de la firma del *Convenio Básico*, la Cooperación Española con El Salvador ha ido evolucionando en función de las propias circunstancias del país y de su entorno. De este modo, en el periodo 1991-1992, estuvo centrada en el apoyo al incipiente proceso de paz. Para la consolidación y reforzamiento del mismo resultaba indispensable emprender la tarea de la reconstrucción nacional posconflicto. Sin embargo, El Salvador se enfrentaba a una dramática falta de recursos, que le impedía hacer frente a ese trabajo. Por esta razón, la cooperación internacional era considerada crucial e indispensable para la continuidad del proceso de paz.

Sensible a estas circunstancias, España presentó en diciembre de 1991 una *Propuesta de Cooperación*¹⁷ que trataba de dar respuesta a las citadas carencias. La *Propuesta* tenía como referente el *Plan de Reconstrucción Nacional* puesto en marcha por el Gobierno salvadoreño, en tanto en cuanto dicho *Plan* significase la existencia de un consenso entre las partes en conflicto. Además, la Propuesta española se orientaba a la integración de varias formas de cooperación: la cooperación bilateral oficial España-El Salvador, las ayudas a Organizaciones No Gubernamentales, la cooperación organizada por la Comunidad Europea (en especial, la derivada de las reuniones del modelo “San José”) y la adaptación de los proyectos en curso a nivel centroamericano a la realidad específica salvadoreña. Asimismo, se tendría en cuenta la cooperación descentralizada de la Administración Territorial española.

La Propuesta española destacaba tres vías de acción principales dentro de las cuales se organizarían los principales componentes de la ayuda:

A. Desarrollo institucional y fortalecimiento democrático:

1. Apoyo a la Asamblea Legislativa.
2. Asistencia al proceso electoral.
3. Fomento de la independencia del Poder Judicial.
4. Apoyo a los gobiernos locales (descentralización e integración y participación política de las poblaciones reasentadas).

B. Desarrollo económico:

1. Programas de crédito.
2. Equipamiento y reconversión industrial.
3. Constitución de un Fondo de Ayuda al Equipamiento.

C. Desarrollo social:

1. Área de salud: potenciación de la atención primaria.
2. Desarrollo rural: fomento del cooperativismo, asistencia técnica y créditos a los pequeños productores y cooperativas.
3. Reinserción y apoyo a refugiados, desplazados, repatriados y desmovilizados, en el marco de la Conferencia Internacional para los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA).
4. Desarrollo municipal: redes de saneamiento y agua potable, servicios públicos, etc (área vinculada a A4).
5. Ayuda alimentaria y ayuda de emergencia contra el cólera.

En este marco son de señalar los siguientes proyectos:

- Área de Desarrollo Institucional: destaca la donación de un millón de dólares en julio de 1992 a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya finalidad fue el establecimiento de la nueva Academia de Policía, donde habrían de formarse los futuros agentes de la Policía Nacional Civil (institución contemplada en los Acuerdos de Paz).

¹⁷ Propuesta de Cooperación Española en El Salvador (Diciembre de 1991). Documentación facilitada por la AECID y OTC en San Salvador.

En lo que se refiere al desarrollo del ámbito municipal, se emprendieron algunas acciones de particular relevancia:

- Se llevó a cabo un Proyecto de Formación/ Capacitación para Funcionarios Municipales y Líderes Locales (1 de julio-31 de diciembre de 1993), con el fin de fortalecer el régimen municipal, muy afectado por la guerra, y afianzar las prácticas democráticas en ese ámbito. Dentro del Proyecto se realizaron distintos cursos formativos especializados.
 - La AECID financió la realización del Seminario “Experiencias Organizativas del Instituto Salvadoreño de Educación y Asesoría Cooperativa ISEAC” (que se celebró del 9 al 11 de junio de 1992), dedicado al fortalecimiento organizativo de la empresa cooperativa agropecuaria y al incremento de su eficiencia productiva.
 - La ONG española Manos Unidas financió el Proyecto de protección ambiental y desarrollo pesquero del Desagüe de Guija, y contribuyó a la creación de la Asociación Cooperativa de Producción Pesquera y Agropecuaria de El Desagüe de R.L.
- Área de Desarrollo Económico: particularmente en lo referido al crecimiento y modernización industrial del país, destaca la creación de una Bolsa de Subcontratación Industrial en El Salvador y Costa Rica, financiada por la AECID.
- Área de Desarrollo Social: tiene un carácter muy variado, por la diversidad de los sectores a los que afecta. Se observa, no obstante, un amplio rubro dedicado a una cuestión particularmente candente en el periodo inmediatamente posterior a la firma del Acuerdo de Paz, la reinserción de refugiados, repatriados y desmovilizados:
- En abril de 1992, la AECID compró sesenta hectáreas de tierra en Suchitoto (departamento de

Cuscatlán) para el asentamiento de 113 familias repatriadas de Mesa Grande.

- En marzo de 1992 la AECID puso en funcionamiento el Programa de Emergencia para la Reinserción de Desmovilizados en la Agricultura. La finalidad del Programa era prestar apoyo a aproximadamente tres mil familias de combatientes desmovilizados (tanto del ejército como de la guerrilla) que deseaban reconvertirse en agricultores tras el abandono de las armas, y cuyo reasentamiento se ejecutó en el departamento de Usulután. El objetivo era poner a disposición de estas familias tierras de cultivo y medios técnicos y materiales para explotarlas. Este Proyecto se llevó a cabo en colaboración con la Comunidad Europea.
- En relación a la formación, cabe destacar también, al margen de la cuestión de la reinserción, el apoyo prestado por España a la enseñanza universitaria. En mayo de 1992 se hizo entrega de ayuda por valor de un millón de dólares a la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, para la puesta en funcionamiento del Instituto Centroamericano de Salud “Mártires de la UCA”.

En 1992 la AECID puso en funcionamiento el Programa de Emergencia para la Reinserción de Desmovilizados en la Agricultura. La finalidad del mismo era prestar apoyo a 3.000 familias de combatientes desmovilizados que deseaban reconvertirse en agricultores

Segundo Periodo (1993-1995)

Esta etapa trata de ampliar la cobertura de sus acciones de cooperación, continuando con el apoyo

a las labores de reconstrucción, refuerzo y desarrollo posbélico. La propia Comisión Mixta amplía sus facultades al reconocerse no sólo para cooperación científico-técnica, sino también cultural y educativa. A destacar es la consolidación de dos líneas que en la actualidad pueden considerarse como tradicionales de la Cooperación Española en El Salvador: se trata por una parte del impulso decidido y acompañamiento a las tareas de modernización del Sistema Judicial y por otra del apoyo al Tribunal Supremo Electoral.

Por otro lado, es importante destacar la inclusión dentro del área de 'Refuerzo institucional y apoyo al proceso de paz' de acompañamiento a dos instituciones creadas explícitamente en los acuerdos de paz: la Academia Nacional de Seguridad Pública, donde la asistencia técnica española es reconocida por el aporte fundamental que supuso en la definición de los principios sobre los que debe desarrollarse el nuevo cuerpo civil para la seguridad pública: la Policía Nacional Civil¹⁸. Y también, el apoyo a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos e, igualmente importante, a la reinserción social y productiva de los ex combatientes.

Junto a estas destaca también la colaboración con la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), mesa plural de cooperación política creada durante las negociaciones para supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados. Sin embargo, el rol de esta Comisión quedó entredicho por cuanto la fiscalización y la intervención de la sociedad civil quedaron anuladas de inmediato al permitir "sólo en calidad de observadores con acceso a sus trabajos y deliberaciones al Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL"¹⁹. Más aún, si por algo destacó también el proceso de paz salvadoreño, fue por aislar a las organizaciones sociales del mismo.

En lo concerniente al apoyo a las tareas de construcción de la paz, hay que volver a recordar un dato fundamental, que en apartados anteriores ya hemos comentado. Se trata de la opción tomada por el entonces Gobierno de El Salvador de aquietarse a las estipulaciones de disciplina macroeconómica dictadas por las grandes financieras internacionales. Fruto de estos contratos de transformación, los compromisos gubernamentales se centraron fundamentalmente en tareas de reconstrucción de infraestructuras, dejando que las donaciones internacionales asumieran costear el resto. Y todo esto en un momento de retirada de la financiación internacional²⁰.

Siempre en el marco del *Convenio Básico de Cooperación* de 1987, los días 18 y 19 de enero de 1993 tuvo lugar a II Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña de Cooperación Científico-Técnica y Cultural-Educativa. En las reuniones de esta Comisión Mixta, se examinaron los avances realizados en la cooperación hasta el momento y se establecieron los nuevos objetivos para los años siguientes.

En la Reunión de 1993 se elaboró un programa de cooperación de cara al futuro que fundamentalmente recogía el testigo de la labor realizada hasta el momento, procurando profundizarla y hacerla más específica en ciertos ámbitos. En líneas generales, se trataba de seguir contribuyendo al proceso de "fortalecimiento de la paz y la democracia mediante el desarrollo de proyectos de asistencia a instituciones democráticas y de atención a los sectores sociales más vulnerables"²¹. Las tres grandes áreas de trabajo definidas hasta ese momento (desarrollo institucional y fortalecimiento democrático, desarrollo económico, desarrollo social) aparecen definidas de manera más detallada, al fijarse siete grandes líneas de cooperación: reforzamiento institucional y apoyo al proceso

¹⁸ Ver Costa, Gino (1999): *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, El Salvador.

