

# NEGOCIACIONES, PAZ Y DEMOCRATIZACIÓN EN EL SALVADOR

*Cristina Eguizábal*

**CRISTINA EGUIZÁBAL**

Politóloga centroamericana . Profesora de la Universidad de Costa Rica.

**E**l antagonismo ideológico entre las dos superpotencias que caracterizó al mundo de la segunda posguerra ha sido definitivamente dejado atrás. El conflicto Este-Oeste se ha evaporado y el marxismo leninismo ha dejado de ser una amenaza para el mundo occidental. ¡Cuánto ha cambiado el planeta desde que los presidentes de Centroamérica se reunieron en la ciudad de Guatemala para la firma de los acuerdos de Esquipulás II, comprometiéndose a buscar, por medios pacíficos, el fin de la guerra que había desgarrado a sus naciones por más de una década!



cepción de Costa Rica han caracterizado al *statu quo* imperante en las sociedades centroamericanas y que, desafortunadamente, permanecen ahí, más agudas que nunca después de diez años de guerra fratricida.

La desaparición de la amenaza comunista obli-

gó a los dirigentes de las élites civiles y militares a revisar sus prioridades y a recalibrar sus alianzas, so pena de verse forzados a aceptar abiertamente que la principal causa de la guerra fue la defensa de los privilegios de una pequeña minoría. Desde el punto de vista de la coalición insurgente, la desintegración del bloque socialista, el incremento de las dificultades económicas en Cuba, el retiro de apoyo por parte de la URSS y finalmente la derrota electoral del Sandinismo en Nicaragua, cambiaron dramáticamente el contexto de su lucha reduciendo sus opciones políticas y sus aliados externos. Aún más, el obvio fracaso de los regímenes del "socialismo real" ha llevado a los líderes rebeldes a dar un giro hacia principios de corte social demócrata, como base de su proyecto político.

El propósito de este ensayo es analizar en el caso salvadoreño el camino hacia la suscripción del acuerdo negociado. Parto de la idea que los conflictos básicos de la política salvadoreña han pasado de estar determinados por una situación clásica de lucha de clases a un claro conflicto político determinado por la contradicción civil-militar y que es a partir de este eje que puede

entenderse el final del conflicto y que pueden evaluarse las posibilidades de la consolidación de la democracia en el país centroamericano.

### 1. La búsqueda de la paz: del diálogo a las negociaciones

**L**a demanda por una búsqueda negociada al conflicto en El Salvador apareció como demanda fundamental de la sociedad civil salvadoreña desde la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1984. Sin embargo habría que esperar cinco años, una nueva campaña presidencial y un cambio del partido en el gobierno para que el proceso de negociación adquiriera la centralidad en el debate político que eventualmente permitiría la firma de un acuerdo de paz.

Entre el primer encuentro entre el FMLN y el presidente Duarte, sostenido en La Palma, el 15 de octubre de 1984 y el desarrollo de la ronda de negociación auspiciada por el Secretario de las Naciones Unidas, pueden distinguirse tres rondas de negociación. La primera ronda en el proceso de negociación, incluye los encuentros de La Palma (octubre) y la de Ayagualo (noviembre) en 1984. Los encuentros efectuados bajo el mandato del Procedimiento para el establecimiento de una paz justa y duradera en Centroamérica, constituirían la segunda ronda y finalmente el proceso de negociación con la mediación de la ONU, constituyeron la tercera ronda del proceso.

