



# EL SALVADOR,

DE LA GUERRA CIVIL A LA PAZ NEGOCIADA

Román Mayorga  
Salvador Sánchez Cerén  
Pedro Nikken  
Enrique ter Horst  
David Escobar Galindo



# EL SALVADOR,

DE LA GUERRA CIVIL A LA PAZ NEGOCIADA

Román Mayorga  
Salvador Sánchez Cerén  
Pedro Nikken  
Enrique ter Horst  
David Escobar Galindo



Ministerio de Relaciones Exteriores  
Dirección General de Cultura

# Créditos

**Ing. Hugo Roger Martínez**

Ministro de Relaciones Exteriores

## **Coordinación General**

Ana Magdalena Granadino

Directora General de Cultura

Ministerio de Relaciones Exteriores

## **Logística**

Mirna Fuente de Aguirre

Lygia de Cisneros

Julio Acosta

## **Autores de Textos**

Román Mayorga

Salvador Sánchez Cerén

Pedro Nikken

Enrique ter Horst

David Escobar Galindo

*A quienes agradecemos profundamente su valiosa participación entregándonos en sus textos la historia vivida por ellos en esa etapa tan importante de la vida nacional.*

## **Portada**

Fotografía

Rodrigo Alexander Pacas

Participante de III Certamen Palmares de Fotografía 2011

## **Diseño y Diagramación**

Rodas&Rivas, Diseño gráfico y publicidad

## **Impresión**

Quality Printing

## **Colección:**

1810-2010

Mujeres y Hombres

Protagonistas de Nuestra Historia

Dirección General de Cultura

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

## Contenido

Presentación	7
Los orígenes de la guerra civil	9
Una propuesta de paz al comienzo de la guerra	19
La guerra que no quisimos	33
Negociando la paz nueva	53
El cumplimiento del Acuerdo de Paz	75
La misión de la paz	97



## “El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada”

Hace veinte años se llevó a cabo la histórica firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado que asoló a El Salvador durante más de una década. Este hecho, sin duda alguna, es el más importante contrato social de la historia nacional.

Los Acuerdos que suscribieron, el 16 de enero de 1992 en el castillo de Chapultepec, en México, altos representantes del Gobierno de El Salvador y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) reflejan un entendimiento nacional, sin vencedores ni vencidos, que nos permitió avanzar en el establecimiento de la democracia que ahora estamos cimentando. Fueron estos históricos acuerdos los que nos permitieron dejar atrás un doloroso pasado cargado de represión, violencia y graves violaciones a los derechos humanos.

La disolución de los entes represivos de la Fuerza Armada de El Salvador, el desarme de la guerrilla y su incorporación al sistema de partidos políticos, la creación de la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral son algunas de las grandes reformas institucionales que emanaron de los Acuerdos de Chapultepec.

Es importante recordar que la negociación de la paz y el cese al fuego en El Salvador sólo fueron posibles por la oportuna unión de esfuerzos a nivel nacional e internacional. En ese sentido, vale la pena destacar los esfuerzos que realizaron países amigos y, en particular, la Organización de las Naciones Unidas, para concretar este relevante pacto social que ha marcado el destino de nuestro país.

Aunque han transcurrido ya dos décadas, los Acuerdos de Paz siguen orientando el accionar del actual gobierno salvadoreño.

A pocos meses de haber asumido el cargo, en enero de 2010, el Presidente Mauricio Funes reconoció la responsabilidad del Estado salvadoreño en los abusos del pasado y pidió perdón, en nombre del mismo, a las miles de víctimas del conflicto armado.

En esa ocasión, el presidente Funes aseguró que son la verdad y la justicia los fundamentos de la verdadera reconciliación. Es por ello que el Ministerio de Relaciones Exteriores, reconociendo la trascendencia que han tenido los Acuerdos de Paz para la sociedad salvadoreña, busca contribuir a que las nuevas generaciones conozcan la historia reciente del país de la mano de sus protagonistas.

El libro “El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada”, que forma parte de la Colección “1810-2010, Mujeres y Hombres Protagonistas de Nuestra Historia”, producida por la Cancillería, nos presenta las perspectivas del proceso de las negociaciones de la paz de algunos de los firmantes, así como de salvadoreños y extranjeros que jugaron un importante rol antes, durante y después de los históricos acuerdos.

En esta publicación, el escritor David Escobar Galindo y el actual vicepresidente de la República y Ministro de Educación Ad Honorem, Salvador Sánchez Cerón, ambos

firmantes de los Acuerdos de Chapultepec, nos cuentan desde su perspectiva cómo se desarrollaron las negociaciones de la paz salvadoreña.

Román Mayorga, miembro de la Primera Junta Revolucionaria de Gobierno y actual embajador de El Salvador ante la República Bolivariana de Venezuela, nos explica los orígenes de la guerra civil y el contexto en el que se firmaron los históricos acuerdos.

El libro cuenta también con las reflexiones de Pedro Nikken, asesor jurídico externo de la Secretaría General de las Naciones Unidas para el proceso de negociación y de Enrique ter Horst, tercer y último jefe de ONUSAL, sobre el desarrollo y cumplimiento de los Acuerdos.

Esperamos que esta sea una lectura conciliadora que nos permita reflexionar sobre el pasado reciente para forjar un futuro mejor.

Hugo Martínez  
Ministro de Relaciones Exteriores



# Los orígenes de la guerra civil

Por: Román Mayorga

Una guerra civil es una gran tragedia nacional. Para El Salvador, mi país, significó la muerte violenta de decenas de miles de personas, centenares de miles de heridos e innumerables compatriotas en el exilio, que conformaron una diáspora de más de dos millones de salvadoreños dispersos por el mundo.

Una guerra civil conlleva una enorme carga de dolor, no sólo físico. Implica vivir siempre con el temor de encontrar la muerte a la vuelta de la esquina, la propia muerte, o peor aún, la de una persona especial en los afectos. Es encontrarse con la certeza de que un cónyuge, hermano, hijo o amigo, ha sido secuestrado y torturado, o sufrir la incertidumbre de que el ser querido simplemente ha desaparecido y no se sabe si alguna vez se le volverá a ver.

Una guerra "civil" tiene muy poco de "civilizada". Además de lo más importante, la vida, integridad y dignidad de las personas, también destruye esperanzas, instituciones, infraestructura física y social, y el aparato productivo de un país. Sus secuelas pueden advertirse por décadas después de concluir la guerra, en forma de odios y violencias de distinto tipo, irrespeto a la vida y destrucción de otros valores.

¿Cómo fue que, sabiendo muchos lo que implicaba esa tragedia nacional, los salvadoreños nos metimos en una guerra civil? ¿Cómo nos deslizamos por un camino inclinado de confrontación que nos condujo a una lucha fratricida de 12 años? ¿Cómo ocurrió que la violencia escalara sin control hasta convertirse en un fenómeno generalizado y prolongado en la sociedad salvadoreña? En esta introducción trataré de responder brevemente a estas interrogantes fundamentales.

La gestación de una guerra civil es un proceso complejo; no ocurre de un momento a otro sino secuencialmente en el tiempo, con diferentes fuerzas que se combinan para impulsarlo. Debido a su complejidad, la comprensión de un fenómeno histórico de gran envergadura difícilmente puede ser exhaustiva y su explicación en estas páginas probablemente será reduccionista.

A pesar del posible simplismo, si hubiese que poner fechas precisas al proceso para destacar y recordar sus hitos principales, me atrevería a indicar que dicha gestación comenzó el 20 de febrero de 1972, cuando los militares salvadoreños y sus aliados civiles hicieron un fraude burdo y masivo en las elecciones presidenciales de ese año. Mediante ese fraude le robaron las elecciones a dos civiles moderados, Napoleón Duarte y Guillermo Manuel Ungo, candidatos a presidente y vicepresidente de la República por la Unión Nacional Opositora (UNO), para evitar que terminara "el gorilato", como llamábamos a una dictadura presidida por oficiales del ejército que se extendió por 48 años consecutivos desde 1931. El período de gestación desembocó en la guerra civil salvadoreña el 24 de marzo de 1980, fecha de un magnicidio (de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, Arzobispo de San Salvador) que fue un parteaguas en la actitud de muchas personas y la gota que derramó el vaso de la rabia acumulada en mucho tiempo. Ocho años de gestación, que unidos a los doce de la guerra propiamente dicha, sumieron al país en una honda crisis durante 20 años; es decir, de 1972 a 1992.

No concuerdo con la opinión de quienes atribuyen gran importancia a la intervención de factores externos en el conflicto salvadoreño. Desde luego que el contexto internacional

sí era el de la guerra fría y también es cierto que ambas partes de la confrontación tuvieron apoyos significativos en otros países. Pero las causas de la guerra civil fueron fundamentalmente endógenas, como argumentaré en las páginas siguientes.

Tampoco creo en factores personales o voluntaristas como explicación de los orígenes de la guerra. Por supuesto que en todo proceso de la sociedad intervienen innumerables aspectos individuales, ambiciones, temores, cálculos y fantasías de las personas que participan. Pero pienso que en el caso salvadoreño ninguna persona en particular tuvo una influencia determinante en el inicio, el curso y la finalización del conflicto armado. Más bien recuerdo que muchos teníamos la impresión de ser arrastrados por una gran ola de la historia, actuando cada quien según sus motivaciones pero contribuyendo en conjunto a generar una especie de tragedia griega colectiva, donde la dirección de los acontecimientos era dada por fuerzas muy superiores a cualquier individuo.

Pienso, pues, que las causas de la guerra civil fueron estructurales de la sociedad salvadoreña y forjadas a lo largo de su historia.

Entre las múltiples dimensiones de la gestación del conflicto armado, me parece que es insoslayable explicar tres: primero, la extrema desigualdad socio-económica de los estratos de la población de El Salvador, que desde antaño había generado grandes tensiones y resentimientos en la sociedad. Segundo, un fenómeno psico-social que podríamos llamar de "concientización de las masas", el conjunto de factores que llevó a un gran segmento de la población a percibirse como víctima de graves injusticias y aprestarse a su organización y acción para superarlas. Y tercero, una patente ilegitimidad del sistema político, grandemente agudizada en los años 70, que impidió el acceso al poder por la vía de elecciones transparentes y cerró espacios a la expresión pacífica de disidencia con el orden dominante. A mi parecer, esta severa ilegitimidad del orden político, incluida la gran debilidad e inoperancia de las instituciones democráticas en el país, fue lo que directamente convirtió la organización y acción de los disidentes en lucha armada.

Las tres causas recién enunciadas de la gestación del gran conflicto nacional, la socio-económica, la psico-social y la política, se retroalimentaron la una a la otra en un contexto que, a través de la historia, había hecho ya de la población salvadoreña un pueblo rebelde y aguerrido. Para ilustrar este contexto, haré mención de tres antecedentes históricos que muestran los genes culturales de rebeldía del pueblo salvadoreño, al que el gran cantautor venezolano Alf Primera dedicó su inolvidable canción poema "El Sombrero Azul" que habla justamente de su indómita valentía.

## **Antecedentes de rebeldía**

El primero de estos antecedentes es la reacción de El Salvador frente a la anexión de toda Centroamérica a México pretendida por Agustín de Iturbide, quien se hizo coronar "Emperador" de ese país. Ante tal intención y la amenaza de invadir el territorio centroamericano si sus gobiernos no se sometían voluntariamente al nuevo imperio, la Junta que gobernaba a Centroamérica desde Guatemala consultó en 1821 a las autoridades locales de la región si acatarían dicha anexión a México. De los 170 ayuntamientos centroamericanos que respondieron, solamente dos rehusaron aceptar la pretensión de Iturbide, los de San Salvador y San Vicente, ambos ubicados en el actual territorio salvadoreño. Esto originó tres invasiones armadas en 1822 y 1823 a El Salvador, el cual resistió la embestida hasta que el Emperador fue derrocado en México y el general enviado para someter a toda la región, Vicente Filísola, se vio obligado a retirarse de nuestro país.

Durante la época del dominio español hubo en El Salvador muchos levantamientos locales y gestos de rebeldía frente al poder colonial, particularmente de la población

indígena que sufrió el descalabro forzoso de su cultura y la explotación económica por la élite criolla y peninsular. Dichas rebeliones ocurrieron también durante el período posterior a la independencia de Centroamérica. Un famoso incidente en la historia salvadoreña - al que varios autores literarios nuestros como Roque Dalton, Pedro Geoffroy Rivas y Matilde Elena López se han referido extensamente y sobre el que existen diversas leyendas populares, algunas románticas - fue el levantamiento del Indio Anastasio Aquino, en 1833. Al frente de un ejército de unos 3000 hombres, Aquino se rebeló en Santiago Nonualco, en la región central de El Salvador, y tomó la importante ciudad de San Vicente, donde, en la Iglesia del Pilar, le quitó la corona a una estatua de San José y la colocó en su propia cabeza, proclamándose "Rey de los Nonualcos" y "Comandante General de las Fuerzas Libertadoras". Poco después, el gobierno destrozó al mal armado ejército nonualco y decapitó al Indio Aquino, cuya cabeza fue expuesta en una jaula con el rótulo de "ejemplo de revoltosos".

Pocos acontecimientos marcaron tanto nuestra historia como el levantamiento indígena de 1932, ocurrido después de un período de 60 años de gobiernos oligárquicos que efectuaron una gran transformación del agro salvadoreño. En dicho período de seis decenios, la tradicional economía agraria exportadora de añil, el cual se producía principalmente en valles y tierras bajas, fue sustituida por la producción y exportación de café, cultivado en tierras relativamente altas. Estas tierras, tradicionalmente cubiertas por bosques o utilizadas con técnicas primitivas de muy baja productividad, fueron muchas veces expropiadas por la fuerza a quienes las poseían ancestralmente, los ejidos y tierras comunales indígenas, para convertirlas en fincas cafetaleras de familias vinculadas a las más altas esferas políticas del país. Así se forjó una poderosa clase terrateniente exportadora de café y se crearon cuerpos represivos a la orden de la misma (como los "comisionados cantonales", entre otros) que realizaban funciones policiales y contenían la rebeldía de quienes fueron expropiados de sus tierras, convertidos en fuerza de trabajo paupérrimamente remunerada.

La crisis mundial iniciada en 1929 afectó gravemente la demanda y las exportaciones de café, generando en El Salvador una profunda depresión económica. Adicionalmente, algunas circunstancias de cambio político, como la breve presidencia progresista del Ingeniero Arturo Araujo y su derrocamiento, en 1931, por el golpe de Estado del General Maximiliano Hernández Martínez, así como la influencia intelectual en el país de Alberto Masferrer y la agitación del recién fundado Partido Comunista salvadoreño en las cofradías indígenas, contribuyeron a crear un ambiente confuso y convulsivo.

En tales circunstancias, en enero de 1932 hubo un levantamiento violento en el occidente del país, muy poblado entonces por indígenas, que fue indiscriminadamente reprimido por el ejército con una matanza de decenas de miles de personas. Dicho episodio se inició con la captura de los líderes comunistas Augusto Farabundo Martí, Mario Zapata y Alfonso Luna, organizadores de la rebelión, prosiguió con una gran masacre de población civil, incluyendo niños y ancianos, efectuada en pocos días y concluyó con la abolición de los antiguos pueblos indios, sus símbolos y su lengua. Se consolidó así la transición del período oligárquico (de las tres últimas décadas del siglo XIX y tres primeras del siglo XX, que había sido presidido por civiles en sus últimos veinte años) a la dictadura militar que antes llamé "gorilato", la cual se prolongó hasta la Junta Revolucionaria de Gobierno de octubre de 1979.

Con esas tres pinceladas en mente del contexto histórico, detengámonos ahora en cada una de las tres causas principales del conflicto armado salvadoreño.

## Desigualdad extrema y creciente

El Salvador es una tierra de grandes contrastes, tanto geográficos como sociales. El territorio nacional, pequeño de tamaño y bastante rectangular, lleno de lagos y ríos

alimentados por abundantes lluvias tropicales, con sus montañas al norte, sus valles interiores en medio de una cadena volcánica en la franja central y la zona costera plana del sur, ofrece un panorama físico sumamente diverso y contrastante en una extensión de solamente 21.000 kilómetros cuadrados.

La mayor parte de la población en la época previa a la guerra civil – más de las dos terceras partes - vivía en condiciones de gran pobreza. Eso significa una nutrición deficiente, acceso insuficiente a servicios médicos y hospitalarios, educación de pésima calidad, viviendas miserables, salarios exiguos, desempleo crónico, niños sin futuro. No era solamente una pobreza difícil de soportar cuando se compara con la relativa abundancia que disfrutaban otros, sino una condición dolorosamente objetiva en que no pueden ser adecuadamente satisfechas las más básicas de las necesidades humanas.

En el otro extremo de la estructura social, había y continúa existiendo una fuerte concentración de la riqueza y el ingreso en una pequeña minoría que ha disfrutado de todos los bienes y servicios de los estratos más ricos de la población en los países desarrollados. Por ello, El Salvador presentaba uno de los mayores índices (Gini) de desigualdad en América Latina, la región más desigual del planeta.

Entre ambos sectores, los muy ricos y la gran mayoría de la población, se encontraba una creciente clase media que en 1980 podría ascender a 20 o 25 % del total, quizás sobrestimando algo esa cifra.

Si se consideran las tendencias del crecimiento y la distribución del ingreso publicadas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas), se puede constatar que el Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador creció en el período 1950-1980 suficientemente para aumentar en 70% el producto per-cápita a precios constantes, pero el aumento resultante en el ingreso fue tan desigualmente distribuido en ese período que la diferencia absoluta entre los niveles de ingreso de pobres y ricos también aumentó grandemente. En el mismo lapso, debido al crecimiento de la población y al hecho de que las grandes mayorías se beneficiaron poco del rápido crecimiento económico, se incrementó mucho el número absoluto de gente viviendo en condiciones miserables.

Teníamos, pues, una dinámica donde los ricos aumentaban sus ingresos y los pobres crecían principalmente en número. Al comienzo del siglo XX, la población de El Salvador no llegaba a un millón de habitantes; era pues aritméticamente imposible que hubiese entonces más de un millón de pobres. Al comenzar la guerra civil había no menos de 3,5 millones de personas viviendo en gran pobreza, es decir, muchas más que todos los habitantes del país al inicio del siglo; a la vez, la diferencia en niveles y estilos de vida había aumentado considerablemente. Por cierto, con excepción de Costa Rica, el "crecimiento económico concentrador y excluyente" fue el modelo común en la región centroamericana, como se sostiene en varios estudios cuantitativos (incluyendo uno mío que se basa en cifras oficiales de los países y de organismos internacionales, "El crecimiento desigual en Centroamérica, 1950-2000", publicado por El Colegio de México). Si bien se pueden discutir las cifras precisas, no hay duda de que la sociedad salvadoreña se comportó en el siglo XX como una gran máquina de producir pobres.

Las raíces de dicha situación pueden encontrarse en la estructura social heredada de la colonia española, la cual fue agravada en el período de sesenta años antes mencionado (1871-1931) cuando prácticamente toda la tierra comunal fue convertida en grandes plantaciones privadas de café y, en el transcurso del tiempo, también de caña de azúcar y algodón.

La extrema y creciente desigualdad socio-económica es el rasgo estructural básico que influyó en la gestación de la guerra, pues el mismo generó, al caer en cuenta de esa situación gran parte de la población, mucha frustración, enojo y resentimiento, alimentados por incidentes cada vez más frecuentes de represión violenta de la rebeldía de los inconformes.

### **La concientización de las masas**

La desigualdad socio-económica, si bien es un factor influyente, no es suficiente para explicar por sí misma una guerra civil, pues hay numerosos países con situaciones similares de desigualdad que no han llegado a los extremos de conflictividad que se dieron en El Salvador. Un segundo factor de explicación se refiere al proceso por el cual la gente se hace consciente de las realidades y tendencias de la sociedad, hace una valoración de las mismas y se dispone a actuar para corregir lo que le resulta injusto o insatisfactorio.

Todas las condiciones que permiten esas percepciones y todos los factores que influyen sobre los juicios de valor acerca de las mismas, se comportaron en El Salvador de manera que convencieron a millones de personas que eran víctimas de muy graves injusticias. La agitación política de diversos partidos y movimientos, incluidos por supuesto los marxistas, contribuyó a esa concientización, pero a mi parecer ese es un factor que explica sólo una fracción relativamente pequeña de dicho fenómeno.

El Salvador no sólo es pequeño sino que está densamente poblado. En forma distinta a la vecina Honduras, el país contaba ya en los años 70 del siglo XX con un sistema de carreteras y transporte que conectaba la mayor parte de rincones del territorio nacional. Diferentemente a su otro país limítrofe, Guatemala, no existían en El Salvador barreras étnicas ni lingüísticas que incomunicaran entre sí a distintos sectores de la población.

Los medios de comunicación, impresos y radioeléctricos, cubrían el país entero y diseminaron durante las décadas previas a la guerra ejemplos de demostración de otros lugares, incluyendo desde luego la revolución cubana, la gesta del Che Guevara, la elección de Salvador Allende y la lucha sandinista que derrocó al régimen somocista. Estos fueron acontecimientos que tuvieron un gran impacto en la conciencia colectiva salvadoreña, así como un fenómeno cultural en boga que incluía los escritos de los intelectuales salvadoreños de la "generación comprometida", los poemas de Roque Dalton, las canciones de protesta latinoamericanas y otras expresiones artísticas contra el status quo que contribuían a generar cierta mística romántica revolucionaria propia de la época. Incluso la política exterior de algunos presidentes norteamericanos, en particular la Alianza para el Progreso de Kennedy y la promoción de los derechos humanos de Carter, dio algún aliento a la esperanza de cambios en El Salvador.

El sistema educativo, si bien insuficiente e inadecuado, también creció en cobertura en el período 1950-1980, ampliando en cierta medida las capacidades cognitivas de la población del país y de análisis crítico de la realidad nacional.

En el mismo lapso, hubo una creciente concentración de habitantes en las ciudades, y muchos campesinos se convirtieron en trabajadores urbanos o rurales, es decir proletarios, debido a que bastantes tierras en la zona costera del Pacífico (distinta de las zonas altas cafetaleras) fueron convertidas de pequeñas granjas agrícolas de producción para la subsistencia a grandes plantaciones para la exportación y también como resultado del proceso de industrialización que había comenzado en los años 50.

Un factor muy importante en el caso salvadoreño fue el cambio en las actitudes y los valores sociales de la Iglesia Católica después del Concilio Vaticano Segundo y las Conferencias de Obispos Latinoamericanos en Medellín y Puebla, que llamó a la gente

a organizarse en comunidades de base y las apoyó con gran dedicación y seriedad en la defensa de sus derechos. Ello fue particularmente influyente en la segunda parte de los años 70, durante el arzobispado de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, quien llegó a ser visto en todo el continente como la más clara y auténtica encarnación del cambio eclesial latinoamericano.

Todo lo anterior aumentó la comunicación y la vida de relación entre los sectores de la población, así como su percepción crítica de lo que ocurría en el país y la convicción de que la injusticia social prevaleciente era intolerable. A medida que la gente se movió de la conciencia a la organización y de la organización a la acción, la tercera causa antes mencionada, la ilegitimidad e inoperancia del sistema político convirtió esa acción en conflicto armado.

## **La ilegitimidad del régimen político y la debilidad de las instituciones democráticas**

Como fue antes señalado, miembros de la oligarquía civil gobernaron directamente a El Salvador hasta que, con el golpe de estado en 1931 contra el presidente Arturo Araujo, se estableció en el país una cruenta dictadura militar. Dicho régimen fue inicialmente dirigido por el tristemente célebre General Maximiliano Hernández Martínez, quien parece haber servido de modelo a Gabriel García Márquez para escribir la novela "El Otoño del Patriarca". Desde entonces, una sucesión de gobernantes militares (entre ellos, Oscar Osorio, José María Lemus, Julio Rivera, Fidel Sánchez Hernández, Arturo Armando Molina y Carlos Humberto Romero) estuvo a cargo directamente del sistema político y la oligarquía civil del sistema económico. Los oficiales del Ejército (así como las policías y las organizaciones de control de ciudadanos que estaban subordinadas a ellos) adoptaron una actitud inflexible, en alianza con la oligarquía, frente a cualquier reto a su dominación, o que tendiera a cambiar el tipo de sociedad al que estaban acostumbrados y del que ambos grupos derivaban considerables privilegios.

No todos los años de la dictadura militar fueron igualmente represivos; hubo algunos lapsos de relativa apertura democrática. Por ejemplo, en los años 60 se permitió cierta libertad de acción a partidos políticos de oposición y se estableció un sistema de representación proporcional en la Asamblea Legislativa que impedía al partido oficial contar con la totalidad de los diputados. Sin embargo, los militares mantuvieron siempre el control del sistema político y la apertura terminaba bruscamente cuando caían en la cuenta de algún peligro significativo de perder el poder. Eso es lo que ocurrió el 20 de febrero de 1972; después de esa fecha se acabó la relativa tolerancia a la disidencia, acentuándose notablemente el carácter autoritario del régimen.

Los años 70 fueron de gran represión. Los grupos dominantes cometieron fraudes evidentes y ampliamente documentados en las elecciones presidenciales de 1972 y 1977, y detuvieron con prepotencia un intento por iniciar un modesto programa de reforma agraria que un presidente militar se atrevió a proponer, en 1976, como "seguro de vida" para las clases pudientes. A los partidos políticos reformistas, incluyendo los de orientación demócrata cristiana y social demócrata, les negaron sus victorias electorales y les impidieron el acceso al Gobierno, sin mencionar el poder para llevar a cabo reformas significativas. Sus líderes fueron exiliados, sus reuniones fueron reprimidas por la fuerza y sus organizaciones de base perseguidas y desmanteladas. Como decía uno de los principales políticos opositores de la época, "tratamos año tras año, década tras década, todas las vías pacíficas posibles; participamos en numerosos eventos electorales y el resultado fue siempre el mismo, fraudes crecientes con represión y persecución política, restringiendo más y más el poco espacio democrático conquistado". (Guillermo Manuel Ungo, citado por Roberto Turcios en su biografía "Una Vida por la Democracia y la Paz").

La incapacidad para proveer y respetar vías electorales transparentes y el cierre de casi todos los ámbitos de expresión de disidencias, hicieron al sistema progresivamente más ilegítimo. Incluso la Iglesia salvadoreña y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), que en cierta forma habían sido excepciones del alcance de la represión en la primera parte de los años 70, fueron perseguidas en la parte posterior de esa década, como lo demostraron numerosos asesinatos de sacerdotes y los frecuentes bombardeos de las instalaciones de estas instituciones, con destrucción física de centros de cómputo y medios de comunicación, en un clima de gran violencia verbal, amenazas e insultos a quienes se atrevieran a criticar al régimen. Prácticamente todos los medios de comunicación, salvo los clandestinos que comenzaron a aparecer entonces, fueron controlados por el gobierno y sus aliados, o reprimidos salvajemente.

Durante la dictadura militar, y particularmente en los años 70, no hubo en El Salvador una separación real de los poderes públicos; existía una Asamblea Legislativa, pero ésta nunca dejó de obedecer dócilmente los dictados del poder ejecutivo, y el sistema judicial estaba plagado de jueces venales y sumisos. La administración de la justicia prácticamente no operaba, y cuando lo hacía era tan lenta e ineficiente que la sensación general en el país era de completa impunidad por todo tipo de delitos, incluyendo torturas, asesinatos y otros crímenes de lesa humanidad.

La voluntad de la población de cooperar con el régimen militar, o aún de aceptar pasivamente sus disposiciones, fue debilitándose progresivamente. La ausencia de métodos pacíficos y ampliamente aceptados para dirimir los conflictos, y para obtener y mantener el poder político, hizo surgir nuevas organizaciones que llamaron con cada vez más fuerza a la rebelión violenta. En el período de gestación de la guerra (1972-1980), dichas organizaciones aumentaron en forma exponencial el número de sus adeptos, los cuales provenían generalmente de los partidos políticos, sindicatos, universidades y comunidades cristianas de base que habían sido reprimidos.

Fue así como en los primeros años de la década de los 70 y especialmente a partir del fraude electoral de febrero de 1972, se constituyeron y crecieron varios grupos armados, inicialmente integrados por militantes disidentes del Partido Comunista y estudiantes universitarios. En esa época se formaron también frentes políticos de masas, vinculados a los primeros, que en gran medida se alimentaron de la membresía de las comunidades cristianas organizadas. Las organizaciones armadas perpetraron algunos asesinatos selectivos y otras acciones violentas, como secuestros de individuos prominentes para recolectar fondos para la lucha revolucionaria. Además, probablemente gestionaron y obtuvieron donaciones de armas de gobiernos afines a su ideología. Tales acciones endurecieron aún más la represión del régimen, en una espiral de violencia que fue escalando casi sin control, aumentando el odio recíproco y las motivaciones de venganza.

En esos años, varios académicos argumentaban que en El Salvador no existían condiciones de posibilidad para la lucha armada revolucionaria. Habían estudiado las condiciones del terreno y afirmaban que, a esos efectos, nuestro país era como una gran ciudad y que no era posible desarrollar en ella sino la pequeña acción de golpe y retiro rápido de una guerrilla urbana. Esto era así por la imposibilidad de concentrar y conformar, en dicho terreno, una fuerza capaz de vencer a un ejército regular que tenía recursos bélicos incomparablemente mayores y que además estaba respaldado por la mayor potencia militar del mundo.

No obstante tales advertencias, los jóvenes fueron afiliándose en números cada vez mayores a las organizaciones revolucionarias, en la medida que se fueron convenciendo, correcta o erróneamente, de que no había en El Salvador otra forma de lograr cambios significativos. Y de una manera audaz que a muchos resultó sorprendente, los rebeldes lograron sobrevivir a una guerra sin cuartel, sin que la fuerza armada regular, con

bastante apoyo extranjero, lograra derrotarlos. Tampoco, por cierto, lograron ellos derrotar al ejército convencional, tal como acertadamente habían pronosticado los académicos antes mencionados.