¹⁹ Ver IDHUCA (2002): *La agenda pendiente, diez años después (De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)*, UCA Editores. El Salvador.

²⁰ PNUD (2005): "El PNUD observó una clara disminución de la disponibilidad de fondos de cooperación a partir de 1994, cuando la atención de la comunidad internacional se centró en otros puntos conflictivos que emergían en el mundo", *El PNUD frente a los desafíos de la Paz y el Desarrollo. La experiencia de El Salvador (1992-2002)*, El Salvador.

²¹ Acta de la II Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña de Cooperación Científico-Técnica y Cultural-Educativa, pág. 1.

de paz, apoyo a procesos de industrialización, programa de desarrollo rural y recursos naturales, programa de salud, programa socio laboral y de educación, programa de ciencia e investigación y programa cultural y deportivo.

Los programas de acción prioritarios que nos interesan y que fueron acordados para estas líneas de cooperación son los siguientes:

1. Refuerzo institucional y apoyo al proceso de paz:

- **Academia Nacional de Seguridad y Policía Nacional Civil:** Se acuerda dar continuidad a la asistencia técnica y asesoramiento al nuevo cuerpo policial, de cara a su despliegue por todo el territorio nacional. También se mantiene la ayuda española en recursos materiales y humanos para el funcionamiento de la Academia de Seguridad. En este terreno, el apoyo procede del Ministerio del Interior español, y es desarrollado esencialmente por miembros de la Guardia Civil Española y del Cuerpo Nacional de Policía.
- **Procuraduría de Derechos Humanos:** Se acuerda continuar el programa de apoyo a esta institución ya emprendido, mediante la aportación de equipos audiovisuales e informáticos, el financiamiento para la realización de cursos y seminarios sobre derechos humanos y la dotación de material bibliográfico para el Centro de Documentación de la Procuraduría.
- **Tribunal Supremo Electoral:** Se decide reforzar el apoyo a esta institución de cara a las elecciones de 1994.
- **Modernización del Sistema Judicial:** La Corte Suprema de Justicia salvadoreña agradece a España su colaboración en este ámbito y solicitó su continuación, especialmente en los sectores de la medicina legal, formación de jueces y donación de equipos.
- **Secretaría de Reconstrucción Nacional:** España se comprometió a apoyar la labor de este órgano gubernamental, cuya misión es la

implementación del *Plan de Reconstrucción Nacional*.

- **Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ):** Colaboración con esta mesa plural de cooperación política creada por el Acuerdo de Nueva York de 25 de septiembre de 1991.
- **Apoyo a los refugiados y reinserción de excombatientes:** Se dispone reforzar la participación española en los proyectos de mejora de infraestructuras, diversificación agraria, capacitación y fomento del cooperativismo en los departamentos de Chalatenango y Usulután (zonas de reinserción de población desplazada y/o excombatientes). Estos proyectos se ejecutaron directamente por la AECID. Por otro lado, siguiendo las directrices marcadas en la Conferencia Internacional para los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) celebrada en San Salvador en marzo de 1992, la SECI informa de la reciente aprobación de proyectos por valor de seiscientos millones de pesetas (3,6 millones de euros aproximadamente), a ejecutar en El Salvador por ONG españolas.

2. Desarrollo rural y recursos naturales:

En este ámbito, cabe destacar en el periodo anterior la realización de los proyectos de la Cooperativa de Monte Mar (departamento de La Libertad) y la de San Luís Talpa (departamento de La Paz). Se acordó la ejecución de los siguientes programas para el periodo posterior:

- **Desarrollo Rural Integrado (DRI III) de San Hilario, La California (departamento de Usulután):** El objetivo es completar la integración de ciento cincuenta exguerrilleros con sus familias, y de sesenta lisiados de guerra a la actividad agrícola. Una vez asignadas las tierras a los beneficiarios y tras su puesta en cultivo, el siguiente paso sería la inversión en la producción de cultivos alternativos, regadío, vivienda y formación.

- **Plan de reforestación de tres comunidades de Chalatenango:** El objetivo es fomentar el cooperativismo agrario en las comunidades de San José de Las Flores, Nueva Trinidad y Arcatao, áreas muy afectadas por el conflicto, y llevar a cabo un desarrollo productivo ecológicamente sostenible y centrado en la reforestación de la zona.

3. Programa sociolaboral:

- **Reinserción de discapacitados:** Proyecto financiado por España y ejecutado en colaboración con la OIT.
- **Apoyo al cooperativismo:** Programa para el conjunto de Centroamérica ejecutado por la Comunidad Europea, con la aportación financiera y técnica de España.

También se incluyeron los programas de apoyo a procesos de industrialización; salud; educación, ciencia e investigación; y cultura y deportes,

Tercer Periodo (1995-1998)

En este nuevo ciclo, pese a que se producen cambios cuantitativos y cualitativos quedan consolidadas ya las grandes líneas de la Cooperación Española. Por un lado, se sigue brindando un comprometido esfuerzo a la transición democrática salvadoreña, ampliando la cobertura para la incidencia en la modernización de la administración de El Salvador y en el refuerzo de las necesidades sociales básicas. Como puede comprobarse, con cada ciclo los compromisos establecidos en las Comisiones Mixtas no dejan de aumentar.

Sin perjuicio de esto y como novedad principal de este tercer periodo, merece la pena destacar la incorporación del desarrollo municipal como elemento fundamental para la satisfacción de las necesidades sociales básicas. En esta ocasión también queda ya incluido el reconocimiento de la participación de la

cooperación horizontal y regional, en especial la cooperación descentralizada, tanto oficial como no gubernamental.

La III Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Salvadoreña se celebró en San Salvador los días 13 y 14 de febrero de 1995, donde se decidió concentrar las actividades en cuatro grandes áreas: modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas; educación, capacitación y formación de recursos humanos; modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras; y refuerzo de la cooperación cultural.

1. Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas:

1.1. *Apoyo a las instituciones creadas o reformadas por los Acuerdos de Paz:*

Se consideró prioritario el continuar contribuyendo al fortalecimiento de las instituciones creadas o reformadas en virtud de los Acuerdos de Paz, teniendo en cuenta el marco establecido por NNUU:

- **Academia Nacional de Seguridad y Policía Nacional Civil:** Se acuerda renovar la presencia de los profesores y asesores españoles, y facilitar asistencia técnica a unidades policiales como la de Planificación.
- **Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:** Se decide suscribir nuevos programas de formación de personal y de divulgación de los Derechos Humanos, en el marco del *Convenio* suscrito por la Procuraduría y el Defensor del Pueblo de España en 1992.
- **Modernización del Sistema Judicial:** Destaca la planificación de nuevos programas a desarrollar en la Escuela de Capacitación Judicial y la asistencia para la elaboración de nuevas normas.
- **Tribunal Supremo Electoral:** Se compromete asistencia técnica para la reforma de sistema electoral

y el perfeccionamiento de los sistemas de registro e identificación personal.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores:** Se apoyarán sus planes de modernización.

1.2. *Planificación urbana y gestión municipal:*

Se realizarán los programas siguientes:

- **Apoyo a la elaboración de Planes Estratégicos Urbanos:** a través de la ayuda directa a municipios, en colaboración con el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
- **Apoyo a la gestión municipal:** en el marco del Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica (DEMUCA), desarrollándose acciones en Suchiloto, La Unión, San Salvador, Sensuntepeque y Sonsonate.

1.3. *Apoyo a grupos especiales:*

Los grupos de especialización son: mujer, juventud, infancia, tercera edad, discapacitados, mutilados de guerra y drogodependientes. La Oficina Técnica de Cooperación continuó enviando a jóvenes graduados españoles que prestarán ayuda en los proyectos, dentro del Programa de Jóvenes Cooperantes.

2. Modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras

2.1. *Desarrollo del sistema financiero y creación de entidades de crédito local:*

La Cooperación Española se comprometió a prestar asistencia técnica y formación, de cara a la creación de entidades financieras de carácter local y a la integración de los pequeños ahorradores en el sector financiero formal.

2.2. *Programa de desarrollo integral para desmovilizados del ejército y el FMLN:*

En esta área se desarrollarán distintas acciones (en materia sanitaria, educativa y de capacitación técnica y agrícola) sobre la base del Programa de

Transferencia de Tierras pactado en los Acuerdos de Paz, con el objetivo de fomentar la inserción laboral y social de excombatientes. Se dio continuidad de este modo a los proyectos emprendidos en este sentido a raíz de la II Reunión de la Comisión Mixta.

2.3. *Fondo de Ayuda al Equipamiento (FAE):*

Se continuará la vía de acción emprendida en este ámbito tras la II Reunión de la Comisión Mixta.

2.4. *Ayuda alimentaria:*

Ambas Delegaciones coincidieron en la oportunidad de mantener la ayuda alimentaria. La Cooperación Española se comprometió a aportar 200 millones de pesetas (1,20 millones de euros) con cargo al presupuesto ordinario de la AECID en 1995.