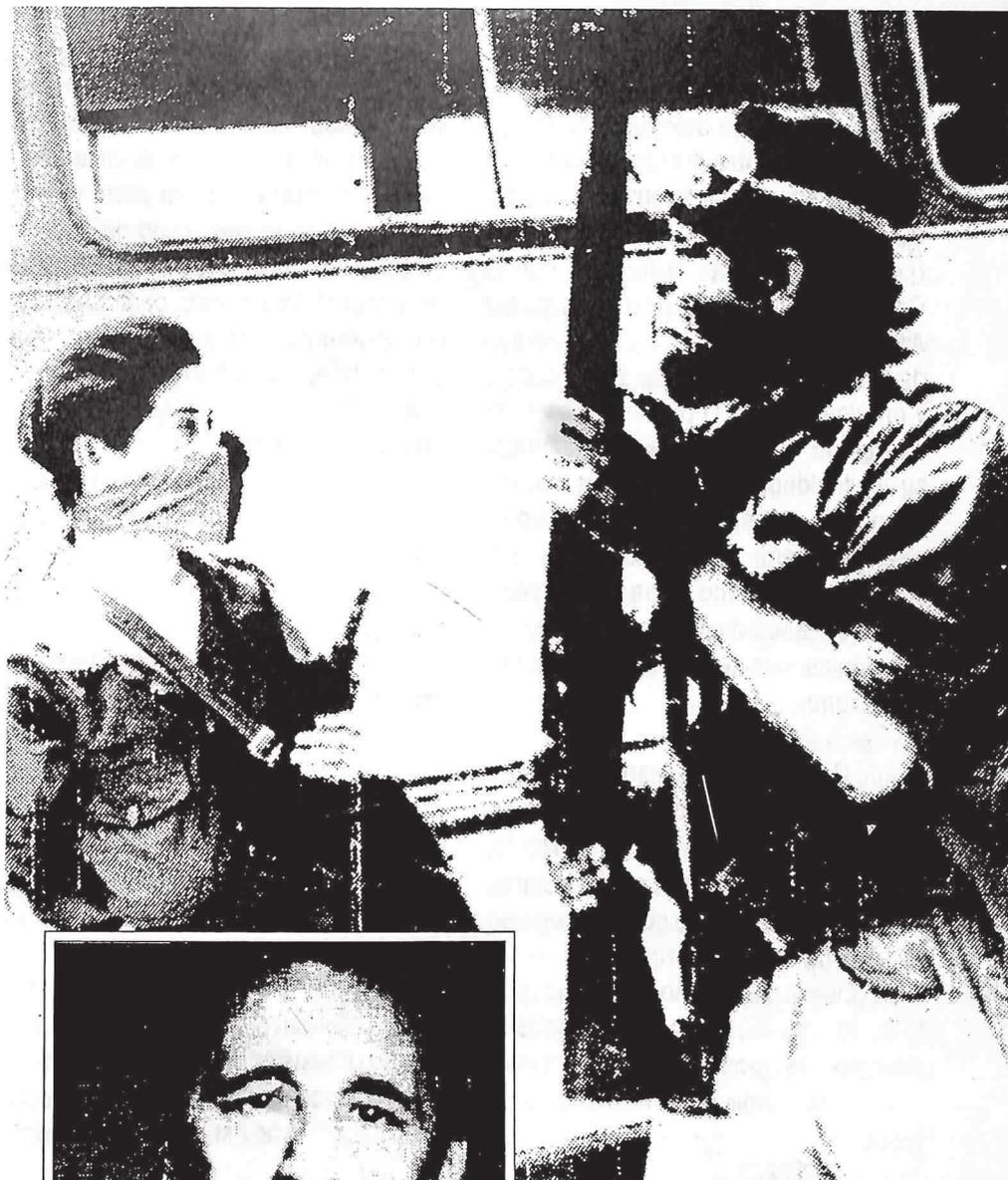
#### A. Los primeros acercamientos

El Presidente Duarte había to-

mado posesión en junio, después de unas elecciones que la comunidad internacional había aceptado muy a regañadientes como pobre sustituto de las negociaciones a los ojos de muchos, evidentemente necesarias para acabar con el conflicto. En un afán de asumir el mandato popular en favor de la paz que evocó en su campaña, haciendo gala de una autonomía (frente a la potencia hegemónica) y de un poder (con respecto a las élites económicas y militares de su país) de los que carecía, el presidente Duarte aceptó entablar el diálogo con la insurgencia. Sin embargo y a pesar del apoyo demostrado por sectores mayoritarios de la población, las negociaciones estaban condenadas a fracasar en la medida en que carecían del respaldo de actores claves tales como: el gobierno norteamericano, las fuerzas armadas y las élites económicas y, por el otro lado, de la dirigencia del FMLN.

En la mesa de negociaciones las posiciones aparecieron como lo que eran, irreconciliables. El gobierno lo único que proponía era el establecimiento de condiciones honorables para una rendición. El FMLN-FDR, en su "Propuesta global para la solución política negociada y la paz" proponía el establecimiento de un gobierno de transición que, a los ojos del presidente Duarte, no era más que una propuesta de poder compartido.

En El Salvador, los militares estaban convencidos de la factibilidad de una victoria militar sobre los rebeldes y las élites económicas adversaban abiertamente el proyecto demócrata cristiano de reformas estructurales y consideraban al presidente Duarte más como un enemigo que como un aliado. Por su parte, el ejército rebelde, confiado en sus alianzas externas también veía como una alternativa viable la derrota del régimen auspiciado por Washington. Para la administración Reagan la principal preocupación era que el régimen Sandinista lograra consolidarse. Para los halcones de la Casa Blanca y del Consejo Nacio-



*"Entre el primer encuentro entre el FMLN y el presidente Duarte, sostenido en La Palma, el 15 de octubre de 1984 y el desarrollo de la ronda de negociación auspiciada por el Secretario de las Naciones Unidas, pueden distinguirse tres rondas de negociación".*

nal de Seguridad, la paz en El Salvador no se justificaba en tanto significara el establecimiento de un gobierno que pudiera remotamente simpatizar con el experimento revolucionario. En estas condiciones, no es de extrañar, que el diálogo que tantas esperanzas había despertado, degenerara muy rápidamente en un diálogo de sordos.

#### B. *Esquipulas II y la guerra en El Salvador*

Después de la paralización del proceso negociador que duró casi dos años, el presidente Duarte aceptó nuevamente participar en la búsqueda negociada de la paz. Su planteamiento, retomado posteriormente por el acuerdo

de paz regional a través del concepto de la simultaneidad, consistía en establecer un paralelo entre el caso salvadoreño y el tratamiento otorgado por el régimen de Managua a las facciones opositoras. Duarte se comprometía a reanudar las pláticas con el FMLN a condición que los Sandinistas lo hicieran con la Contra. Dos meses antes de la firma del Acuerdo de Esquipulas II, (el 28 de mayo de 1987) frente al *impasse* de Contadora y en alguna medida previniendo los alcances del Plan Arias que cuestionaba su legitimidad, los insurgentes habían anunciado una nueva oferta que el presidente Duarte había aceptado. Sin embargo no fue sino hasta el 4 de octubre, dos meses después de la firma de Esquipulas, que se reanudaron las conversaciones.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, los líderes centroamericanos se habían comprometido a evitar el uso del territorio por parte de fuerzas irregulares y a buscar acuerdos de cese al fuego en aquellos países que estuvieran en estado de guerra. Asimismo habían aceptado establecer diálogos internos entre el gobierno y la oposición bajo la supervisión de las Comisiones Nacionales de Reconciliación.