Hacia finales de 1979 hubo un intento casi desesperado por evitar la guerra civil. Los miembros de la llamada "Juventud Militar", integrada principalmente por capitanes y mayores del Ejército, se rebelaron frente al Gobierno del General Carlos Humberto Romero, que también había surgido de un fraude electoral, y lo derrocaron el 15 de octubre de ese año. Emitieron entonces una "Proclama de la Fuerza Armada", que prometía transformar el sistema político del país para hacerlo democrático con la participación de todos los partidos y movimientos políticos, incluso los rebeldes armados, e iniciar un cambio de estructuras económicas y sociales que condujera a una sociedad más justa. Establecieron una "Junta Revolucionaria de Gobierno" con plenos poderes, supuestamente, para conducir el proceso hasta que hubiese condiciones para un llamado a elecciones generales y la entrega del Gobierno a las autoridades legítimamente electas por la voluntad popular.

Este esfuerzo, del que participé como miembro civil de la Junta, fracasó, en parte porque se intentó demasiado tardíamente, cuando las circunstancias de El Salvador estaban ya excesivamente radicalizadas entre dos polos armados, y en parte porque al instalarse la Junta, el 17 de octubre de 1979, los puestos militares principales habían sido ya ocupados por coroneles que resultaron ser igualmente represivos que los anteriores. Los miembros civiles de la Junta y del Gabinete renunciaron al Gobierno a comienzos de 1980, por conflicto irremediable con los militares que estaban en control de los cuarteles, quienes rehusaron someter su poder al mando de la Junta y dejar en manos de la misma la dirección del proceso. Poco después de esta renuncia fue asesinado Monseñor Romero y se propagó por todo el país la violencia en gran escala (alrededor de 12.000 muertes violentas en 1980) haciendo evidente que había ocurrido un cambio de etapas. Comenzó entonces la guerra civil o casi nadie dudó desde ese día que era inevitable; los grandes combates militares de la confrontación se iniciaron en menos de diez meses después de esa fecha.

## Conclusiones

Pienso, en conclusión, que el caldo de cultivo de la injusticia social secular, activado por la creciente concientización de grandes segmentos de la población, fue rociado con el combustible de la ilegitimidad del régimen político, la cual se hizo cada vez más severa en los años 70 y cerró caminos pacíficos a posibles reformas de la sociedad. Esta mezcla explosiva terminó por incendiarse con la chispa del asesinato del más querido y universal de los salvadoreños, Monseñor Oscar Arnulfo Romero.

A partir de entonces, la noche oscura de la guerra civil se desató y cubrió a nuestro país con su gigante legado de destrucción y de muerte, hasta que doce años después los salvadoreños decidimos reconocernos mutuamente y actuar con racionalidad, para dejar atrás tanta locura y darnos la oportunidad de construir en paz nuestro futuro. Eso es lo que incipientemente logró el Acuerdo de Paz firmado hace 20 años en el Castillo de Chapultepec.

Está lejos de mi intención dar lecciones a nadie, pero tal vez convenga sacar conclusiones de la experiencia salvadoreña que deberfan considerarse si se quiere evitar futuras tragedias nacionales como la nuestra en otros países y en el propio. Por ello, me atrevo a destacar las cuatro siguientes, que se derivan del anterior análisis:

Primero, es muy importante la **justicia social básica** y la búsqueda de una dinámica social que auténticamente tenga una dirección equitativa para todos.



La eficaz reducción de la pobreza y la exclusión social, hasta su eventual eliminación, debería ser el primer objetivo de cualquier gobierno en América Latina y de cualquier partido político que pretenda llegar a serlo.

Segundo, hay que mantener un alto grado de **legitimidad del sistema político**, con procesos electorales transparentes y medios adecuados de expresión de la disidencia. El irrespeto de la voluntad popular, la represión de los disidentes y el cierre de vías pacíficas ampliamente aceptadas para acceder y mantener el poder son, en esta época, combustibles de la violencia política, que una chispa puede hacer estallar.

Tercero, es de gran importancia cuidar continuamente y solidificar la **fortaleza de las instituciones democráticas**. Debe respetarse y auspiciarse la separación y el control recíproco de los poderes públicos, la vitalidad de los partidos políticos, el pluralismo de los parlamentos, la independencia e imparcialidad de los sistemas judiciales, la pulcritud y eficacia de las policías, la existencia de organizaciones de la sociedad civil que representen y sean vehículos de promoción de intereses de todos los sectores de la población sin que ninguno se sienta excluido, la libre acción de las iglesias, las universidades, los sindicatos y las asociaciones gremiales y profesionales.

Cuarto, se debe mantener siempre una **actitud dialogante**, pronta a reconocer al otro como un ser humano digno de respeto y dispuesta a discutir racionalmente con adversarios sobre los desacuerdos y conflictos de interés que inevitablemente ocurren en cualquier sociedad.

Lo que se hizo en El Salvador antes de la guerra civil fue precisamente lo contrario a todo esto, y las consecuencias de ello fueron las que antes se indicaron y no quisiéramos que jamás vuelvan a repetirse en nuestra historia.



## Una propuesta de paz al comienzo de la guerra\*

Por: Román Mayorga

*\*Este artículo analiza el panorama de las fuerzas nacionales e internacionales que actuaban al inicio de la guerra civil salvadoreña, sostiene la tesis de que no habría un triunfo militar de ninguna de las partes en conflicto y propone una solución política negociada para el conflicto armado, con más de diez años de anticipación a la que efectivamente se logró mediante el Acuerdo de Paz firmado en México el 16 de enero de 1992. El artículo fue originalmente publicado en la revista Foro Internacional de El Colegio de México, Vol. XXI, abril-junio, 1981, Núm. 4, pp. 363-387, con el nombre "Una solución política negociada para El Salvador: una propuesta". La Dirección General de Cultura del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador agradece a las autoridades de El Colegio de México por el permiso que otorgaron para reproducir el artículo en este libro. En este caso se han omitido tres apéndices del artículo, que aparecieron en la citada publicación original.*

El país llamado una vez por Gabriela Mistral "el pulgarcito de América" ha cobrado en la atención pública mundial proporciones de gigantesca importancia, tanto por la rara intensidad del drama humano que allí se desarrolla como por ser escenario de un conflicto al que diversos países atribuyen implicaciones para su propia situación, no excluyendo de ello a las superpotencias.

No obstante las indudables interrelaciones que existen entre el conflicto interno de El Salvador y factores externos a ese país, la actual situación salvadoreña tiene una raíz causal que es fundamentalmente endógena; el conflicto no fue producido por la confrontación este-oeste, ni por deseos de incipientes o medias potencias de incrementar su influencia en la región. Tales factores existen e inciden en la situación interna salvadoreña, pero ésta se originó por causas relacionadas con la estructura e historia propias del país, como son la desigualdad extrema de los componentes del sistema socioeconómico y la aguda ilegitimidad del orden político, factores ambos que vinieron acentuándose notoriamente durante todo el presente siglo.

Las anteriores afirmaciones sobre la naturaleza básica del conflicto salvadoreño ameritarían, desde luego, mayor elaboración. No es, sin embargo, el propósito de este artículo mostrar los orígenes históricos y las causas estructurales del conflicto, sino aportar una visión incipiente de su posible solución. Dicha solución sería en extremo precaria e inestable si ignorase los factores básicos causales de la situación que se pretende remediar. Por ello, asumiremos como premisa de trasfondo el que cualquier solución estable debería contar con una sólida base de consenso y apoyo político y debería permitir un proceso de profundas transformaciones estructurales de la sociedad. Esperemos que la validez de esa premisa sea clara para personas familiarizadas con los antecedentes del conflicto a quienes se dirige este artículo principalmente.

### Situación actual de impase

Es característico de la actual situación salvadoreña la existencia de una especie de empate militar. Ninguno de los dos contendientes tiene suficiente capacidad para alcanzar una victoria total, aunque sí para infringir al otro daños sustanciales por un lapso indefinido, que podría resultar sumamente largo y costoso en términos de sufrimiento, vidas humanas y futuro económico de El Salvador.

Los guerrilleros agrupados en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, (FMLN), han demostrado ampliamente su capacidad para desestabilizar permanentemente cualquier esquema de solución que no cuente con su apoyo. Desestabilizaron los regímenes del Coronel Molina y del General Romero hasta el punto de provocar la caída de este último y han desestabilizado las sucesivas Juntas que han gobernado El Salvador desde el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, como lo demuestra la situación conflictiva que ahora ocupa la atención del mundo.

Han desplegado los guerrilleros una tenacidad heroica, que no deja lugar a dudas acerca de su determinación de luchar indefinidamente hasta las últimas consecuencias, si fueran forzados a ello por circunstancias que no les ofrecieran una opción más razonable. Han demostrado también pericia e ingenio, largamente gestados en un terreno desfavorable, para la lucha armada clandestina y semiclandestina. Cuentan con el apoyo político, organizado y activo, de amplios segmentos de la población salvadoreña. Contrariamente a los enfoques militaristas de otros movimientos revolucionarios de América Latina, en El Salvador se han desarrollado grandes frentes de masas orgánicamente vinculados a las unidades militares. Adicionalmente, el FMLN se encuentra ahora en alianza con una gama de partidos políticos, sindicatos y otras fuerzas sociales democráticas, en una amplia coalición opositora, el Frente Democrático Revolucionario, FDR. Todo lo anterior hace enteramente plausible la afirmación de que, aún en la hipótesis poco probable de una invasión directa a El Salvador de tropas norteamericanas, las organizaciones político militares salvadoreñas tienen capacidad para resistir indefinidamente, haciendo imposible la estabilización duradera del país. Esto es tanto más cierto cuanto la intervención de tropas extranjeras suscitaría intensos sentimientos nacionalistas de rechazo en El Salvador y sustancial oposición internacional.

Por otra parte, es también cierto que la coalición opositora, con todo y su fuerza, no tiene suficiente capacidad para un triunfo en el futuro previsible sobre el ejército regular de El Salvador. Manifestación de ello fue, por ejemplo, la "ofensiva general" lanzada en enero de 1981; los resultados fueron bastante menores a lo que se esperaba, la oposición no obtuvo más poder, no porque no quisiera hacerlo, sino porque no pudo. La nueva administración en Estados Unidos presenta, obviamente, nuevos obstáculos poderosos para una victoria militar de la izquierda en El Salvador.

El gobierno salvadoreño se encuentra, por tanto, en una situación donde no puede ejercer suficiente control para estabilizar al país, y ni siquiera puede adquirirlo en el futuro previsible; pero tampoco existen perspectivas de que las fuerzas que lo sustentan, particularmente el ejército, vayan a ser derrotadas próximamente.

La situación no es nueva y todo parecería indicar que, en ausencia de un enfoque distinto al de la victoria militar, El Salvador estaría abocado al largo y estéril conflicto al que antes se hizo referencia. En tales circunstancias ¿qué factores nuevos permiten suponer la posibilidad de otro enfoque? Fundamentalmente hay indicios de que se está desarrollando una *nueva conciencia* sobre la situación conflictiva. Se ha reducido el nivel de triunfalismo; hay declaraciones públicas que hablan de una incipiente voluntad de negociación; se advierte cierta búsqueda de instancias adecuadas de mediación, además de un creciente movimiento de opinión pública internacional tendiente a lograr una solución política negociada. Se trata todavía de un fenómeno en temprana gestación, con remotas posibilidades de éxito; pero que ofrece probablemente la única avenida racional que ahora existe como alternativa a la prolongación indefinida del conflicto.

## Compatibilidades potenciales e incompatibilidades de las fuerzas en juego

La existencia de un impasse y la toma de conciencia de esa situación, que implica costos crecientes para todas las fuerzas involucradas y beneficios netos para ninguna, pueden ser factores que desencadenen un aglutinamiento cada vez mayor de fuerzas compatibles entre sí, para alterar el actual equilibrio de terror y hacer posible la dirección coherente de la sociedad.

Dicha tendencia al aglutinamiento de fuerzas afines se mostró ya claramente durante 1980. Antes de ese año, las organizaciones político-militares que actualmente integran el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) mostraban una enorme dispersión y fuertes discrepancias de todo tipo entre ellas; lo mismo puede afirmarse sobre las muy diversas entidades que formaron el Frente Democrático (FD) y la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), los cuales integran ahora conjuntamente el Frente Democrático-Revolucionario (FDR). La existencia de la amplia coalición opositora, que incluye a los dos frentes, FMLN y FDR, no habría sido posible sin la percepción, por cada una de las fuerzas aglutinadas, de que ninguna de ellas por separado tenía capacidad para superar una situación que afectaba a todas.

Podría suscitarse ahora una dinámica similar, pero de más amplio alcance, que llevara a la superación de la situación actual. Existen compatibilidades potenciales entre la coalición opositora y algunas de las fuerzas que forman parte del gobierno; se trataría de articular dichas compatibilidades, a través de un proceso de mediación que se convirtiera en negociación. El producto pretendido de tal proceso sería un acuerdo que hiciera posible la alianza de todas las fuerzas con capacidad para contribuir a una solución eficaz y justa del conflicto.

El logro de una solución negociada en El Salvador significa esencialmente un proceso de compactación de fuerzas compatibles y de exclusión de las incompatibles, a condición de que las primeras sean determinantes. Visualizar tal solución implica, por tanto, hacer una aproximación a las fuerzas en juego, y a sus relativas coincidencias, discrepancias y capacidades.

### La coalición opositora

Como antes se indicó, el FMLN es el resultado de la unificación de 5 organizaciones distintas: las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), la Resistencia Nacional (RN), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Partido Comunista de El Salvador (PC) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Cada una de estas organizaciones tenía a su vez vinculación orgánica, aunque lo dirigía realmente, con un frente de masas, y dichos frentes se coaligaron en la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM) que integran principalmente obreros, campesinos, lumpen proletariado, estudiantes y maestros. El conjunto de todo lo anterior constituye el "*sector revolucionario*" de la coalición opositora.

El Frente Democrático Revolucionario (FDR) está constituido por la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM) y por el "*sector democrático*" de la coalición. Este último sector lo componen el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), partido político afiliado a la internacional socialista; el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), que es una escisión del Partido Demócrata Cristiano; el Movimiento de Profesionales y Técnicos Independientes (MIPTES), y una variedad de entidades sindicales, universitarias y eclesásticas.

Conviene destacar tres consideraciones a efecto de vislumbrar después la posibilidad de alianzas más amplias.

Primero, el "sector revolucionario" solo, es decir, sin contar al "democrático", tiene la suficiente capacidad para desestabilizar cualquier ensayo de gobierno que pretenda marginarlo, aunque no para tomar el poder por sí mismo. No puede, por tanto, ser ignorado en una solución estable y tendría que ser uno de los componentes esenciales de la misma. Como antes se indicó, esta premisa encuentra su comprobación en la práctica salvadoreña de muchos años.

Segundo, el "sector democrático" de la coalición opositora es incompatible con lo que posteriormente llamaremos el "sector derechista" del ejército. Esta incompatibilidad se deriva entre otras cosas, de 50 años de antagonismo mutuo, agudizado después del 15 de octubre de 1979 por las experiencias posteriores a esa fecha.

Tercero, la cohesión de los dos sectores, revolucionario y democrático, es sólida y difícilmente escindible. La unidad se logró en torno a un proyecto político común, apoyado por todas las fuerzas que integran la coalición opositora. Dicho proyecto está explícitamente delineado en la "Plataforma Programática" del gobierno democrático-revolucionario que se proponían establecer, y no difiere mucho de los planes de gobierno de la primera Junta, de octubre 1979-enero 1980, excepto en el punto relativo a la constitución de un nuevo ejército.

## **Sectores del gobierno potencialmente compatibles con la coalición opositora**

El golpe de estado del 15 de octubre de 1979 fue abanderado por un grupo de jóvenes oficiales del ejército de El Salvador y fue apoyado por la vasta mayoría de los oficiales de bajo rango, tenientes, capitanes y mayores principalmente, cuyo conjunto formó la llamada "Juventud Militar". Si bien la Juventud Militar posteriormente se dispersó y perdió el control del movimiento, existen razones para creer que constituye una fuerza latente con importantes compatibilidades con la coalición opositora:

La "Proclama de la Fuerza Armada" que ellos emitieron el 15 de octubre de 1979, presenta un tipo de pensamiento que es coincidente en muchos aspectos con el de la "Plataforma Programática" antes mencionada.

Se trata, en general, de jóvenes honestos, sin pasado de corrupción ni criminalidad. No hay encono contra ellos en la coalición opositora, la cual ha explicitado varias veces su potencial compatibilidad con este sector del ejército.

Existen difundidos rumores sobre el descontento que cunde en este sector acerca de los actuales mandos superiores de la fuerza armada y alguna que otra prueba de ese malestar, como fueron algunas deserciones en enero de 1981. La jerarquía vertical de cualquier ejército impide la abierta manifestación del malestar; pero eso mismo ocurría durante el régimen del General Romero, que fue derrocado.

El sector civil del actual gobierno salvadoreño; es decir, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), así como la inmensa mayoría de la tecnocracia y burocracia, son también elementos potencialmente compatibles con la coalición opositora. El PDC tenía hasta 1980 un pasado civilista de oposición a los regímenes militares y de alianza con el ahora "sector democrático" del FDR. Es además susceptible a influencias internacionales, por ejemplo, de la Unión Mundial Demócrata Cristiana, la cual se encuentra profundamente dividida en torno a la presencia del PDC salvadoreño en el actual gobierno. Los sectores burocráticos y tecnocráticos están aterrorizados; lo que principalmente desean es la estabilización pronta y duradera del país.

## Sectores del gobierno incompatibles con la coalición opositora

Inmediatamente después del golpe de estado de 1979 fueron destituidos del ejército salvadoreño alrededor de 40 militares de alto rango que constituyeran entonces el núcleo de la dirección del régimen militar que existe en El Salvador desde 1931. Algunos de esos militares han sido posteriormente restituidos al ejército salvadoreño; la razón es que en octubre de 1979 otros militares de similar mentalidad y actitud quedaron dentro del instituto armado, se apoderaron con rapidez de los principales puestos de mando, disolvieron el incipiente movimiento de la Juventud Militar y sus expresiones institucionales, como el Consejo Permanente de la Fuerza Armada (COPEFA), e impusieron de nuevo a la globalidad del Estado salvadoreño la orientación represiva que lo había caracterizado por casi cincuenta años.

La actitud básica de eso que llamaremos "sector derechista" del ejército y que sin duda domina y dirige al conjunto, incluye un encono ancestral en contra del comunismo y una marcada suspicacia frente a todas aquellas fuerzas que tradicionalmente se han opuesto a la implacable dominación ejercida por la alianza del ejército con la oligarquía salvadoreña y Estados Unidos. Esa actitud fue en gran medida responsable de la renuncia masiva de civiles a puestos gubernamentales, desde enero de 1980, y de la posterior expulsión de militares abiertamente disidentes, como el coronel Adolfo Majano, representante en la Junta de lo que fue la llamada "Juventud Militar". No hay duda de que este sector del ejército no aceptará voluntariamente arreglo alguno con la coalición opositora; como tampoco ésta aceptará solución alguna que implique la hegemonía del sector derechista del ejército, ni de la oligarquía salvadoreña. Es este el núcleo principal de las incompatibilidades que existen en El Salvador y la fuente polarizada del conflicto que siega la vida de los salvadoreños.

Es importante destacar que la incompatibilidad señalada no se refiere a la tropa del ejército, compuesta en su totalidad por soldados de conscripción provenientes de clases populares, sino a los oficiales y jefes derechistas. Adicionalmente existen tres *cuerpos policiales*, llamados "de seguridad", que son también incompatibles con la coalición opositora: la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda. Los integrantes de estos cuerpos son profesionales, a diferencia de los conscriptos del ejército, y su trabajo ha incluido tradicionalmente las labores de represión directa en los diversos ámbitos locales en donde operan. Por ello, existe un odio mutuo indescriptible entre estos cuerpos y las organizaciones revolucionarias de masas.

Si bien la fuerza bélica de los cuerpos de seguridad es incomparablemente menor a la del ejército, el problema humanitario y social de encontrar una adecuada solución a la seguridad pública y a la garantía de los derechos individuales es en este caso mayor, por la intensidad acumulada de los antagonismos y el número de personas involucradas.

## Otros sectores salvadoreños

Los sectores anteriormente discutidos forman parte de lo que podrían denominarse fuerzas político-militares, que en la actualidad compiten directamente por el poder del Estado. Otros sectores salvadoreños constituyen fuerzas sociales que inciden en la situación y que tendrían su importancia en una solución política negociada, pero que actúan primordialmente a través del apoyo o base social que pueden prestar o negar a determinada solución.

Como antes se indicó, la oligarquía salvadoreña y los medios de comunicación que controla, se opondrán rotundamente a cualquier solución negociada que incluya a la coalición opositora, sin la cual no puede haber solución. La oligarquía es, por lo tanto, incompatible con la solución negociada y debe ser excluida de la misma en cuanto sector dominante de la sociedad. Se puede, por supuesto, garantizar derechos individuales a

sus miembros, como a toda persona, pero no un sistema de poder en donde los intereses oligárquicos tengan primacía. La concentración extrema de riqueza, ingreso y poder, que la oligarquía ha mantenido y defendido inflexiblemente desde siempre, no es viable ni sostenible en el futuro salvadoreño.

Ofrece particular dificultad para la solución negociada el sistema de medios de comunicación que este sector posee o controla; lo mínimo aceptable para los otros sectores sería la democratización de tal sistema, de manera que, a través de modificaciones en su control, puedan cambiar sus prácticas tradicionales: burdas distorsiones de la información, manipulación selectiva de las noticias, fomento del odio y de la violencia derechistas, creación de ambientes polarizados, defensa exclusiva del interés oligárquico, etc.

La pequeña y mediana empresa salvadoreña, así como la mayor parte de las organizaciones de los sectores medios, son fuerzas sociales ambiguas. Pueden ser compatibilizadas con la solución política negociada si se les garantizan sus más fundamentales intereses y se les tranquiliza en sus más pronunciados temores. A ello están dispuestos hasta los elementos más radicales del sector revolucionario, aunque no hayan sabido en el pasado realizarlo adecuadamente.

Otras fuerzas sociales salvadoreñas, como la Iglesia y las universidades, son altamente compatibles con la solución política negociada. Es de esperarse que la propicien y la apoyen decididamente.

## Estados Unidos

Es del todo evidente que la política de Estados Unidos hacia El Salvador se ha endurecido desde que Ronald Reagan asumió la presidencia de aquel país. Dicha política consiste en evitar a toda costa un triunfo de la oposición salvadoreña, a la cual considera "terrorista", apoyada materialmente y dominada ideológicamente por Cuba, la Unión Soviética y otros países comunistas. Enfatiza los aspectos militares del conflicto en El Salvador, excluye cualquier posibilidad de solución negociada que incluya a marxistas y parece dispuesta a avanzar mucho por el camino del involucramiento de Estados Unidos en la situación salvadoreña, aunque no, todavía, al envío de tropas norteamericanas.

Si esa posición del gobierno de Reagan fuera a cambiar sustancialmente en el futuro, no cambiaría tanto por deseo propio como por el efecto conjunto de los tres factores siguientes: la realidad misma, político-militar, de El Salvador, las presiones internacionales y la erosión de la base interna de apoyo al gobierno republicano, derivada de los conflictos dentro de ese país.

En efecto, la actual política de la administración de Reagan parece estar basada en la doble premisa de que el resto del mundo no se va a arriesgar a conflictos serios con Estados Unidos por lo que ocurra en Centroamérica y que basta el apoyo de la potencia militar y económica norteamericana a la Junta salvadoreña para aplastar a lo que ellos consideran grupos terroristas relativamente aislados en El Salvador. Si en la práctica comprueban que esa y otras actitudes que incrementan el ambiente de guerra fría les generan importantes tensiones con países aliados, y si la realidad de El Salvador les demuestra que es falsa su premisa sobre la naturaleza y fuerza de la oposición salvadoreña, todo ello contribuirá a robustecer la propia oposición interna de Estados Unidos a la política de su gobierno. Obviamente, Estados Unidos no es en lo interno un país fascista. No se han formado opiniones monolíticas sobre la situación salvadoreña entre los diversos sectores influyentes. Hay debate. Hay un sistema de pesos y contrapesos que limita lo que el gobierno puede hacer, aunque por el momento el sistema se encuentre bastante desbalanceado hacia la derecha. El llamado "síndrome



de Vietnam” y la persistencia de los propios problemas económicos y sociales de ese país, contribuirán adicionalmente a desgastar la base de apoyo del gobierno republicano y a limitar las posibilidades de su política exterior.

Es verdad que todo lo anterior toma tiempo y que ello constituye uno de los más graves problemas para encontrar una solución política negociada a la crisis salvadoreña. Pero tampoco el gobierno de Reagan puede lograr todo lo que desea, ni será insensible ante el aislamiento exterior y el desgaste interno. Su política puede cambiar en la medida que los factores mencionados le hagan comprender que no puede haber una victoria militar total en El Salvador y que el tipo de solución aquí sugerido no tiene por qué significar un cambio geopolítico mundial a favor del este, ni una realización en marcha de la teoría del dominó. La vasta mayoría de los salvadoreños, incluidos los del “sector revolucionario” de la oposición, no tienen la menor intención de convertirse en títeres ni en satélites dependientes de la Unión Soviética, de Cuba o de cualquier otro país. Intentarán, por el contrario, lograr el máximo de independencia y autonomía que sea compatible con la situación geopolítica en que está inserta Centroamérica y con los limitados recursos con que cuenta internamente. Sólo una actitud en extremo hegemónica y exclusivista del propio gobierno norteamericano podría convertir tal cosa en incompatible con los intereses fundamentales de Estados Unidos.

### **Otras fuerzas internacionales**

Sin entrar a discutir aquí los respectivos intereses de otros países y fuerzas internacionales respecto al conflicto salvadoreño, cabe advertir que existe un creciente movimiento de opinión pública internacional tendiente a favorecer una solución política negociada. Factores genéricos de esa tendencia parecen ser la percepción de *impasse*, prolongado y estéril, en El Salvador; y la conciencia de riesgos que implica la nueva actitud intervencionista de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe.

Los partidos políticos y movimientos que integran la Internacional Socialista han iniciado ya un esfuerzo conducente a la mediación; los afiliados a la Unión Mundial Demócrata Cristiana, tanto en Europa como en América Latina, parecen divididos en torno al tema de El Salvador, pero son cada vez más proclives a percatarse de la conveniencia de una salida negociada. Es previsible que Nicaragua y Cuba emplearán cualquier capacidad de persuasión que tengan con el sector revolucionario salvadoreño en el sentido de la solución negociada; Venezuela y Costa Rica podrían hacer lo mismo con el sector civil del gobierno de El Salvador. Es de esperarse que países como México, Panamá y Ecuador mantengan firmes posiciones anti-intervencionistas frente a Estados Unidos y que favorezcan el mismo tipo de solución.

Si las anteriores inclinaciones llegaran a articularse en una fuerte y coherente presión internacional, se incrementaría notablemente la viabilidad de la salida negociada, tanto por el efecto de fortalecer la voluntad de negociación dentro de El Salvador, como por los riesgos de aislamiento internacional que crearía al gobierno de Estados Unidos si continuara buscando otro tipo de solución.

### **Elementos de fuerza en la solución negociada**

De la anterior sección se infiere claramente la opinión sustentada en este artículo sobre las fuerzas principales que pueden dar base a una solución política negociada en El Salvador: los sectores “revolucionario” y “democrático” de la coalición opositora, la “Juventud Militar” o sector progresista del ejército, el “sector civil” del actual gobierno salvadoreño, la empresa privada pequeña y mediana, la Iglesia, las universidades y diversas organizaciones de los sectores medios, como las asociaciones profesionales.

Son incompatibles con el conjunto anterior el "sector derechista" del ejército, la oligarquía salvadoreña en cuanto tal y los actuales cuerpos policiales.

La alianza de estos últimos sectores, con el apoyo de Estados Unidos, constituyó la base del esquema tradicional de estabilidad política durante los últimos cincuenta años. Los resultados están a la vista. El enfoque mostró claramente su inviabilidad durante todo el decenio de los años 70 y dio origen al caos actual. Los ensayos posteriores a octubre de 1979 han fallado en dos puntos fundamentales: no tomaron debidamente en cuenta las incompatibilidades de la mayor parte de las fuerzas democráticas con sus represores de medio siglo, ni la envergadura política y militar que ya había adquirido el movimiento revolucionario. También éste se mostró inflexible y exclusivista en el pasado, lo cual ha venido modificando recientemente ante el peso de la realidad. Sólo queda ahora por ensayar la exclusión del poder de la extrema derecha salvadoreña.

El señalamiento de compatibilidades e incompatibilidades es un paso previo, aunque distinto, a la concepción de un proceso que haga encajar todo lo anterior. Dos preguntas son capitales a ese respecto: ¿Cómo se puede acercar la coalición opositora a sus sectores compatibles dentro del actual gobierno? y ¿cómo se puede excluir de ese acercamiento a los sectores que hemos llamado incompatibles?

La primera pregunta es formalmente más fácil de responder que la segunda. El contacto entre la coalición opositora y los sectores dentro del gobierno que le son potencialmente compatibles sólo puede realizarse en el futuro cercano a través de una tercera instancia que sería la *mediación internacional*. No se trata de diálogo directo en sus inicios, ni de negociación, sino de mediación paciente e imaginativa que escuche posiciones de ambas partes, las procese, traslade propuestas y elabore creativamente las propias, en un continuo tejer ámbitos de coincidencia. La mediación podría proceder gradualmente hacia la negociación exitosa. Volveremos a este asunto, y más específicamente a los posibles temas de negociación, después de tratar el problema de la exclusión de las fuerzas incompatibles, a lo cual dedicaremos el resto de la presente sección.

### **Presión político-militar de la coalición opositora**

Es fácilmente previsible que la coalición opositora continuará ejerciendo una fuerte presión político-militar sobre el gobierno salvadoreño; en ello coinciden los métodos de lucha acostumbrados por la izquierda y la apreciación realista de que los resultados de cualquier negociación le serían tanto más favorables cuanto más consolidada se encuentre su posición de fuerza.