Al margen de las cuatro líneas de cooperación bilateral prioritarias descritas más arriba, existen otras vías de cooperación de gran relevancia: se trata de la cooperación horizontal y regional, la cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la cooperación descentralizada, tanto oficial como no gubernamental.

A) Cooperación horizontal y regional: En este apartado cabe destacar las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la educación y la investigación, en especial la convocatoria de una serie de programas de becas realizada por el ICI a veces en colaboración con otros organismos. Entre esos programas destacan el Programa de Becas Mutis, el Programa General de Becas para Posgraduados, el Programa de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia – Ministerio de Asuntos Exteriores, el Programa de Sabáticos del MEC, el Programa Intercampus, el Programa Ibercomet, el Programa CYTED y los cursos multidisciplinares en el Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

Dentro de la cooperación horizontal y regional, la Cooperación Española se comprometió a mantener su apoyo a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, al Proyecto de Interconexión y Mejora de la Red Eléctrica Centroamericana (SIEPAC), a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y al Programa de Formación de Funcionarios Centroamericanos.

B) Cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas: Este tipo de cooperación multilateral se orienta al desarrollo de proyectos que fomenten la movilidad social y la vinculación de las sociedades iberoamericanas, mediante acciones específicas de desarrollo en los campos de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, etc. La III Reunión de la Comisión Mixta insiste particularmente en seguir respaldando los proyectos ya en marcha, como el CYTED, la Televisión Educativa y los Programas de Alfabetización.

C) Cooperación descentralizada oficial: Se trata de la contribución al desarrollo facilitada por Autonomías, Diputaciones Provinciales y Municipios españoles, con un volumen creciente en el monto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

D) Cooperación descentralizada no gubernamental: Bajo este capítulo se engloban las aportaciones realizadas por ONG, en muchas ocasiones en coordinación, y financiadas por la Administración Central.

También se incluyeron acciones en apoyo a la mejora del Sistema de Sanidad; la prestación social sustitutoria a cargo de jóvenes graduados; la mejora del Sistema Tributario; la modernización del Registro; el desarrollo de nuevas normativas en materia de Derecho Económico; la modernización del Ministerio de Trabajo; la vinculación de Fundaciones; la cooperación deportiva; la educación, capacitación y formación de recursos humanos; la implementación de cur-

sos para cuadros salvadoreños en España; la formación profesional y el apoyo a la Universidad de El Salvador; la modernización del sistema educativo y alfabetización de adultos; el apoyo a la formación empresarial y a la Cooperación Universidad-Empresa; la modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras; la cooperación aeronáutica; un programa de recursos naturales y medio ambiente; el desarrollo turístico; y el refuerzo de la cooperación cultural.

La consideración final recogida en el *Acta* de la III Reunión de la Comisión Mixta se refiere a la constitución de un Fondo Salvadoreño para la Cooperación Mixta España-El Salvador, que daría cobertura a los proyectos y acciones decididas por la Comisión. España aportaría el 85% del Fondo, mientras que el 15% correspondería al Gobierno salvadoreño. Para el año 1995, esto equivaldría a un monto de 204 millones de pesetas (casi 1,23 millones de euros) aportadas por España, frente a 36 millones aportados (algo menos de 0,22 millones de euros) por El Salvador.

Cuarto Periodo (1999-2004)

Cuando las relaciones de cooperación entre ambos países parecían contar con unas líneas de trabajo consolidadas, la vulnerabilidad geográfica hizo acto de presencia. Se trataba del Huracán Mitch y los estragos generados por las lluvias e inundaciones en 1998. Pese a ser el único país centroamericano sin costa atlántica los devastadores efectos también se hicieron notar. Por tanto, las circunstancias obligaron a reformular las agendas priorizando la acción humanitaria y la coordinación de ayudas para, en una etapa inmediatamente posterior, centrarse en las labores de reconstrucción.

Es importante destacar este aspecto porque si bien es cierto que la vulnerabilidad geográfica que padece El Salvador incide directamente sobre su vulnerabilidad social, también lo es que la reformulación en la priorización de las agendas de cooperación

por los desastres naturales desplazó en aquel momento la prioridad de los trabajos en la consolidación de la paz.

Sin perjuicio de estas circunstancias, merece la pena destacar también que en esta época también se aprobó la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Ley 23/1998 de 7 de julio) y el primer *Plan Director de la Cooperación Española 2000-04*.

La IV Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña tuvo lugar en España los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1999. Al igual que en el caso de la III Reunión, las Delegaciones se refirieron al proceso de globalización y a su incidencia sobre la cooperación entre España y El Salvador. Asimismo, se hizo obligada alusión al huracán Mitch y a sus devastadores efectos sobre El Salvador. Para paliar sus efectos, el Gobierno salvadoreño había presentado ya en mayo de 1999 ante el Grupo consultivo de Estocolmo un *Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación*; la Delegación Española se comprometió a apoyar las acciones desarrolladas en el marco de dicho *Plan*, con el fin de superar las vulnerabilidades sociales y económicas salvadoreñas, agudizadas por el paso del huracán y avanzar así en el terreno del desarrollo sostenible.

La preocupación del Gobierno salvadoreño por este último tema, el del desarrollo sostenible, le llevó a establecer una cuádruple alianza con la sociedad civil salvadoreña, que comprendía diferentes líneas de acción:

- Alianza por el trabajo: con líneas como el desarrollo agropecuario, de la pequeña y mediana empresa y de las exportaciones.
- Alianza solidaria: que comprende, entre otras, líneas de descentralización y fomento de la participación local.
- Alianza por la seguridad: incluyendo seguridad pública, jurídica, defensa y protección de la población civil frente a desastres naturales.

- Alianza por el futuro: que implica líneas de acción relativas al medio ambiente, la integración regional y la mejora de la calidad de la vida urbana.

La gran novedad para el periodo 2000-2004 por parte de la Cooperación Española fue la presentación de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Ley 23/1998 de 7 de julio), acerca de la cual el *Acta de la IV Reunión* afirma que "establece los principios, objetivos y prioridades de la política española en esta materia, así como la planificación de sus actuaciones a través de Planes Directores y Planes Anuales. El *Plan Director*, como elemento básico de esta planificación se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas, mientras que los *Planes Anuales* desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el *Plan Director*"²². Al respecto del *Plan Director* para el periodo 1999-2002, aún en preparación en las fechas de la celebración de la IV Reunión, el *Acta* señala una serie de prioridades sectoriales presentes en el *Plan Director*, a saber: cobertura de necesidades sociales básicas, educación y desarrollo, infraestructuras y tejido económico, medio ambiente, participación, desarrollo institucional y buen gobierno, prevención de los conflictos y construcción de la paz.

El Programa del Gobierno de El Salvador, con sus cuatro grandes alianzas, y el *Plan Director de la Cooperación Española* habrían de ser los dos ejes sobre los que se desarrollaría la cooperación bilateral a partir del año 1999, con las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento institucional para la consolidación de la democracia y la satisfacción de las necesidades sociales básicas:

Esta línea se encuentra estrechamente vinculada a las Alianzas Solidaria, por la Seguridad y por el Futuro incluidas en el Programa del Gobierno salva-

²² Acta de la IV Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña, pág. 3.

doreño. Su objetivo principal consiste en “consolidar y fortalecer la democracia y el Estado de Derecho en El Salvador”²³. Se destacaron las siguientes áreas:

1.1. Apoyo a la gobernabilidad:

Las principales acciones se orientarían a la continuidad de la Cooperación Española en su apoyo al desarrollo de la Policía Nacional Civil, la modernización de la Administración de Justicia y la reforma del Sistema Electoral, mediante asesoramiento en materia de cartografía electoral.

El Programa del Gobierno de El Salvador, con sus cuatro grandes alianzas, y el Plan Director de la Cooperación Española habrían de ser los dos ejes sobre los que se desarrollaría la cooperación bilateral a partir del año 1999

1.2. Administración pública:

Se decide mantener el apoyo a la modernización y profundización de las relaciones exteriores salvadoreñas, al perfeccionamiento de la Administración Tributaria, a la reorganización del Registro Mercantil y el Catastro y los programas de asistencia técnica y capacitación en materia socio-laboral (con asesoramiento experto de representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social español).

1.3. Refuerzo de la Administración Pública para la prestación de servicios sociales:

En este ámbito, se destacó la prioridad de reducir la vulnerabilidad de El Salvador ante las catástrofes naturales. Para ello se dispuso mantener el apoyo de España en las áreas de salud, educación, desarrollo local, vivienda y vulnerabilidad ecológica. Se hizo referencia a los éxitos conseguidos en el periodo anterior, como la construcción del Centro Nacional de Biológicos, el Programa de Alfabetización Básica de Adultos (enteramente asumido por el Gobierno salva-

doreño a partir de 1999) y la reducción de la vulnerabilidad ecológica, gracias a la asistencia de expertos españoles del Instituto Tecnológico Geominero Español. Las acciones para el periodo inmediatamente posterior incluirán proyectos de reconstrucción de edificios dañados, programas de gestión hospitalaria, programas educativos, fortalecimiento de las municipalidades y fomento de la participación local, capacitación de funcionarios locales y construcción de viviendas sociales, entre otros.