Amparados por los compromisos asumidos en el Acuerdo de Esquipulas II, los máximos dirigentes del FMLN se trasladaron a San Salvador con el propósito de reunirse con los representantes del gobierno y buscar un cese al fuego. La reunión efectuada el 4 de octubre en la Nunciatura Apostólica hizo evidente la distancia abismal que separaba las posiciones de negociación asumidas por las partes.

En la mesa de negociaciones propiamente dicha, el principal problema fue fundamentalmente un problema de comunicación. Para el gobierno, de acuerdo con la lectura que hacía del mandato de Esquipulas, las negociaciones debían estar dirigidas exclusivamen-

te a buscar la incorporación de la guerrilla a la vida civil, mientras que para los insurgentes, quienes habían abandonado ya la idea de compartir el poder, la negociación incluía necesariamente la instauración de un nuevo pacto económico-social y un nuevo tipo de relación civil-militar. Los términos de la negociación no estaban siendo conceptualizados en términos aceptables para ambas partes. No es de extrañar que los resultados del nuevo intento de acercamiento fueran descorazonadores. No obstante las dificultades, sometidas a fuertes presiones de la opinión pública nacional e internacional, las partes convinieron en formar dos comisiones de negociación, una comisión de cese de fuego y otra de asuntos de Esquipulas II y continuar la negociación.

El asesinato de Herbert Anaya, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador el 26 de octubre puso un alto al proceso recién establecido. La cancelación de las negociaciones demostraba que el principal obstáculo no era un asunto de procedimiento, era de orden político. En la medida en que el contexto interno no había cambiado significativamente, el momento para la negociación no estaba suficientemente "maduro" (1).

Las fuerzas armadas, en ambas coaliciones, seguían creyendo en la posibilidad de una victoria militar. Las élites empresariales estaban todavía más interesadas en socavar al gobierno demócrata cristiano que en alcanzar cualquier arreglo con los insurgentes. Las elecciones municipales y legislativas fueron programadas para marzo de 1988. Sus resultados mostrarían la gran insatisfacción del electorado con el gobierno demócrata cristiano.

Las negociaciones para el cese al fuego no fueron reanudadas sino en vísperas de las elecciones presidenciales en 1989. Sin embargo, los sectores proclives a la negociación continuaban

adquiriendo preponderancia en el establecimiento de los términos del debate político. En ausencia de un liderazgo claro y decidido proveniente de la Comisión Nacional de Reconciliación, la Arquidiócesis de San Salvador tomó la iniciativa del diálogo y convocó a un Diálogo Nacional entre las diferentes fuerzas sociales. Como parte del Estado, los militares no fueron invitados a participar, tampoco lo fueron los partidos políticos en tanto que tales. Las asociaciones más representativas de la empresa privada rehusaron la invitación.

Gracias a los espacios políticos abiertos por Esquipulas, los partidos del FDR, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) decidieron incorporarse a la lucha política legal. El 27 de noviembre acordaron la formación de una coalición de partidos social demócratas, la Convergencia Democrática, incluyendo al Partido Social Demócrata Salvadoreño (PSD) que no era miembro del FDR. Entre sus planteamientos programáticos figuraba el de buscarle una solución política a la guerra, no obstante no presentaría candidatos a las próximas elecciones legislativas y municipales. Los resultados de las elecciones de 1988, arrojaron una clara victoria para el partido ARENA, por lo que su candidato, Alfredo Cristiani, se perfiló como el candidato con mayores posibilidades de alcanzar la presidencia un año más tarde. En lo más álgido de la campaña electoral, a penas dos meses antes de que los comicios tuvieran lugar, el FMLN lanzó una nueva propuesta política como base para negociar. Separándose claramente de los partidos del antiguo FDR, los comandantes planteaban que aceptarían la legitimidad del proceso electoral, bajo la condición de que las elecciones fueran pospuestas por seis meses, con el fin de poder organizar su participación política. Aceptaban la existencia de un solo ejército a condición de que fuera reducido y de que fueran castigados los oficiales responsables de violar los dere-

chos humanos. Finalmente, la última condición era que la fuerza policial pasara a estar bajo control civil. Por primera vez la guerrilla aceptaba la legitimidad del régimen, sus demandas no ponían en cuestión la legalidad vigente, podrían eventualmente ser satisfechas por medio de simples enmiendas en la Constitución (2).

El presidente Duarte rechazó la oferta de manera categórica. Pero no así el gobierno de Estados Unidos. Voceros del Departamento de Estado públicamente la aceptaron como un documento de negociación. Las presiones internacionales fueron tales que finalmente la alta dirigencia del FMLN pudo encontrarse con una delegación de partidos políticos enviada por la Asamblea Legislativa en el balneario mexicano de Oaxtepec. Pero ni las fuerzas armadas ni el partido ARENA aceptaron posponer las elecciones. Como todos esperaban Alfredo Cristiani resultó el candidato vencedor.