La oposición difícilmente podría lograr algo sustancial de la salida negociada en cualquiera de dos hipótesis extremas: si mantuviera, por una parte, exigencias desmedidas e inflexibles; o si no tuviera, por la otra, la fuerza necesaria para dar peso a sus peticiones. Una combinación razonable de las demandas con firme respaldo para lograr su cumplimiento, es justamente el tipo de actuación que puede activar las contradicciones al interior del ejército y del gobierno, presionando a través de los sectores compatibles para la exclusión de los incompatibles.

La oposición piensa que, dado el contexto nacional e internacional, la opción negociada debe en cierta forma forzarse o hacerse preferible a través de los costos mayores que implicaría la pretensión de descartarla. De ahí el mantenimiento y la vigencia de su presión.

### **Presión internacional**

La política, como la naturaleza, no admite vacíos; lo que no tiene apoyos, cae. Por ello, el aislamiento internacional de los sectores incompatibles con la solución negociada sería

un factor coadyuvante a su exclusión. La presión internacional tendiente a encontrar tal tipo de salida, a través de negociaciones, es ya un principio de aislamiento de los sectores derechistas salvadoreños que no admitirían negociar nada con la coalición opositora. Adicionalmente, el contexto internacional puede animar a los sectores del gobierno compatibles con la oposición a disociarse crecientemente de los incompatibles, hasta provocar importantes rupturas. Sin embargo, existe una notable limitación a los logros directos de esta presión: la más determinante de las fuerzas internacionales que inciden en El Salvador es el gobierno norteamericano y éste no parece dispuesto a contribuir al aislamiento de los sectores derechistas salvadoreños, sino todo lo contrario.

### **Presión disidente dentro del ejército y del gobierno salvadoreño**

Retomamos el hilo de la lógica de los costos crecientes y los beneficios nulos. Las contradicciones al interior del ejército y del gobierno salvadoreños podrían concebiblemente provocar rupturas dentro de ellos y alianzas implícitas o explícitas con la oposición, que alterarían fundamentalmente el actual equilibrio de fuerzas y harían posible la exclusión de los sectores incompatibles con una eventual salida negociada.

No se puede calibrar la importancia de esta presión directa sobre los sectores de extrema derecha porque depende de la intensidad y extensión de la disidencia dentro de una institución eminentemente jerarquizada, como es el ejército. Pero no se puede, tampoco, descartar la potencial importancia de esa presión.

### **Garantías razonables a los sectores incompatibles**

El ofrecimiento de garantías razonables a los sectores incompatibles con una solución negociada y la credibilidad de las mismas podrían resultar de gran importancia humanitaria y pragmática. Muchos miembros individuales de los cuerpos policiales y del sector derechista del ejército continúan luchando solamente por razones de supervivencia personal y familiar. Asegurados de que no les ocurriría lo que principalmente temen o sospechan, se reducirá un factor crucial de resistencia a la salida negociada; dicha posibilidad se convertiría para ellos en un mal menor preferible.

Cuáles podrían ser tales garantías razonables es justamente un tema importante que debería abordarse en cualquier negociación.

### **Comportamiento de Estados Unidos**

El gobierno de Estados Unidos tiene una llave fundamental para posibilitar o imposibilitar la salida negociada al conflicto salvadoreño. Si persistiera en la actitud de obtener una victoria militar global del gobierno salvadoreño sobre la coalición opositora, el resultado sería probablemente un mayor derramamiento de sangre y la prolongación indefinida del conflicto salvadoreño. Si, por el contrario, favoreciera una solución negociada con la oposición, la presión norteamericana sobre los sectores de extrema derecha sería prácticamente irresistible para dichos sectores. Sujetos también a las otras presiones, se verían finalmente forzados a salir del poder.

Por remota que pareciera esta posibilidad, la presión internacional debería orientarse a persuadir a Estados Unidos de la conveniencia de promover la pacificación y estabilización de El Salvador sobre la base de una solución política negociada, de la cual no podrían estar excluidos los intereses norteamericanos fundamentales. Desde el punto de vista del gobierno norteamericano, esa solución podría no ser la óptima imaginable, pero ninguna otra es viable pragmáticamente, ni sostenible éticamente.

En síntesis, la exclusión del poder de la extrema derecha salvadoreña sólo puede ser el resultado de una presión intensa en ese sentido por parte de la coalición opositora, de la

propia disidencia dentro del ejército y del gobierno salvadoreños, de una articulación de fuerzas internacionales, del gobierno de Estados Unidos, o más verosímelmente, de un conjunto de varias o de todas esas presiones que se activarían en el curso de las negociaciones. El ofrecimiento de garantías razonables y seguras a los sectores marginados del poder facilitaría y debe ser parte, de la solución negociada.

## La negociación necesaria

El presente artículo sostiene que el conflicto de El Salvador está actualmente planteado en términos insolubles. Descartado como absurdo el genocidio total de la población salvadoreña, el cual es técnicamente factible si se aplican suficientes medios destructivos, nadie puede lograr un triunfo bélico integral. A ningún lugar conducen tampoco las visiones políticas maniqueístas: es un grave error de percepción y planteamiento reducir la oposición a fanáticos o el gobierno a criminales. Mucho más realista es precisar las heterogeneidades e indagar sobre las posibles compatibilidades. Este camino lleva, por ejemplo, a afirmar que el actual gobierno no es "el centro" del espectro político salvadoreño, aunque sí incluye a una parte importante del mismo, incómodamente coaligado por el momento a una derecha extrema. Excluida esa derecha, existen suficientes ámbitos de coincidencia entre las restantes fuerzas para dar cauce a negociaciones con sentido.

No existe garantía previa de éxito para ningún tipo de negociaciones y menos en una situación particularmente compleja y encontrada como es la salvadoreña. Pero, a menos que se acepte como deseable la prolongación de un conflicto que continuará masacrando a seres humanos, destrozando el aparato productivo y amenazando la paz de toda la región, el intento de negociación es necesario. Es particularmente necesario si se considera que un largo conflicto bélico, que se añade al ya desfavorable balance de población y recursos de El Salvador, haría prácticamente insolubles durante todo el presente siglo y parte del siguiente los muy graves problemas humanos y sociales de ese país.

La negociación es un medio necesario para llegar a un pacto social del que participen todas las fuerzas compatibles con una solución política. Es también, necesariamente, un proceso. Debe concebirse como un eslabonamiento temporal de secuencias vinculadas causalmente entre sí, no como algo que puede producirse espontánea y repentinamente en el tiempo. Las condiciones objetivas necesarias para el inicio de ese proceso están dadas: existe un *impasse*, afecta negativamente a todos, y nadie puede superarlo por sí mismo. Hace falta incrementar las condiciones subjetivas, pero igualmente necesarias, de la negociación: las partes en conflicto y el entorno internacional deben caer en la cuenta, persuadirse, de la necesidad de dicha negociación.

Antes de llegar a negociaciones propiamente dichas, es necesaria una fase preparatoria, que podría denominarse de *mediación*. Las funciones de esta fase serían tres. La primera y más importante función consiste, justamente, en reforzar las condiciones subjetivas de la negociación, tanto internamente en El Salvador como internacionalmente. La segunda función es la de tejer zonas de coincidencia entre las diversas fuerzas compatibles con la solución política. La tercera es preparar formas y mecanismos operativos para la siguiente fase de negociaciones. La mediación aludida debe ser, necesariamente, *internacional*, porque ninguna otra podría superar resistencias irracionales que pueden darse en un clima tan polarizado como el salvadoreño, ni moderar o persuadir al actual gobierno estadounidense, lo cual es clave para el éxito de las negociaciones.

La fase de *negociación* propiamente dicha involucraría, por una parte, a la Junta de Gobierno salvadoreña, que representa oficialmente al Estado; y por otra parte, a la instancia que designe la coalición opositora, probablemente la "Comisión Político-Diplomática" integrada en enero de 1981, conjuntamente por los frentes de la oposición,

FMLN y FDR. Las negociaciones se concebirían como un instrumento de doble finalidad: deberían ir acercando a los sectores compatibles con la solución, al mismo tiempo que articularían presiones para la exclusión de los incompatibles. Esta fase requeriría también de mediadores internacionales. A continuación sigue un esfuerzo por delimitar el posible contenido de la negociación, con el criterio de detectar temas imprescindibles para llegar a un acuerdo o para la exitosa duración del mismo.

### **Reestructuración del ejército**

El más grave y difícil de los temas de negociación es cómo constituir un solo ejército en El Salvador, existiendo en la actualidad dos globalmente antagónicos. Como mínimo se requeriría la reestructuración del actual ejército regular de El Salvador, de manera que quedaran excluidos del mismo, aquellos jefes y oficiales del "sector derechista" que son incompatibles con el conjunto de fuerzas que deben apoyar la solución negociada. Es probable, sin embargo, que eso no baste y que deba negociarse la constitución de un nuevo ejército en el que tengan participación las unidades armadas de la coalición opositora. ¿Participarían éstas como tales unidades o más bien quedarían integrados sus elementos en la estructura actual del ejército regular? ¿Con cuántos y cuáles elementos participaría la coalición opositora? ¿Quién estaría, en cada caso, al mando de las tropas? ¿Cuántos y cuáles son los miembros del "sector derechista" incompatibles con el arreglo?

No se puede adelantar a *priori* respuestas a tales preguntas que constituirían, precisamente, la materia del forcejeo, confrontación y arreglo de posiciones encontradas.

### **Sustitución de los actuales cuerpos policiales**

Este es probablemente uno de los puntos en que la oposición mantendría una posición extraordinariamente firme: la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda deben ser disueltas y remplazadas completamente por algo distinto. Qué les remplazaría y cómo es el asunto a negociar. Si los nuevos cuerpos policiales pudiesen constituirse sólo con miembros de las organizaciones revolucionarias, éstas posiblemente reducirían algo sus demandas respecto a la estructura del nuevo ejército.

### **Garantías razonables a los sectores desplazados**

Como antes se indicó, este punto está estrechamente ligado a la factibilidad de los dos anteriores, por lo que debe negociarse conjuntamente con ellos. Podría incluir asuntos como abolición de la pena de muerte; amnistía general por delitos cometidos durante el servicio o, alternativamente, tipo de juicio y penas máximas por crímenes determinados; protección a la vida y bienes legítimamente adquiridos de ex militares, guardias, policías y sus familias; posibilidades de exilio y empleo fuera del país en algunos casos, etc.

### **Reestructuración del gobierno**

Se refiere esto a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. Sería necesaria su reestructuración no solamente porque lo demandaría la coalición opositora por razones de representatividad, sino porque la solución política consiste en gran medida en dar al nuevo esquema de gobierno una amplia base de consenso y apoyo político por parte de todas aquellas fuerzas compatibles con dicha solución. Existiría, sin embargo, el peligro de convertir al ejecutivo del nuevo gobierno en un aparato pesado e ineficaz, por divergencias internas mutuamente paralizantes. Debería buscarse, por ello, que la cabeza del ejecutivo, junta, triunvirato o consejo, fuera tan pequeña como posible y que los demás componentes de la rama ejecutiva satisficieran requisitos de compatibilidad

e idoneidad técnica para realizar el programa de reformas que se acordara. El problema de representatividad política debería más bien resolverse al nivel del poder legislativo del Estado. Las funciones e interacción de los dos poderes podrían también ser materia de negociaciones.

### **Programa de reformas socioeconómicas**

La coalición opositora cuenta con una "plataforma programática" y con un plan tentativo de gobierno, más detallado que la primera, que podrían servir de base para acordar un programa específico de reformas socioeconómicas a realizar por el nuevo gobierno.

### **Democratización de los medios de comunicación**

Los medios de comunicación en El Salvador están controlados por el esquema oligárquico de poder o reflejan unilateralmente el punto de vista de ese sector social, acostumbrado a imponer sus intereses al conjunto. Dejar intacto ese sistema de medios es introducir desde el principio un conflicto grave entre la superestructura social y el tipo de estructuras que el país necesita. Los medios se convertirían pronto en importante desestabilizador de la solución política negociada. Por eso debe reformarse el sistema completamente. La determinación de qué sectores poseerían o controlarían cuáles medios de comunicación es asunto que podría incluirse en las negociaciones.

### **Renovación del poder judicial**

La necesidad de una correcta administración de la justicia adquiere particular relevancia después de un periodo caótico y convulso en el que dicho sistema ha sufrido un colapso casi total y la población ha perdido confianza en su eficacia e imparcialidad. Podría incluirse en las negociaciones un punto sobre la estructura, funciones y manera de integrar el nuevo poder judicial.

### **Provisionalidad del nuevo gobierno**

El nuevo gobierno que se acordara sería un gobierno de transición, aunque se tratara de una larga provisionalidad. Podría ser parte de las negociaciones, la fijación de plazos y del procedimiento para sustituir al gobierno resultante de dichas negociaciones. Se refiere esto a asuntos como fechas para elecciones, tipo y garantías de resultado de las mismas, existencia y libertad de acción de movimientos políticos, etc.

### **Relaciones internacionales**

El conflicto salvadoreño debe en parte su resonancia mundial a las implicaciones internacionales que supuestamente tiene. Difícilmente podría evitarse definir en el curso de las negociaciones el tipo de relación que el nuevo gobierno tendría con otros países. Más que declaraciones retóricas de amistad con todos los pueblos, lo que se necesitaría es una precisa delimitación de los conceptos de autodeterminación y no-alineamiento, con el que todas las partes estarían de acuerdo en abstracto.

Sería además deseable que un grupo amplio de países interesados en la solución negociada suscribiese paralelamente un convenio de apoyo económico masivo a esa solución, el cual incrementaría notablemente las probabilidades de éxito y estabilidad duradera de la misma.

## Pacto social

Todo lo acordado durante las negociaciones se incorporaría a un documento que suscribirían las partes negociadoras y todos aquellos sectores y fuerzas que desearan apoyarlo, siempre que no hubiera objeción de las primeras.

Además de los asuntos antes discutidos podrían incluirse, si fuera necesario, aspectos transitorios sobre la manera de poner en práctica el alto al fuego y de resolver divergencias operativas durante la fase previa al cese completo de hostilidades. Ello no impide, desde luego, que en fases anteriores de la negociación se acordaran treguas temporales que facilitarían las mismas negociaciones.

Este mismo documento, o pacto social, completado con lo necesario podría servir como Estatuto Constitucional Provisional de El Salvador, por el tiempo que las partes convinieran.

## Post scriptum para México

Posiblemente ningún otro país puede incidir tan constructivamente como México en la solución del conflicto salvadoreño. Idealmente ubicado para poder dialogar con distintos tipos de fuerzas y países, con el peso de su creciente prestigio internacional, México sentará pautas importantes con lo que haga o deje de hacer respecto de aquel conflicto. Tres funciones parecerían particularmente importantes en la línea de solución aquí apuntada: contribuir a moderar al gobierno de Estados Unidos, articular presión internacional en la dirección correcta y prestar servicios imaginativos de mediación.

## Incidencia de México en la posición norteamericana

Es evidente que México no determina, aunque sí incide en la posición de Estados Unidos respecto a Centroamérica. El consecuente mantenimiento de los tradicionales principios de política exterior mexicana de autodeterminación y no intervención, presenta en sí mismo y a través de su efecto en otros países, una importante barrera de oposición al intento de resolver por vías militares el conflicto salvadoreño y, muy particularmente, a la intervención directa norteamericana. Este podría denominarse el aspecto "negativo" de la incidencia de México en cuanto niega una posibilidad, por nociva que ésta sea. Pero hay otro aspecto más afirmativo en la cuestión: en un esfuerzo por persuadir al gobierno norteamericano de la conveniencia de la solución política negociada, México tendría probablemente el peso mayor en argumentación, por el contexto general de las relaciones entre los dos países, por la proximidad geográfica, la imbricación de intereses y la mejor comprensión de México de la región en conflicto y porque Estados Unidos sabe que la actitud mexicana es cuidadosamente observada por numerosos países.

## Articulación de posiciones internacionales

Durante la fase preparatoria del proceso es imprescindible aumentar el cumplimiento de las condiciones subjetivas previas de la negociación; es decir, debe incrementarse la conciencia de su necesidad y la voluntad real de negociar. Las partes en conflicto en El Salvador temen al aislamiento internacional, pues conocen la vulnerabilidad de una posición aislada y resulta que esto es una palanca principal para satisfacer aquellas condiciones. Algo similar puede afirmarse de la fase de negociaciones propiamente dicha: es propio de una situación violentamente polarizada el que se presenten resistencias poco racionales que entorpecerían o harían fracasar la negociación, y nada más eficaz para superarlas que una coherente y masiva presión internacional. ¿Quién podría contribuir a dar coherencia a dicha presión? Se sugiere aquí que México

puede tener un importante papel articulador; para demostrarlo basta citar algunos de los países y fuerzas con los que mantiene buenas relaciones: de nuevo Estados Unidos, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Cuba, Panamá, Ecuador, Canadá, Europa Occidental, la Internacional Socialista, la Comisión de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), etc. Después de las negociaciones, México también podría contribuir a generar ayuda económica internacional, en apoyo a la solución política exitosa.

### **Servicios de mediación.**

Si el proceso salvadoreño se encaminara por la vía de la solución política negociada, probablemente habría distintos tipos de mediación internacional: la que se haría antes de las negociaciones y la que se haría durante las mismas; la formal entre las partes salvadoreñas en conflicto y la informal de trasfondo en diversas partes del mundo. Se quiera o no, el conflicto interno salvadoreño ha rebasado sus propias fronteras, generando contradicciones en otros lugares. No sería de extrañar que México fuera solicitado como mediador en algunas de esas negociaciones, pues tiene cualidades propias para ello: independencia, prestigio, comprensión de los complejos intereses en juego e imaginación para ofrecer propuestas viables. Sería pues coadyuvante a la solución que México se preparara para emplear creativamente toda su capacidad mediadora, ya fuera entre salvadoreños en conflicto que lo solicitaran, o contribuyendo a resolver el desconcierto internacional que "el pulgarcito de América" ha generado con notoria y dolorosa intensidad.



# La guerra que no quisimos

Por: Salvador Sánchez Cerén

## Introducción

El libro "Con sueños se escribe la vida" aborda de un modo prolijo cómo se crearon las condiciones que nos obligaron a ir a la guerra. Ciertamente, lo más importante no es detenerse sobre el conflicto militar, sino reflexionar por qué ocurrió. Qué fue lo que la hizo inevitable y cómo impedirla en el futuro. En síntesis puede decirse que la guerra fue una respuesta ética, social y política, a una dictadura abominable.

En la guerra murieron muchas personas. Unas amigas, otras desconocidas para mí. Unas del lado de las guerrillas, otras del ejército gubernamental, pero muchas también que fueron víctimas del fuego cruzado, o bien de una represión indiscriminada, o también de errores del FMLN. A todas ellas y a sus familias les pedimos perdón. Ojalá lo que fue una tragedia nos haga más fuertes para seguir trabajando por un país libre y justo, desde los mecanismos democráticos.

Desde el respeto a todas las víctimas sin exclusión que creyeron luchar por lo que creían, me parece moral hacer mención a nuestros mártires. El FMLN es una fuerza política importante gracias a ellos. A su generosidad. A sus convicciones. A que hicieron el sacrificio supremo. Nunca debemos olvidarlo quienes ahora disfrutamos de libertad. Si lo hiciéramos perderíamos nuestra identidad, nuestra razón de ser, y romperíamos la promesa que juramos no romper jamás: la de estar siempre al servicio del pueblo y en particular de los más humildes. Parte vital de este pueblo eran los que murieron.

El texto que presentamos en este volumen, constituye una visión particular, vívida, de lo acontecido en nuestro país en sus últimas décadas "la guerra que no quisimos". Otros autores tienen también su legítimo e interesante punto de vista. Lo importante es que al juntar nuestras versiones podamos hacernos con una visión holística, global, lo más objetiva posible de cuanto ocurrió. De hecho hay un enfoque que es bastante común al decir del carácter social del conflicto salvadoreño que involucró a todas las clases sociales del país.

Una reflexión asimismo pertinente es aquella que incide en la idea de que nuestro proceso histórico ha sido único, nacional, no un proceso importado o calcado de ninguna otra experiencia. En realidad, a mi modo de ver, los pueblos, de acuerdo con sus características sociales, culturales, económicas, hacen su propia andadura, aciertan y se equivocan. Por eso la simplificación de algunas versiones al afirmar que fuimos el producto de una influencia extranjera faltan a la verdad. Cosa diferente es afirmar que todo conflicto armado tiene rasgos o dimensiones que lo enmarcan en una realidad internacional global. Como sucede hoy día con tantos conflictos. Tampoco se puede negar que hechos como la revolución cubana o la caída de Somoza en Nicaragua tuvieron una incidencia subjetiva en nuestras organizaciones. Pero estos hechos no crearon nuestras guerrillas. Su nacimiento fue la decisión soberana de organizaciones nacionales que venían tiempo luchando contra la dictadura. Tal vez, lo que más se acerca a otras experiencias es la visión de *guerra de todo el pueblo*, que contemplaba el despliegue de una combinación de lucha política en su modalidad de diálogo y negociación, con la lucha social y la lucha diplomática, todas ellas articuladas en torno a la lucha guerrillera. Fue una estrategia de lucha político militar que finalizó en la solución política negociada.

La soberanía de nuestra lucha estaba sin embargo ligada a procesos de otros pueblos con los que compartíamos la voluntad de ser libres, independientes, soberanos, democráticos. Nos unía la inspiración en los ideales de justicia social y de vivir dignamente y en felicidad. Las luchas de finales del siglo XX de las que formamos parte tuvieron en común el afán de construir un mundo nuevo, una nueva civilización basada en la solidaridad nacional e internacional. Ahora que América Latina celebra el Bicentenario de nuestra Independencia de España, debemos hacer una reflexión sobre esa aspiración ineludible perpetua de los pueblos a vivir libremente.

Firmamos la paz en 1992, en un escenario mundial distinto al que había al inicio de la guerra. El fracaso y caída del socialismo del este de Europa espoleó a los creyentes del capitalismo a mostrar su supremacía, y el mensaje que en ese momento nos dieron es que el FMLN debía incorporarse a esa religión que ha hecho del neoliberalismo el nuevo becerro de oro. Veinte años después de Chapultepec, el becerro y su religión están en crisis, mostrando toda su brutalidad al hacer caer sobre los pueblos los efectos perversos de una bancarrota que los poderosos han creado. Ahora se ve con toda nitidez que su propuesta no tiene futuro, cuando ya hoy, en el presente, ha fracasado. Ante ello, la respuesta de los pueblos latinoamericanos es la de elegir gobiernos que proponen nuevas alternativas: poner la economía al servicio del pueblo y a las personas en el centro del desarrollo.

Es en esta dinámica de pensamiento que articulamos estas reflexiones presentadas en este escrito. La lectora o lector podrá apreciar el énfasis que hacemos en cómo el surgimiento de la resistencia popular, democrática, fue el resultado del cierre de todos los caminos legales. El agotamiento de la lucha electoral nos llevó por otros senderos: la protesta en la calle, la autodefensa.

Las lectoras y lectores que deseen conocer más al detalle el curso de la guerra, sus antecedentes y la posterior etapa a la firma de la paz quedan invitados a leer "Con sueños se escribe la vida", una obra en la que colaboraron conmigo, formando equipo, mi hija Claudia y el español Iosu Perales, con cuyo concurso también he contado para elaborar este texto.

## **Cuando el terror gobierna**

La guerra es una mala alternativa. Quienes la hicimos, al menos desde el bando popular, no la elegimos de buena gana. Nos fue impuesta por un régimen totalitario en manos de una minoría cívico-militar que concentraba todo el poder y era propietaria de todo el país. A la pobreza masiva que no era sino la expresión de profundas injusticias sociales, se unían los crímenes de Estado que hicieron de nuestro pequeño territorio un gran cementerio. El régimen, utilizando sus cuerpos represivos o grupos paramilitares mataba a los adversarios políticos y a los activistas sociales que cometían el pecado de exigir lo que eran aspiraciones legítimas de libertad y democracia. En calles y cunetas yacían campesinos, sindicalistas, sacerdotes, monjas, universitarios, intelectuales, mientras los jueces amparaban la impunidad.

Ciertamente, en la década de los años setenta, por no remontarme a la masacre de 1932 ordenada por el General Maximiliano Hernández Martínez, vivíamos bajo un régimen de terror en el que la división de poderes era tan sólo un formalismo violado sistemáticamente. Bajo gobiernos cívico-militares que tenían por constitución los manuales de tortura, todos los esfuerzos pacíficos, de competencia política legítima a través de procesos electorales fueron desarticulados mediante fraudes que aseguraban el triunfo de los candidatos de la dictadura. El pueblo salvadoreño que anhelaba justicia, libertad y democracia resistió décadas a la barbarie de la dictadura militar, en condiciones precarias y de indefensión.

En un contexto así, la situación de las organizaciones sociales y políticas que luchaban por las libertades era muy vulnerable. Muchos activistas tuvieron que pasar a la clandestinidad para sobrevivir. Tanta represión sobre los sectores populares conformados por mujeres y hombres campesinos, obreros, estudiantes, pobladores de tugurios, cristianos, evangélicos, maestros, intelectuales, desembocó en la decisión de algunas organizaciones de dejar de resistir pacíficamente para pasar a la autodefensa y posteriormente a desarrollar la guerra revolucionaria. Esto ocurrió cuando ya la represión del régimen hizo de San Salvador una ciudad anegada en sangre y los pueblos rurales eran asaltados por paramilitares y cuerpos policiales.

Matanzas como las del 22 de enero de 1980 promovieron respuestas populares cada vez más radicalizadas. Las organizaciones políticas que habían desarrollado unidades de autodefensa y comandos urbanos se vieron obligadas a dar un salto para constituirse en guerrillas, teniendo como miembros a muchas mujeres y hombres que no tenían otra opción que buscar en las montañas de nuestro país la protección que la ciudad les negaba. Es verdad que las organizaciones guerrilleras diseñaron estrategias para lograr conquistar el poder político del país, y no eran por consiguiente el fruto de la improvisación o de la mera huida de la represión de las ciudades, pero debe saberse que el abandono de los estudios, del trabajo, de las familias y del hogar, no fue un acto fácil, deseado, sino una necesidad para intentar derrocar a la dictadura que había extendido sobre El Salvador una larga noche negra.

Ello explica que desde un primer momento las guerrillas unidas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional plantearan la negociación para una salida democrática del régimen, evitando mayores sufrimientos y más muertes.

## **Ascenso de las luchas populares en los albores de la guerra**

El triunfo de la izquierda en 1972 a través de la Unión Nacional Opositora (UNO), fue irrespetado por la derecha en el poder que impuso la continuidad de la dictadura. En las elecciones para alcaldes y diputados de 1974, de nuevo la UNO ganó las elecciones y una vez más le fueron robadas. Para 1977, los grupos económicos dominantes en acuerdo con altos mandos del ejército eligieron al General Humberto Romero como candidato a la Presidencia de la República. Las votaciones culminaron con un colosal fraude electoral. Esta sucesión de hechos puso de relieve que la vía electoral estaba agotada.

En paralelo a la represión gubernamental en el país fue desarrollándose un movimiento popular, una respuesta social organizada. De alguna manera la respuesta a los fraudes electorales fue la creación del Bloque Popular Revolucionario en 1974, como fruto de la unión de movimientos y organizaciones sociales: ANDES, FECAS, UTC, MERS, UR19, UPT, y otros sindicatos. Se produjo una coordinación de esfuerzos que dieron como resultado un aumento de las luchas reivindicativas sectoriales y generales de enfrentamiento contra la dictadura, huelgas, tomas de fábricas y de tierras. La dictadura respondió con niveles muy duros de represión en la ciudad y en el campo, contra los sectores populares urbanos y contra el campesinado, llenándose las cárceles de líderes y activistas. En este escenario se produjo la masacre del 30 de julio de 1975 que ha pasado a la historia, tristemente. Sin duda la represión gubernamental fue un acicate para la unión de todas las organizaciones populares que dieron así un cambio cualitativo en cuanto a eficacia en la lucha y extendiendo los valores de la solidaridad entre sectores populares. Recuerdo que cuando los campesinos se tomaban las tierras íbamos maestros, estudiantes, a estar con ellos, solidarios, tratando de evitar que los reprimieran. Cuando la represión se hizo aún más dura comenzamos a fortalecer las estructuras de lo que se llamó la autodefensa y que eran grupos armados que iban preparados en las marchas para enfrentarse a la Guardia y a la Policía de Hacienda.

La autodefensa contenía a las fuerzas represivas facilitando que el grueso de la gente que iba en la marcha o que estaba en la huelga o en la toma pudiera evacuar sufriendo el menor daño posible. Los años 1978 y 1979 fueron de formación de las "milicias populares" formadas por jóvenes altruistas que habían tomado conciencia de que frente a la poderosa maquinaria de terror del estado dictatorial no había otro camino. Su armamento era precario pero su voluntad de defender el derecho de la población a la vida y a manifestarse era muy grande. No eran por lo demás estructuras puramente militares, sino muy preocupadas por la formación política de sus integrantes. En todo momento se trató de dotar a estos hombres y mujeres que vivían perseguidos por los cuerpos represivos, en la clandestinidad, en una permanente situación de vida o muerte, de una visión social que les diera claridad sobre el objetivo de la lucha: construir un país libre, más justo, más humano.

Precisamente en 1979 se da la fractura de la dictadura en forma de un golpe militar dado por oficiales jóvenes que, al ver el gran avance de las organizaciones populares que eran capaces de convocar a decenas de miles de personas desfilando por San Salvador, tratan de dar un cambio a la forma de gobierno, con una voluntad democrática. Es un contexto en el que la voz de Monseñor Romero apoya desde la tribuna de la Iglesia a la gente indefensa contra la bestialidad del ejército y de la dictadura militar. Lo que ocurre en el año 1979 es una gran crisis nacional producto de la lucha combativa, popular, que es comprendida por jóvenes militares como el momento de implantar un gobierno democrático. La tentativa fue abortada en poco tiempo por la embajada de Estados Unidos que apartó a los militares más progresistas del nuevo gobierno y fortaleció el papel de los militares represivos que dieron continuidad a la dictadura. Este hecho fue un elemento que influyó en el surgimiento del Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que agrupó a las organizaciones guerrilleras ya existentes, en el convencimiento de que sólo por la vía armada sería posible un cambio de régimen.