También se incluyeron las líneas de acción en educación, capacitación y formación de recursos humanos; desarrollo sostenible, medio ambiente y recursos naturales; y cooperación cultural.

Por otro lado, cabe destacar la cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas, con el mantenimiento del respaldo español a los proyectos puestos en marcha a raíz de Cumbres anteriores, como el CYTED, el CIDEU, el Programa de Becas MUTIS, etc. Al igual que en el periodo 1995-1998, se mencionó también la labor desarrollada por las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Municipios españoles (cooperación descentralizada), y por las ONG acreditadas por el Gobierno español, entre las que destacan Cruz Roja Española, las Fundaciones Largo Caballero, Cánovas del Castillo y Padre Arrupe, CUES, Entrepueblos, ACSUR-Las Segovias, Ayuda en Acción, Medicus Mundi, Manos Unidas, Intermón o Paz y Tercer Mundo, entre otras.

En cuanto a la financiación para el periodo 2000-2004, se acordó que podría ser directa (mediante la dotación presupuestaria anual de la AECID) o mediante Fondos de Contravalor como el Fondo de Ayuda al Equipamiento o los fondos destinados a seguridad alimentaria. Se estudió la posibilidad de recuperar el mecanismo del Fondo Mixto, utilizado en periodos anteriores.

Durante el periodo comprendido entre la IV y la V Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña se aprobaron 82 proyectos, con una dotación total de 28,3 millo-

²³ Ibidem.

nes de euros, procedentes de distintas fuentes de financiación.

Quinto Periodo (2002-2005)

La naturaleza fue quien en esta ocasión alteró, incluso, los ciclos habituales de la cooperación entre España y El Salvador. Los terremotos de 2001 implicaron un cambio radical y una completa estructuración de las prioridades. Algo que ya había sucedido apenas cuatro años antes, pero que ahora lo hizo con inusitada virulencia. Por tanto, y en esencia, las tareas de la cooperación gubernamental española se centraron en las ayudas posterremoto para la reconstrucción de infraestructuras y en la canalización y acompañamiento de las iniciativas realizadas por parte de la cooperación descentralizada, tanto oficial como no gubernamental.

La reflexión respecto a la preparación técnica con la que hay que contar para eventos de esta magnitud es evidente. Sin lugar a dudas, se necesita que el personal técnico, y en especial el de coordinación técnica, destinados a países reconocidamente vulnerables cuenten con formación especializada adecuada para que se generen unas capacidades de intervención y gestión en este tipo de desastres.

Por último, hay que destacar que a partir de este quinto periodo se incorporan las prioridades horizontales, algo que en el caso de la 'promoción de la igualdad entre hombres y mujeres influirá a corto plazo en el tratamiento de la prevención de conflictos y cultura de la paz. Asimismo, es necesario destacar que a nivel local, El Salvador vive uno de los momentos de mayor auge de la violencia social, con una media de 11 homicidios diarios.

La V Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña tuvo lugar los días 24 y 25 de abril de 2002 en San Salvador. Esta Reunión se convocó con carácter extraordinario, debido a que los terremotos que costaron la vida a 1.159 salvadoreños los días 13 de enero y 13 de febrero de 2001 obligaron a modificar la planificación prevista en la IV Reunión, cele-

brada en 1999. Simultáneamente, se conmemoraba en 2002 el décimo aniversario de la firma de los *Acuerdos de Paz de El Salvador*.

El monto total de las subvenciones que la AECID concedió a ONGD españolas para la realización de programas y proyectos en El Salvador ascendió a 6.961.712,61 euros en 2001.

El marco de la cooperación bilateral hispano-salvadoreña para el periodo 2002-2005 tendría dos vertientes. Por parte salvadoreña, seguiría en vigor el Programa de la Nueva Alianza, iniciado ya en el periodo anterior. A la cuádruple alianza trazada inicialmente (Alianza Solidaria, Alianza para el Trabajo, Alianza por el Futuro y Alianza por la Seguridad), se añadirían dos nuevos elementos: la consolidación de la estabilidad económica y el gobierno efectivo y participativo. Por parte española, el referente fundamental sería el I *Plan Director de Cooperación 2001-2004*, aprobado el 24 de noviembre de 2000. El I *Plan Director*, en sus prioridades geográficas, designó a Iberoamérica como área principal de la Cooperación Española, siendo El Salvador receptor prioritario y uno de los núcleos de la estrategia para Centroamérica. En el *Plan Director* se establecieron dos tipos de prioridades:

Prioridades horizontales (que formarán parte de todas las acciones de la Cooperación Española):

- Lucha contra la pobreza.
- Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.
- Medio ambiente.

Prioridades sectoriales (ámbitos en los que deberá concentrarse la Cooperación Española):

- Satisfacción de las necesidades sociales básicas.
- Inversión en el ser humano.
- Infraestructuras y promoción del tejido económico.
- Defensa del medio ambiente.
- Participación social.
- Desarrollo institucional y buen gobierno.
- Prevención de conflictos.

En cuanto a los instrumentos que se emplearán para dar satisfacción a estas prioridades, se hace referencia a cinco modalidades:

1. Proyectos y programas.
2. Cooperación técnica.
3. Ayuda alimentaria y humanitaria.
4. Alivio y condonación de la deuda externa.
5. Microcréditos (se dispone la creación de un Fondo de Microcréditos).

En esta V Reunión se estableció una serie de sectores de cooperación prioritarios, dentro de los cuales quedaban enmarcados los compromisos alcanzados de cara a los tres años siguientes:

1. Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno: Destacan en este terreno los compromisos suscritos en las siguientes áreas:

- *Sistema judicial*: Se dispone la realización de acciones encaminadas a la modernización del Ministerio Público Fiscal (en colaboración con la Fiscalía española) y de diferentes acciones de carácter formativo, como los estudios de posgrado en materia jurídica (con la colaboración de universidades españolas y salvadoreñas) y la formación de profesionales de la Justicia en la nueva Escuela de Capacitación Judicial.
- *Administración Pública*: La Delegación Española se comprometió a prestar su apoyo a los procesos de reforma administrativa, fiscal y tributaria, mediante programas de formación e intercambio de experiencias.
- *Seguridad ciudadana*: Dadas las altas cotas de delincuencia registradas en El Salvador, España consideró prioritaria la continuidad de su apoyo a la Policía Nacional Civil, mediante becas para cursos de formación organizados por el Ministerio del Interior español. Al mismo tiempo, se decide participar en las acciones preventivas en esta materia emprendidas por las autoridades salvadoreñas.

– *Sistema penitenciario*: En esta materia, la Cooperación Española se centró en el apoyo a la modernización del sistema penitenciario salvadoreño, el asesoramiento en el tema de infraestructuras y la formación de profesionales, mediante programas de becas y cursos impartidos por funcionarios del Ministerio del Interior de España.

– *Derechos humanos*: La principal novedad en el ámbito de la defensa de los derechos humanos sería la puesta en funcionamiento del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, financiado conjuntamente por la AECID y la Comisión Europea, ejecutado con el apoyo de la Universidad de Alcalá de Henares y la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, e inscrito en el marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO). Se decide continuar apoyando decididamente a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, en su calidad de institución emanada de los Acuerdos de Paz.

– *Municipalismo y descentralización*: Con el objetivo esencial del fortalecimiento municipal, se acordaron una serie de líneas de acción, destacando entre las mismas la promoción de las mancomunidades de municipios y el desarrollo de las capacidades organizativas y gerenciales de los municipios.

2. Promoción y fortalecimiento del tejido económico:

Los objetivos principales en este terreno son la dinamización de la economía y la reducción del desempleo, especialmente el que afecta a mujeres y jóvenes. Centrándose en las áreas geográficas a las que la Cooperación Española ha venido otorgando prioridad, las principales líneas de acción consistirán en la concesión de microcréditos, la cooperación empresarial con las PYMES, el impulso a actividades productivas y comerciales en distintas áreas (agricultura, comercio, pesca, fundamentalmente en la

región del golfo de Fonseca), y la creación de una estructura de servicios de empleo, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

3. Rehabilitación posterremoto:

A través de la AECID se donaron más de doce millones de euros, dedicados a ayuda de emergencia, labores de reconstrucción de la infraestructura de vivienda, escolar y de salud, prevención de riesgos sísmológicos y vulcanológicos y rehabilitación del patrimonio dañado.

También se destacó el trabajo en la Cobertura de las necesidades sociales básicas, en concreto del Fortalecimiento del sistema de salud y del de educación; así como en Inversión en el ser humano, en concreto en Patrimonio cultural y el Programa de becas, incluyendo Cursos intensivos de especialización técnica y el Programa de cooperación interuniversitaria y de Cooperación cultural; también se desarrollaron acciones en el área de Medio ambiente y recursos naturales.