## 2. Los cambios que permitieron la negociación sustantiva

En su discurso inaugural, el 2 de junio de 1989, el nuevo presidente reconoció por primera vez que el principal problema del país era la guerra civil y que los rebeldes no eran una banda de terroristas, sino una fuerza militar con un poder que no debía desestimarse. En setiembre representantes de su gobierno y del FMLN se encontraron en México y aceptaron iniciar una nueva ronda de negociación. Acordaron negociar sin precondiciones e indefinidamente hasta lograr el establecimiento de un acuerdo. Ambas partes se comprometieron a no abandonar unilateralmente el proceso.

La agenda no era muy diferente a la que había sido propuesta por los rebeldes en enero. Esta incluía aspectos de carácter institucional concernientes a cambios en el poder judicial y en el sistema electoral y hacía hincapié en la

necesidad de mantener las reformas económicas llevadas a cabo durante el gobierno de Duarte. Pero la gran novedad consistía en que por primera vez, la poderosa "empresa privada" estaría representada en el proceso por medio de los representantes de un gobierno que apoyaba irrestrictamente. Hasta ese momento, los empresarios salvadoreños confiados en el apoyo contrainsurgente norteamericano, habían considerado las reformas económicas del gobierno de la DC como su principal problema y no al FMLN.

Con base en las recomendaciones del Alto Mando, respecto a su presunta superioridad militar, los negociadores del presidente Cristiani asumieron que el objeto de la negociación concernía fundamentalmente los mecanismos que permitirían la incorporación del FMLN al régimen legal, ofreciéndoles principalmente concesiones de procedimiento.

Después de tres reuniones, a pesar de los compromisos adquiridos, los encuentros mensuales fueron interrumpidos después del ataque terrorista a la sede de FENASTRAS, una de las principales centrales sindicales. Para el FMLN, el atentado, perpetrado por efectivos del ejército acompañados de bandas paramilitares, demostraba la ausencia de compromiso con la negociación por parte de sectores claves en la estructura de poder de la coalición gubernamental.

La violencia aumentó rápidamente, los ataques de la guerrilla fueron intensificándose hasta culminar en noviembre con la llamada ofensiva de San Salvador. Los resultados de la batalla en las calles de la capital no fueron claros. No cabe duda de que el FMLN pagó un alto precio en términos de apoyo popular. En lugar de desencadenar un amplio movimiento de apoyo popular en su favor, la violencia frente a las puertas de las casas de los residentes capitalinos, especialmente aquellos de bajos recur-

sos, alienó a los sectores más propensos a convertirse en su base de apoyo político electoral. Ahora bien, la ofensiva también demostró que los rebeldes armados estaban muy lejos de ser una fuerza derrotada y que se trataba únicamente de establecer condiciones "honorable" de reincorporación a la vida civil, para que las negociaciones fueran exitosas debían incluir demandas sustantivas de la coalición insurgente.

Si la guerrilla pagó un precio alto por usar a la población civil como carne de cañón, al ejército gubernamental se le hizo responsable de los costos por haber atacado de manera indiscriminada los barrios pobres de la capital. Sin embargo, el peor cálculo lo hicieron con respecto a la decisión de ejecutar a los seis sacerdotes Jesuitas, profesores de la prestigiosa Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Esto constituyó a los ojos de muchos la prueba inequívoca del fracaso del proyecto de hacer de la Fuerza Armada de El Salvador un ejército profesional y apolítico y de la ausencia de compromiso de los militares salvadoreños con el más básico de los Derechos Humanos. Resultaba particularmente preocupante, la participación de efectivos pertenecientes a las fuerzas especiales entrenadas en Estados Unidos. ¿Cómo confiar en la voluntad de los militares salvadoreños de aceptar el dominio de la ley y la supremacía del poder civil? Los múltiples obstáculos que se presentaron en la investigación de la muerte de los sacerdotes habrían de confirmar los peores temores. Frente a esta situación el Congreso norteamericano decidió reducir la ayuda militar a la mitad (3).

A pesar de una profunda desconfianza entre las partes, el gobierno del presidente Cristiani, ésta vez con el beneplácito de Washington y el FMLN, consciente de la disminución de sus apoyos externos, muy pronto instaron la participación del Secretario General de las Naciones Unidas con el objeto de

reactivar el proceso de negociación (4). Alvaro de Soto, un experimentado mediador internacional fue requerido para ayudar a los salvadoreños. Después de sostener varios encuentros con ambas partes a inicios de 1990, logró la firma del acuerdo de Ginebra el 4 de abril. En él se establecieron las bases de la negociación y más importante aún, una agenda.

El contexto de las negociaciones salvadoreñas había cambiado dramáticamente. En el plano global un nuevo patrón de relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética se había establecido, y ya había tenido repercusiones en el ámbito regional, permitiendo la disolución de la Contra y el triunfo electoral de Violeta Chamorro en Nicaragua. En la escena doméstica, sólo los sectores más conservadores y corruptos de las fuerzas armadas, las fracciones más tradicionales de las élites económicas y los grupos rebeldes más radicales, mantenían una posición dura respecto al proceso de negociación.