¿Qué impedía a la derecha reconocer la necesidad de la libertad y la democracia? En buena parte su mentalidad arcaica, construida en el ejercicio de un poder absoluto que no podía aceptar que fuera controlado por un Estado democrático de derecho y por la soberanía popular. En el escenario de los años setenta, el 92,5% de los agricultores tenían para trabajar el 27,1% de las tierras agrícolas, generalmente malas y por ello incapaces de dar los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de las familias campesinas. En el lado contrario, un 0,7 % de propietarios controlaban el 40% de las tierras nacionales.

Cinco años después de que se creara el Bloque Popular Revolucionario, en el mes de noviembre de 1979 se fundó la Coordinadora Revolucionaria de Masas. Y ya en 1980 se organizó el Frente Democrático Revolucionario (FDR) del que formaron parte dos partidos políticos progresistas como el MNR, liderado por el inolvidable Doctor Manuel Guillermo Ungo y el Partido Social Cristiano que dirigido por Rubén Zamora era una escisión de la Democracia Cristiana. Esa etapa de nuestra reciente historia tuvo un alto contenido de lucha democrática aunque la aspiración de las organizaciones político-militares de la izquierda era el derrocamiento de la dictadura y la construcción de una nueva sociedad socialista a través de caminos democráticos a los que el régimen no les dio ningún espacio. En esos años se fortaleció asimismo una visión patriótica. Las élites salvadoreñas, el ejército y los gobiernos dictatoriales tenían una visión excluyente de la nación en la que no cabían las mayorías populares, pobres de nuestro país. El Salvador no tenía una identidad de país soberano sino que era realmente el patio trasero del dominio norteamericano. Las organizaciones político-militares, por el contrario, asumimos el principio moral y político de hacer una patria para todas y todos, incluyente, una nación de ciudadanos con derechos civiles, políticos y sociales y con garantías plenas de libertad. La patria para toda la gente fue y es nuestra bandera. Es por ello que podemos decir que la lucha revolucionaria fue

patriótica. No es una anécdota sin importancia que cada día en nuestros campamentos guerrilleros, al amanecer se saludara a la patria; era un modo de fortalecer una mística nacional necesaria, de fortalecer la conciencia de que nuestra lucha no era tan sólo para una mejor redistribución de la riqueza sino que peleábamos por la soberanía nacional y por una nación del pueblo y para el pueblo. Nunca nos cansaremos de afirmar que la opción de la guerrilla nada tiene que ver con una vocación militarista que no teníamos, sino con el cierre de todas las vías políticas para hacer otro país.

Si se revisa la historia de El Salvador desde 1930 hasta hoy veremos que hay una historia de lucha por la democracia, de los campesinos, de los obreros, de los estudiantes y de sectores intelectuales. Fueron las sucesivas dictaduras las que generaron las condiciones objetivas y subjetivas para el nacimiento de las guerrillas. Surgieron de golpes de Estado, e hicieron tantos fraudes y ejercieron tanta represión que obligaron a sectores populares a buscar los cerros y montañas como una posibilidad de sobrevivir, de resistir y de luchar. Es cierto que hubo algunas tentativas efímeras de progreso, de modernización del Estado, y en ese esfuerzo se implicaron militares, sobre todo jóvenes, pero siempre los grandes intereses del capital y la embajada norteamericana se encargaron de hacerlos fracasar. Es por ello que una buena parte de salvadoreños conscientes, yo incluido, no tuvimos otra opción que incorporarnos a la lucha armada y guerrillera.

De la dimensión represiva de aquellos años nos ilustra muy bien las palabras que dijera Monseñor Romero en su homilía del 27 de enero de 1980: "Estoy seguro que tanta sangre derramada y tanto dolor causado a los familiares de tantas víctimas, no serán en vano". Y es que, para llegar al grado de organización popular y político que teníamos en 1980, el pueblo salvadoreño tuvo que sufrir y resistir a situaciones límite. Pongo tan solo dos ejemplos:

En 1977 la Unión Nacional Opositora presentó como candidato a las elecciones al coronel progresista Ernesto Claramount, yendo para Vicepresidente Antonio Morales Ehrlich. La UNO ganó las elecciones pero los grupos dominantes elevaron a Presidente al General Humberto Romero. Para defender el fraude, el Partido de Conciliación Nacional y ORDEN,<sup>1</sup> una organización paramilitar de la extrema derecha, dispusieron una ofensiva para acallar a la oposición ganadora que había ocupado la Plaza Libertad para exigir limpieza a los organismos electorales. Lo que sucedió es conocida como "La tragedia del 28 de febrero". El propio Antonio Morales Ehrlich lo recuerda, "Fue poco después de las medianoche, cuando llegaron los miembros de los cuerpos de seguridad y abrieron fuego contra la multitud que estaba concentrada pacíficamente desde hacía varios días, protestando por el fraude electoral. Fueron asesinadas más de 300 personas". En la Plaza Libertad se enterró, para muchos años, cualquier oportunidad de democracia en El Salvador.

Para el 22 de enero de 1980 la Coordinadora Revolucionaria de Masas convocó a una manifestación que resultó ser multitudinaria. No menos de 200.000 personas desfilaron por la capital, en la demostración más grande de la historia del país, hasta ese momento. La respuesta gubernamental fue la de colocar francotiradores en lo alto de edificios por donde discurría la manifestación. Dispararon contra la multitud en el momento en que la cabeza de la misma se hallaba a la altura del Reloj de Flores. Por detrás un mar de gente se extendía por el Parque Central, la calle Rubén Darío y a lo largo de la Avenida Roosevelt. Los disparos simultáneos hechos por tiradores del régimen, a una señal

<sup>1</sup> ORDEN (Organización Democrática Nacionalista) fue creada en 1961 y fue desmantelada oficialmente en 1979; fundada originalmente para vigilar a la población campesina; fue el instrumento del ejército salvadoreño para recoger información para los servicios de inteligencia, a la vez que actuaba como fuerza operativa para los trabajos sucios contra la insurgencia y como base social para el reclutamiento inmediato.

convenida que se dio desde el Palacio Nacional, desde los tejados de edificios públicos y privados, tales como: Telégrafo, Banco Agrícola, Banco Hipotecario, Prensa Gráfica, Teatro Nacional, Ministerio de Trabajo, Fiscalía, Corte de Cuentas y los del Centro de Gobierno y Palacio Nacional, produjeron no menos de 70 muertos y unos 200 heridos de bala. Puede decirse sin temor a equivocarse que gracias a la intervención de los grupos milicianos de autodefensa que repelieron la agresión, los muertos y heridos no fueron muchos más.

Todo lo que relato está debidamente documentado. En mi propio libro *"Con sueños se escribe la vida"* lo narró con detalle.<sup>2</sup>

## La guerra de liberación

El día 10 de octubre de 1980 se formó el FMLN, en base a cinco organizaciones: Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí" (FPL); Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP); Partido Comunista de El Salvador (PCS); Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC); Resistencia Nacional (RN). El nuevo Frente tenía poca experiencia militar y el mando de las unidades guerrilleras de las cinco organizaciones no podía tener en tan poco tiempo un estado mayor único, una comandancia unificada, sino como mucho una mayor coordinación.

Hacer la guerra a un régimen dotado de una fuerte maquinaria represiva de unos 20.000 efectivos entre ejército y policías, en un país de apenas 21.000 kilómetros cuadrados de extensión, atravesado por una buena red de vías de comunicación y poblado en 1980 por unos cinco millones de habitantes, no era tarea fácil. No teníamos zonas de alta montaña, ni selváticas para protegernos. Es así que la única explicación posible a lo que serían doce años de guerra fue que las organizaciones guerrilleras eran expresión de una gran riqueza del movimiento popular, en cuyo seno se fueron construyendo. De manera que no es demagogia afirmar que la mejor y más segura montaña o selva del FMLN fueron las poblaciones civiles.

En todo caso, la posibilidad de una victoria popular descansaba más en el hecho de que los sectores dominantes habían ido perdiendo toda capacidad y legitimidad para gobernar, al mismo tiempo que el pueblo había creado una organización impresionante. La mayoría de la población ya no aceptaba la opción de la dictadura como forma de gobierno sino que anhelaba otras opciones. Se daban unas condiciones objetivas de desgaste del régimen y una realidad subjetiva de deseo social de una transformación revolucionaria. Pero las condiciones organizativas, de desarrollo militar, para lograr una victoria revolucionaria por la vía insurreccional, como había ocurrido recientemente en la vecina Nicaragua, eran aún insuficientes. En esas condiciones organizamos la ofensiva de enero de 1981.

La ofensiva del 10 de enero no alcanzó su objetivo de derrotar a la dictadura militar y a partir de ese momento hubo una profunda reflexión en el FMLN y en el conjunto de la izquierda. Algunos valoraban que la ofensiva había sido derrotada y que implicaba un fuerte golpe al proceso revolucionario salvadoreño; otros valorábamos que no había sido una derrota sino que se había abierto una nueva fase de la lucha por la libertad en El Salvador, al generalizar la lucha armada en todo el país.

Después de la ofensiva vino una situación difícil porque muchos compañeros y compañeras que se habían ido a las montañas no asimilaron la vida guerrillera, el alejarse totalmente de la familia y vivir en situaciones sumamente difíciles de mucho sacrificio sin comer los tres tiempos, caminando bajo la lluvia, durmiendo en el suelo... no se

<sup>2</sup> "Con sueños se escribe la vida" Salvador Sánchez Cerén. Editorial Ocean Sur, 2008 primera edición. México.

adaptaron a la nueva forma de vida que implicaba la recién abierta lucha revolucionaria. Conformar el ejército guerrillero implicaba un cambio total de vida y requería poner en alto valores humanistas, asumir la disciplina de los frentes guerrilleros, las grandes caminatas, el llevar sobre los hombros todas las pertenencias, la mochila, el arma, la munición, había que dormir en el monte a cielo abierto, era una forma radicalmente nueva de vivir. Muchos de los que regresaron a sus casas fueron asesinados, ya que el ejército, los cuerpos policiales y los escuadrones de la muerte dieron inicio a una cacería contra todos aquellos hombres y mujeres, que habían sido parte de la ofensiva guerrillera y no sólo contra ellos sino también contra sus familiares. Por el contrario, los combatientes, hombres y mujeres, cuadros y dirigentes que venían de los núcleos de los comandos urbanos y grupos milicianos de apoyo lograron hacer esa adaptación, con mucha decisión, pero a la vez con mucha naturalidad. Estábamos forjados con el valor del sacrificio y la disposición de entregar la vida. Fue un cambio total en la vida cotidiana de cada uno de nosotros, dejar la familia y comenzar a compartir con las unidades guerrilleras y en los campamentos, tener una relación diferente, si había frijoles todos comíamos frijoles, y si no había comida ninguno teníamos comida, si no había agua nadie tenía acceso al agua, dormíamos todos en el suelo. Todo ello generó una forma de vida totalmente diferente, más solidaria, fraterna, colectiva, que animaba una nueva conciencia tan necesaria para enfrentar la etapa de la guerra. Los primeros años, hasta 1984, fueron difíciles. Esa fue la etapa de construir la retaguardia estratégica de la guerrilla, se pasó penuria y hambre, una dureza de vida que nos ayudaría a todas y todos a fortalecer el compromiso de servicio al pueblo que habíamos jurado no romper. Tras la ofensiva de 1981 continuaron las grandes matanzas y la represión, muriendo mucha gente inocente, población que en su gran mayoría no estaba involucrada directamente en las unidades guerrilleras; familias enteras fueron asesinadas.

Así pues tras la ofensiva de enero de 1981 se abre una nueva etapa de la lucha en todo el país. Poco a poco se construye una guerrilla que domina territorios del país con base social que te apoya y a la que proteges y garantizas su supervivencia material; en nuestras zonas había numerosa población, municipios, caseríos, cantones. La guerrilla se estructura en ejército y se consolida en zonas geográficas donde era fuerte nuestro control. La reacción del ejército del régimen fue desarrollar una política de "tierra arrasada" a través de grandes operativos que buscaban el exterminio de las bases sociales, asesinando a la gente que vivía en las comunidades. Las matanzas en el Río Sumpul en 1980 y de El Mozote en 1981, son ejemplos de la máxima brutalidad.

El 5 de mayo de 1980 en una reunión secreta entre manos militares salvadoreños y hondureños se organizó la masacre que tuvo lugar el 14 de mayo. Ese día, la Guardia Nacional inició una persecución de las comunidades de la región norte de Chalatenango, empujándolas hacia el Río Sumpul. Cientos de familias creyeron encontrar refugio en sus orillas. Entonces surgieron dos helicópteros artillados disparando contra una multitud que cuando quiso cruzar el río se encontró con la oposición del ejército hondureño. El saldo del genocidio fue de 600 cadáveres. En la masacre participaron las patrullas paramilitares de ORDEN.

Según las investigaciones de la Comisión de la Verdad, aproximadamente 900 campesinos salvadoreños fueron asesinados en El Mozote y los cantones aledaños. En la tarde del 10 de diciembre de 1981, unidades del Batallón Atlacatl del ejército salvadoreño llegaron al alejado cantón de El Mozote, una pequeña población rural con cerca de veinticinco casas situadas alrededor de una plaza, además de una iglesia católica y, detrás de ella, un edificio pequeño conocido como "el convento", que usaba el sacerdote durante sus visitas a la población. Cerca de la aldea había una pequeña escuela. Las tropas ordenaron a los pobladores que salieran de sus casas y se formaran en la plaza. Allí les pidieron información sobre las actividades de la guerrilla y luego les ordenaron que volvieran a sus casas y permanecieran encerrados hasta el día

siguiente, advirtiendo que dispararían contra cualquier persona que saliera. Las tropas permanecieron en la aldea durante toda la noche. A la mañana siguiente, personal de inteligencia militar, reunió a la población entera en la plaza. Separaron a los hombres de las mujeres y de los niños y los llevaron en grupos separados a la iglesia, el convento y a varias casas. Durante la mañana, procedieron a interrogar, a los hombres. Alrededor del mediodía los devolvieron con sus familiares. Después de pasar la noche encerrados en las casas, el día siguiente, 11 de diciembre, fueron ejecutados deliberada y sistemáticamente, por grupos. Primero fueron torturados y ejecutados los hombres, luego fueron ejecutadas mujeres y, finalmente a los niños y niñas en el mismo lugar donde se encontraban encerrados.

Las comunidades entraron en una etapa bastante difícil, tuvieron que abandonar sus lugares de vida y sobrevivir en el monte en unas condiciones extremadamente precarias, primero cerca de los campamentos guerrilleros pero, después, como era difícil mover a las unidades guerrilleras junto con la gente, la población tuvo que andar moviéndose y durmiendo en el monte, sin alimentos. Hay casos de niños y niñas que murieron en ese movimiento permanente, escapando de cercos del ejército, bajo la lluvia, el frío, la falta de alimentos; las madres tenían que taparles la boca para que no lloraran, para no ser descubiertos por el ejército y muchos niños y niñas murieron de hambre. Llegó un momento en que ya la gente no podía vivir en esa situación y las comunidades comenzaron a salir del país e irse a vivir a las fronteras de Honduras donde se organizaron en campamentos protegidos por ACNUR: La Merced, Mesa Grande, San Antonio y Colomoncagua. Mucha gente se trasladó a Nicaragua, pero también hacia Panamá, Costa Rica, incluso Estados Unidos, comunidades enteras tuvieron que emigrar a otros países.

## Etapas de la guerra

A mi juicio, la guerra tuvo varias etapas. Sin lugar a dudas, otros autores y textos, con igual legitimidad y rigor, pueden ordenar el tiempo que duró la guerra en otras distintas. En realidad, en sí mismo ello no constituye lo principal de la reflexión que hemos de hacer.

Tratando de hacer una síntesis con cierta flexibilidad, **entre 1981 y 1984** fueron años de construcción de la retaguardia de la guerrilla salvadoreña desde una concepción estratégica resumida en la divisa "resistir, desarrollar y vencer". La ofensiva de enero de 1981 no logró todos sus objetivos, pero dio como resultado la fragmentación del país con zonas y micro-regiones en poder de la guerrilla. Esto le permitió construir su retaguardia y articularse como ejército guerrillero. Justamente hasta 1984 fue la etapa de la consolidación de las retaguardias, la puesta en marcha de escuelas militares y el surgimiento de Poderes Populares en cuyas estructuras las *mujeres tuvieron una* participación muy destacada como organizadoras, productoras, gestoras y milicianas, así como en el ejército guerrillero, fueron aguerridas, combativas, audaces e inteligentes.

Para construir la retaguardia era necesario un gran espacio de terreno con población, cuya base social había participado en las luchas sociales. Pegado a este territorio bajo control guerrillero había una zona en disputa donde había presencia guerrillera y del enemigo; en bastantes casos estas zonas en disputa se situaban en las cercanías de las ciudades. En éstas últimas manteníamos unidades de comandos urbanos, por ejemplo en San Salvador, Santa Ana, San Miguel, San Vicente, Zacatecoluca. En todo caso hay que reconocer que el ejército no perdió la capacidad de penetrar sobre nuestra retaguardia, pero para lograrlo necesitaba organizar grandes operaciones con uno o varios batallones y apoyos aéreos. Claro que este tipo de operativos lo hacían una vez al mes o cada dos meses, y en los intervalos entre operaciones gozábamos de cierta estabilidad para proseguir con nuestro esfuerzo de consolidar zonas liberadas, construyendo el poder popular, las fuerzas guerrilleras y las milicias, así como la



preparación de los cuadros militares y del partido. También nos permitía desarrollar la planificación de las acciones militares y los preparativos para derrotar a los nuevos ataques enemigos; desarrollábamos una estrategia de ofensiva continua. Las Fuerzas Populares de Liberación lograron desarrollar su retaguardia en Chalatenango, el Frente Apolinario Serrano, donde estaba ubicado el mando central; también consolidamos el Frente Occidental Feliciano Ama que comprendía los departamentos de Santa Ana parte de La Libertad y Chalatenango; el Frente Paracentral Roberto Sibrian que abarcaba San Vicente y La Paz; el Frente Ángela Montano que comprendía Usulután y el norte de San Miguel; el Frente Urbano Clara Elizabeth Ramírez, que comprendía la capital San Salvador y su retaguardia el Volcán de San Salvador; y el Frente Felipe Peña que comprendía Guazapa-Cinquera. En estas zonas se formaron escuelas políticas y militares. Los combatientes llegaban a ellas a prepararse, a ejercitarse, a estudiar el arte militar. En estas zonas rurales la población construyó los poderes populares, cultivaban la tierra y de esos cultivos se alimentaba a las comunidades y a la guerrilla. He de decir que en los poderes populares que fueron surgiendo se organizaron las mujeres campesinas con un grado muy alto de compromiso e iniciativa. El rol de la mujer en el FMLN tuvo una importancia estratégica. Las mujeres participaron activamente en las diferentes etapas de la revolución, como milicianas, combatientes, sanitarias, cocineras, en apoyo logístico, radistas, en cargos de dirección de la guerra y en la conducción estratégica. Muchas mujeres destacaron con excelencia en esas tareas y un buen número de ellas ofrendaron su vida. Precisamente una característica importante en nuestra historia nacional es el aporte de la mujer desde la etapa de la independencia a las luchas insurreccionales de los años treinta, y en la lucha contra la dictadura en las últimas décadas del siglo XX. Es una historia de participación heroica. Por ello, en la etapa del surgimiento de la lucha armada es muy destacado su rol, particularmente en la primera etapa de nuestra lucha: compañeras de las FPL como Ángela Montano, dirigente campesina, Clara Elizabeth, Virginia Peña Mendoza y Mérida Anaya Montes, entre otras, aportaron con sus conocimientos a la elaboración teórica de la revolución, y con su acción diaria, cotidiana y consecuente, fueron un pilar importante en todas las fases de la lucha popular.

Ya en esta etapa, las cinco organizaciones del FMLN, los cinco ejércitos guerrilleros operaban coordinados. Y aun cuando cada organización con su guerrilla podía actuar preferentemente en una o varias regiones del país, todas ellas actuaban de acuerdo con un solo mando: la Comandancia General del FMLN. La unidad fue un proceso y cada uno de los pasos dados fue esencial, pues permitió dar el siguiente e ir creciendo tanto en la toma de conciencia de que sólo uniendo fuerzas era posible seguir avanzando, como en la creación de estructuras operativas y políticas.

En esta etapa de la guerra, la guerrilla comenzó a liberar el terreno de presencia enemiga e iniciar acciones para desarticular unidades pequeñas del ejército del régimen que había en las zonas. La mayoría de jóvenes que estaban en capacidad de combatir se incorporaron a la guerrilla. En Chalatenango y Guazapa la población que quedó se fue organizando como comunidades en guerra y entre 1983 y 1986 se formaron los poderes populares. En esas comunidades la población pasó a ser parte de un poder que gobernaba de forma autogestionaria y se comenzó a difundir la realidad de El Salvador como una dualidad de poder: el poder del FMLN en esas zonas de control y el poder del gobierno en las zonas cercanas a los grandes cuarteles y a las ciudades. Las poblaciones organizadas en el poder popular comenzaron a administrar su producción que también servía para alimentar a las unidades guerrilleras del FMLN; era una producción en guerra. Además, implementaron formas de organización política de gobierno: elegían democráticamente a sus dirigentes y representantes, tenían su propia forma de autodefensa en base a la organización de milicias. Se realizaron elecciones en Arcatao, Las Vueltas y Tecoluca, donde nombraron su directiva comunitaria. Después se hizo una organización regional conformada por una asamblea y una directiva

regional; a la asamblea llegaban representantes de todos los poderes populares del departamento de Chalatenango. Recuerdo que participé en una asamblea. Estaba con Susana, hermana de Lorena Peña, que era la responsable del partido en el departamento de Chalatenango, y Facundo Guardado, entre otros. Fue la primera asamblea departamental. Era impresionante ver a ese pueblo con el que convivíamos, deliberar, debatir y decidir. Escuchábamos las discusiones que desarrollaban los compañeros de las diferentes comunidades sobre cómo ejercían su trabajo en situaciones de permanente hostigamiento y de bombardeos. Esas primeras experiencias de poder popular se fueron perfeccionando hasta que se dio la etapa de las repoblaciones con la gente que iba regresando de los refugios de Honduras, momento en el que se consolidó el poder popular. Por consiguiente no sólo teníamos el poder de la fuerza guerrillera sino que también había un poder político y popular.

Lograda su consolidación el FMLN insistió en negociar una solución política para una paz justa, a lo que finalmente accedió el gobierno democristiano de José Napoleón Duarte. Fue el 15 de octubre de 1984 en la pequeña ciudad norteña de La Palma que las dos delegaciones se encontraron frente a frente por primera vez. A la cita acudieron representantes del Gobierno y del FMLN, bajo la mediación de la Iglesia Católica, en medio de una gran expectativa nacional. Fue el encuentro de dos mundos, de dos partes de la sociedad, y el pueblo pudo captar la existencia de dos caminos: el que ofrecía la dictadura y el de las libertades que postulaba el FMLN. No se llegó a ningún acuerdo simplemente porque el gobierno del presidente Duarte acudió a la reunión con la absurda propuesta de pedir al FMLN su disolución a cambio de su registro como partido político y la re inserción de combatientes. La oferta gubernamental puso de relieve su carencia de buena voluntad para negociar, pero también visibilizó a todo el país y a la comunidad internacional su ceguera para ver lo que realmente estaba ocurriendo en el país. En La Palma, Duarte trató al FMLN como si fuera un grupo pequeño y sin base social, equivocándose plenamente, seguramente en parte por la influencia que recibía de la Administración norteamericana. El FMLN, por su parte, puso sobre la mesa 29 puntos necesarios para la democratización del país. Otro tanto ocurrió en las conversaciones de Ayagualo, departamento de La Libertad, el 30 de noviembre del mismo año. Es bueno recordar como una lección para el país, que la influencia norteamericana pudo hacer fracasar estas primeras negociaciones. Bajo su asesoría Duarte compró algunas tierras a grandes terratenientes para entregarlas a familias campesinas, como medio de propaganda. Pero semejante "reforma agraria" no era sino una forma grotesca de pretender ganar la simpatía del pueblo. Algo que no logró.

**Entre 1984 y 1987** podemos situar una segunda etapa de la guerra, caracterizada por la mayor intervención de los Estados Unidos. Entre 1983-1984 el ejército de la dictadura fuera sometido a un desgaste muy fuerte y la capacidad guerrillera fue desarrollada al máximo, entonces aumentó la ingerencia norteamericana. Habíamos golpeado seriamente al ejército en sus propios cuarteles, diezmado sus batallones y recuperando miles de armas y haciendo muchos prisioneros. La Administración norteamericana tuvo que reestructurar el ejército y comenzar una nueva estrategia, más sutil, demagógica y violenta, poniendo en el centro de su agenda el objetivo fundamental de quitarle "el agua al pez". Con este enfoque contrainsurgente se puso en marcha el famoso Plan CONARA que consistía en llevar alimentos y construir escuelas para la población rural con el propósito de que no se organizara en el FMLN.

CONARA es un ensayo contrainsurgente que se dio en los departamentos de Usulután, San Vicente y en La Paz. La idea de pacificación inserta en el plan se basaba en el aniquilamiento o el desplazamiento de las fuerzas del FMLN hacia el norte, logrando la incorporación de las poblaciones al proyecto contrainsurgente. En el intervinieron directamente los asesores norteamericanos y jefes salvadoreños de la seguridad que

compartían plenamente el pensamiento de guerra de baja intensidad. Por la importancia que tuvo el plan CONARA, le agregaría algunas reflexiones. Su base filosófica y político-militar se encuentra en la experiencia de los norteamericanos en Vietnam. Tiene como uno de sus principios ganar el corazón y la mente del pueblo a partir de la actividad cívico-militar, es decir de poner en marcha alguna reforma, alguna obra de carácter infraestructural, como son clínicas, algunas carreteras, algunos puentes que habían sido volados, construir escuelas... Esta actividad de cara "bondadosa" se compaginaba con la construcción de una red de informantes en las zonas que les permitiera posteriormente hacer trabajo en nuestras filas. El CONARA se trató de implementar en zonas económicamente más ricas del país. Usulután es el departamento que procesa más granos, frijoles, maíz. Esas sierras son zonas cafetaleras, principalmente en la parte de Berlín, San Vicente, el volcán es zona cafetalera y de caña. Las aldeas estratégicas le habrían permitido al enemigo un control importante sobre unas zonas tan ricas. También tenían la idea de trasladar a población atrasada de otros lugares e intentar ubicarla en el interior de nuestras zonas de control, incorporándolas, como bases paramilitares, y conviviendo con refuerzos de unidades del ejército gubernamental. Lo cierto es que el Plan CONARA no fue sino un espejismo más de quienes no conociendo en profundidad la forma de ser del pueblo salvadoreño lo quisieron embaucar con métodos importados que no encajaban en la realidad del país. Si el objetivo del régimen y de sus asesores norteamericanos era aislar a las guerrillas de la gente, lo que sucedió fue algo que no esperaban: las poblaciones empiezan su lucha combativa, una lucha de resistencia en los mismos departamentos donde habían querido implantar su plan.

En esta etapa, 1984-1987, la intervención norteamericana no sólo no logró sus objetivos, sino que, al contrario, este hecho impulsó la solidaridad internacional con nuestra lucha. En Estados Unidos hubo ciudades que se hermanaron con municipios ubicados en zonas bajo control guerrillero, como una forma clara de denunciar a su propia Administración y a su ingerencia militar.

En este período tuvimos que readecuar nuestro modo de actuar, utilizando la desconcentración de fuerzas en el sentido de guerrilla clásica. Este paso planteó dificultades que tuvimos que superar. Una de ellas tenía que ver con la falsa creencia de que dábamos un paso atrás después de que ya habíamos logrado operar con grandes concentraciones de fuerza guerrillera. Veníamos de unidades concentradas, tanto combatientes como jefes y el nuevo momento de desconcentración demandaba la realización de diversas tareas, no sólo políticas sino también militares, y eso creaba un marco de inseguridad en los compañeros. El esfuerzo de desconcentración estaba vinculado estrechamente a la apertura de nuevas zonas guerrilleras, extender el conflicto por todo el país para cambiar la correlación de fuerza y llevar al enemigo a hacer inútil sus concentraciones en determinados frentes. Hubo que convencer a las y los combatientes de las ventajas estratégicas de la nueva modalidad. Frente a los bombardeos saturadores, la dislocación de fuerzas llevó a la guerrilla a zonas urbanas, hacia el centro y el sur del país.

En 1987 el grado de desgaste causado por nuestras fuerzas especiales al ejército del régimen fue significativo. Una gran cantidad de operaciones tuvieron una clara proyección ofensiva, al mismo tiempo que aumentan los apoyos sociales a la causa política guerrillera.

La tercera etapa la podemos identificar **entre 1987-1989**. Fue un período de gran iniciativa política del FMLN. Podemos definirlo como un proceso de preparación y despliegue de la ofensiva estratégica que culminaría a finales de este último año con especial impacto en la capital San Salvador. Para ello fue necesario que previamente se diera un salto en la unificación del FMLN y de sus ejércitos guerrilleros bajo la conducción de la Comandancia General. Se estructuraron mandos conjuntos que

profundizaron el mecanismo de coordinación y cooperación militar; en algunas zonas se hicieron ensayos de mandos integrados y en el trabajo internacional se pasó a realizar una diplomacia bajo un solo liderazgo: la Comisión política-diplomática del FMLN.

En esta época la guerra ya estaba en las ciudades. En 1987 el FMLN propone un gobierno provisional de amplia participación como salida política a la guerra. La idea era que este gobierno procediera a democratizar la vida política y sentar las bases para una reforma de la Constitución y proceder a la reforma en profundidad del ejército.

Inmediatamente después hicimos otra propuesta urgente para humanizar el conflicto de acuerdo con 18 puntos. Lo cierto es que el régimen respondió negativamente a las dos ofertas y ello reforzó nuestro despliegue diplomático, jugando el Frente Democrático Revolucionario un papel clave como cuerpo diplomático. El gobierno de Alfredo Cristiani se equivocó al rechazar las propuestas del FMLN, pues las Fuerzas Armadas estaban cuestionadas a nivel internacional por sus matanzas de población civil, y el propio régimen era desautorizado por gran parte de la comunidad internacional, todo lo cual significó una consolidación del programa democrático del FMLN. Más aún en un momento en que la región buscaba una salida a sus conflictos por la vía de Esquipulas.