En el marco multilateral son de destacar:

- **Programa de erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica (IPEC):** programa coordinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al que España contribuye financieramente.
- **Programa de salud en Iberoamérica:** programa ejecutado por la Organización Panamericana de Salud (OPS) y financiado por la Cooperación Española desde 1992, con aportaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo de España.
- **Programas de la Organización de Estados Americanos (OEA):** entre los que destaca el Programa de Desminado en Centroamérica, el apoyo a la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas (CICAD) y numerosas becas y cursos.
- **Programa de modernización de la Administración del trabajo de América**

Central: programa cofinanciado en 1998 por la AECID y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Además de estos programas, las Delegaciones firmaron el *Memorando de Entendimiento entre la Unión Europea y El Salvador* en marzo de 2001, en el cual se estipulaba que la cooperación comunitaria tendría una dotación de alrededor de sesenta millones de euros para el periodo 2000-2006.

A nivel estrictamente centroamericano, España ha venido participando también en diversos programas de cooperación regionales. Entre ellos son particularmente relevantes, por estar en sintonía con los criterios esenciales del *Plan Director de la Cooperación Española*, el Fondo español de Microcréditos en el Banco Centroamericano de Integración Económica y el proyecto desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente de España en colaboración con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Después de los terremotos de 2001, España donó más de 12 millones de euros a El Salvador. Estos fueron destinados a la ayuda de emergencia, a labores de reconstrucción de las infraestructuras y del patrimonio dañado, y a la prevención de riesgos sísmológicos y vulcanológicos

En cuanto a los instrumentos de financiación de la cooperación hispano-salvadoreña, el *Acta de la V Reunión* hace una exposición detallada de los mismos: “*En primer lugar, se contará con el mecanismo de subvenciones, instrumento central de la AECID; a esta se añaden las aportaciones de otros Ministerios e instituciones públicas a los Programas Bilaterales. Las Delegaciones decidieron reducir y ordenar el elenco de Fondos existentes hasta el momento, con el fin de sistematizar la gestión global. Así, el conjunto de Fondos se redujo a los siguientes: Fondo de*

Ayuda al Equipamiento, Fondo de Contravalor de Ayuda Alimentaria, Fondo Mixto y Fondo de Microcréditos”.

Sexto Periodo 2006-2008

Para el actual periodo, donde también hubo que hacer frente a situaciones de emergencias latentes por la tormenta tropical Stan en 2005, merece destacar el punto de inflexión que supone el todavía actual *Plan Director 2005-08* respecto a los condicionantes de armonización y coordinación entre donantes, algo que ha marcado el quehacer diario de los técnicos en terreno, y a las directrices de apropiación y alineamiento por parte de los donantes a las iniciativas impulsadas desde el país receptor. No obstante, estas medidas han sido lideradas fundamentalmente por los organismos multilaterales. Por tanto, la aplicación en el terreno de los cinco principios de París, tan mentados en el *Plan Director* vigente, ha puesto en evidencia la necesidad de contar con el liderazgo de algún actor de la cooperación. En el caso de El Salvador, se han visto resultados favorables en torno a la experiencia de las mesas de coordinación que el PNUD facilitó, organizadas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y coordinadas por el Gobierno de El Salvador.

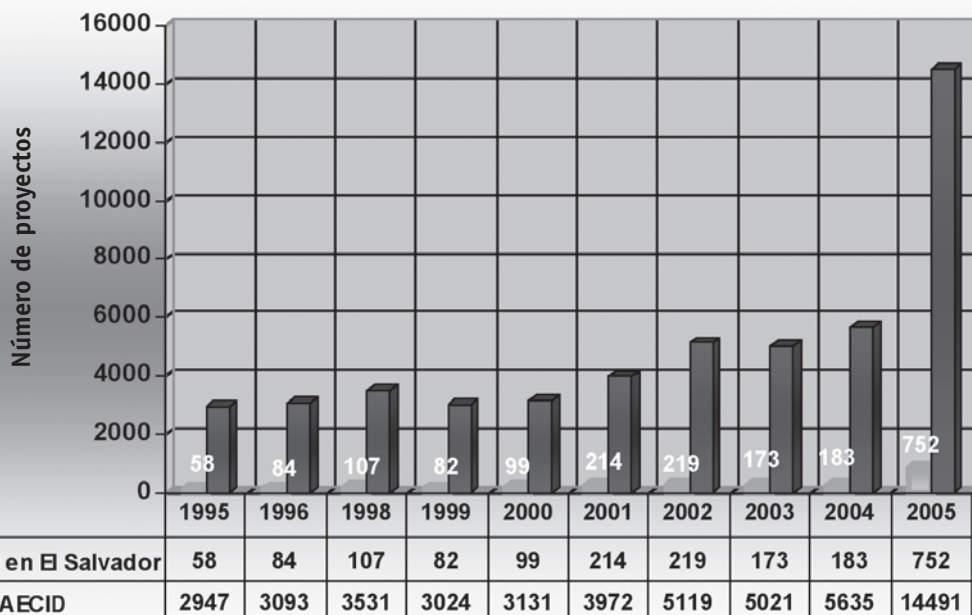
Por otro lado, es evidente el impacto que ha supuesto el lanzamiento del Programa Red Solidaria, que constituye lo más parecido a una estrategia para la reducción de la pobreza, siendo, además, la primera iniciativa gubernamental seria que tiene en

consideración esta problemática estructural que afecta gravemente a El Salvador. Las implicaciones y concordancias que ha generado este Programa para la Cooperación Española son notorias por cuanto que, pese a que no se comparten ciertos medios, existe una coincidencia en los fines que se persiguen. De ahí, que, pese a todo, su financiación ha supuesto la primera experiencia de aplicación de los denominados ‘nuevos instrumentos’ en El Salvador a cargo de la Oficina Técnica de Cooperación.

La VI Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña tuvo lugar el 25 de mayo de 2006 en San Salvador. En ella, España presentó el nuevo *Plan Director 2005-2008*, aprobado en noviembre de 2004. El II *Plan Director* es la herramienta básica de planificación cuatrienal, y en él se recogen las líneas, directrices, objetivos y prioridades de la Cooperación Española. El II *Plan Director* vuelve a otorgar a El Salvador carácter de país prioritario, lo cual queda reflejado en el *DEP 2005-2008*, cuya misión consiste en desarrollar y aplicar a El Salvador los principios fijados en el *Plan*.

Como en los periodos anteriores, en la etapa 2005-2008 la Cooperación Española incorporó las vertientes de cooperación bilateral, cooperación multilateral, cooperación regional (tanto enfocada al área centroamericana, en colaboración con otras Administraciones españolas, y como al conjunto de Iberoamérica, en virtud de los programas derivados de las Cumbres Iberoamericanas), cooperación descentralizada oficial (procedente de las Administraciones territoriales españolas) y no oficial (ONGD).

COMPARATIVA DE PROYECTOS



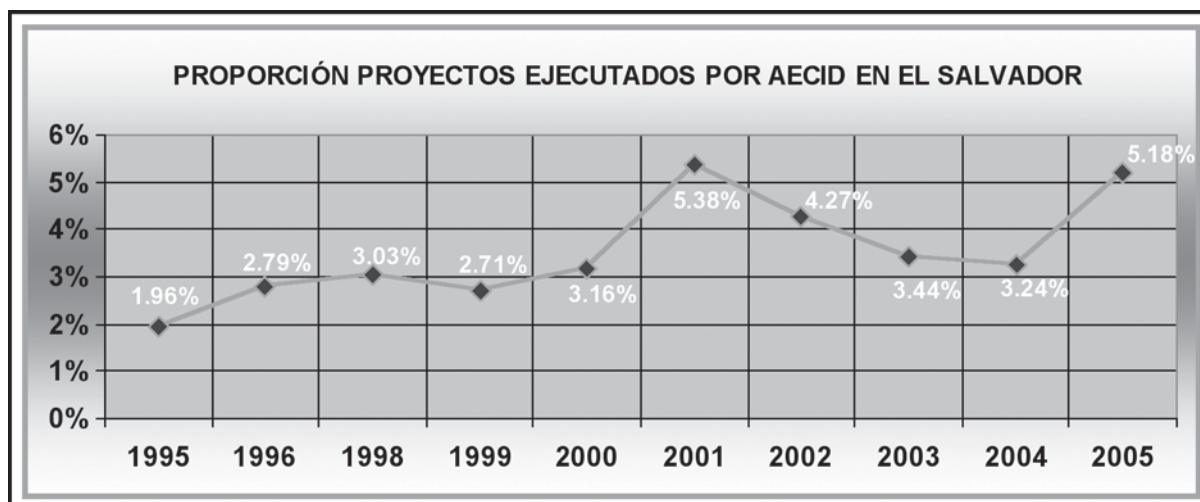
■ Proyectos AECID en El Salvador ■ Total proyectos AECID

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos contenidos en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, www.maec.es
Aclaración: En el momento de elaborar este Cuaderno no se encontraban disponibles los datos de 1997.