¿A qué se debió el cambio en las posiciones de los actores claves? Mi hipótesis es que una de las razones principales tiene que ver con el cambio en la correlación de fuerzas civil-militar dentro de la coalición dominante, resultado, probablemente no deseado, del proyecto contrainsurgente propugnado por Washington. Los partidos políticos no parecen haber sido capaces aún de trascender la función de maquinaria electoral. Es más, después de su derrota electoral durante las últimas elecciones presidenciales, así como su pobre actuación en las elecciones legislativas de marzo de 1991, la Democracia Cristiana, otrora el partido más importante pareciera haber perdido la capacidad que tuvo una vez de canalizar las demandas y obtener apoyos de la sociedad civil. Por otra parte la modernización del partido ARENA aparece todavía como frágil y está lejos de estar asegurada. A pesar de la incapacidad de los militares

salvadoreños de derrotar al FMLN, gracias al mantenimiento de la guerra y al control del aparato represivo que les aseguraba impunidad, lograron convertirse en el actor social políticamente más poderoso.

Desde el punto de vista económico, los militares también se convirtieron en actores significativos. Como institución las fuerzas armadas han adquirido en los últimos años a través de sus seguros y fondos de pensión, un poder financiero sin precedentes en el país. Hasta hace muy poco también controlaban las aduanas a través de su jurisdicción sobre la policía de aduana y de la policía de hacienda (5). A nivel individual, oficiales retirados han estado tradicionalmente a la cabeza de las instituciones autónomas del Estado tales como el sistema nacional de telecomunicaciones, ANTEL, la compañía nacional de electricidad CEL y el sistema acueductos y alcantarillados, ANDA. Es así como se han convertido en importantes hombres de negocios.

El cambio en la correlación de fuerzas regional que se produjo a raíz del triunfo sandinista en Nicaragua vino a poner en cuestión el patrón de dominación tradicional en El Salvador, que por 50 años se había apoyado en una alianza civil militar en la que las élites económicas se encargaban de los negocios, mientras que los militares disfrutaban las prebendas del manejo del estado. La crisis obvia en la estructura de dominación que se hizo evidente a finales de los años 70 llevó a los integrantes de la alianza, -al menos de ciertos grupos- a buscar nuevos patrones de relación. En un primer momento, un sector de las fuerzas armadas, la denominada "juventud militar", buscó aliarse con la izquierda. Fue este grupo el que intentó tomar el poder a través del golpe de estado de octubre de 1979 (6). Su intento fue derrotado tanto por aquellos que no querían abandonar el viejo orden, como por los que no se conformaban con nada

menos que la Revolución. En un segundo momento, otra fracción, ésta con el apoyo de Washington, conformó una alianza con la Democracia Cristiana. Mantuvo el control del gobierno por varios años pero fue incapaz de obtener un respaldo económico y social significativo por parte de la sociedad civil.

Después de un corto período de aislamiento, el sector más moderno de las élites económicas, decidió abandonar las prácticas políticas de los viejos sectores oligárquicos, basadas en la violencia y en la intimidación. ARENA, que había estado dirigiendo las actividades de los denominados "escuadrones de la muerte", se convierte así en el partido político de la derecha salvadoreña y pasa de la oposición al gobierno en menos de una década.

El asesinato de los sacerdotes jesuitas fue el elemento decisivo en la ruptura de la alianza tradicional entre la empresa privada y las fuerzas armadas. A partir de allí es claro para la gran mayoría de los empresarios que la alianza con los militares les resulta disfuncional tanto más cuanto que son los sectores más conservadores y más nacionalistas los que la hegemonizan. Los sectores modernos de la derecha están convencidos en la necesidad de mantener el apoyo de Estados Unidos, considerado como un actor clave para la reconstrucción económica del país.

Sin embargo las consideraciones políticas no son las únicas. Los factores económicos también pesan. Existe también malestar profundo entre muchos empresarios frente a lo que consideran las prácticas económicas "desleales" de los militares. Por otra parte, después de once años de guerra, con una infraestructura económica severamente dañada, la idea de que puede ser beneficioso para la economía del país ponerle fin a la destrucción se generaliza entre los miembros de la comunidad empresarial. Cuanto antes mejor, tanto

más cuanto que estamos en un período caracterizado por grandes redefiniciones en la economía internacional.

Para los militares, el fin de la guerra no significa mejores tiempos, ni desde el punto de vista político, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social. Sin embargo la culminación del proceso de negociaciones denota la existencia entre ellos de sectores fuertes que optaron por hacer las concesiones que garantizarían al menos la institucionalidad de las fuerzas armadas sino el poder de los militares (7).