El primer encuentro de presidentes centroamericanos denominado Esquipulas I tuvo lugar en la villa guatemalteca del mismo nombre, el 25 de mayo de 1986. Una región castigada por diversos conflictos que tenían a Nicaragua en el centro de atención, junto con las guerras de El Salvador y Guatemala, necesitaba pensarse a sí misma, intercambiar puntos de vista, y encontrar espacios de aproximación y finalmente de reconciliación. En este espacio se puso de relieve la necesidad de poner fin a las guerras para dar lugar a un escenario favorable al desarrollo económico, social.

En la medida en que se fue consolidando, Esquipulas abría una puerta para nuestra propia política en El Salvador, generando un nuevo ambiente de distensión. Buscamos crear nuevos escenarios de diálogo y compromiso con la solución política al conflicto salvadoreño. El objetivo era lograr que Estados Unidos comprendiera que éramos fuertes, que no tenía una posibilidad de victoria militar y que su permanencia en el país se prolongaría por mucho tiempo, y alejaba la solución política negociada. Los norteamericanos tenían conversaciones directas con la Unión Soviética para abrir una nueva época en sus relaciones, poniendo fin a la escalada armamentista y nuclear, y terminar con los conflictos militares existentes en el mundo. Desmontar los instrumentos nucleares, la amenaza de los cohetes con misiles de largo alcance con ojivas nucleares era sin duda lo principal, pero para llegar a ese punto no era poca cosa pacificar regiones del mundo donde se venía dando una confrontación. Nosotros veíamos que la lógica de Estados Unidos de no negociar en El Salvador era contraria a la lógica que ellos estaban aplicando con la Unión Soviética a quien estaban obligando a una política de paz. La Casa Blanca y el Pentágono seguían interviniendo directamente en El Salvador y, por consiguiente, era necesario demostrar que militarmente no era fácil derrotar al FMLN. En la misma línea teníamos asimismo la decisión de demostrarle al capital salvadoreño, a los grandes poderes económicos, que muy difícilmente podría haber desarrollo económico con guerra, antes al contrario en el marco de la guerra el país seguiría en una situación de crisis profunda en la economía. Para ello comenzamos a diseñar una ofensiva superior a la ofensiva de 1981, a gran escala, y nos propusimos lograr una nueva correlación internacional que presionara por el diálogo y la negociación. Planificamos, casi dos años antes, lo que sería la ofensiva que desatamos a finales de 1989. En esa etapa la Comandancia General decide que es importante que parte de la misma que estaba en el interior del país hiciera una gira latinoamericana para sensibilizar sobre la necesidad de entrar a una negociación estratégica. Se decide que Joaquín Villalobos y yo saliéramos a esa gira por América Latina, entre 1987 y 1989. Visitamos la mayoría de países de América Latina y en todos los lugares fuimos

recibidos por los presidentes o por las cancillerías. Estuvimos en Costa Rica y México y se fue abriendo un respaldo a una iniciativa de negociación estratégica en la cual se buscara resolver los problemas de raíz que habían originado la gran crisis y la guerra civil en El Salvador.

Este fue el escenario en que desplegamos la ofensiva estratégica el 11 de noviembre de 1989 sobre la retaguardia del régimen, concentrando toda la fuerza del FMLN sobre la capital San Salvador y las principales cabeceras departamentales Santa Ana, Zacatecoluca, San Vicente y San Miguel. No conseguimos una derrota militar del ejército de la dictadura pero sí creamos las condiciones irreversibles para el inicio de la negociación estratégica. Puede parecer un contrasentido que al espíritu de Esquipulas respondiéramos con una ofensiva sobre la capital, pero, sinceramente, entendimos que este era el camino más corto para avanzar hacia una paz justa.

El golpe fundamental fue sobre la capital, San Salvador. Entramos en diversos puntos de la capital y el ejército realizó masivos bombardeos contra barrios y colonias de Soyapango, usando aviación, helicópteros y blindados. Lo mismo sucedió en Mejicanos y otros lugares. El 16 de noviembre se perpetró el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas y sus dos colaboradoras por oficiales y efectivos del Batallón Atlacatl, un acto criminal que se da en ese marco de generar terror e intimidar. Se combatió en las ciudades, en San Salvador por más de 15 días, manteniéndose las acciones en las principales colonias y sectores de la capital. En un momento dado se concentró el ataque en las zonas residenciales de los grandes millonarios, como la colonia Escalón y San Benito, se tomó el Hotel Sheraton y eso también incidió para que la alta burguesía comprendiera que el FMLN no era tan fácil de derrotar y que no era cierto que el FMLN estaba en una situación de debilidad tal y como había venido pregonando el gobierno. La ofensiva replanteó una nueva correlación militar que creó las condiciones para pasar a la negociación estratégica.

## Hacia los Acuerdos de Paz

Luchábamos con el viento a favor, ya que cuando los presidentes, en Esquipulas, aceptaron que la paz en la región pasaba por combatir las causas sociales, económicas y políticas de los conflictos, ello supuso en la práctica colocar al FMLN en la misma dirección que Esquipulas. Tan sólo faltaba que el Presidente Alfredo Cristiani y la cúpula poderosa del país lo comprendieran. Con esta filosofía Esquipulas no gozaba del apoyo norteamericano que trató de frenar su progreso. Pero Esquipulas resistió el acoso de Ronald Reagan. De este modo Esquipulas supuso el primer acuerdo político de los países de Centroamérica que consiguió una agenda común basada en la democracia, el pluralismo político y el respeto a los derechos humanos. En este nuevo escenario la viabilidad política del FMLN creció de manera notable: sus propuestas llovían en tierra abonada.

De 1989 a 1992 mantuvimos la iniciativa en un contexto en que el ejército había perdido su moral y en Estados Unidos se había abierto un debate alrededor de la tesis de combinar la ofensiva contrainsurgente con la búsqueda de espacios de negociación y de diálogo con el FMLN. En esta época también en América Latina había fracasado el modelo de dictaduras militares implantadas por las oligarquías nacionales y Estados Unidos como instrumento de dominación buscaba otros modelos políticos de neocolonialismo, bajo la presión de que la victoria sandinista en Nicaragua pudiera convertirse en un símbolo y ejemplo a seguir. Las dictaduras llegaban a su fin, un nuevo periodo histórico se iniciaba, que algunos caracterizan como el fin de la guerra fría. El derrumbe de la Unión Soviética y el modelo socialista de Europa del Este, es también parte de esta época. En El Salvador, la ofensiva guerrillera estratégica sobre la retaguardia de la dictadura, San Salvador y las principales cabeceras departamentales,

creó las condiciones para iniciar la negociación estratégica. Desde 1990 hasta el 16 de enero de 1992 en que se firma la paz en el castillo de Chapultepec, en México, durante dos años se negoció mientras la guerra continuaba contra un ejército que tenía baja moral y frente a la política intervencionista de Estados Unidos que en ese momento tenía un contexto internacional desfavorable. En esta última etapa de la guerra, el FMLN desarrolló acciones ofensivas contra los medios aéreos del enemigo desde el terreno. En Chalatenango en 1991, un batallón del ejército incursionó por la zona de la Montaña en La Laguna, las fuerzas guerrilleras de las FPL lo cercaron y pronto vino en su apoyo la fuerza aérea. En ese combate se derribó un avión C-47 y un helicóptero, el batallón completo tuvo que replegarse a territorio hondureño donde fue desarmado y enviado en camiones a San Salvador, sólo así pudo salir del cerco y evitar ser aniquilado completamente por nuestra fuerza.

Se levantaron innumerables voces que plantearon la necesidad de ponerle fin a la guerra a través de una solución negociada. Las organizaciones sociales, iglesias, movimientos comunales, profesionales y muchos más se aglutinaron en el CPDN (Comité Permanente del Debate Nacional) se movilizaron y levantaron la bandera de la paz, el diálogo y la negociación, todos ellos coincidieron en un planteamiento de plataforma que presentaron a las partes en conflicto, para solucionar la guerra civil en El Salvador. El múltiple asesinato de los jesuitas dejó la imagen del Gobierno y del ejército completamente desacreditado. Los padres jesuitas habían venido trabajando a favor de la paz y la solución política negociada, y el régimen respondió con el crimen. Toda la comunidad internacional era consciente de que Estados Unidos le procuraba cobertura y apoyos a un ejército criminal, a todos los niveles. De manera que a los comienzos de 1990 se dibuja un escenario más favorable que nunca para iniciar una negociación estratégica.

El FMLN replegó sus fuerzas para sus zonas de control y continuó trabajando la diplomacia sin descuidar su capacidad combativa. No logramos derrotar al ejército pero pusimos de manifiesto que éramos la parte necesaria, imprescindible, para lograr una paz duradera. En 1990 se realiza en Ginebra una reunión en la que el compañero Jorge Shafick Handal lidera la delegación del FMLN, entrevistándose con el señor Javier Pérez de Cuéllar que era el Secretario General de la ONU y Óscar Santamaría, coordinador de la Comisión Gubernamental. Allí se logró el primer acuerdo, llamado "Acuerdo de Ginebra", el 4 de abril de 1990. Se establece la metodología, el contenido y los propósitos del proceso de paz; se definieron cuatro grandes compromisos: terminar el conflicto armado por la vía política; impulsar la democratización del país; garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y lograr la reunificación de la sociedad salvadoreña. Se acordó también la discreción en todo el proceso y que el Secretario General de Naciones Unidas pudiera mantener contactos bilaterales con el Gobierno y con el FMLN. Se definió asimismo la participación permanente de un representante de Pérez de Cuéllar en todo el proceso, el señor Álvaro de Soto, que junto a su equipo político actuó como garante e intermediador de un diálogo directo entre las comisiones negociadoras del FMLN y del Gobierno. A partir de ese momento se abrieron dos años de negociación que dieron como resultado el Acuerdo de Paz que firmamos el 16 de enero de 1992 en Chapultepec. Fueron dos años muy intensos. La Comandancia General definía los contenidos, previamente a las discusiones con el Gobierno dialogábamos hasta llegar a un acuerdo en el seno del FMLN. La Comandancia nombró una delegación permanente en la que Shafick Handal era el jefe y estaban Salvador Samayoa, Guadalupe Martínez, Mercedes Letona, Roberto Cañas, Eduardo Sancho, Dagoberto Gutiérrez, Marta Valladares, Lorena Peña y Rafael Moreno. La Comandancia se reunía en pleno para discutir diversos temas; los demás miembros de la Comandancia General participábamos dependiendo de la temática y de la coyuntura. La dinámica de la guerra no paró y eso requería que otra parte de la Comandancia General se vinculara en la conducción militar. La Comandancia definió

la agenda para las reuniones en Caracas. En Venezuela se firmó el 21 de mayo de 1990 un acuerdo que fija una agenda y un calendario. La agenda general contenía los temas políticos que se abordarían como fase previa a la incorporación del FMLN a la legalidad. Con ello quedó definitivamente superada toda tentación a reproducir el esquema de Napoléon Duarte que exigía primero el desarme del FMLN para poder hablar de los temas políticos. Se precisó la temática política: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional y la problemática económico-social; también se definieron los mecanismos de verificación de Naciones Unidas. Tuvieron lugar otras reuniones en Costa Rica donde se llegó a acuerdos más amplios sobre derechos humanos, el 26 de julio de 1990, y mayores concreciones sobre la verificación internacional. Después hubo reuniones en México. El 27 de abril de 1991, se firma el acuerdo de México, en relación con la reforma constitucional, para dar paso al tema de las reformas del ejército, el sistema judicial y los derechos humanos, el sistema electoral y, además, se estableció la creación de la Comisión de la Verdad. Enseguida se trasladan las reuniones a la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, hasta finales de 1991. En esta última fase de la negociación la Comandancia se incorpora directamente al proceso teniendo un rol decisivo en la etapa final. En Nueva York, el 27 de diciembre de 1991, se acuerda la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) como un mecanismo de verificación nacional y se concretó aún más el tema de la Fuerza Armada, su depuración y reducción, la reforma de la doctrina militar y el sistema educativo; la creación de la Nueva Policía Nacional Civil y el tema económico social. El 31 de diciembre de 1991 se firma el acuerdo final en Naciones Unidas y el 16 de enero de 1992 se firman los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México; se firmó el documento que es el Acuerdo de Paz completo.

## Hacer la paz

La firma de los Acuerdos de Paz, el 16 de enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec, es el inicio de una nueva etapa histórica para El Salvador, y en especial para los y las militantes del FMLN. Caracterizada como una etapa de transición del autoritarismo a la construcción democrática para algunos o una transición de la guerra a la paz, para otros. En todo caso lo que es irrefutable es lo que significan los Acuerdos de Paz de Chapultepec como la superación de un conflicto armado a través de una solución política negociada, lograda a través de un proceso único en América Latina.

En El Salvador se concluyó la guerra sin la victoria militar de ninguno de los contendientes, por lo que necesariamente el marco político y de correlación de fuerzas nos llevó a la negociación política que pudo concretarse en un conjunto de acuerdos para desmontar la dictadura militar y crear las condiciones democráticas básicas para avanzar hacia una nueva sociedad democrática, justa, libre, soberana e independiente. Se inauguró una transición pactada para poner fin a un modelo de Estado y un régimen político basados en la hegemonía de dictaduras militares. Así se inició la construcción democrática, siendo este el pilar central de los objetivos que fueron plasmados en el Acuerdo de Paz. De manera que Chapultepec es el desmontaje de una concepción autoritaria, lo que en la práctica significaba abordar un tema muy sensible: la transformación radical de la Fuerza Armada, en su composición, en su doctrina, y en su relación con las instituciones y con la sociedad. Su rol básico, como en cualquier país democrático, fue colocar al ejército como garante de la soberanía y la defensa nacional, despojándolo de funciones que tenían que ver con la seguridad interna y pública. Por primera vez en la historia de nuestro país los derechos humanos fueron incorporados a las academias militares y policiales como un eje principal de estudio, al mismo nivel que la supeditación del ejército y los cuerpos de policía al poder civil. También se acordó y se hizo un proceso de depuración de la Fuerza Armada: todos aquellos militares vinculados a masacres fueron sacados del ejército, para lo cual se creó una Comisión Ad-Hoc conformada por personalidades que fue la que hizo un

estudio de todos los mandos militares desde el Estado Mayor al Ministro de Defensa, pasando por los mandos intermedios y de base. Esta comisión analizó la participación de los militares en el conflicto armado, identificando quiénes habían estado vinculados a crímenes de lesa humanidad. La modalidad de depuración fue la de indemnizarlos con el fin de evitar reacciones traumáticas. Los cuerpos policiales fueron disueltos. Se llevó a cabo una reducción y reorganización del ejército, y se reestructuraron los organismos de inteligencia en función de garantizar los intereses del Estado y no del gobierno de turno. Por otra parte, los batallones que habían sido formados para desarrollar la estrategia contrainsurgente de baja intensidad fueron suprimidos. Al mismo tiempo se tomaron medidas de eliminación de todos los cuerpos de seguridad represivos (Guardia Nacional, Policía de Hacienda, Policía Nacional) que habían sido junto con el ejército los bastiones del régimen político dictatorial para ejecutar su estrategia de intimidación y asesinatos. Se acordó la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) basada en una nueva doctrina de servicio a la sociedad, para lo cual se elaboró una nueva política de seguridad pública. Para ello se llevó a cabo un proceso de selección del nuevo personal de la PNC, se formó una Academia de Seguridad Pública en donde se llevara a cabo la formación de los nuevos agentes y creando sus propios mecanismos la mayor responsabilidad en cuanto al control interno recayó en la Inspectoría de la PNC. Paralelamente también se hicieron cambios importantes en el sistema judicial con el fin de garantizar mejor su independencia del Ejecutivo y de grupos de interés, ya que una de las características de la dictadura es que los militares sometieron bajo su mando tanto a la judicatura como a la Asamblea Legislativa. En esta línea hubo un proceso de cambio dentro de la estructura judicial, lo que significó crear el nuevo rol al Consejo Nacional de la Judicatura y también a la Escuela de Capacitación Judicial bajo los nuevos criterios de legalidad, respeto al debido proceso, pronta y cumplida justicia, en resumen: el respeto a los derechos humanos. Además, fueron acuerdos importantes la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con la misión de velar por un comportamiento adecuado del Estado y de todos sus órganos. Otro acuerdo de gran importancia fue el relativo a la reforma del Sistema Electoral, tratando de darle transparencia, más equidad y garantías para que los procesos electorales sean justos y reciban la confianza de la ciudadanía, ya que en la memoria colectiva están marcados procesos electorales fraudulentos de la época de los 70 y 80.

Los Acuerdos de Paz abordaron asimismo la temática socioeconómica, en particular el tema agrario. Lo cierto es que se concertaron algunas medidas destinadas a mejorar la vida de la gente, de las mayorías del país, si bien es verdad que el acuerdo no es una transformación radical de la estructura de la propiedad que persiste en una concentración de la riqueza en una minoría. La tierra era y sigue siendo una de las demandas más sentidas y más justas del campesinado, a pesar de que el Acuerdo de Paz acordó una nueva distribución de la tenencia de la tierra priorizando las regiones que habían estado bajo el control del FMLN. Las tierras abandonadas por sus dueños a lo largo de doce años de guerra habían sido tomadas y trabajadas por familias campesinas que apoyaban al FMLN. Teniendo en cuenta esta realidad se puso en marcha un programa especial para transferir la tierra (PTT) en las zonas conflictivas en dos vertientes: para los ex combatientes tanto del Ejército como del FMLN, ya que en su mayoría eran campesinado, y para el campesino en general, "campesinos sin tierra legal" a los que se transfirieron las tierras que todavía tenía el Estado y los excedentes de las 245 hectáreas que la Constitución establece como límite. Este asunto de la tierra fue el más complicado dentro del ámbito socioeconómico, por toda la carga simbólica e histórica que contiene.

Logros importantes de los Acuerdos de Paz fueron el cese del enfrentamiento armado, la desmovilización de los aparatos de violencia estatal tradicional que funcionaron durante décadas y la conversión de la fuerza guerrillera militar del FMLN en partido político. Pero, de forma particularmente interesante los Acuerdos de Paz crearon una



nueva estructura política democrática, abriéndose una nueva época en el país, donde la lucha por los cambios socioeconómicos no corre ya el peligro sistemático de la represión.

Doce años de guerra sirvieron así para cambiar significativamente los roles de los actores políticos en el país. Por vez primera, los reformadores sociales, los revolucionarios, pasaban a ser reconocidos como interlocutores necesarios por las fuerzas tradicionales y poderosas de El Salvador. El diálogo y la negociación pasaron a ser los ejes de una confrontación dialéctica sin armas para buscar un modelo de Estado democrático. Un modelo de adecuación del conjunto del sistema de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) a la necesaria modificación de la Constitución. Podemos afirmar que este cambio del modelo es un hecho histórico sin precedentes en nuestro país.

Después de los primeros años de euforia por los Acuerdos de Paz, en la derecha hubo una recomposición: aquellos grupos económicos areneros que se habían opuesto a la negociación, pero que se habían plegado por la presión de los norteamericanos y del Presidente Cristiani, nuevamente se reagruparon y comenzaron a incidir en el Gobierno para que no cumpliera los Acuerdos de Paz o que los aplicara en una forma reduccionista. En contraposición el FMLN se proyectaba como la garantía del cumplimiento de los Acuerdos y eso fue bien visto por la población. El FMLN se convertía en el motor para cambiar el régimen autoritario por un régimen democrático en donde la sociedad civil jugara un rol más activo con una participación en la vida pública en todas las formas del quehacer político; pero hay que reconocer que por entonces había todavía mucho miedo, dado que subsistían los mecanismos de intimidación del ejército. Como he señalado los acuerdos eran básicamente para la mayoría de salvadoreños el fin del conflicto armado; no entendía de manera suficiente el nuevo momento histórico como una transición democrática de lucha hacia transformaciones para lograr cambios estructurales en el país. Por consiguiente se abrió un escenario nacional en el que era importante la lucha en el campo de las ideas, con el fin de ensanchar una conciencia colectiva, nacional, en un sentido plenamente democrático. Ello significaba abrir una batalla con la derecha, en el terreno político-ideológico, orientada a asentar en el país una visión integral de los Acuerdos de Paz, de modo que fueran interpretados no solamente como el fin de la confrontación armada sino como el fin de una época hegemónica por un modelo económico y político excluyente. La lucha por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se convirtió en un aprendizaje y pronto fuimos comprendiendo como sería el nuevo escenario de lucha política en el país, un campo de juego nuevo para el FMLN. En esa fase la dirección del FMLN se estructuró nuevamente para adecuarnos a las nuevas tareas una vez reconvertidos en fuerza política.

## **Ensanchar la democracia**

Veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz se han asentado en el país mecanismos democráticos que aseguran el funcionamiento de los partidos políticos, de los sindicatos y de otras muchas organizaciones sociales, así como también la alternancia de gobierno. La guerra fue larga, demasiado larga. Y en ella hubo muchas muertes. Demasiadas.

El filósofo alemán Friedrich Hegel dijo una vez: "Aprendemos de la historia que el hombre nunca aprende nada de la historia". Sinceramente espero que no haya retorno al pasado. El pueblo salvadoreño merece vivir en paz. La guerra fue una experiencia dolorosa, en la que se puso de relieve lo que anunciara Albert Einstein al decir que hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, que la electricidad y la energía: la voluntad. Ciertamente fue la voluntad de acabar con el oprobio y la opresión lo que nos empujó a desafiar a la muerte para ganar una vida mejor. Mereció la pena.

Sinceramente, puede parecer unilateral, interesado, que quienes fuimos protagonistas desde el lado popular, afirmemos que la guerra fue la única salida. De hecho intentamos evitarla. Así por ejemplo, ya antes del despliegue de la guerra revolucionaria, la alianza FDR-FMLN planteó la negociación directa con Estados Unidos. Pero no obtuvimos la respuesta deseada. Por eso, frente a quienes pregonaban que las guerrillas eran una expresión violenta innecesaria es interesante recordar aquí la Declaración Franco-Mexicana del 28 de agosto de 1981. Ese día, dos grandes países, cuyos intereses en El Salvador, como en la región, no eran sino los de la paz, afirmaron y firmaron lo siguiente: <<Convencidos de que corresponde únicamente al pueblo de El Salvador la búsqueda de una solución justa y duradera a la profunda crisis por la que atraviesa ese país, poniendo así fin al drama que vive la población salvadoreña. Conscientes de su responsabilidad como miembros de la Comunidad Internacional e inspirados en los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas (ONU). Tomando en cuenta la extrema gravedad de la situación existente en El Salvador y la necesidad que tiene ese país de cambios fundamentales en los campos social, económico y político. **Reconocen que la alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario constituye una fuerza política representativa, dispuesta a asumir las obligaciones y los derechos que de ellas se derivan.** En consecuencia, es legítimo que la alianza participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis>>.

La declaración, firmada por el Ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda y su colega el Ministro francés, Claude Cheysson, recuerda que corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un nuevo orden interno, serán reestructuradas las fuerzas armadas y serán creadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular, expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático. Ambos gobiernos de México y Francia, en su declaración hacen un llamado a la Comunidad Internacional para que, particularmente <<dentro del marco de las Naciones Unidas, se asegure la protección de la población civil, de acuerdo con las normas internacionales aplicables, y se facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda la injerencia en los asuntos internos de El Salvador>>.

Parece por consiguiente irrefutable que ante los ojos de la comunidad internacional, la situación que ofrecía el país, ya antes de la ofensiva de enero de 1981, era por una parte la de un régimen totalitario y por el otro lado la lucha popular con sus organizaciones. Una lucha alimentada por la voluntad. Por ese anhelo de acabar con el terror, para siempre.

Veinte años más tarde de la firma de los Acuerdos de Paz, es importante que hagamos de la guerra un episodio completamente superado. Para ello nada mejor que fortalecer la democracia. Corremos el riesgo de que las condiciones de vida, de pobreza, empujen a la gente a desinteresarse de la política, una vez que acabó el conflicto armado. El problema también del nivel cultural, de la baja información, de la costumbre de la gente de esperar soluciones que vengan «desde arriba», nos señala que la democracia está también afectada por múltiples dificultades. El FMLN asume la enseñanza, que es fruto de la experiencia de estos años, de que el principio rector es el pueblo como gestor principal de los cambios democráticos y de las transformaciones pendientes.

El FMLN está preparado para enfrentar este reto que supone ensanchar la democracia y profundizarla. Haber mantenido una lucha armada tan fuerte, haber organizado un ejército guerrillero tan sólido, se debió en gran medida a que se establecieron los mecanismos de participación del pueblo. Resulta interesante que cuando en 1992 regresamos a las

ciudades encontramos que mucha gente estuvo trabajando y conspirando en silencio. Una gran parte del pueblo oprimido, de la gente pobre, está verdaderamente por los cambios; somos mayoría los que queremos un país distinto, más justo e igualitario, más independiente y más libre. Hemos de hacer un gran esfuerzo para encontrar las modalidades y las formas de recoger los intereses reales de las grandes mayorías.

Si un amplio sector de la población ha dado su apoyo al FMLN durante la guerra y después de los Acuerdos de Paz fue porque entendió que sus intereses materiales y sus deseos de encontrar mejores caminos para cambiar las relaciones sociales y humanas estaban proyectados en la lucha del FMLN. Entonces va a ser muy importante que el programa del Frente recoja bien los intereses de las grandes mayorías, no sólo en términos de mejores salarios y de empleo para todos, de menos carestía de la vida, sino también en el ámbito cultural, en la respuesta a los problemas de la mujer, en la defensa de valores como la solidaridad, etcétera. Estamos necesitados, por lo tanto, de proyectarnos como una alternativa que desea y apuesta por toda la dimensión humana y tiene una propuesta de nueva sociedad.

Ahora bien, encontrar las modalidades y la forma de recoger los intereses de la gente, plantea, asimismo, un esfuerzo de organización de sectores informales, de personas no organizadas. Y me parece también que el FMLN debe encontrar los mecanismos de una buena comunicación hacia las amplias mayorías populares, lograr efectivamente una comunicación fluida, ágil y de calidad. Es difícil competir con los medios de comunicación pero creo que el FMLN cuenta con recursos. Tenemos, en todo caso, una ventaja importante, esto es el potencial que es la comunicación directa con las comunidades, con amplios sectores del campo y de la ciudad. Si el FMLN logra articular diversas formas de relación con la población y variadas formas de consolidación de la participación popular, estaremos en una situación favorable para afrontar los desafíos pendientes. En este nuevo momento en que nos encontramos, el FMLN debe conectar plenamente no sólo con los sectores que tradicionalmente lo han apoyado. Nuestra aspiración es llegar a nuevos sectores sociales, a los amplísimos sectores informales aquejados de graves problemas. Conocer su problemática es la primera condición y a partir de ahí buscar con ellos caminos de trabajo común, que se sientan incorporados en una plataforma de nación. Porque estamos hablando de conformar una plataforma amplia que debe ser satisfactoria para los intereses de todos los sectores informales. Ahora, nos preocupa, y mucho, la mediana y pequeña empresa, los profesionales, los estudiantes que exigen más calidad en la enseñanza. Es decir, el FMLN tiene la responsabilidad histórica de hacer planteamientos que sirvan a todos los niveles de la sociedad. También sabemos que en estos sectores existen preocupaciones hacia el FMLN. No olvidemos que aquí ha habido una guerra de propaganda fuerte que ha tratado de presentar a nuestra organización como una fuerza antidesarrollo, como una fuerza antidemocrática, como una fuerza sectaria y que esa propaganda ha surtido efecto. Entonces, yo creo que también tiene que darse una apertura mutua de manera tal que los amplios sectores del país conozcan mejor al FMLN y éste a su vez se identifique con sus necesidades y propuestas. Eliminar temores e ideas equivocadas presupone que el FMLN debe adelantarse y presentarse ante ellos como fuerza alternativa, que parte de sus necesidades y les propone un proyecto de sociedad que busca soluciones estructurales en todos los órdenes de la vida.



# Negociando la paz nueva

Por: Pedro Nikken

El proceso de paz salvadoreño sentó el precedente de tareas hasta ese momento inéditas por parte de las Naciones Unidas, cuyo radio de acción esencialmente internacional excluyó hasta ese momento su acción diplomática en conflictos armados no internacionales. No se trataba solamente, ni era viable lograrlo de manera aislada, de detener los combates militares, sino de atacar las causas profundas de la guerra civil que se libraba en El Salvador. La historia del país estaba signada por el autoritarismo, la injusticia social y la persistente y grave violación de los derechos humanos. El camino de la paz pasaba por la consolidación de las instituciones democráticas, por la erradicación de las prácticas atentatorias contra los derechos humanos y por el fortalecimiento de los medios para respetarlos y garantizarlos. Vale decir, por la edificación de un proyecto nacional centrado en la dignidad de la persona. El diseño de ese proyecto y su puesta en práctica contaron con la activa participación de las Naciones Unidas. Ese hecho sin precedentes abrió nuevas perspectivas a la ONU para la obtención de sus fines, según la Carta que le dio origen<sup>1</sup>.