En resumen, puede afirmarse que de los enfoques meramente asistencialistas de las primeras ayudas se ha ido evolucionando hacia otros más completos y complementarios con las circunstancias y planificaciones singulares desarrolladas por el país socio, en este caso El Salvador. Y sin perjuicio de la consolidación en las líneas de trabajo por parte de la Cooperación Española, éstas se han visto afectadas y condicionadas por dos circunstancias o aspectos que es preciso resaltar:

Por un lado, la alta vulnerabilidad que padece El Salvador. En especial por la sucesión de desastres en

un periodo de tiempo relativamente corto para eventos de esta naturaleza. Y llegados a este punto, es importante volver a insistir en la necesidad de contar con una adecuada formación y capacidades en la gestión de la ayuda humanitaria y alimentaria en terreno. Y por el otro, la puesta en práctica por parte de agencias gubernamentales y organismos multilaterales presentes en El Salvador de mecanismos de coordinación y armonización de sus políticas con el Gobierno salvadoreño. En especial, o coincidente en el tiempo con el lanzamiento del Programa Red Solidaria por parte de la administración del Presidente Elías Antonio Saca.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos contenidos en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, www.maec.es
 Aclaración: En el momento de elaborar este Cuaderno no se encontraban disponibles los datos de 1997.

Y en lo que respecta al balance en el sector de prevención de los conflictos y cultura de la paz, es pertinente tener como guía las ***Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo***. De este modo, podremos comprobar como durante casi la mitad del periodo de relaciones de cooperación hispano-salvadoreñas se ha trabajado decididamente en este sentido. Buena parte de los principios, líneas y acciones que se proponen en ellas están contempladas por las de la Cooperación Española en El Salvador, o cuanto menos han tomado similar dirección. Así, en esencia se ha querido impulsar la transición democrática a través del fortalecimiento del Estado de Derecho, del desarrollo de su tejido socioproductivo y de acompañar los procesos de descentralización, entre otras acciones.

Sin embargo, de un lado, las emergencias naturales opacaron temporalmente la atención sobre la violencia social; y de otro, pese a los esfuerzos sostenidos a los largo del tiempo por la Cooperación Española, la realidad salvadoreña ha transcurrido por otros derroteros, como ya hemos expuesto anteriormente. Se ha querido analizar y enfrentar la gravedad de la violencia social en la que vive El Salvador como de una crisis de gobernabilidad y se le ha incorporado la perspectiva de género (que sin duda ha permitido tener un mayor contacto con la realidad de la

violencia social a través de la que padecen especialmente las mujeres), pero la crisis continúa y el *“legado de la violencia”*, como identifica el CAD en las *Directrices* que venimos utilizando para este análisis, permanece.

Entonces, ¿cómo mejorar el impacto y la coherencia? ¿Se ha identificado adecuadamente la raíz de los conflictos que actualmente padece el país y su población? ¿Es posible potenciar la eficiencia y obtener resultados cuantificables con una calidad mejorada? ¿Están realmente adaptadas las herramientas de la Cooperación Española a situaciones o a países con una situación de violencia sostenida más allá de la propia generada por un conflicto interno, regional o internacional?

Reformulación del modelo de intervención

Como señalábamos antes, es evidente la aportación de la Cooperación Española a la paz en El Salvador. Negar lo contrario sería absurdo. Ahora bien, ¿es pertinente el abordaje mediante el cuál se ha realizado? ¿Se han identificado las causas originarias del conflicto violento y social que actualmente padece El Salvador? ¿Se están utilizando plenamente

las herramientas de las que se dispone en el terreno? En estos casos, la respuesta puede ser tan rotunda como la de antes. Pero veamos algunas de las razones fundamentales a estas dudas que planteamos:

En primer lugar, El DEP (como el *Plan Director* también) señala que el objetivo estratégico principal de la Cooperación Española consiste en “*contribuir a la reducción de la pobreza, al enriquecimiento de las capacidades humanas y al fortalecimiento de las instituciones públicas nacionales y regionales a través de programas de desarrollo sostenibles y equitativos entre los géneros*”. Es obvio, o por lo menos la conflictiva situación salvadoreña lo pone en evidencia, que con este marco conceptual como referente las actuaciones de la Cooperación Española queden, en lo que al **sector de prevención de los conflictos y cultura de la paz**, incompletas o no se sepa cómo abordarlas desde una perspectiva integral e integradora.

El ejemplo de los altos índices de violencia puede ser muy ilustrativo para exponer esta justificación. Así, según los vigentes principios y herramientas disponibles por la Cooperación Española, se trata de un problema de derechos humanos, de corrupción e impunidad, así como también delincuencia y que tiene por objeto en muchas ocasiones a las mujeres, además de afectar a la gobernabilidad del país. Por tanto, el camino idóneo sobre el que incidir y contribuir es el de seguir fortaleciendo a las instituciones del Estado de Derecho pertinentes. Por consiguiente, y a pesar de los esfuerzos, el problema persiste.

Sin embargo, desde una perspectiva propia del desarrollo humano y de la seguridad humana, o desde las propias *Directrices del CAD*, las situaciones de violencia crónicas facultan un abordaje integral y horizontal. Ya no se trata de incidir únicamente en la estructura piramidal del Órgano Judicial o en las capacidades de los técnicos del sector justicia, sino de asegurar las condiciones necesarias para que las ciudadanas y ciudadanos puedan desarrollar sus opciones de vida. ¿Qué significa esto? Que el “*lega-*

do de la violencia” –como lo define el propio CAD– evidencia que el principal problema social es el de la convivencia.

Por tanto, los objetivos específicos se deben centrar en seguir fortaleciendo el Estado de Derecho y en garantizar el respeto de los derechos humanos, pero también en ofrecer modelos alternativos concretos de convivencia y de gestión, y de resolución de los conflictos de forma no violenta. Trabajar por consolidar una cultura de la paz que logre gestionar (y si puede transformar) los conflictos que afectan de manera negativa a los procesos de desarrollo. Uno de los principios básicos sobre los que se sostiene este modelo de intervención es el que defiende que los ciudadanos y ciudadanas, con su diversidad de conocimientos y aptitudes profesionales, son tan aptos como los sistemas gubernamentales para analizar y tratar el conflicto²⁴.

Por consiguiente, la intervención en materia de seguridad para la población deviene prioritaria, o cuanto menos estratégica, considerándolos no ya como objeto de los delitos (tal es el caso de las mujeres en los de género), si no como sujetos protagonistas en la prevención y gestión de los conflictos y el desarrollo de la cultura de la paz. Sorprendentemente, el *DEP 2005–08* reconoce, por un lado, que el desmesurado y progresivo incremento de la delincuencia violenta en los últimos dos años es “*el mayor problema que enfrenta la gobernabilidad en El Salvador*”. Y por el otro, que se ha llevado a

Los objetivos se deben centrar en seguir fortaleciendo el Estado de Derecho y en garantizar el respeto de los derechos humanos, pero también en ofrecer modelos alternativos de convivencia y de gestión, y de resolución de los conflictos

²⁴ Farré Salvà, Sergi (abril 1998): “La diplomacia ciudadana”, *Revista El Ciervo* n° 565, España.

cabo una definición de intervención que integre a todos los sectores del *Plan Director "a excepción de la 'Prevención de Conflictos y construcción de la paz'"* (página 26). Todo esto supone que, además de los esfuerzos que se están haciendo en el área de Gobernabilidad, y con el imprescindible aporte de la perspectiva de género, de apoyo a las estructuras y al personal perteneciente a las distintas áreas de la prevención del delito y el Órgano Judicial, se deba incorporar una nueva perspectiva que termine por ofrecer un abordaje integral.

Las propuestas más recientes se centran en la inclusión de las siguientes acciones:

- diseño e implementación de observatorios del crimen y la violencia.
- diseño de campañas para enfrentar algunos de los factores de riesgo conducentes a la violencia, como el abuso del alcohol, el uso de drogas y el porte de armas.
- las intervenciones para la recuperación de espacios urbanos deteriorados.
- la profesionalización y modernización de los cuerpos policiales, que promueva, el trabajo en colaboración con las comunidades y el desarrollo de nuevos mecanismos para promover la participación de las comunidades hostiles a la presencia policial.
- la creación de comité comunitarios de monitoreo del crimen, y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- la creación y adaptación de estaciones de policía para atender de forma más adecuada a las víctimas de violencia doméstica²⁵.

Y como iniciativas más visibles en El Salvador se encuentran en la actualidad, por ejemplo, el Programa Sociedad Sin Violencia que viene desarrollando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador desde hace más de ocho años. Su proyecto "Municipios libres de armas" supo-

ne una propuesta pragmática, concreta, horizontal y descentralizada de enfrentarse a la alta tasa delictual salvadoreña. Su valor añadido radica no ya sólo en incidir directamente en la reducción de la tasa de homicidios de poblaciones altamente violentas, sino en transmitir a los habitantes de ese municipio en concreto los beneficios del abandono de las armas (principalmente las ligeras) como medio para resolver los conflictos.

Del mismo modo se deben fortalecer e impulsar propuestas que ofrezcan alternativas inclusivas para los jóvenes, agrupados en "maras" o pandillas. El acento en la inclusión no es baladí, dado que las iniciativas gubernamentales que se han puesto en marcha han buscado aumentar la exclusión y el rechazo. Es importante destacar, dado el fenómeno regional (e incluso hay quienes afirman que global) de la violencia juvenil organizada, que en la actualidad existen muy pocas iniciativas de intervención debido a la estigmatización que padece este colectivo, así como menos aún las que han sido exitosas. El objetivo sería, por tanto, seguir aportando herramientas de análisis que potencien y mejoren la intervención con las "maras" o pandillas, pero sin dejar de lado el trabajo directo.