### 3. La recta final

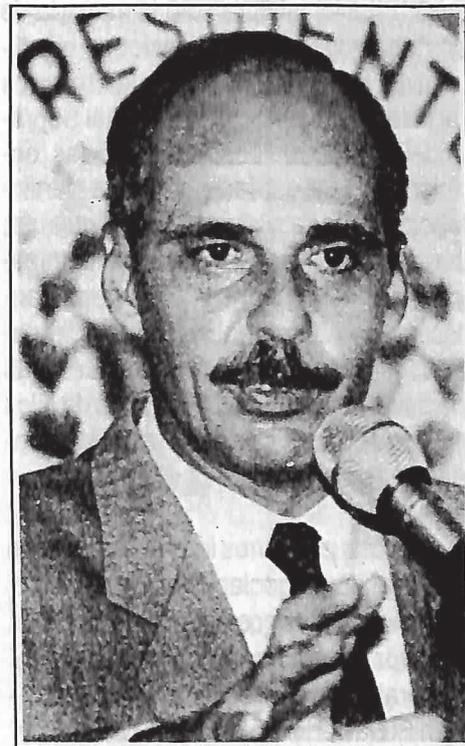
Gracias a la mediación de Alvaro de Soto, las negociaciones continuaron. Después de los acuerdos de Ginebra, el primer encuentro tuvo lugar en Caracas del 16 al 21 de mayo de 1990. Una tercera reunión fue sostenida en Oaxtepec el siguiente mes y la cuarta fue en San José del 20 al 26 de julio de 1990. Enfrentado a un impasse respecto a la reducción de las fuerzas armadas, el señor de Soto pudo conseguir un compromiso en cuanto a la cuestión de los derechos humanos, asignándoles a las Naciones Unidas el papel de verificador.

Las negociaciones volvieron a estancarse debido a la proximidad de una nueva ronda electoral. Durante el segundo semestre de 1990 tuvo lugar sólo una reunión (en agosto) y no se logró ningún acuerdo. En febrero volvieron a reunirse, con el propósito de demostrarle al electorado salvadoreño la voluntad de seguir negociando. Cada una de las partes esperaba salir favorecida con los resultados electorales y mejorar su posición en la negociación. A pesar de la separación entre el ala política de la coalición insurgente y el ala militar que se produjo después de Esquipulas, sería significativo para el FMLN, el caudal electoral que los partidos de la Convergencia Democrática y que la

Unión Democrática Nacionalista, cercana al Partido Comunista, lograran recaudar en los comicios. Los resultados no fueron muy halagüeños.

Una vez pasadas las elecciones con el fin de aprovechar la presión internacional, conscientes de la disminución de sus apoyos externos y de sus limitaciones internas, los rebeldes presentaron una nueva serie de iniciativas con el fin de hacer avanzar la negociación sin por ello poner en peligro sus ventajas estratégicas. Aprovecharon para este fin la presencia en Managua de los ministros europeos de relaciones exteriores, con ocasión de la VII reunión de San José. En su propuesta el FMLN aceptaba vincular tres aspectos en la agenda de negociación: el aspecto de las fuerzas armadas, el acuerdo al cese al fuego y las reformas constitucionales a cambio del reconocimiento de su control sobre partes del territorio nacional. El gobierno no aceptó reconocerlas públicamente sin embargo las negociaciones fueron reanudadas en México.

Había tenido lugar otro cambio significativo, de ahora en adelante los equipos de negociación serían ampliados, incluyendo dos oficiales de las fuerzas armadas y dos de los altos mandos guerrilleros. La negociación sobre las reformas institucionales era crucial en la medida en que en ella estaban implícitos todos los otros aspectos con excepción del cese al fuego: derechos humanos, reformas judiciales y electorales y el papel de las fuerzas armadas en el ordenamiento constitucional. Por otro lado, dado que las enmiendas constitucionales deben ser votadas por dos legislaturas consecutivas, todo los involucrados estaban conscientes de la importancia del 31 de abril como fecha límite, en la medida en que una nueva legislatura empezaría su período el 1 de mayo. El acuerdo fue alcanzado el 27 de abril y enviado inmediatamente para su discusión a la Asamblea Nacional.



***"Con el fin de mitigar los temores de sus bases, el presidente Cristiani prometió no buscar la ratificación de las reformas antes de que fuera firmado un cese al fuego".***

Es importante señalar el papel que ha jugado la Asamblea Nacional en el proceso negociador. En la medida en que son los sectores más moderados de las fuerzas armadas y de las élites empresariales los que han hegemonizado el proceso de negociación auspiciado por Naciones Unidas, la Asamblea se convirtió en el principal espacio político de expresión de la extrema derecha.

Con el fin de mitigar los temores de sus bases, el presidente Cristiani prometió no buscar la ratificación de las reformas antes de que fuera firmado un cese al fuego. No obstante durante las conversaciones de México, fueron publicadas amenazas de muerte en los periódicos salvadoreños en contra de los diputados que se atrevieran a votar las reformas Constitucionales (8) mientras que en las calles grupos conservadores tales, como La Cruzada Pro Paz y Trabajo, el Frente Femenino Salvadoreño y el Frente Unido Salvadoreño, acusaban al presidente Cristiani de traición (9).

La legislatura votó la mayoría de los acuerdos sin modificaciones significativas excepto aquellas concernientes al establecimiento de un Tribunal Supremo Electoral dejando de lado las enmiendas que debían permitir la participación de la izquierda. Al día siguiente, bajo una gran presión de los diplomáticos norteamericanos y de representantes de las Naciones Unidas, los diputados fueron instados a "reconsiderar" las decisiones tomadas. La mayoría de ellos respondió positivamente a las demandas expresadas.