Las negociaciones culminaron con la firma del Acuerdo de Paz en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, en los términos que serán reseñados sintéticamente en esta presentación. En boca del entonces Secretario General de la ONU, señor Boutros Boutros Ghali, fue ésta *"la primera de la 'segunda generación' de operaciones de mantenimiento de la paz, caracterizadas por la particular importancia asignada a la consolidación de la paz después del conflicto. Es decir a los esfuerzos para fortalecer y afianzar la paz a fin de evitar la reanudación del conflicto."*<sup>2</sup> Se inició así *"una operación multidisciplinaria de mantenimiento de la paz, a diferencia de las operaciones anteriores de las Naciones Unidas, de corte más tradicional, que se habían encargado de la observación y supervisión de treguas."*<sup>3</sup>

Esta particularidad del proceso salvadoreño inspiró al mismo Secretario General Ghali a expresar, en la ceremonia de firma del Acuerdo de Paz en Chapultepec, que puso fin a la guerra civil en El Salvador, que no era *"exagerado decir que, en su conjunto, y*

<sup>1</sup> Tuve el privilegio y el honor de ser contratado por la Secretaría General de las Naciones Unidas como asesor jurídico externo para ese proceso. Cuando al inicio de las negociaciones, me entrevisté por primera vez con el señor Álvaro de Soto, quien condujo admirablemente ese proceso como Representante del Secretario General, le pregunté por qué se buscaba un consultor externo teniendo la Organización una muy sólida Subsecretaría de asuntos jurídicos, me respondió que tenían que la novedad de la empresa que se acometía no se adaptaría a los estándares normales de interpretación del ámbito de competencia de la ONU, según la Carta y que haría falta no temerle a los precedentes que se estarían creando mediante una lectura novedosa de la misma Carta, que abriera el camino para una operación de negociación y construcción de paz, dentro de un conflicto armado no internacional. Confieso que me sentí halagado en extremo de que se pensara en mi persona para esa tarea (en verdad, creo que es el mayor halago profesional que se me ha hecho en mi vida). Pensé también que la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por ser uno de los fines de la ONU según su Carta, podría proporcionar una base conceptual sólida para abrir esos nuevos caminos y que, en las circunstancias del caso, el consenso de los actores nacionales, el beneplácito de los actores regionales y el mandato claro del Consejo de Seguridad constituirían a su vez otra sólida base para identificar de aceptación de los Estados para dar legitimidad, no sólo política, sino fundamentalmente jurídica a la operación que se emprendía. Así me animé a aceptar aquel estúpido reto.

<sup>2</sup> "Las Naciones Unidas y El Salvador", Introducción del Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros-Ghali. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas, Volumen IV. Departamento de Información Pública. Naciones Unidas. Nueva York 1995, p. 3. Dicho volumen (649 p.) contiene un análisis del proceso de paz formulado en su Introducción por el Secretario General de la ONU (pp. 3-68), más ciento veintitrés documentos relativos a dicho proceso, incluido el Informe de la Comisión de la Verdad (De la Locura a la Esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador), pp. 307-437.

<sup>3</sup> Ibid., p. 4.

*dadas su envergadura y alcance, estos acuerdos [de paz] constituyen una fórmula para la revolución a través de la negociación.*"<sup>4</sup>

Durante la mayor parte del Siglo XX, con escasos intervalos, las dictaduras militares, los fraudes electorales, los golpes de Estado, la represión y las más diversas formas de violencia política asolaron la región centroamericana, particularmente a El Salvador. Se ejerció una injusta dominación económica y social sobre la mayoría del pueblo salvadoreño. A la violencia generada por el aparato del Estado y por grupos paramilitares o los siniestros escuadrones de la muerte, se sumó la originada por las guerrillas, que cometieron centenares de atentados violentos con fines políticos, que también sembraron muerte y causaron grandes daños y sufrimientos con la colocación de bombas y de minas.

Para evocar el estado de cosas que se vivía, cito el dramático llamamiento contenido en la homilía del Arzobispo de San Salvador, Monseñor Óscar Arnulfo Romero, pronunciada el 23 de marzo de 1980:

*Ningún soldado está obligado a obedecer una orden contra la Ley de Dios... Una ley inmoral, nadie tiene que cumplirla... Ya es tiempo de que recuperen su conciencia y de que obedezcan antes a su conciencia que a la orden del pecado... La Iglesia, defensora de los derechos de Dios, de la Ley de Dios, de la dignidad humana, de la persona, no puede quedarse callada ante tanta abominación. Queremos que el gobierno tome en serio que de nada sirven las reformas si van teñidas de tanta sangre... En nombre de Dios, pues, y en nombre de este sufrido pueblo cuyos lamentos suben hasta el cielo cada vez más tumultuosos, les suplico, les ruego, les ordeno en nombre de Dios: ¡Cese la represión!*

La tragedia se agudizó cuando, al día siguiente de haber pronunciado estas palabras, cayó asesinado mientras oficiaba misa.

## I. La negociación<sup>5</sup>

### 1. El proceso de negociaciones.

Las primeras aproximaciones a un diálogo entre el gobierno salvadoreño y el FMLN tuvieron lugar en los primeros años de la guerra civil bajo la gestión del Presidente José Napoleón Duarte (1984-1989)<sup>6</sup>. Se trató, sin embargo, de gestiones que muy pronto se frustraron y que nunca avanzaron hacia un verdadero proceso de negociación.

<sup>4</sup> La expresión "revolución negociada" para describir el alcance y sentido de los acuerdos salvadoreños, ha sido utilizada frecuentemente. La ha formulado a menudo el señor Álvaro de Soto, representante del Secretario General en la mediación y artífice número uno en el éxito de ésta. También KARL, T., Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford, escogió esta expresión para un artículo sobre el tema: *El Salvador's Negotiated Revolution* «Foreign Affairs Vol. 71, N°2, 1992, pp. 147-164. El artículo contiene uno de los primeros análisis de los Acuerdos de Paz en su conjunto. El autor de este Trabajo escogió la misma expresión para una conferencia que pronunció, en la primera quincena de enero de 1992 en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia. Esta coincidencia no fue producto, en todos los casos, de intercambios de ideas entre quienes utilizamos esa expresión, lo cual revela la dimensión de su validez. En cambio, uno de los integrantes de la Comisión Negociadora del FMLN por aquel entonces, el Lic. Salvador Samayoa, en una enjundiosa obra de 2002, aludió a aquel proceso más modestamente y tal vez con mayor apego a la nueva realidad que surgió de los Acuerdos de Paz: Cf. Salvador Samayoa: *El Salvador: la reforma pactada*. UCA Editores. San Salvador, 2002.

<sup>5</sup> La reseña de la negociación tiene sustancialmente una base documental, citada en las notas al pie de página. En algunos detalles, además, me he valido de mi propia experiencia personal, como asesor jurídico del Secretario General de las Naciones Unidas, señor Javier Pérez de Cuéllar, y de su Representante, señor Álvaro de Soto, en el proceso de negociaciones.

<sup>6</sup> Sobre la gestión de Duarte y de la Democracia Cristiana Salvadoreña en la transición, cfr. KARL LYNN, T.: *Democracy by Design: the Christian Democratic Party in El Salvador* en: «The Central America Impasse», DI PALMA, G. AND WHITEHEAD L., Eds. Croom Helm Ltd. Londres, 1986, pp. 195-215. Sobre la gestión de Duarte y de la Democracia Cristiana Salvadoreña en la transición, cfr. KARL LYNN, T.: *Democracy by Design: the Christian Democratic Party in El Salvador* en: «The Central America Impasse», DI PALMA, G. AND WHITEHEAD L., Eds. Croom Helm Ltd. Londres, 1986, pp. 195-215.

El Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), en su discurso inaugural, anunció su propósito de encontrar una salida política al conflicto armado. En ese contexto, el 15 de septiembre de 1989, representantes del Gobierno y del FMLN acordaron en la Ciudad de México iniciar un proceso de encuentros para poner fin al conflicto armado por la vía política. Las primeras gestiones tendrían como entidad mediadora a la Iglesia Católica, pero las partes solicitaron además al Secretario General de la ONU, señor Javier Pérez de Cuéllar, la designación de "un testigo" para el primer encuentro entre las partes, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, el 16 y 17 de octubre de 1989. El Secretario General aceptó esa invitación, fundado en la Resolución 637 (1989) del Consejo de Seguridad, del 27 de julio de 1989, por la cual el Consejo brindó su pleno apoyo al Secretario General en su misión de buenos oficios para asistir a los gobiernos centroamericanos en la búsqueda de una paz firme y duradera para la región. Esa iniciativa se frustró muy pronto a raíz de un atentado, ocurrido el 31 de octubre, contra la sede de la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), donde explotó un artefacto y causó la muerte a varias personas. El FMLN invocó ese hecho para retirarse del proceso.<sup>9</sup>

Días más tarde se desencadenaron eventos que conmovieron la opinión mundial, como lo fueron la ofensiva general lanzada por el FMLN el 11 de noviembre de 1989, durante la cual ocupó parte de San Salvador; y el asesinato del Rector de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Ignacio Ellacuría S.J., de cinco otros sacerdotes jesuitas y dos empleadas, a manos de efectivos de la Fuerza Armada Salvadoreña.

El 12 de diciembre de 1989, los Presidentes de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, reunidos en San Isidro de Coronado, Costa Rica, emitieron una Declaración en la que acordaron, entre otras cosas, "*solicitar de la manera más atenta al Secretario General de las Naciones Unidas que, poniendo todo el empeño personal que le sea posible, efectúe las acciones necesarias para que se reinicie el diálogo entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, y contribuya así a su exitoso desarrollo*"<sup>10</sup>.

En diciembre de 1989 y en enero de 1990, el FMLN, primero<sup>11</sup>, y el Presidente Cristiani después<sup>12</sup>, pidieron al Secretario General que los ayudara en un proceso ininterrumpido para la búsqueda del arreglo del conflicto por la vía política y para la eliminación de sus causas básicas. El Secretario General Pérez de Cuéllar aceptó el encargo y designó como su Representante al señor Álvaro de Soto.

En un plazo relativamente breve se adoptó el primer acuerdo del proceso de paz: el Acuerdo de Ginebra, suscrito en esa ciudad por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el 4 de abril de 1990, en presencia del Secretario General de las Naciones Unidas.

<sup>9</sup> En la etapa inicial del proceso el Gobierno era renuente a aceptar el término "negociación" y prefería el de "diálogo". Más tarde esto pasó a ser una cuestión secundaria. De hecho, el Acuerdo de Nueva York del 27 de septiembre de 1991 alude expresamente a la negociación comprimida, para expresar el cambio de formato de la agenda que había sido convenida casi año y medio antes de esa fecha.

<sup>10</sup> S/Res/637, 27 de julio de 1989, 95.

<sup>11</sup> Testimonios verbales que he recogido de miembros del FMLN indicarían que la verdadera razón para ese retiro fue que la ofensiva general que tendría lugar en noviembre ya había sido puesta en marcha y que les resultaba imposible, en términos logísticos y militares, echarla atrás.

<sup>12</sup> "Las Naciones Unidas y El Salvador", cit., Documento 6, p. 106.

<sup>13</sup> A principios de diciembre de 1989, los dirigentes del FMLN, Salvador Samayoa y Ana Guadalupe Martínez se reunieron en Montreal con el Representante del Secretario General de la ONU, señor Álvaro de Soto, para asegurarle que el FMLN mantenía su voluntad de llegar a un arreglo político del conflicto y para pedir una participación más activa de las Naciones Unidas en el proceso de negociaciones. Cfr. KARL, T.: "El Salvador's Negotiated Revolution", cit. p. 154.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 12 y 13 y Documento 7, p. 107.

El Acuerdo de Ginebra estableció el formato y la metodología de las negociaciones. Ellas tendrían lugar sea en forma directa, con la presencia y la *"activa participación"* del Secretario General o su Representante, sea a través de la gestión pendular del Secretario General o su Representante, separadamente entre las Partes. Dicho Acuerdo definió asimismo los objetivos de las negociaciones, a saber: a) terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible; b) impulsar la democratización del país; c) garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y, d) reunificar a la sociedad salvadoreña. El Acuerdo previó la participación en el proceso de los partidos políticos y organizaciones sociales del país así como la utilidad de los contactos que el Secretario General decidiera mantener con personas o entidades salvadoreñas que pudieran contribuir al éxito de dicho proceso.

El Acuerdo previó que la negociación comprendería dos fases: 1) el *"objetivo inicial"* sería el de lograr *acuerdos políticos* para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespetara los derechos de la población civil, lo que debería ser verificado por las Naciones Unidas, sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad; 2) conseguido ese objetivo inicial, el proceso debería conducir *"al establecimiento de las garantías y condiciones necesarias para la reincorporación de los integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país."*<sup>13</sup>

Esa concepción del proceso de negociaciones dividido en dos etapas influyó sobre el segundo Acuerdo, que se suscribió en Caracas el 21 de mayo de 1990, denominado *"Agenda General y Calendario del Proceso Completo de Negociación"* y conocido como la *Agenda de Caracas*<sup>14</sup>. Dicho Acuerdo contiene la agenda para la negociación sustantiva y un compromiso sobre calendario. La posición de las partes al inicio de la negociación de la agenda era diametralmente opuesta. El Gobierno aspiraba llegar cuanto antes al desarme y desmovilización del FMLN para luego seguir negociando los acuerdos políticos, mientras que la posición del FMLN era la de agotar el temario sustantivo antes de considerar el desmantelamiento de su aparato militar. Como resultante de tales posiciones encontradas surgió una agenda y un calendario divididos en etapas, calcadas en lo esencial de las previstas en el Acuerdo de Ginebra.

La agenda, pues, fue dividida en tres tramos en el tiempo, cada uno con su propio contenido sustantivo. En una primera etapa, el proceso se orientaría a buscar *el objetivo inicial* del Acuerdo de Ginebra. Para alcanzar esa meta debían buscarse *"primero"* **acuerdos políticos** sobre siete temas sustantivos, a saber: 1. Fuerza Armada; 2. Derechos humanos; 3. Sistema judicial; 4. Sistema electoral; 5. Reforma constitucional; 6. Problema económico-social; 7. Verificación por las Naciones Unidas. Alcanzados dichos acuerdos, se pasaría, *"segundo"*, a *"la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete los derechos de la población civil."*

Una vez alcanzado el cese del fuego, se seguiría negociando en una segunda etapa, en búsqueda del segundo objetivo del Acuerdo de Ginebra: la reincorporación de los miembros del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad a la vida civil, institucional y política del país. El temario sustantivo de esta nueva etapa reproduce prácticamente el de la anterior: 1. Fuerza Armada; 2. Derechos humanos; 3. Sistema judicial; 4. Sistema electoral; 5. Reforma constitucional; 6. Problema económico-social; 7. Reincorporación de los integrantes del FMLN; 8. Verificación por las

<sup>13</sup> Acuerdo de Ginebra, §1; *ibid.*, p. 122.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 123.



Naciones Unidas. Como puede observarse, la única modificación temática es la inclusión del punto 7.

Se agregó, además una tercera etapa, concebida en términos genéricos destinada a obtener *“acuerdos finales para la consolidación de los objetivos del Acuerdo de Ginebra y su verificación por las Naciones Unidas en lo que sea pertinente.”*

En cuanto al calendario, se establecieron metas más bien de carácter tentativo: se convino que *“el objetivo inicial previsto en el numeral 1 del Acuerdo de Ginebra de 4 de abril de 1990 “deberá ser alcanzado antes de mediados de septiembre de 1990, siempre y cuando se llegue a acuerdos sincronizados, calendarizados y susceptibles de verificación, de ser pertinente, de manera de asegurar que todos los componentes de dicho objetivo inicial estén debidamente concertados.”* Al mismo tiempo, las partes reconocieron que resultaba *“difícil fijar una fecha perentoria para la conclusión del proceso completo”*. Estimaron que *“la conclusión del proceso debería formularse no en términos de fechas sino en función de un cierto número de meses contados a partir de la conclusión del objetivo inicial, que podría tentativamente oscilar entre los 2 y los 6 meses”*.

Semejante esquema debería conducir, en la práctica a que, una vez alcanzados acuerdos preliminares o mínimos sobre la temática de la primera etapa, se acordaría el cese del fuego, sin que ello implicara la desmovilización del FMLN, que conservaría su aparato militar. El cese del fuego estaría sometido a la verificación de la ONU, lo que implicaría la presencia de un componente militar de *“casco azul”* en el terreno. En esa situación, se reabría la negociación sobre los mismos temas y no sería sino hasta alcanzar acuerdos completos sobre ellos, en un plazo estimado entre dos y seis meses, que se procedería a desmantelar la estructura militar del FMLN. Ese período intermedio se traducía en una suerte de *paz armada*, muy difícil de poner en práctica.

El 26 de julio de 1990 se suscribió, en San José de Costa Rica, el Acuerdo sobre Derechos Humanos, conocido como el *Acuerdo de San José*, sobre la base de un documento de trabajo suministrado por las Naciones Unidas que preveía la verificación por las Naciones Unidas, pero que no entraría en vigencia sino después del cese del enfrentamiento armado.

En los meses siguientes las partes presentaron documentos con sus posiciones que llegaron a su máximo distanciamiento cuando el FMLN manifestó su aspiración a que *la Fuerza Armada fuera disuelta, en contrapartida al desmantelamiento del aparato militar de la guerrilla y la desmovilización de sus combatientes*. En octubre de 1990 se produjeron varios acuerdos operativos, en relación con la confidencialidad de las negociaciones y, muy particularmente, sobre una mecánica mediante la cual las partes trabajarían exclusivamente sobre la base de los documentos de trabajo que, sobre cada punto de la agenda, prepararían las Naciones Unidas. A partir de ese momento creció la importancia de la función de la ONU en el proceso de paz.

Concluyó el año 1990 sin adoptar ningún otro acuerdo, con las negociaciones estancadas sobre el tema Fuerza Armada. En 1991, el proceso fue una verdadera lucha contra el tiempo: de no alcanzarse acuerdos sobre ciertos temas antes de determinadas fechas fatales, se corría el riesgo de caer en un prolongado estancamiento. Ese fue el caso de las reformas constitucionales: según la Constitución salvadoreña, una reforma constitucional debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa (parlamento unicameral) pero no cobra vigor si no es ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con los dos tercios de los votos de los diputados electos. En marzo de 1991 se eligió una nueva Asamblea Legislativa que debía tomar posesión el 1° de mayo. De este modo, si las reformas constitucionales no eran aprobadas por la legislatura

cuyo mandato expiraba el 30 de abril, las reformas quedarían automáticamente diferidas por tres años al menos, lo cual habría significado un descalabro muy grave para las negociaciones. En ese contexto, las comisiones negociadoras se reunieron en la Ciudad de México durante el mes de abril y después de un complejo e intenso ejercicio jurídico y diplomático, se adoptaron los Acuerdos de México, el 27 de abril, que abarcaban las reformas constitucionales. Estas reformas fueron aprobadas el día 29 de abril por la Asamblea Legislativa saliente, hecho que permitía su ratificación por la entrante, de manera sincronizada, con el avance hacia el acuerdo final de paz. La nueva Asamblea no ratificó todas las reformas de una sola vez sino que dividió su aprobación en dos partes.

Paralelamente, el Gobierno y el FMLN pidieron a las Naciones Unidas que se procediera a desplegar la Misión de Verificación en derechos humanos prevista en el Acuerdo de San José, a pesar de que, conforme a lo convenido inicialmente, esa Misión no debería instalarse sino después de haberse concertado el cese del enfrentamiento armado. En el mismo sentido, los cinco Presidentes centroamericanos reunidos en Puntarenas (Costa Rica) exhortaron al Secretario General a desplegar sin demora la misión de verificación de derechos humanos. En atención a ello, el 26 de julio de 1991, precisamente un año después de la firma del Acuerdo de San José sobre derechos humanos, se instaló la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con su componente (único en aquel momento) de derechos humanos. Se inició así una experiencia sin precedentes en el ámbito de la protección y promoción internacionales de los derechos humanos.<sup>15</sup>

Los Acuerdos de México, con sus logros sustantivos, y el despliegue de la ONUSAL dieron un nuevo impulso al proceso y crearon razonables expectativas de optimismo. Sin embargo, el proceso se estancó nuevamente.

La realidad era que el modelo diseñado por el Acuerdo de Ginebra y la Agenda de Caracas se había agotado. El período de "paz armada" no era ya viable. Para el Gobierno habría sido enteramente inaceptable que se produjera un cese del enfrentamiento armado verificado por los "casco azules" de las Naciones Unidas, si los insurgentes del FMLN no se replegaban a determinados puntos de concentración estrechamente circunscritos, pues lo contrario habría supuesto el reconocimiento ante la comunidad internacional de la existencia de áreas del país sometidas a control territorial estable por el FMLN. A la inversa, para el FMLN sería inaceptable replegarse hacia tales puntos de concentración, abandonando territorios que controlaban, sin que se hubiese llegado a un acuerdo sobre todos los temas sustantivos que marcara el término definitivo del conflicto armado y le permitiera incorporarse a la vida civil, institucional y política del país.

Frente a ese irremediable estancamiento, el Secretario General convocó a la sede de la Organización en Nueva York<sup>16</sup> al Presidente Cristiani y a la Comandancia General del FMLN, con el objeto de promover un nuevo acuerdo sobre la mecánica de la negociación. El 25 de septiembre de 1991 se suscribió el Acuerdo de Nueva York. Dicho Acuerdo creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por dos representantes del Gobierno, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa. El Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL tendrían acceso a sus trabajos y deliberaciones, en

<sup>15</sup> "Las Naciones Unidas y El Salvador", cit. Documento 12, pp. 125 y sig.

<sup>16</sup> A/46/502-S/23082, 26 de septiembre de 1991, y adición, A/46/502Add.1-S/23082/Add.1, 7 de octubre de 1991. Igualmente, "Las Naciones Unidas y El Salvador", cit., Documento 25, pp. 168 y sig.

calidad de observadores. El nuevo ente fue concebido como *“un mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultantes de las negociaciones”*. La COPAZ quedó ampliamente facultada para garantizar y supervisar la puesta en ejecución de los acuerdos de paz. Su creación fue aprobada por una Ley formal que la incorporó así al ordenamiento jurídico interno. La COPAZ tenía como vocación ser el foro donde prosiguieran las negociaciones sobre aspectos relevantes del proceso, una vez acordado el cese de las hostilidades. Era además un mecanismo a través del cual el FMLN podría incorporarse de inmediato al debate político, sin necesidad de esperar a las elecciones legislativas de 1994.<sup>17</sup>

El Acuerdo de Nueva York también comprendió otros puntos de la Agenda de Caracas, particularmente en la definición de ciertas materias atinentes a la Fuerza Armada y a la tenencia de la tierra en las zonas conflictivas.

Se introdujo asimismo un importante cambio en el formato de la negociación. Se acordó sujetarse en lo sucesivo a un esquema de *“Negociación Comprimida”*, mediante el cual todos los objetivos del Acuerdo de Ginebra y, por consiguiente, todos los temas sustantivos de la Agenda deberían agotarse antes del cese del enfrentamiento armado. Se convino que éste sería *“de duración predeterminada, corto y dinámico, durante el cual no habría negociaciones sustantivas, sino únicamente los medios necesarios para poner en práctica los acuerdos alcanzados”*.

La fase final de la negociación sustantiva se cumplió también bajo la presión de una fecha fatal: el 31 de diciembre de 1991 expiraría el mandato del señor Pérez de Cuéllar en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Él había conducido el proceso desde su inicio y su condición de latinoamericano ofrecía un elemento adicional de confianza a las partes. Sin embargo, la última ronda de negociación sustantiva, que comenzó el 16 de diciembre, avanzaba con muchas dificultades hacia aquella fecha terminal. El Secretario General convocó nuevamente al Presidente Cristiani y al la Comandancia General del FMLN para hacerse presentes en esa ronda decisiva de negociaciones en Nueva York. En las últimas horas del 31 de diciembre se hizo evidente que no sería posible llegar a un acuerdo completo, pues, no habiendo aún acabado la negociación sustantiva, no había sido posible definir el complejo calendario de ejecución de los numerosos aspectos sobre los que versaría el conjunto de Acuerdos de Paz. Así las cosas, en un esfuerzo final se ideó el procedimiento de agotar la agenda de la negociación comprimida y, en cuanto al calendario, limitarse a definir la duración del cese del enfrentamiento armado tal como había sido concebido en el Acuerdo de Nueva York. Faltando diez minutos para la medianoche del 31 de diciembre de 1991 y para la expiración del mandato del Secretario General, se levantó el *“Acta de Nueva York”*<sup>18</sup>. En ella, el Gobierno y el FMLN declararon haber alcanzado acuerdos definitivos sobre *“todos los temas sustantivos de la Agenda de Caracas y de la Negociación Comprimida de Nueva York”* cuya ejecución pondría término al conflicto armado salvadoreño.

El calendario de ejecución de los acuerdos fue negociado entre el 8 y el 13 de enero de 1992 y el 16 del mismo mes se formalizó el Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México, firmado por la Comisión Negociadora del

<sup>17</sup> Según el Acuerdo de Nueva York, la COPAZ quedaría formalizada por una ley que debería ser sancionada por la Asamblea Legislativa dentro de los 16 días siguientes a la firma del cese del enfrentamiento armado. Entre tanto, se conformaría un grupo especial, cuya composición estaba calcada sobre la de la COPAZ, el cual trabajaría con un régimen de funcionamiento especial de carácter transitorio definido por el mismo grupo. Este hecho avanzaba la participación política del FMLN incluso en el tiempo previo al cese de hostilidades.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Documento 34, p. 201.

Gobierno y la Comandancia General del FMLN y rubricado adicionalmente por el Presidente Cristiani. El acto tuvo lugar en presencia de varios Jefes de Estado y de Gobierno y del Secretario General de las Naciones Unidas. Fue así como se puso fin a más de diez años de guerra civil.

## 2. El marco formal de las negociaciones.

El proceso descrito carecía de marco formal preexistente e implicaba la participación de actores ajenos a la Carta de las Naciones Unidas, así como el diseño de programas de transformaciones políticas, sociales y económicas. Semejante grado de singularidad requirió la definición de mecanismos ad hoc, novedosos e imaginativos. Las particularidades del marco formal de las negociaciones se pusieron en evidencia lo mismo en la mecánica (A) que fue adoptada que en los actores (B) que participaron en el proceso.

### A. La Mecánica

#### a. Formalidad

Una particularidad de las negociaciones fue su formalidad procesal. El formato dentro del cual se desarrollaron las negociaciones fue definido por acuerdos entre las partes, como lo fueron el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, que estableció el procedimiento inicial, y el Acuerdo de Nueva York del 27 de septiembre de 1991, que lo enmendó parcialmente. También la agenda de las negociaciones fue fijada formalmente por acuerdos entre las partes en conflicto. El punto de partida fue la Agenda de Caracas del 21 de mayo de 1990, enmendada por la agenda de "negociación comprimida" contenida en el Acuerdo de Nueva York de septiembre de 1991. La agenda así definida fue agotada en todos sus aspectos sustantivos y dio lugar al voluminoso conjunto de acuerdos al que se hará mención más adelante.

Hubo, con todo, ciertas reservas formales de parte del sector gubernamental. En primer lugar, nunca aceptó que las negociaciones tuvieran lugar en el territorio nacional, pues se consideraba impropio negociar con un grupo insurgente dentro del escenario donde ese grupo violaba el orden jurídico<sup>20</sup>, de modo que todos los acuerdos fueron negociados y suscritos en el exterior. En segundo lugar, el Presidente Cristiani no se implicó directamente en las negociaciones<sup>21</sup>. Nunca accedió a reunirse con los rebeldes mientras no se pusiera cese a la insurgencia dado lo cual, aun cuando estuvo presente dos veces en el lugar donde se desarrollaban las negociaciones, nunca tuvo contacto directo con el FMLN, ni siquiera cuando su Comandancia General en pleno concurrió al mismo sitio, y se dejó esa tarea a cargo de una comisión negociadora gubernamental. Tampoco aceptó en ningún momento la condición de beligerancia para el FMLN ni que hubiera zonas del país bajo su control<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> A/46/864-S/23501, 30 de enero de 1992. "Las Naciones Unidas y El Salvador", cit., Documento 35, pp. 205 y sig.

<sup>21</sup> Esta fue probablemente también la manera de diferenciar formalmente las negociaciones adelantadas por el Presidente Cristiani y el partido ARENA de las que tuvieron lugar bajo la gestión demócrata cristiana del Presidente Duarte, criticadas por la oposición por implicar transacciones sobre el orden constitucional, desde el momento en que implicaron encuentros entre el Presidente Duarte y la insurgencia en territorio salvadoreño.

<sup>22</sup> En septiembre y diciembre de 1991, las dos ocasiones en las que las negociaciones se trasladaron a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en las que participó directamente el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar.

<sup>23</sup> El gobierno salvadoreño aludía a "zonas de presencia persistente" o, más generalmente "zonas conflictivas" -expresión que es utilizada varias veces en los Acuerdos de Paz- a aquellos lugares del territorio donde no estaban presentes autoridades gubernamentales o municipales, donde no se podían efectuar elecciones o, en general, donde la acción gubernamental, aun en sanidad y educación, era impedida por el FMLN.

No hubo objeciones gubernamentales, en cambio, a que las negociaciones se desarrollaran entre comisiones cuya igualdad de rango nunca se discutió; y que los acuerdos se plasmaran documentalmente en textos firmados por ambas comisiones negociadoras y por el Secretario General de las Naciones Unidas o su Representante<sup>23</sup>. El Acuerdo de Paz de Chapultepec, empero, aunque firmado inicialmente por las comisiones negociadoras correspondientes, fue rubricado además por el Presidente Cristiani.

Esta formalidad es digna de destacarse, pues los acuerdos abarcaron materias tan delicadas como reformas a la Constitución, -que, como se dijo, fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa dentro de los tres días siguientes a la firma del Acuerdo- o la reforma, reducción y depuración de la Fuerza Armada, las cuales es sorprendente encontrar como objeto de un acuerdo formal entre un gobierno constitucional y un movimiento insurgente. Esta amplitud gubernamental contribuyó, sin duda alguna, al éxito de ambos procesos.

*b. La función del intermediario.*

Las negociaciones se desarrollaron, formalmente, bajo un esquema relativamente simple: el intermediario entre las partes era el Secretario General de la ONU o, en su defecto, su Representante. La mecánica podía optar entre dos modalidades: la negociación directa en presencia del intermediario, o bien la gestión pendular del intermediario entre las partes. No se estableció ninguna limitación formal a las funciones del intermediario.

En la práctica, el ejercicio material directo de la labor del intermediario correspondió al Representante del Secretario General. Este último, aunque en todo momento conservó la dirección del esfuerzo diplomático, se reservó para actuar personalmente en determinados momentos críticos del proceso, como lo fueron en su inicio mismo, con el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, las negociaciones que precedieron inmediatamente al Acuerdo de Nueva York del 27 de septiembre de 1991, y la ronda que agotó la agenda sustantiva de los Acuerdos de Paz, que culminó con la firma del Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991, que puso fin a la guerra civil.