Y también otros casos que, a parte del trabajo con colectivos excluidos, se dirijan a ofrecer servicios en el área de arbitraje y mediación. Es el caso del "Proyecto Mediación" de la Procuraduría General de la República, que pretende, mediante la oferta de la mediación asistida, transmitir a la población nuevas herramientas para la gestión alternativa de los conflictos. También es el caso de los proyectos de diferentes organizaciones sociales locales para que, a través de la educación en la cultura de la paz, se puedan llegar a ofrecer alternativas a la imperante cultura de la violencia.

Y en segundo lugar, no hay que olvidar que la propia configuración del mismo DEP *"está orientada*

²⁵ Carrillo-Florez, Fernando: "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso". *Pensamiento Iberoamericano* n° 0. 2007/1, *Revista Bianaual*.

a facilitar la coherencia y una fluida interacción entre sus diversos actores, evitar duplicidades, aumentar el impacto y facilitar sinergias y complementariedades entre ellos”²⁶. Esta labor resulta imprescindible, puesto que el *II Plan Director* (2005–08) establece una serie de criterios básicos de intervención, entre los que destacan “la promoción de la concertación y armonización con otros donantes, el alineamiento con las políticas de los países receptores (socios), la mejora en la asignación de la ayuda, el incremento de la cantidad de la AOD, la mejora en la calidad de la gestión de la ayuda y la importancia de las actuaciones de educación y sensibilización de la sociedad española en materia de cooperación para el desarrollo”²⁷.

No obstante, y a pesar de todos estos esfuerzos realizados por mejorar la calidad de la ayuda, la serie de acuerdos internacionales de Roma, París y Marrakech pone de relieve la necesidad de adecuar lo antes posible presupuestos y capacidades administrativas y humanas. El caso de España puede servir para ejemplificar tal situación. Si bien es cierto que algunas reformas ya se encontraban en la lista de espera o responden a consideraciones que forman parte de la esfera de los compromisos políticos, también lo es que las iniciadas en 2004 se alinean con estos acuerdos internacionales suscritos. Desde el progresivo incremento del porcentaje del PIB de la AOD, (pasando por: 1) el acuerdo de aportación voluntaria al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2) las iniciativas de canje de deuda ya efectuadas, 3) la reforma interna de la Agencia Española de Cooperación Internacional en marcha, y 4) la capacitación y fortalecimiento institucional de las personas e instituciones encargadas de gestionar los diferentes ámbitos e instrumentos de la ayuda) hasta la inclusión de los “nuevos instrumentos” en el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

Como ya hemos comentado, los obstáculos creados por la burocracia de las ayudas han ralentizado, e incluso en algunas ocasiones imposibilitado, su ejecución. Y pese a que en muchas circunstancias se realizan denodados esfuerzos personales, estos no serán suficientes mientras los cambios no se hagan efectivos en las estructuras de las agencias y organismos multilaterales. Por si no bastara con esto, las trabas de las respectivas agendas políticas y los circunloquios administrativos de los países socios, junto con las resistencias ofrecidas por los bloques hegemónicos empresariales de turno²⁸, merman o ralentizan las posibilidades de desarrollo. Y esta situación en el caso salvadoreño es más que evidente. “El éxito de una empresa está casi garantizado si pertenece al bloque, porque recibe su apoyo y también el del Gobierno. Con este respaldo, las empresas del bloque acaban imponiéndose a su competencia, en los diferentes mercados, muchas veces a través de medios ilícitos o incluso ilegales”²⁹.

Por todo ello, es importante reflexionar críticamente acerca del aplazamiento de la intervención o falta de apoyo a iniciativas exitosas en esta materia sectorial de la prevención de los conflictos y la cultura de la paz, por la ausencia de una estrategia sectorial que estableciese unos lineamientos claros. El reciente rumbo tomado por la cooperación internacional ya no permite más deslices. Las exigencias de coordinación y armonización entre donantes, y de alineamiento y apropiación por parte del país socio correspondiente, aparte de servir como acicate para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones en el terreno, deberían haber podido coadyuvar a paliar la inaplicación de estrategias sectoriales, como la de prevención de los conflictos y cultura de la paz.

Hasta ahora cada agencia había trabajado en función de su momento evolutivo e interés estratégico, desarrollando para ello sus propios marcos concep-

²⁶ Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña, pág. 2. Documentación facilitada por la AECID.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ver “El lastre de América Latina”, *El País* 14/01/2007.

²⁹ Editorial. “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño. Número monográfico”. *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)* Yo lo sustituiría por “cabe destacar”.

tuales y programáticos, así como sus propias herramientas de gestión. Esto ha reflejado la imagen de una desafinada orquesta del desarrollo. Más aún, la ausencia de una dirección clara dificulta la obtención de una interpretación grupal de los resultados que las intervenciones obtienen en el terreno. Desarrollar o incorporarse a este tipo de herramientas significaría la creación de un lenguaje armónico cuantificable que permitiría identificar avances, aprender lecciones y, sobre todo, mejorar el impacto de los esfuerzos invertidos. Eso sí, los esfuerzos deben contar con el liderazgo claro de algún actor de la cooperación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El Salvador es todavía a día de hoy un país en vías de consolidar su democracia, institucionalmente débil y con una sociedad sumida en la violencia social. Las próximas elecciones en marzo de 2009 suponen ya el objetivo de trabajo y confrontación entre las distintas fuerzas políticas y sociales, mientras persiste la impunidad, la corrupción, las relaciones autoritarias y el machismo.
- Después de veinte años de relaciones bilaterales de cooperación entre El Salvador y España sus relaciones están consolidadas. En lo que toca a España puede considerar su evolución en cuatro fases diferenciadas: una, la de inicio; dos, la de participación directa en la fase de posconflicto y construcción de la paz; tres, la de las catástrofes naturales (huracán Mitch y terremotos de 2001) que implicó una reformulación y atención temporal a nuevas eventualidades, especialmente de reconstrucción; y cuatro, la actual, en la que existe una coincidencia en los fines perseguidos de erradicación de la pobreza, en concreto con el Programa Red Solidaria.
- El caso salvadoreño demuestra que en sociedades posconflicto o de consolidación democrática la búsqueda de mayores niveles de bienestar y de seguridad son aspectos claves en la agenda de todas las personas que la conforman. Por ello, mantener como objetivo final de la Cooperación Española el de la lucha contra la pobreza impide realizar un abordaje integral en las acciones de cooperación con este país centroamericano.
- Los objetivos específicos se deben centrar en fortalecer el Estado de Derecho, garantizar el respeto de los derechos humanos, pero también en ofrecer modelos alternativos concretos de convivencia y de gestión y resolución de los conflictos de forma no violenta. Trabajar por consolidar una cultura de la paz que logre gestionar (y si puede transformar) los conflictos que afectan de manera negativa a los procesos de desarrollo.
- Uno de los principios básicos sobre los que debe sostenerse este modelo de intervención es el que defiende que los ciudadanos y ciudadanas, con su diversidad de conocimientos y aptitudes profesionales, son tan aptos como los sistemas gubernamentales para analizar y tratar el conflicto.
- Tal y como ha quedado demostrado, es necesario mejorar la capacidad diagnóstica de los *Documentos de Estrategia País*, incluyendo un apartado sectorial para la prevención de los conflictos y cultura de la paz. Del mismo modo también, se debería dar mayor reflejo al fenómeno de la violencia social, que esté instalado ya culturalmente, para poder ofrecer aportes alternativos desde la cooperación para el desarrollo.
- Las exigencias de coordinación y armonización entre donantes, y de alineamiento y apropiación por parte del país socio correspondiente, aparte de servir como acicate para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones en el terreno, deberían haber podido coadyuvar a paliar la inaplicación de estrategias sectoriales, como la de prevención de los conflictos y cultura de la paz.
- Las propuestas más recientes en materia de Seguridad Pública, aparte de trabajar sobre estrategias sectoriales consolidadas (fortalecimiento del Estado de Derecho y respeto de los derechos y combate a la impunidad) se centran en acciones para el estudio del fenómeno de la violencia; en impul-

sar campañas para hacer frente a los principales factores de riesgo que conducen a la violencia (alcohol, drogas y armas de fuego); también en la recuperación de espacios urbanos; y en impulsar la proximidad policial a las comunidades afectadas y con comunidades hostiles.