Las presiones internacionales en favor de las negociaciones continuaron haciéndose sentir con fuerza. Pocos días después de los Acuerdos de México, el General Colin Powell durante una escala en El Salvador aplaudió la voluntad del presidente Cristiani de llevar tema de las fuerzas armadas a la mesa de negociaciones y según reportes de la prensa internacional advirtió a los militares sobre las consecuencias de un golpe de estado (10). Temiendo la suspensión de las conversaciones a raíz de la muerte de Ernesto Cardenal, uno de los altos comandantes del FMLN, hubo una aceleración de la actividad diplomática. Mientras, Bernard Aronson, subsecretario de Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado visitaba al presidente salvadoreño, Valery Nikolaenko, ministro soviético de asuntos latinoamericanos, volaba a México a encontrarse con la delegación rebelde (11).

Las presiones dieron resultados positivos y la siguiente reunión se llevó a cabo en Caraballeda del 26 de mayo hasta el 2 de junio. Una vez más las negociaciones se estancaron en la cuestión de la reforma de las fuerzas armadas, a pesar de la posición más flexible del FMLN respecto a las negociaciones sobre cese al fuego. A su vez, los rebeldes continuaban su campaña de sabotaje económico, lo que era percibido por algunos oficiales como un acto de mala

fe y como prueba patente de la falta de confiabilidad de la guerrilla.

En México, se habían obtenido logros sustanciales en cuanto a varias de las demandas de los revolucionarios. Reformas relativas, por una parte a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y a la creación de cuerpos policiales independientes del ministerio de defensa; tendientes, por la otra, a hacer más pluralistas ciertas instituciones políticas claves al introducir modificaciones en la composición del Consejo Central de Elecciones, convertido en Tribunal Supremo Electoral y de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, en el campo de los derechos humanos, creando la figura de un Procurador para su defensa.

Desafortunadamente, después de los acuerdos de México las negociaciones perdieron impulso tanto por razones de fondo como por cuestiones de procedimiento. Entre las cuestiones de fondo, el tema de la depuración de las Fuerzas Armadas y del castigo a los militares responsables de violaciones a los derechos humanos se había convertido en el principal escollo. En cuanto a las cuestiones de procedimiento, la negociación en dos fases, primero los aspectos políticos y en un segundo tiempo el cese al fuego no facilitaba una salida del impasse en el que se encontraba el proceso sustantivo. Frente a la percibida reticencia de la delegación gubernamental de abocarse a la búsqueda de mecanismos que a los ojos del FMLN garantizaran una profesionalización real de los cuerpos de seguridad, los insurgentes escalaron sus demandas en cuanto a las garantías necesarias para su seguridad física en el proceso de reincorporación a la vida institucional. Pidiendo concretamente ser integradas a ciertos estratos del ejército gubernamental. Sugerencia que, como era de esperarse fue categóricamente rechazada por el alto mando.

Así las cosas, un llamado conjunto de los ministros de relaciones exteriores soviético y norteamericano, impulsó a Pérez de Cuellar a involucrarse personalmente en el proceso. Aprovechando la presencia del presidente Cristiani en Nueva York, con ocasión de la Asamblea General, el Secretario General convocó a una delegación de alto nivel del FMLN. Las delegaciones no se encontraron nunca cara a cara, sin embargo, después de sendas reuniones con las delegaciones logró acuerdos importantes que permitieron desbloquear la negociación. Ambas partes aceptaron la sugerencia del mediador en cuanto a la incorporación de los efectivos del FMLN, no a las fuerzas armadas pero sí a los cuerpos policiales bajo control civil. Por otra parte acordaron aumentar las garantías internacionales para la protección física de los integrantes de las organizaciones revolucionarias, a través de la participación de representantes de los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y España y reforzando el papel desempeñado por las Naciones Unidas en ONUSAL.

Los últimos días del año estuvieron cargados de expectación. A pesar de que los grandes acuerdos ya habían sido logrados, puntos específicos sobre el acuerdo de cese al fuego entrababan aún las negociaciones. Una vez más los negociadores trabajaban contra el tiempo: el 31 de diciembre expiraba el mandato de Javier Pérez de Cuellar y todas las partes estaban conscientes de que el próximo secretario general no estaría tan comprometido con el éxito del proceso como lo había estado el diplomático peruano. Una vez más la diplomacia de las grandes potencias, regionales y extrarregionales se hizo sentir. En la víspera del año nuevo, las delegaciones llegaron por fin a un acuerdo de principio sobre todos los puntos de la agenda, comprometiéndose a ultimar detalles en una reunión de trabajo posterior y a firmar el acuerdo de paz, el 16 de enero a más tardar.

Sin duda, la parte más espectacular del acuerdo que se firmó en México ese día se refiere al cese de fuego. El papel preponderante que han de desempeñar los cascos azules de UNOSAL, permite pensar que primero la separación de fuerzas y posteriormente la reducción de efectivos y el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN transcurrirá sin contratiempos mayores.

El Acuerdo de Chapultepec también ratifica un sinnúmero de acuerdos parciales a los que poco a poco se fue llegando durante 19 meses que duró la última ronda de negociaciones y que han de modificar radicalmente el sistema político salvadoreño: en lo que concierne los mecanismos de control de los procesos electorales; la formación de los jueces y la organización del proceso judicial; el respeto a los derechos humanos y lo más importante, los aparatos de seguridad y las fuerzas armadas.

En el futuro régimen político un Tribunal Supremo Electoral independiente de los partidos políticos, estará a cargo de todo cuanto atañe los procesos electorales; un procurador de derechos humanos velará porque éstos sean respetados, su elección así como la del Fiscal General de la República y la de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia será por una mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa.