Respecto de la función que, en la práctica, cumplió el intermediario, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, la evolución del proceso se tradujo en un progresivo protagonismo del Secretario General y su Representante. Inicialmente, su trabajo fue más el de indagar sobre la posición de las partes, tal como éstas la expresaban en sus propios documentos o verbalmente; y de encontrar acercamientos a partir de esas posiciones. Sin embargo, pronto se reveló la dificultad en encontrar esos acercamientos con tales instrumentos de trabajo. De hecho, el primer acuerdo sustantivo que se suscribió (San José, 26 de julio de 1990), fue negociado sobre la base de un documento de trabajo presentado por el intermediario. A partir de octubre de 1990, las partes acordaron que las bases de la negociación serían los documentos de trabajo presentados por el intermediario y renunciaron a presentar sus propios documentos en la mesa de negociación. Así, una gestión que se inició con la utilización de la técnica de los buenos oficios, se transformó en una verdadera mediación, motor del proceso.

<sup>23</sup> Sólo los Acuerdos suscritos en Ginebra y en Chapultepec (el primero y el último) llevaron la firma del Secretario General. Los demás estuvieron firmados por el señor Álvaro de Soto, quien fue el único Representante del Secretario General durante todo el proceso.

Otra particularidad, que dificultó el trabajo del intermediario, tuvo que ver con la dinámica inexorable que está envuelta en una negociación en la que una de las partes tiende a aspirar que todo cambie mientras que la otra tiende a aspirar lo contrario. El tercero invitado a formularles proposiciones de acercamiento, inevitablemente tenía que proponer cambios, inspirados en los objetivos que las mismas partes se habían fijado: *“Terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña”*<sup>24</sup>. La tarea del intermediario se cumplía así en un escenario apropiado para que la parte gubernamental objetara su imparcialidad, veladamente a veces y más abiertamente en otras ocasiones<sup>25</sup>. Se trataba, desde luego, de un medio de presión sobre éste, dentro del juego de la negociación diplomática, que finalmente no ocasionó mayores descalabros, toda vez que ambas partes dieron pruebas de su confianza en la mediación, evidenciada al fin con la firma de todos los acuerdos que pusieron fin al conflicto armado.

Debe recordarse, además, que la solicitud de los Presidentes Centroamericanos, por una parte, y del Presidente Cristiani y el FMLN, por la otra, al Secretario General de las Naciones Unidas para que ayudara a poner fin al conflicto armado salvadoreño, tuvo lugar inmediatamente después de haber acaecido dos hechos que consternaron la opinión pública internacional y, muy particularmente, crearon fundados temores sobre la estabilidad política regional y sobre la capacidad real de las autoridades civiles salvadoreñas de controlar la situación política y militar del país: en primer lugar, la inesperada demostración de fuerza militar del FMLN plasmada en la ofensiva general de noviembre de 1989, que lo llevó a controlar incluso una parte apreciable de la capital del país; en segundo lugar, el asesinato de los padres jesuitas y sus servidoras a manos de efectivos de la Fuerza Armada, como prontamente lo reconoció el Presidente Cristiani, y que implicó a los más altos comandos de la misma, según las revelaciones hechas públicas por la Comisión de la Verdad<sup>26</sup>. Ese escenario de crisis fue un terreno propicio para que se recurriera con sentido de urgencia y sin mayor condicionamiento al apoyo del Secretario General.

## B. Los actores

### a. El componente nacional

Los principales actores en el escenario nacional fueron, desde luego, las partes beligerantes.

El Gobierno y el FMLN estuvieron representados por comisiones negociadoras cuya composición fue relativamente estable. Del lado del Gobierno, la Comisión,

<sup>24</sup> Acuerdo de Ginebra, §1.

<sup>25</sup> Es elocuente a este respecto, la carta que dirigió el Secretario General al Presidente Cristiani el 10 de mayo de 1991, en la cual, entre otras cosas expresa: “En el curso de esta negociación sui géneris, nos hemos visto compelidos frecuentemente, a instancia de las partes, a compensar la dificultad que éstas experimentan para negociar directamente, y a someter documentos de trabajo que han sido la única base sobre la cual se han podido poner de acuerdo -en Ginebra, en Caracas, en San José y ahora en México. Lo hemos hecho corriendo los riesgos del caso, incluso el de que se insinúe una parcialidad que por cierto no existe.

“...No subestimé las dificultades de su tarea de negociar con un grupo insurgente, sino, al contrario, las comprendo plenamente y admiro su valor en enfrentarlas con patriotismo y perseverancia. A la vez, es necesario tener presente la desagradable posición de mi representante, quien tiene el incómodo deber de ser el intérprete ante usted del pensamiento y las posiciones de dicho grupo, con el peligro de que a veces se identifique el mensajero con el mensaje”. Cfr. “Las Naciones Unidas y El Salvador” cit. Documento 18, p. 148.

<sup>26</sup> Cfr. De la Locura a la Esperanza... cit., pp. 330-335. La Comisión de la Verdad, como se verá más adelante en este Trabajo (v. infra III, §1, A, b, 1) fue creada en los Acuerdos de México con el encargo de investigar graves hechos de violencia ocurridos desde 1980.

que apareció siempre encabezada por el señor Oscar Santamaría, estuvo integrada por cuatro civiles y un militar, mientras que, por parte del FMLN, normalmente había dos miembros de su Comandancia General y una representación de su comité político-diplomático, coordinados por el señor Shafick Handal, salvo en determinadas sesiones cruciales de la negociación en las cuales participó la Comandancia General en pleno<sup>27</sup>. Algunas rondas de negociaciones, en procura de una mayor agilidad, tuvieron sólo tres representantes por cada parte.

La sociedad civil, sin embargo, no estuvo ausente del proceso. En el Acuerdo de Ginebra, que definió el formato inicial de la negociación, se declaró que “el Gobierno de El Salvador y el FMLN coinciden en que los partidos políticos y otras organizaciones sociales representativas existentes en El Salvador tienen un papel importante en la consecución de la paz”, de modo que “cuando se estime conveniente -y de común acuerdo- las comisiones podrán invitar a representantes de esos partidos y organizaciones para recibir sus aportes.” En el mismo Acuerdo, el Gobierno y el FMLN reconocieron asimismo “la utilidad de que el Secretario General mantenga contactos con personas y entidades salvadoreñas cuya contribución pueda ser de utilidad a sus esfuerzos”.

En los años precedentes a las negociaciones, la alta jerarquía de la Iglesia Católica tomó la iniciativa, en 1987, de convocar a un Debate Nacional, para dotar de dinamismo a un cruce de ideas entre el Gobierno y el FMLN en procura de la paz. Fueron invitados once sectores sociales, excluidos los partidos políticos, como muestra de aspiración a la autonomía del movimiento social. Sectores significativos, como la Cámara de la Libre Empresa, la Asociación de Productores de Caña, la Asociación Cafetalera y la Asociación Salvadoreña de Industriales no aceptaron la invitación. Lo mismo hicieron la Universidad “Dr. José Matías Delgado” y la “Universidad Evangélica de El Salvador”. Este hecho refleja la polarización y la dificultad en construir consensos que padecía la sociedad salvadoreña. Finalmente la idea se concretó con la creación, en 1988, del Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz (CPDN), que asumió una estructura y una gestión más bien “cupular”. A partir de ese hecho la Iglesia Católica se distanció del CPDN, lo cual redundó en una significativa debilitación del mismo<sup>28</sup>.

Durante el proceso de negociaciones el CPDN hizo llegar a la mesa varios papeles de trabajo. Sin embargo, dichos documentos no fueron considerados por el Gobierno y la representación del Comité nunca se reunió con ambas partes, sino que fue recibido y oído por el Representante del Secretario General y sus asesores. En el balance, el aporte del CPDN al contenido de los acuerdos de paz y a la aceleración del proceso fue a la postre poco significativa.

En otro escenario, también antes de iniciarse el proceso de negociaciones patrocinado por las Naciones Unidas, los nueve partidos políticos con existencia legal en el país habían constituido un foro de discusión sobre los problemas nacionales más relevantes, que se denominó la “Interpartidaria”. Esta instancia tuvo participación relativamente activa, sobre todo al comienzo de las negociaciones, tiempo en el cual suministró insumos útiles para la negociación y se reunió con las partes. En el caso del FMLN, estas reuniones se cumplieron bajo dos modalidades: con el plenario de la Interpartidaria, por una parte, y con cada uno de los partidos políticos que la integraban, por separado.

<sup>27</sup> Así ocurrió en las dos ocasiones en las que el Secretario General convocó a las partes a reunirse en la sede de la ONU en Nueva York (septiembre y diciembre de 1991).

<sup>28</sup> Sobre el Debate Nacional, el CPDN y su estructura, Cf. PONCIANO, K: El rol de la sociedad civil en Guatemala y El Salvador. Procesos de negociación comparados. INCEP, Guatemala 1996, pp. 150 y sig.

El Representante del Secretario General, por su parte, en las numerosas ocasiones en las que visitó el país, no se entrevistó sólo con el sector oficial, sino que lo hizo asimismo con personalidades y entidades representativas de la sociedad civil.

Adicionalmente, a lo largo del proceso, en las sesiones de negociación fueron recibidas ocasionalmente personas o grupos que solicitaron ser oídos por las partes y por las Naciones Unidas.

El mismo proceso, en fin, creó, como ya se ha señalado, a la COPAZ, como un mecanismo de participación de la sociedad civil en el proceso de negociaciones y en el seguimiento de sus resultados. Dicho mecanismo, si bien estuvo restringido a los partidos políticos y, limitadamente, a la Iglesia Católica, cumplió en su momento una función destacada para estimular positivamente el proceso.

#### *b. El componente internacional*

##### *i. Las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad*

Como ya se ha indicado antes, la función más activa correspondiente a las Naciones Unidas la ejerció el intermediario. Se trató en ambos casos de gestiones cumplidas por el Secretario General y su Representante.

El Consejo de Seguridad, empero, estuvo estrechamente involucrado desde el primer momento en el proceso de paz. Después de los sucesos de noviembre de 1989, el Presidente del Consejo de Seguridad expresó la preocupación de ese cuerpo por la situación en Centroamérica<sup>29</sup>. Más tarde, al suscribir el Acuerdo de Ginebra, las partes sometieron sus futuros acuerdos a la verificación de las Naciones Unidas, *sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad*. Desde ese momento la aprobación y supervisión de toda la operación de las Naciones Unidas en El Salvador quedó sometida al Consejo de Seguridad, que era también el órgano al que regularmente informaba el Secretario General<sup>30</sup>.

Tales antecedentes arrojaron cierta peculiaridad a la función del Consejo de Seguridad en la primera etapa de la verificación de los acuerdos por las Naciones Unidas. Como antes quedó dicho, el Gobierno y el FMLN, así como los presidentes centroamericanos pidieron a las Naciones Unidas que se procediera a desplegar la Misión de Verificación en Derechos Humanos prevista en el Acuerdo de San José, aun antes de haberse concertado el cese del enfrentamiento armado, a pesar de que ello no estaba así previsto en dicho Acuerdo. El Secretario General decidió enviar una misión preliminar para asistirlo sobre la medida en que se podrían llevar a cabo las actividades de verificación solicitadas antes del cese del enfrentamiento armado. Recibido el informe de dicha misión preliminar, el Secretario General recomendó al Consejo de Seguridad el establecimiento de la ONUSAL<sup>31</sup>. En atención a esa recomendación, el 20 de mayo de 1991 (fecha para la cual el único acuerdo sustantivo suscrito por las partes era el relativo a los derechos humanos) el Consejo de Seguridad decidió

<sup>29</sup> S/21011, 8 de diciembre de 1989.

<sup>30</sup> El Secretario General dirige informes idénticos a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad cuando se trata de la situación en Centroamérica en general. Asimismo, los informes de la División de Derechos Humanos de ONUSAL eran remitidos a la Asamblea General por mandato expreso del mismo Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos del 26 de julio de 1990 (S/14.1). Todos los demás informes relativos a la operación en El Salvador fueron dirigidos al Consejo de Seguridad exclusivamente.

<sup>31</sup> "Informe del Secretario General sobre la misión preliminar enviada a El Salvador" S/22494, 16 de abril de 1991 y adición, S/22494/Add.1, 20 de mayo de 1991. Cfr. "Las Naciones Unidas y El Salvador"..., cit., Documento 16, pp. 141-145. El autor de este Trabajo tuvo el privilegio de integrar dicha misión preliminar.



... establecer, *bajo su autoridad* y sobre la base del informe del Secretario General... (omissis), una Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador para que vigile todos los acuerdos concertados entre las dos partes, cuyo mandato inicial, en su primera fase, *en que tendrá el carácter de operación integrada de mantenimiento de la paz*, consistirá en verificar el cumplimiento del Acuerdo de San José por las partes, y decide además que las fases o tareas subsiguientes de la Misión de Observadores estarán subordinadas a la aprobación del Consejo<sup>32</sup>.

Se llegó así al resultado inédito de que una misión de mantenimiento de la paz, establecida bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, tuviera por único cometido inmediato la verificación del cumplimiento de un Acuerdo sobre derechos humanos.

#### ii. "Los Países Amigos"

Desde el inicio de las negociaciones de paz de El Salvador, el Secretario General pidió su apoyo a los Gobiernos de Colombia, España, México y Venezuela para sus gestiones como intermediario en el proceso. Ese grupo fue conocido como los "Cuatro Amigos del Secretario General"<sup>33</sup>. Se trataba de un grupo escogido de modo oficioso, al que el Secretario General mantenía informado sobre la marcha del proceso y que apoyaba su mediación tanto frente a las partes como frente a los órganos de las Naciones Unidas. Su función nunca se definió ni formalizó, de modo que se trató de una cooperación cumplida sobre bases políticas flexibles. A este apoyo se agregó el de los Gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Soviética, en carta conjunta dirigida al Secretario General el 1º de agosto de 1991 por el señor James A. Baker III, Secretario de Estado de los Estados Unidos, y el señor Aleksandr A. Bessmertnykh, Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, en la que le pidieron asumir la dirección del proceso y se ofrecieron a "unirnos a usted y a los Amigos del Secretario General a fin de cooperar vigorosamente en una nueva ronda de negociaciones, de forma de dar todo nuestro apoyo a las partes para ayudarles a encontrar una solución y contribuir a superar cualquier dificultad que pueda presentarse"<sup>34</sup>. También el Gobierno de Cuba, que integraba el Consejo de Seguridad en ese entonces y tenía interés político en el conflicto, prestó su colaboración cuando le fue requerida por el Secretario General o su Representante.

#### iii. La verificación internacional

Un componente de primer orden del proceso de paz en El Salvador fue la verificación internacional del cumplimiento de los mismos por parte de las Naciones Unidas. Si la mediación del Secretario General y su Representante fue capital para hacer la paz y diseñar el modelo sobre el cual ésta habría de

<sup>32</sup> "Resolución del Consejo de Seguridad relativa al establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (DNUSAL)". S/RES/693(1991), 20 de mayo de 1991. *Ibid.* Documento 19, pp. 149 y 150.

<sup>33</sup> Con ese nombre eran conocidos y así los designó expresamente el Consejo de Seguridad en su Resolución S/RES/714 del 30 de septiembre de 1991. Sin embargo, al asumir la Secretaría General, el señor Boutros Boutros-Ghali, se refirió a dichos gobiernos como "colaboradores del Secretario General" (Cfr. "Informe del Secretario General sobre la vigilancia de los acuerdos por la ONUSAL", S/23402, 10 de enero de 1992 y adición, S/23402/Add.1, 13 de enero de 1992 y adición, §17).

<sup>34</sup> Cfr. "Las Naciones Unidas y El Salvador..." cit., Documento 20, pp. 1500 y 151. Este fue el preámbulo de la primera ronda de negociaciones directas que tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 1991, bajo la dirección del señor Pérez de Cuéllar. La circunstancia de que en diciembre de 1991 fuera arriada la bandera de la URSS e izada la de la Federación Rusa en las Naciones Unidas, reservó sólo a los Estados Unidos una participación activa en la fase final del proceso.

preservarse y edificarse, la verificación internacional, al garantizar la ejecución de lo convenido, ha sido una pieza indispensable en la construcción de paz<sup>35</sup>.

En todos los acuerdos alcanzados en El Salvador se alude a la verificación por las Naciones Unidas. Como colofón, en el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992, se manifestó:

Las Naciones Unidas verificarán el cumplimiento del presente Acuerdo, así como el de los Acuerdos de San José, de México y de Nueva York, del 26 de julio de 1990, el 27 de abril de 1991 y el 25 de septiembre de 1991, respectivamente, con la cooperación de las Partes y de las autoridades encargadas de ponerlos en ejecución.

Sin la verificación internacional a cargo de las Naciones Unidas, muy difícilmente se habrían alcanzado los acuerdos de paz y, de lograrse, probablemente no se habrían cumplido o su cumplimiento habría sido de tal modo incompleto que habría llevado al colapso el proceso de paz. No se trataba sólo de superar la desconfianza entre las partes escogiendo un garante confiable de los acuerdos, sino de la participación activa de las Naciones Unidas en la ejecución de los acuerdos y en la construcción del modelo de sociedad democrática surgido de los mismos. Este hecho dota a este proceso de paz de una particularidad hasta ese entonces inédita: la actuación de las Naciones Unidas no estaba orientada sólo a terminar la guerra, sino también, y en gran medida, a construir la paz.

La operación en El Salvador no tenía precedente. Como ya se ha citado, el señor Boutros Boutros-Ghali ha subrayado que, *"fue la primera de la 'segunda generación' de operaciones de mantenimiento de la paz en que se dio particular importancia a la consolidación de la paz después del conflicto, es decir, a los esfuerzos para fortalecer y afianzar la paz a fin de evitar la reanudación del conflicto. Además... (omissis) la ONUSAL recibió amplias facultades de supervisión para vigilar la situación de los derechos humanos en un Estado soberano Miembro de las Naciones Unidas e informar al respecto"*<sup>36</sup>.

La ONUSAL se instaló, como antes se ha dicho, el 26 de julio de 1991, con un único componente de derechos humanos. Más tarde, con la firma del Acuerdo de Paz y el cese del enfrentamiento armado, el Consejo de Seguridad aprobó su ampliación, para incluir una División Militar, encargada de verificar el cese del fuego y la separación de fuerzas y una División de Policía, a la que se confiaría la verificación de los acuerdos relativos a la creación de la Policía Nacional Civil, así como la supervisión del orden público y de la actuación de la Policía Nacional existente en ese entonces y destinada a disolverse en el período de transición hasta el completo despliegue de la Policía Nacional Civil<sup>37</sup>. Más tarde, por recomendación del Secretario General y atendiendo a una solicitud del Gobierno de El Salvador, el 27 de mayo de 1993 el Consejo de Seguridad resolvió ampliar nuevamente el mandato de la ONUSAL para incluir una División Electoral, con el encargo de observar el proceso electoral que habría de concluir con las elecciones generales de marzo de 1994<sup>38</sup>. El mandato de ONUSAL

<sup>35</sup> Cfr., en general, PADILLA, L.A.: *The United Nations and Conflict Resolution in Central America. Peace Making and Peace Building in Internal Armed Conflict*. 12 «Estudios Internacionales», julio-diciembre 1995, pp. 92-104.

<sup>36</sup> «Las Naciones Unidas y El Salvador...», cit., pp. 3 y 4.

<sup>37</sup> «Resolución del Consejo de Seguridad relativa a la ampliación del mandato de la ONUSAL». S/RES/729, 14 de enero de 1992. «Las Naciones Unidas y El Salvador...», cit., Documento 36, pp. 203 y 204.

<sup>38</sup> Resolución del Consejo de Seguridad relativa a la ampliación del mandato de la ONUSAL. S/RES/832 (1993) 27 de mayo de 1993. «Las Naciones Unidas y El Salvador...», cit., Documento 78, pp. 480 y 481.

concluyó en 1995, luego de haberse ejecutado, aunque defectuosamente a veces, la mayor parte de los Acuerdos de Paz, pero las Naciones Unidas mantuvieron en El Salvador un pequeño grupo de funcionarios, con la denominación de MINUSAL, encargado de continuar la gestión de buenos oficios y verificación de los Acuerdos aún pendientes de cumplimiento<sup>39</sup>.

Más allá de una misión de verificación *stricto sensu*, limitada a comprobar como observadora el cumplimiento de los acuerdos, la ONUSAL fue una activa participante en el proceso, como agente de cooperación para el cumplimiento de los acuerdos<sup>40</sup>, como mediadora en las diferencias entre las partes<sup>41</sup>, o en la investigación de hechos que amenazaron seriamente el proceso<sup>42</sup>. Más tarde, cuando la existencia de la MINUSAL tampoco se justificaba, pero quedaba aún pendiente el cumplimiento de ciertos acuerdos, especialmente en materia de tierras, se acudió a otra modalidad de verificación que confió esa tarea a un Enviado Especial del Secretario General, no residente en el país, pero que contó en él con una "Unidad de Apoyo" (ONU)<sup>43</sup>.

Las negociaciones cumplidas dentro del marco que se ha descrito condujeron a la adopción de un grueso volumen de acuerdos políticos, los cuales serán someramente presentados a continuación.

## II. Los acuerdos para la paz

1. *El Acuerdo de Ginebra*, del 4 de abril de 1990 (ver *supra*).

2. *La Agenda General y Calendario del Proceso Completo de Negociación (Agenda de Caracas)* suscrita el 21 de mayo de 1990 (ver *supra*).

3. *El Acuerdo sobre Derechos Humanos (Acuerdo de San José)* del 26 de julio de 1990. Se trata, como antes se dijo, del primer acuerdo político sobre un tema sustantivo dentro de las negociaciones de paz. Por medio del Acuerdo de San José se contrajeron compromisos específicos en orden al respeto y la garantía de los derechos humanos y establecieron los términos en que habría de trabajar la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Las partes se obligaron a atender con la mayor prontitud las recomendaciones que les fueran dirigidas por la Misión.

4. *Los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991*. Dichos Acuerdos estuvieron divididos en tres partes. La primera se refería a las reformas constitucionales que debían ser aprobadas por la Asamblea Legislativa antes del 30 de abril de 1990, la cual, como ya quedó dicho, era una fecha fatal, pues ese día concluía el mandato de

<sup>39</sup> Cfr. "Carta de fecha 6 de febrero de 1995 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, relativa a los arreglos para después de la disolución de la ONUSAL" S/1995/143, 17 de febrero de 1995 y "Carta de fecha 17 de febrero de 1995 dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad, relativa a los arreglos para después de la disolución de la ONUSAL" S/1995/144, 17 de febrero de 1995. "Las Naciones Unidas y El Salvador...", cit., Documentos 122 y 123, pp. 636 y 637.

<sup>40</sup> Como ocurrió con la cooperación prestada por la División Policial en la organización de la Policía Nacional Civil, la División Electoral en la organización de las elecciones de 1994 y, claro está, con la División de Derechos Humanos en el fortalecimiento de los medios de protección de los derechos humanos en el orden jurídico interno.

<sup>41</sup> Fue una práctica cotidiana, que a veces requirió la intervención de altas instancias de la Secretaría General de las Naciones Unidas, como ocurrió con la renegociación del programa de transferencia de tierras. Cfr. "Las Naciones Unidas y El Salvador...", cit., pp. 30-32.

<sup>42</sup> Como fue el caso de la investigación de los depósitos clandestinos de armas del FMLN, descubiertos después que se suponía totalmente destruido su aparato militar (ibid., pp. 45-57); así como la integración del Director de la División de Derechos Humanos al Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política (ibid., pp. 50 y 51).

<sup>43</sup> Creada con base en el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad del 25 de noviembre de 1996.

aquella legislatura, de modo que la única forma de lograr una reforma constitucional en tiempo útil era que la misma fuera sancionada por la Asamblea cuyo mandato se extinguía. La segunda parte comprendía materias que fueron remitidas a legislación secundaria así como otros acuerdos políticos. La tercera parte fue el acuerdo para la creación de la Comisión de la Verdad.

Las Reformas Constitucionales versaban sobre diversos temas, vinculados con el impulso convenido a la democratización del país y el progreso en el respeto a los derechos humanos. Se reformó, en primer lugar, el estatuto constitucional de la Fuerza Armada, para definir con mayor claridad su subordinación a las autoridades constitucionales; para transferir la competencia que venía ejerciendo en materia de seguridad pública a la Policía Nacional Civil (PNC), un cuerpo nuevo bajo la dirección de autoridades civiles; y para redefinir la justicia militar de modo que sólo tuviera jurisdicción sobre casos que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar. Se creó asimismo el Organismo de Inteligencia de Estado (OIE), bajo la autoridad del Presidente de la República. También se adoptaron acuerdos sobre sistema judicial y sobre derechos humanos, que incluyen la organización de la Corte Suprema de Justicia y la creación del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. En relación con el sistema electoral, se convino en la creación del Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones. Otras materias, sobre los mismos temas, fueron remitidas a la legislación secundaria o a futuros acuerdos políticos. La Asamblea Legislativa aprobó la Reforma Constitucional así acordada dentro de los tres días siguientes a la fecha en que fue convenida y la ratificó los días 31 de octubre de 1991 y 30 de enero de 1992, respetándola en lo sustancial.

En cuanto a la Comisión de la Verdad, se convino que ella estaría integrada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, oída la opinión de las Partes. La Comisión tendría a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980.

5. *El Acuerdo de Nueva York* del 25 de septiembre de 1991 (ver *supra*).

6. *El Acta de Nueva York* del 31 de diciembre de 1991 (ver *supra*).

Como antes se indicó, las Partes declararon, mediante el Acta de Nueva York, que habían alcanzado acuerdos definitivos que agotaban la negociación sobre todos los temas sustantivos de la Agenda de Caracas y de la Negociación Comprimida, y cuya ejecución pondría término definitivo al conflicto armado salvadoreño. Declararon igualmente haber alcanzado un acuerdo sobre todos los aspectos técnico-militares de la separación de fuerzas y el cese del enfrentamiento armado, incluido el fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país. Según lo convenido, el cese del enfrentamiento armado comenzaría formalmente el día 1º de febrero de 1992 y concluiría el 31 de octubre de 1992, fecha en la cual se previó que habría terminado el desmantelamiento del aparato militar del FMLN. Durante los días siguientes a la firma del Acta, se suscribieron nuevos acuerdos sobre el calendario de ejecución de los acuerdos y la modalidad para poner fin a la estructura militar del FMLN. El calendario entonces convenido contenía un prolijo ordenamiento temporal para la ejecución de cada uno de los acuerdos alcanzados durante el proceso, ajustándolo entre el 16 de enero y 31 de octubre de 1992, quedando algunos acuerdos para ser cumplidos aun antes del cese del fuego, (es decir, entre el 16 de enero y el 1 de febrero de 1992); otros para ser ejecutados durante los nueve meses de su duración (entre el 1º de febrero y el 31 de octubre de 1992); y otros más para después de haber concluido definitivamente el conflicto y haberse puesto fin a la estructura militar del

FMLN. Dada la complejidad del calendario y los eventos imprevistos que pudieran afectar su ejecución, también se estipuló que los ajustes que, por cualquier causa, fueren necesarios respecto de lo acordado, serían resueltos por ONUSAL en consulta con las partes.

#### 7. *El Acuerdo de Paz* suscrito en Chapultepec el 16 de Enero de 1992.

Se trata de un complejo y extenso acuerdo contenido en nueve capítulos:

##### **A. Fuerza Armada**

El Acuerdo enuncia, en primer lugar, nuevos principios doctrinarios de la Fuerza Armada ajustados a los valores que deben primar en una sociedad democrática. A tal efecto se definió que la misión de la Fuerza Armada se circunscribe a la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio, de modo que el mantenimiento de la paz interna no cae ordinariamente dentro de su competencia. Se proclama que su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos. El conjunto de los principios doctrinarios enunciados en el Acuerdo apunta hacia la subordinación incondicional del estamento militar al poder civil, orientación que se pone de relieve en otra parte del mismo Acuerdo donde se subraya que el Presidente de la República "podrá nombrar civiles como titulares del Ministerio de la Defensa". En concordancia con todo ello, el Acuerdo reorienta el sistema educativo de la Fuerza Armada, para adaptarlo a la nueva doctrina.

Un importante apartado de lo acordado sobre Fuerza Armada fue el mecanismo de depuración de la institución, a cargo de una Comisión "ad hoc", integrada por tres miembros, ciudadanos salvadoreños, designados por el Secretario General previa consulta con las partes. Directamente vinculado con este tema está el relativo a la *superación de la impunidad*, que fue remitido a la Comisión de la Verdad.

También se acordó la reducción de la Fuerza Armada, en consonancia con sus nuevas funciones, su nueva doctrina y la nueva realidad de paz así como la supresión o disolución de numerosas unidades o cuerpos armados conectados con la Fuerza Armada.

El Acuerdo sobre Fuerza Armada finalmente incluye la suspensión del reclutamiento forzoso; ciertas medidas preventivas y de promoción, así como previsiones sobre la reubicación y baja de efectivos de la Fuerza Armada.

##### **B. Policía Nacional Civil**

Se trata de un importante y voluminoso capítulo del Acuerdo de Paz<sup>44</sup>. La creación de la Policía Nacional Civil (PNC) ya había sido decidida en las reformas constitucionales contenidas en los Acuerdos de México. En el último Acuerdo de Paz, se la definió como un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina. La Policía Nacional Civil fue concebida como el único cuerpo policial armado con competencia nacional.

El Acuerdo definió la doctrina del nuevo cuerpo policial, ajustada a la línea democrática trazada durante el proceso de paz. Cabe destacar que el enunciado de los principios doctrinarios copia casi textualmente ciertas reglas emanadas de

<sup>44</sup> La elaboración del proyecto de Policía Nacional contó con la excepcional contribución de otro asesor externo, el profesor de la Universidad de Barcelona, Jesús María Rodés, quien para el momento dirige la Escuela de Policía (Mossos d'Esquadra) de Catalunya.

la ONU, contenida en la normas de conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y en las normas de conducta relativas al uso de armas de fuego.