- En lo relativo a la preparación técnica en Oficinas Técnicas de Cooperación como la de El Salvador o similares, es evidente que no se puede predecir la escalada o el descenso de la violencia social y mucho menos aún de los próximos fenómenos naturales generadores de desastres. Pero es obvio que no se puede seguir dependiendo de los perfiles determinados de los técnicos, gestores y coordinadores de la Cooperación Española para optar por su destino. Es necesario ofrecer una formación específica, en especial cuando se trata de países con un alto índice de vulnerabilidad reconocido.
- Por otro lado, el desarrollo de la red de acción humanitaria no debe comprender únicamente el desarrollo y fortalecimiento de su sede central, sino también fortalecer los conocimientos técnicos y el manejo de herramientas específicas para las emergencias por parte del personal expatriado. La sucesión de destinos exige una formación consolidada en esta área.
- En el caso de no poder crear esa infraestructura formativa es esencial que en destinos de alta vulnerabilidad o diagnosticados como conflictivos se reciba, antes de la ocupación de la plaza o al comienzo del desempeño de la misma, este tipo de formación.
- La experiencia ha demostrado que en razón del rol de coordinación que se exige al máximo responsable de la Cooperación Española en el terreno, recae sobre éste la responsabilidad de liderar las acciones e imprevistos en situaciones de emergencia. Además de reforzar a la coordinación y para no generar dependencias, es preciso consolidar este sector en las OTC.
- Con el objetivo de dar coherencia interna a la línea sectorial de prevención de los conflictos y cultura de la paz es, por otro lado obvio que también se deben fortalecer las habilidades para la gestión del

conflicto al interior de las oficinas. No olvidemos que estamos ante grupos humanos en los que se quiera o no siempre va a haber conflictos. De ahí que sea preciso también el potenciar las capacidades gerenciales y directivas.

- De acuerdo a las *Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo*, en El Salvador se podrían impulsar y fortalecer las siguientes líneas y acciones:

- Lo primero que todo, es que es obvio que hay continuar con las líneas consolidadas de cooperación de fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho. En concreto con las líneas correspondientes a las fuerzas de seguridad pública, política penitenciaria, respeto de los derechos humanos y combate a la impunidad y corrupción. Además, si existen capacidades locales en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, habrá que respaldarlas en lo posible.
- Pero al mismo tiempo, se trata de abrir nuevos espacios de intervención para la Cooperación Española:
 - Contribuir al desarrollo y consolidación de programas liderados por organismos multilaterales que promuevan el paradigma de la seguridad humana, bajo las nuevas conceptualizaciones para la seguridad pública.
 - Contribuir al fortalecimiento de iniciativas para la inclusión social de grupos de jóvenes organizados en "maras" o pandillas.
 - Financiar campañas o actos de promoción de recuperación de espacios urbanos y de convivencia cultural no violenta.
 - Potenciar mecanismos oficiales alternativos de gestión alternativa de los conflictos por medio del arbitraje y la mediación.
 - Si existen capacidades locales para la resolución alternativa de los conflictos, respaldarlas en lo posible y garantizar que no queden desplazadas.

- Impulsar y promocionar las iniciativas educativas para la formación en cultura de paz en El Salvador.
- Apoyar la investigación del fenómeno de la violencia en El Salvador.

Y, como corolario, una última recomendación contenida en las *Directrices del CAD* para este sector: la de que “es necesaria una estrecha cooperación de todos los instrumentos de política exterior (diplomacia, fuerzas armadas, comercio y cooperación para el desarrollo), basada en sus ventajas comparativas respectivas, para garantizar la coherencia y la coordinación”.

Referencias bibliográficas

- Alberdi, J. y Bidaurrazaga, E.: *Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA.
- Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, “Las Dignas”; Centro para la Defensa del Consumidor, CDC; Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas”, IDHUCA (noviembre de 2005): *El Salvador por dentro. Juicio al modelo 1989–2005*, Diakonia Suecia. El Salvador.
- Barahona de Brito, A., Aguilar Fernández, P. y González Enríquez, C. (eds.) (2002): *Las Políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Ediciones Istmo, S.A., Colección Fundamentos nº 207.
- Cardenal Izquierdo, Ana Sofía (mayo 2002): *La democracia y la tierra. Cambio político en El Salvador*, Siglo Veintiuno de España Editores, Centro de Investigaciones Sociológicas, colección Monografías nº 187. Madrid, España. Primera edición.
- Cardenal, Rodolfo (2001): *Manual de Historia de Centroamérica*, UCA editores, San Salvador, El Salvador. Cuarta edición.
- Costa, Gino (1999): *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador.
- Ellacuría, Ignacio (1993): *Veinte años de historia en El Salvador (1969–1989). Escritos políticos II*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador.
- Ellacuría, Ignacio (1993): *Veinte años de historia en El Salvador (1969–1989). Escritos políticos III*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador.
- Galtung, Johan (1998): *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz Gernika Gogoratuz, Colección Red Gernika.
- Galtung, Johan (2003): *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bakeaz Gernika Gogoratuz, Colección Red Gernika.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas” (noviembre 2002): *La agenda pendiente, diez años después (De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)*, San Salvador, El Salvador.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005): *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*.
- Lederach, J.P. (1998): *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bakeaz Gernika Gogoratuz, Colección Red Gernika.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (noviembre 1999): “Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI”, *Serie Directrices de la Cooperación para el Desarrollo*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Montobbio, Manuel (1999): *La metamorfosis de pulgarcito. Transición política y proceso de paz*

en *El Salvador*, Editorial Icaria, Antrazyt, FLACSO. 130. Barcelona, España.

Salvá, Sergi Farré (septiembre 2004): *Gestión de conflictos: taller de mediación. Un enfoque socioafectivo*, Ariel, Barcelona, España, 1ª edición.

Samayoa, S. (2004): *El Salvador: la reforma pactada*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador, primera edición.

White, A. (1990): *El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador, segunda edición.

Referencias documentales e informes:

- Agencia Española de Cooperación Internacional (2007): "Pensamiento Iberoamericano. La nueva agenda de desarrollo de América Latina", N° 0, 2ª Época. 2007/1 Revista *Bianual*, Fundación Carolina.
- Burke, Megan (abril 2006): *La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Documento de Trabajo.
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2007): *El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización. Relatoría de los Seminarios*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOA. Bilbao, España.
- Fundación Myrna Mack (2004): "Caso Myrna Mack. Un juicio al impulso criminal del Estado (compilación de sentencias judiciales)".
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad "José Simeón Cañas" (marzo 2003): "Caso Jesuitas. Colección Verdad y Justicia n° 4", San Salvador, El Salvador.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (noviembre de 2005): *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Naciones Unidas: "Acuerdos de El Salvador: el camino de la paz", Editorial ARCOIRIS.
- Naciones Unidas: *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad 1992-1993*. Editorial ARCOIRIS. Tercera edición, San Salvador, El Salvador.
- Paramio, L. y Revilla, M. (eds.) (abril 2006): *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores. Madrid, España.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004): "Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. Conferencias", San Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): "¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?", *Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, Abril 2005, n° 4, San Salvador, 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): *Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, San Salvador, El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006): "Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana, Volumen 2. Conferencias", San Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (marzo 2004): "La equidad de género en El Salvador", *Cuadernos sobre desarrollo humano: género*, n° 3, San Salvador, El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (mayo de 2004): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Magna Terra Editores, Guatemala, primera edición.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (octubre de 2002): *Violencia en una sociedad en transición. Ensayos*, San Salvador, El Salvador.
- Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003): "Dimensiones de la violen-

cia. Seminario Permanente de Discusión sobre Violencia. Conferencias”, El Salvador, San Salvador.

San Pedro, Paula (diciembre 2006): ““El posconflicto bajo el prisma de las víctimas”, *Desarrollo “En Perspectiva” N° 2*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

San Pedro, Paula (diciembre 2006): “El empoderamiento en práctica: situaciones de posconflicto”, *Desarrollo “En Perspectiva” N° 3*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

San Pedro, Paula (diciembre de 2006): “El Individuo como agente del cambio: El proceso de empoderamiento”, *Desarrollo “En Perspectiva” N° 1*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Artículos:

“El bloque hegemónico empresarial salvadoreño”, *Número monográfico. Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, N° 645–646, julio–agosto 2002.

Ribera Sala, Ricardo (2003): “El método dialéctico de análisis y el proceso histórico salvadoreño. Folleto de lecturas”, *Departamento de Filosofía. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”*, El Salvador.

Referencias en Internet:

CERAC. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos www.cerac.org.co/home_espanol.html

Diario El País <http://www.elpais.es/>

El Diario de Hoy <http://www.elsalvador.com/>

El Faro. El primer periódico digital latinoamericano <http://www.elfaro.net/>

Equipo Nizkor <http://www.derechos.org/nizkor/>

Gernika Gogoratz www.gernikagogoratz.org

Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/>

Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>

La insignia <http://www.lainsignia.org/>

La Prensa Gráfica <http://www.laprensa.com.sv/portada/default.asp>

SERPAZ www.serpaz.org

Cuadernos publicados

- 1** **La acción humanitaria en la encrucijada. “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”**, Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo
- 2** **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)***, Jesús A. Núñez Villaverde
- 3** **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)***, Francisco Rey Marcos
- 4** **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados**, Jesús A. Núñez Villaverde
- 5** **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual**, Ana Urgoiti Aristegui
- 6** **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura**, Juncal Gilsanz Blanco
- 7** **Seguridad humana: recuperando un concepto necesario**, Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos
- 8** **Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad**, Ana Urgoiti Aristegui, Véronique de Geoffroy y Francisco Rey Marcos