Una policía nacional bajo control civil habrá de velar en adelante por el orden público. Los antiguos cuerpos de seguridad, la antigua policía nacional, la guardia nacional y la policía de hacienda, serán disueltas. Los efectivos del ejército regular serán reducidos a la mitad y depurados, la dirección nacional de inteligencia militar y los batallones especiales de infantería, serán disueltos.

La verificación de los acuerdos políticos y la elaboración de la legislación secundaria que les dará sustento,

estará a cargo de COPAZ, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, integrada por dos representantes de cada una de las partes en pugna y dos representantes de cada uno de los seis partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. COPAZ está ya en funciones.

Una Comisión de la Verdad, conformada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980.

#### 4. A manera de conclusión

**D**espués de casi de doce años de guerra y de más de un año de arduas negociaciones en búsqueda de una solución política al conflicto, las fuerzas beligerantes firmaron la paz de El Salvador el 16 de enero en el Castillo de Chapultepec de la ciudad de México.

El presidente Salinas de Gortari, invitó al acto a los mandatarios del grupo de amigos del Secretario General, sus colegas de Venezuela, Colombia y España; el presidente Cristiani, a sus homólogos centroamericanos, los presidentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El gobierno nortea-

americano decidió a última hora subir el rango de su delegación con la presencia del secretario de estado James Baker.

Al lado de los representantes de los gobiernos, estuvieron presentes Oscar Arias Sánchez, promotor del Procedimiento para la obtención de una paz justa y duradera en Centroamérica, mejor conocido como el Acuerdo de Esquipulas II, por lo que le fue concedido el Premio Nobel de la paz, y con él, Javier Pérez de Cuellar y Alvaro de Soto quienes acompañaron paso a paso a los salvadoreños a lo largo del proceso de negociación.

Sin duda alguna, la firma de la paz constituye una gran victoria para el pueblo salvadoreño y de ello nos congratulamos pero no nos engañemos, aún queda mucho camino por recorrer. Los sectores de extrema derecha del ejército todavía no han aceptado la convivencia con la antigua guerrilla y ningún salvadoreño aceptó hacer parte de la Comisión de la Verdad por temor a las posibles represalias (12). El cumplimiento de los acuerdos ya está retrasado cuatro meses después de la firma y las denuncias mutuas en cuanto a la responsabilidad de los incumplimientos se multiplican.

Y no olvidemos el problema económico. Desmovilización y desempleo a menudo van juntos. Las autoridades salvadoreñas han calculado en \$2000 millones los gastos de la reconstrucción durante los próximos cinco años para poder detener el deterioro de los niveles de vida de la población. Pero no hay acuerdo en cuanto a la estrategia económica.

Esperamos que el lustre de la ceremonia de firma del acuerdo haya sido un signo favorable en cuanto al interés y al apoyo que la comunidad internacional está dispuesta a seguir otorgándole a la pacificación y a la reconstrucción del país centroamericano.



## NOTAS

---

- (1) Para una definición del concepto de maduración de una negociación, véase, I. William Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation" en *Perspectives on Negotiation. Four Case Studies and Interpretations*, Diane B. Bendahmane & John W. McDonald Jr. eds., Washington D.C.: Foreign Service Institute/U.S. Department of State, 1986, pp. 205-227.
- (2) Para un exhaustivo recuento de las negociaciones en 1989, ver Guillermo Galván, "El Salvador 1989. Entre la destrucción y la negociación. Gestiones y propuestas en la búsqueda de la paz". En: *Revista de Relaciones Internacionales*. N° 29. pp. 49-102.
- (3) A raíz de que miembros del FMLN derribaran un helicóptero norteamericano y ejecutaran a los dos sobrevivientes, el presidente Bush decidió reconsiderar el recorte de la ayuda militar votada por el Congreso. Posteriormente, el representante demócrata Joseph Moakley, presidente del comité financiero de la Cámara de Representantes, encargado por el Congreso de dar seguimiento a la investigación sobre la muerte de los sacerdotes, recomendó la eliminación de El Salvador de la lista de recipientes de ayuda.
- (4) *Centroamérica Hoy*. N° 35, febrero 7, 1990.
- (5) Los Acuerdos de Chapultepec estipulan la disolución de ambos cuerpos de seguridad.
- (6) La Junta de octubre de 1979 propuso el diálogo con las organizaciones político-militares que habrían de formar el FMLN. De ellas sólo las Ligas Populares-28 de febrero (ERP) aceptaron participar en el Foro Popular convocado por las autoridades.
- (7) El Coronel Emilio Ponce, Ministro de Defensa y el Coronel Ernesto Vargas, representante de las fuerzas armadas en la mesa de negociación, pertenecerían a esos sectores pro-institucionalidad.
- (8) *El Nuevo Herald*, 13 de abril de 1991.
- (9) *El Nuevo Herald*, 11 de abril de 1991.
- (10) *Centroamérica Hoy*. N° 55, el 6 de abril de 1991. y *The New York Times*, el 5 de mayo de 1991.
- (11) *The Miami Herald*, 2 de mayo de 1991.
- (12) Los miembros de la Comisión Verdad son Belisario Betancur, ex presidente de Colombia, Reynaldo Figueredo, ex canciller de Venezuela y Thomas Burgenthal, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.