Se definió con detalle la estructura funcional y territorial de la PNC y el régimen de su personal. También se previó la creación y orientación de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Una particularidad de lo acordado en relación con la PNC es su régimen jurídico. Explícitamente se resolvió que la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública serían reguladas por sendas leyes especiales. Más allá de eso, los correspondientes anteproyectos legislativos fueron objeto de negociación y de consenso, al punto que los mismos fueron incluidos como Anexos II y III del Acuerdo de Paz y posteriormente quedaron sancionados como leyes domésticas, con modificaciones poco significativas, por la Asamblea Legislativa.

Se estableció, en fin, el régimen transitorio del sistema de seguridad pública. Dicho régimen contemplaba la supresión de la Policía Nacional (PN), que era también un cuerpo de seguridad pública adscrito a la Fuerza Armada; pero como no era razonable dejar al país desprovisto de servicios de seguridad pública, se pactó que la antigua PN cesaría dentro del término de dos años contados a partir del inicio del despliegue de la PNC y que actuaría bajo estrecha supervisión de la ONUSAL. Se estipuló, incluso, que en el cumplimiento de sus actividades, los efectivos de la antigua PN serían acompañados por expertos policiales de otros países con experiencia en la organización y funcionamiento de policías civiles<sup>45</sup>. La antigua Policía Nacional quedó, en efecto disuelta, aun antes del vencimiento de dicho término, conforme a lo previsto con lo cual se puso fin a la militarización estructural de la seguridad pública.

### C. Sistema Judicial

La mayor parte de las reformas al sistema judicial fueron aprobadas en las reformas constitucionales contenidas en los Acuerdos de México. En el Acuerdo de Paz se reafirmó lo antes acordado en relación con la independencia del Consejo Nacional de la Judicatura, que había quedado afectada como consecuencia de una reforma constitucional introducida en la Asamblea Legislativa, pero que no había sido fruto de las negociaciones. Este capítulo incluyó también disposiciones transitorias relacionadas con el funcionamiento inicial de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

### D. Sistema Electoral

Se reafirmó el compromiso contenido en los Acuerdos de México en el sentido de promover un proyecto general de reformas al sistema electoral.

### E. Tema Económico y Social

La problemática económica y social es otro de los temas medulares del Acuerdo de Paz, vinculado profundamente con las causas del conflicto armado.

El Acuerdo contempló un programa de transferencia de tierras que abarcaba, por un lado las tierras rústicas que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Acuerdo de Paz suscrito en Chapultepec, Capítulo II, § 7.B.e.

<sup>46</sup> Según la Constitución salvadoreña, "la extensión máxima de la tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica no podrá exceder de doscientos cuarenta y cinco hectáreas". También contempla que las tierras que excedan dicha extensión "podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas."

y, por otro lado, las tierras rústicas que, por cualquier título, sean propiedad del Estado. Los destinatarios de la transferencia de tierras serían los campesinos y pequeños agricultores, definidos por la ley como beneficiarios de la reforma agraria, y que carezcan de ellas.

La transferencia de las tierras no sería gratuita, sino a precio de mercado. Se previeron ciertas condiciones de pago y la creación de un Fondo Especial para la compra de tierras financiado con recursos externos.

Otro complejo problema que hubo de abordarse fue el de las tierras en zonas conflictivas, abandonadas por sus propietarios y ocupadas por campesinos durante la guerra civil, con el respaldo del FMLN. Como solución transitoria, se convino que, mientras no se diese una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitiva, los tenedores de dichas tierras no serían desalojados. La solución definitiva apuntaría alternativamente, a la compra venta voluntaria entre su legítimo propietario y el tenedor de la misma; o, a falta de acuerdo, al reasentamiento de los ocupantes en tierras disponibles y que, dentro de lo posible, estuvieran localizadas dentro de las mismas zonas.

El Acuerdo también comprendió compromisos relativos al crédito para el sector agropecuario y para la micro y la pequeña empresa; medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural; modalidades para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades y la elaboración, inmediatamente después del cese del enfrentamiento armado, de un Plan de Reconstrucción Nacional. Se decidió igualmente la creación del Foro para la concertación económica y social.

#### **F. Participación Política del FMLN**

El Acuerdo, en fin, incluyó compromisos relativos a la adopción de las medidas legislativas y de otro carácter necesarias para garantizar a los excombatientes del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país y para la formación y funcionamiento del partido político de los excombatientes.

#### **G. Cese del Enfrentamiento Armado**

El Acuerdo contempló el régimen que estaría vigente durante el cese del enfrentamiento armado, incluidas la separación de fuerzas a través del repliegue de las unidades de la Fuerza Armada a las posiciones que normalmente tendrían en tiempo de paz y la concentración de las fuerzas militares del FMLN en los lugares que el mismo Acuerdo describió; el depósito del armamento del FMLN en manos de las Naciones Unidas; así como, en general, las medidas técnicas y militares que habrían de emprenderse hasta la destrucción del aparato militar del FMLN, hecho este que debía concluir el 31 de octubre de 1992, es decir, nueve meses después del inicio del cese del enfrentamiento armado. Cabe destacar que se convino en que sería el mismo FMLN el que destruiría su armamento, "en presencia y bajo la supervisión única de ONUSAL", así como que el FMLN dispondría de los restos de sus armas.

#### **H. Verificación por las Naciones Unidas**

Se ratificó que las Naciones Unidas verificarán el cumplimiento del Acuerdo de Paz, lo mismo que el de todos los que lo precedieron.

## I. Calendario de Ejecución

Se acordó un detallado calendario de ejecución, que en la práctica resultó ser tentativo, pues fue necesario hacer numerosos ajustes. Como ya se ha señalado antes, previendo esa circunstancia, expresamente se convino en que “los ajustes que, por cualquier causa, fueren necesarios respecto de lo aquí acordado, serán resueltos por ONUSAL en consulta con las Partes”.

Los Acuerdos procuraron una paz que no fuera el simple fin de la guerra, sino empresas nacionales para construir una nueva sociedad, donde estuvieran erradicadas las causas profundas de los conflictos. La expresión del Presidente Cristiani en la ocasión de la firma del Acuerdo de Paz en Chapultepec:

*...lo que ahora comienza a ocurrir en El Salvador, no es el restablecimiento de una paz preexistente, sino la inauguración de una paz auténtica, fundada en el consenso social, en la armonía básica entre sectores sociales políticos e ideológicos y sobre todo en la concepción del país como totalidad sin exclusiones de ninguna índole.*

El proceso de negociaciones que tuvo lugar bajo la mediación de las Naciones Unidas se propuso construir una paz nueva, edificada sobre bases que procuraran la erradicación de las causas del conflicto. Porque, como lo apuntó Antonio Machado, “si tornásemos a aquellos polvos volveríamos a estos mismos lodos.” El Gobierno de entonces y el FMLN llegaron a las negociaciones como enemigos militares y salieron de ellas con una obra común de dimensión histórica. Ambos tenían a su cargo cuidarla, preservarla y promoverla. Por eso debieron esmerarse no sólo en cumplir lo acordado sino en abordar las dificultades que surgieran en el proceso con espíritu abierto y de buena fe. Con sus tropiezos y con el inestimable apoyo de la ONUSAL, como verificadora del cumplimiento de lo acordado, avanzaron hacia la nueva sociedad que diseñaron.

La búsqueda de la paz se tradujo en una obra de dimensión histórica, que ya no pertenece a quienes la negociaron, sino que es patrimonio común del pueblo salvadoreño. Porque la lectura de los Acuerdos revela que fue poco lo que las partes obtuvieron para sí mismas. La sociedad civil, el pueblo salvadoreño, fue el verdadero destinatario de aquella negociación y de los Acuerdos que ella logró. No todo lo convenido, sin duda, se cumplió con la expectativa que uno u otros de los firmantes de la paz tuvieron entonces. Pero el balance no es cosa de detalles. Lo esencial es una gran victoria de la causa de la democracia, el Estado de Derecho y el irrestricto respeto a los derechos humanos. El Gobierno de entonces, es hoy el partido más importante de la oposición. La oposición armada e insurreccional de entonces, luego de pasar por los avatares de la oposición democrática, es hoy el Gobierno constitucional de El Salvador. El FMLN llegó al poder por la voluntad democrática del pueblo salvadoreño y no por la voluntad impuesta de las armas. ARENA entregó el mando a su antiguo enemigo militar en virtud del mandato popular y no por haber sido derrotada en los campos de batalla. La paz nueva es la paz democrática. Una proeza histórica que era sólo un sueño cuando se emprendieron las negociaciones en 1990. Veinte años después, el Gobierno de entonces y el Gobierno de ahora siguen vinculados por el compromiso perdurable de continuar cumpliendo escrupulosamente lo pactado.

El Salvador ha sido, por otra parte, el escenario de uno de los más importantes esfuerzos cumplidos por las Naciones Unidas en procura de la paz, la democratización, la reconciliación nacional y el irrestricto respeto a los derechos humanos. Ha sido un esfuerzo mancomunado de la comunidad internacional con el Gobierno y el pueblo salvadoreños. Esta tarea, en medio de las dificultades que



se han encontrado y, muchas veces también superado, ha tenido numerosos éxitos y logros. En las angustiosas condiciones por las que atraviesan varias regiones del mundo, es satisfactorio mostrar la prolongación de una fructífera solidaridad internacional en procura del progreso en el respeto y la promoción debidos a la dignidad humana.

Concluyo con una reflexión breve para Venezuela, mi país. Los enemigos militares concibieron juntos, negociando, un modelo de sociedad democrática. Lo hicieron después de haber librado una brutal guerra civil, durante la cual se padeció todo género de atrocidades. ¿Era indispensable que se mataran entre sí y ocasionaran tal cúmulo de sufrimientos al pueblo por el cual ambos luchaban? Flotan todavía para aquellos actores y para todo aquel que pueda escucharlas y asimilarlas, dentro y fuera de El Salvador y particularmente entre nosotros, los venezolanos de esta hora, las palabras con las que Monseñor Óscar Arnulfo Romero hizo resonar una de sus últimas advertencias, con las cuales cierro esta presentación:

*...queda poco margen para soluciones pacíficas racionales, y (...) hay que urgir a todos los que puedan hacer algo, para que esta solución pacífica y racional lleve adelante los cambios y no haya necesidad del baño de sangre que se ve venir.*



## El cumplimiento del Acuerdo de Paz

Por: Enrique ter Horst

El Salvador es hoy una sociedad plural y un país en paz, regido por instituciones democráticas que cumplen con las funciones que les atribuye la Constitución. Esa es la medida del éxito del proceso de negociación iniciado el 15 de septiembre de 1989 en Ciudad de México y concluido el 16 de enero de 1992, también en Ciudad de México, con la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec. Se plasmaba así, en un documento firmado con toda la solemnidad que ameritaba ese acto trascendente, la voluntad del liderazgo político y militar del país de terminar la guerra fratricida para construir juntos un estado democrático moderno, promotor y protector de los derechos humanos, que asegurara una paz duradera sólidamente anclada en el Estado de derecho.

El Acuerdo de Paz de Chapultepec, un documento detallado con compromisos precisos que refleja con toda claridad la visión compartida del nuevo país que ambas partes se habían comprometido a construir juntas, le dio una base sólida a la esperanza de un futuro mejor para todos los salvadoreños. Quedaba pendiente transformar ese proyecto en realidad, y la fortaleza del compromiso de ambas partes quedó demostrada con su reconocimiento de que esa era una tarea que sólo podía ser cumplida con la ayuda de un tercero de buena fe ajeno a la controversia, la Organización de Naciones Unidas. Además de tener la ventaja evidente de conocer al dedillo el texto del Acuerdo y su trasfondo, era la organización equipada con el mandato y con la experiencia para desempeñar este tipo de tareas, incluyendo experiencia reciente de terreno en América Central.

La ONU tenía para el desempeño de sus mandatos una doble legitimidad, primero, por originarse su participación en la negociación y verificación del cumplimiento en la solicitud expresa de ambas partes del conflicto y, segundo, porque la aceptación de esa solicitud por parte de la ONU constituía también una firme expresión de apoyo de la comunidad mundial de naciones soberanas a la clara voluntad de los salvadoreños de recuperar la paz restableciendo su viabilidad como nación democrática. La ONU terminó siendo, para las partes y para los salvadoreños en general, la garante del cumplimiento del Acuerdo de Paz, y no podía ser cualquier tipo de cumplimiento. Tenía que ser un cumplimiento total y de buena calidad, que consolidara una paz duradera, irreversible.

La ONU era consciente de que no tenía un tiempo ilimitado para establecer su credibilidad y consecuente autoridad y así concluir su labor normalmente, en un plazo razonable. Para ello debía demostrar su utilidad lo antes posible, porque la presencia de un ente extranjero, que mal que bien era percibido como teniendo alguna participación en la gobernabilidad del país (aunque fuese la ONU y que su presencia respondiese a una solicitud de las partes), no podía contar con el apoyo indefinido de un pueblo con un fuerte sentido de identidad y de orgullo nacional.

El reto era tanto mayor porque el Acuerdo de Chapultepec constituía nada menos que un proyecto de reingeniería del Estado, una labor de años, no de meses ni semanas, y fue su trabajo de protección y promoción de los derechos humanos, el primero de sus mandatos en el tiempo - que luego se constituiría en la espina dorsal de su desempeño - el factor central de la considerable credibilidad que ONUSAL logró acumular a lo

largo de su permanencia en el país. Un capital de respeto y buena voluntad que luego se pudo usar para desempeñar sin dificultades mayores los mandatos de verificación y buenos oficios.

Este trabajo trata de la organización y metodología del proceso de cumplimiento del Acuerdo de Paz de El Salvador, visto desde la perspectiva de la Misión de Observadores de la Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), y se divide en cuatro partes: *Mandato*, *Manejo del proceso de cumplimiento*, *Gestión de la misión* y *Cierre de la misión*. Este texto trata de describir la experiencia vivida por el autor y el equipo que tuvo el honor de dirigir como jefe de ONUSAL en 1994 y 1995, su fase final.<sup>1</sup> Pido disculpas por los inevitables solapamientos a lo largo del texto.

La tarea de ayudar a crear una confianza duradera entre las partes fundada en el cumplimiento de lo acordado, y paralelamente la de los salvadoreños en un futuro de paz y desarrollo, indispensable para la gobernabilidad democrática del país, se tomó un poco más de cinco años, si los contamos desde el 4 de abril de 1990, día de la firma del Acuerdo de Ginebra, hasta el 30 de abril de 1995, día del cierre de ONUSAL, es decir menos de la mitad de la guerra.

En enero de 1994, antes de asumir mi función de Representante Especial del Secretario General y jefe de ONUSAL, Álvaro de Soto me había informado que tenía seis meses para cerrar ONUSAL haciendo cumplir los compromisos pendientes. Aunque ambos supiéramos que esa "aclaratoria" era muy difícil de cumplir, no dejo de tener en mí un cierto efecto electrizante. Tampoco habíamos calculado que ya a mediados de mayo de 1994, 15 días antes de que transmitiera el poder al Dr. Calderón Sol, el Presidente Cristiani firmaría con el FMLN una recalendarización de los compromisos pendientes que relanzaba el proceso de cumplimiento con mucha fuerza, especialmente en lo atinente a la desmovilización de las tres policías dependientes del Ministerio de Defensa y a la creación de la nueva Policía Nacional Civil, y que se extendía por un periodo de tiempo mucho más allá de los seis meses mencionados. Tampoco se sabía entonces que todavía en mayo de 1995 el Presidente Calderón Sol y el FMLN firmarían la última recalendarización.

El elevado número y la amplia gama de tareas a ejecutar por las partes obligaron a ONUSAL, en acuerdo con ellas, a desarrollar diversos mecanismos de gerencia del proceso de cumplimiento, a medida que las enseñanzas derivadas del mismo se incorporaban rápidamente en su metodología de trabajo.<sup>2</sup> Organizada en 5 divisiones (Derechos Humanos, Policía, Electoral, Militar y Administración), contó para ello inicialmente con un poco más de 1.100 observadores, sobre todo militares (ver más adelante) y especialistas de derechos humanos y policías destinados a las seis oficinas regionales. En la medida en que las partes iban cumpliendo con las disposiciones del Acuerdo de Paz se iba también reduciendo el número de funcionarios. Sin embargo, antes de continuar en lo referente al proceso desarrollado para impulsar el cumplimiento de los compromisos aun pendientes vale la pena describir rápidamente la estructura operativa de ONUSAL (ver además descripción detallada en [http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onusal.htm](http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm) )

La misión, como se sabe, fue establecida inicialmente como una operación observadora de derechos humanos para verificar el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos,

<sup>1</sup> En la función de jefe de la misión verificadora había sido precedido por Augusto Ramírez Ocampo, hombre de Estado colombiano quien con extraordinaria generosidad me transmitió toda su experiencia y sus contactos durante el mes anterior a mi toma de funciones. Ramírez Ocampo, recientemente fallecido, había sido precedido a su vez por Iqbal Riza, un distinguido diplomático de Pakistán y alto funcionario de la ONU. Fui el tercer y último jefe de ONUSAL.

<sup>2</sup> Ver en este sentido el capítulo sobre El Salvador en *UN Peacekeeping in Civil Wars*, de Lise Morje-Howard, Cambridge University Press, 2008.

ocho meses antes de la firma del Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, México, en enero de 1992. La misión se estableció con todos sus componentes tan pronto fue firmado el Acuerdo de Paz y entrara en vigor el mandato de verificación y buenos oficios. La supervisión del cese de fuego, la separación de las partes beligerantes, la reducción de tamaño de las Fuerzas Armadas, y el desmantelamiento del aparato militar del FMLN, fueron llevadas a cabo por un componente militar de 422 hombres.

A fin de asistir en la creación de un nuevo cuerpo policial civil, independiente de las Fuerzas Armadas, ONUSAL contaba con un componente policial de 275 efectivos. Inicialmente sus principales tareas consistían en acompañar a la recientemente fundada Policía Nacional Civil (PNC) en lo que equivalía a un adiestramiento práctico, y cumplir algunas funciones policiales en ciertas áreas de la provincia a las cuales el Estado salvadoreño no había aún extendido su autoridad, para luego extenderse también a la formación y a la asesoría en áreas más especializadas como la investigación criminal.

Aparte de los observadores encargados de verificar el respeto de los derechos humanos, presentes desde el comienzo, se estableció una división electoral a fin de supervisar las elecciones parlamentarias, presidenciales y municipales. "La guerra se inició porque los militares se robaban las elecciones, no por las diferencias sociales", me contradijo en una ocasión Schafik Handal. Era clara la necesidad de transferir la función de seguridad pública a una nueva Policía Nacional Civil y a un nuevo Ministerio de Seguridad Pública, limitando las funciones de la Fuerza Armada a la protección de la soberanía y de la integridad territorial, tal como el Acuerdo de Paz lo había plasmado en las reformas constitucionales y legales, con instituciones fuertes que garantizaran la separación de poderes y, en especial, la independencia absoluta del Tribunal Electoral.

La división de derechos humanos, verdadero corazón de la misión y cuya nómina alcanzó en un momento dado las cien personas, continuó las labores inherentes al cumplimiento del mandato del Acuerdo de San José, contribuyendo después de la firma del Acuerdo de Paz también con las reformas constitucionales y legales en él consagradas y con la construcción de las nuevas instituciones democráticas, especialmente de la PNC y de la nueva Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. El programa de transferencia de tierras así como otros de reinserción social, fue coordinado con los diferentes entes competentes del Estado por un reducido equipo de ocho personas que formaba parte de la oficina del Representante Especial del Secretario General. Naturalmente, se estableció también una división administrativa.

ONUSAL permaneció en el país cuatro años y medio, de julio de 1991 a abril de 1995. Si se le suman las misiones que la sucedieron, MINUSAL y ONUV, Naciones Unidas tuvo una presencia total relacionada con el cumplimiento del Acuerdo de Paz de casi siete años en el país. ONUV, su última encarnación, fue cerrada en junio de 1998 luego de haberse reducido a dos personas. A partir de entonces la oficina del PNUD fue encargada de velar por el cumplimiento de los cuatro puntos oficialmente inconclusos; tres relacionados con la transferencia y legalización de tierras y otras propiedades, y uno relativo a los beneficios para los ex combatientes minusválidos y para los dependientes de combatientes fallecidos durante el conflicto.

## El Mandato

La primera tarea encomendada a ONUSAL al momento de su establecimiento ocho meses antes de la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec consistía, como se ha dicho más arriba, en observar el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario en la parte final del período de las negociaciones de paz mediadas por la ONU, una importante medida generadora de confianza. Luego de la firma del Acuerdo de Paz se agregaron los dos mandatos centrales: en primer lugar, verificar el cumplimiento

de los compromisos contraídos por ambas partes y, en segundo lugar, facilitar dicha implementación con el mandato de buenos oficios, que le permitía tomar iniciativas para proteger y hacer avanzar el proceso de cumplimiento.

Como también he mencionado arriba, en el cumplimiento de estas responsabilidades ONUSAL tenía la ventaja de contar con un guión preciso conformado por el Acuerdo de Paz de Chapultepec y el previamente convenido Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos. Aquel abarcaba, como se ha visto, aspectos tan disímiles como la reducción de las fuerzas armadas, el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN, importantes reformas constitucionales y legales, el establecimiento de un nuevo sistema de seguridad pública bajo mando civil, reformas al sistema judicial, transferencia de tierras y, finalmente, programas de re-inserción económica y social para los otrora combatientes. Es importante recordar que un 90% de los compromisos asumidos por las partes correspondían al gobierno, que se había obligado a una verdadera reingeniería del Estado a cambio de la renuncia del FMLN a la lucha armada y su subsecuente desmovilización y transformación en partido político.

El Secretario General Boutros-Ghali había además informado a las partes que la misión no sería retirada mientras hubiere compromisos pendientes de cumplimiento. Esto fue sumamente útil en el trato con ambas, particularmente con el gobierno, en tanto que constituía una clara señal de que la ONU no permitiría un cumplimiento apresurado y parcial. Además, daba a ambas partes una perspectiva más larga, evitando impacencias y situaciones innecesariamente irritantes que probablemente habrían dificultado y terminado por alargar el proceso de cumplimiento y verificación. Como se ha mencionado más arriba, ONUSAL y sus encarnaciones sucesivas, comenzando por MINUSAL, tuvieron presencia activa en El Salvador durante unos siete años.

Aún cuando no había certeza de que el Consejo de Seguridad seguiría la postura del Secretario General aprobando todas las extensiones necesarias, sí lo hizo; ninguno de sus miembros quería ser responsable de entorpecer el curso de un proceso de paz exitoso. Además, la continua reducción en el personal y el incremento de las contribuciones voluntarias disminuían sensiblemente el costo de ONUSAL para el presupuesto de mantenimiento de la paz de la ONU.

La corta duración de los mandatos, y la duda siempre presente de si el Consejo de Seguridad aprobaría una extensión más, tuvo un efecto positivo, toda vez que obligaba, como se observara más arriba, a que las partes y la misión aceleraran la implementación y organizaran su trabajo con un sentido de urgencia. Ello llevó a que se trabajara concentradamente, bajo presión, propiciando un ambiente de trabajo profesional, siempre teniendo particular cuidado en evitar que no sufriera la calidad del cumplimiento, de crítica importancia para la sostenibilidad e irreversibilidad del proceso de paz.

En un mundo ideal el diseño y la aprobación de un mandato debería proceder *pari passu* con el diseño de una estrategia para el retiro de la operación. Como se verá en la sección final de este trabajo relativa al cierre de una misión, una operación de paz debe comenzar a pensar y planificar su retirada a partir del día mismo en que se establece. Entre otras cosas, esto implica involucrar en el proceso, desde el comienzo, a aquellas instituciones nacionales e internacionales que probablemente estarán a cargo de concluir las tareas que no se completen durante la permanencia de la misión, punto crítico en los esfuerzos de construcción y reforma de instituciones.

También es necesario iniciar una campaña educativa en el país tan pronto sea aprobado el establecimiento de una operación de paz por el Consejo de Seguridad. De no hacerse se corre el riesgo de generar falsas expectativas que pueden terminar por crear frustración y desacreditar todo el esfuerzo, aun cuando la operación haya alcanzado la

mayor parte de los objetivos del mandato. Debo reconocer que no hicimos lo suficiente en ese momento para informar y concientizar a los salvadoreños del contenido del mandato y de las posibilidades y limitaciones de la Misión.

El mandato de una misión de paz puede evolucionar, incluso sin que se modifique el texto de la resolución del Consejo de Seguridad que la establece, y la generación de una "dinámica de éxito" es un factor determinante en ese sentido. A medida que ONUSAL, lentamente consolidaba su credibilidad y lograba la confianza de las partes, su mandato era interpretado de manera más amplia. Hacia el punto medio de su presencia la misión se había convertido, como era normal, en el motor del proceso de cumplimiento, pasando de una verificación un tanto formal del cumplimiento de las partes, sobre todo de las numerosas y en ocasiones complejas obligaciones del gobierno, a una verificación facilitadora de ese cumplimiento que implicaba la provisión de asistencia técnica, y a veces de recursos financieros. Hacia su final la división del FMLN obligó a que la misión actuara menos como intermediaria entre dos partes y más como promotora activa de un cumplimiento más acelerado.

También es un hecho que a medida que las partes establecen una relación de confianza y se convierten en algo parecido a un solo equipo trabajando para alcanzar una meta común, los enunciados del mandato pasan a un segundo plano y sólo se recuerdan cuando una de las partes intenta "pasarse de la raya". Esto es parte de lo que podría llamarse el mandato implícito, que no debe confundirse con la situación descrita por la expresión inglesa *mission creep* (cuando la operación por razones de cualquier índole no puede ser retirada y corre el riesgo de eternizarse en el país, como ha sucedido en operaciones de interposición de tropas en las que no se ha podido lograr una solución negociada, como en Chipre), una situación que será tratada más adelante. Igual, por otra parte no dejaba de ser un tanto preocupante el que esa presencia a veces demasiado presente y demasiado visible en la solución de situaciones puntuales nos ganara el mote de "*Mama Onusal*".

Aún cuando la tarea de determinar cuándo ha culminado un mandato siempre conlleva elementos políticos y subjetivos, la determinación del cumplimiento de un mandato naturalmente se ve facilitado con un guión preciso, especialmente si cuenta con metas cuantificables o mensurables, que proporcione información sólida para determinar cuándo puede cerrarse una misión sin riesgo de una regresión en el cumplimiento o de una recurrencia del conflicto. Estos puntos de referencia también permiten al Consejo de Seguridad prescindir de los lapsos o períodos de mandato arbitrariamente cortos (a menudo sólo de seis meses) que usualmente acuerda, y que aunque sirven de presión para acelerar el cumplimiento de compromisos puntuales, ciertamente no son suficientes en el caso de la reforma o creación de instituciones. Las renovaciones cortas, frecuentemente de entre cuatro y seis meses, a veces responden a limitaciones presupuestarias y, también, son una rémora de la época en que sólo se establecían operaciones de interposición de tropas y de vigilancia de ceses de fuego. En El Salvador las recalendarizaciones de ONUSAL fueron también un argumento importante ante el Consejo de Seguridad para asegurar la necesaria continuidad del esfuerzo de cumplimiento.

## El manejo del proceso

Las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen la arista más visible de un esfuerzo de apoyo mucho más amplio de la comunidad internacional a la decisión de una nación de salvarse de la ingobernabilidad. Las operaciones multidimensionales o complejas se instrumentan con el fin de restablecer la viabilidad de una nación a través de lo que podría describirse como nada menos que un programa de reingeniería del Estado. Como se menciona más arriba, estas operaciones son intensivas en recursos,

concentradas, de alto perfil y deben ser de duración limitada, sin que necesariamente su vida se extienda hasta llevar a término todo el proceso de cumplimiento hasta sus últimos detalles. Los mecanismos paralelos de apoyo, generalmente instrumentados por las representaciones locales de otros programas y agencias de Naciones Unidas, sobre todo para llevar a buen término los esfuerzos de desarrollo institucional pero, además, para hacerse cargo de cualesquiera otros cabos sueltos, deben acompañar y continuar la labor de una misión multidimensional como ONUSAL una vez que está se cierra.

La autoridad de la ONUSAL para organizar y, en la práctica, dirigir el proceso de cumplimiento y verificación, derivaba, como se ha visto antes, de su mandato de buenos oficios, necesario por el hecho de que aún no existía entre las partes la confianza necesaria para cumplir con las disposiciones del Acuerdo sin la presencia y colaboración de un testigo y facilitador de buena fe. Para la ONU, habiendo facilitado la negociación del Acuerdo de Paz, la aceptación de verificar su cumplimiento y el ejercicio, a este fin, de sus buenos oficios representó, en efecto, una obligación de hacer todo lo que estaba a su alcance para asegurar el cabal cumplimiento de absolutamente todas las obligaciones asumidas por las partes: su reputación y su credibilidad dependían de ello. Más aún, una de las partes, el FMLN, había entregado las armas y aceptado su transformación en partido político porque Naciones Unidas había así garantizado, de hecho, que las obligaciones asumidas por el Gobierno serían cumplidas todas y bien.

Así, la responsabilidad de un eventual fracaso en el cumplimiento de las obligaciones del gobierno y la posible reanudación del conflicto armado hubiese recaído en la ONU, en particular sobre ONUSAL. Por ello la verificación y buenos oficios de la ONU no podía ser una verificación distante, burocrática, sin compromiso, como la que podría llevar a cabo un auditor que se limita a constatar regularmente el estado de las cuentas y a firmar un informe. Por el contrario, tenía que ser una verificación muy comprometida, activa, dirigida a lograr el éxito del proceso de paz, brindando experticia y generando un flujo de recursos financieros nada insignificante que sirvió para reforzar aún más el compromiso de las partes de cumplir plenamente las obligaciones que habían asumido.

Una misión de mantenimiento de la paz no debe ser retirada hasta que el proceso de reconciliación haya desarrollado impulso propio y parezca irreversible (un buen punto de referencia es el momento en el que las facciones moderadas de ambos bandos son mayoría y tienen más en común entre ellas que con los miembros radicales de su propio bando); cuando las instituciones que la misión ha ayudado a edificar o reformar están lo suficientemente consolidadas como para sostenerse por sí solas, aun cuando todavía requieran apoyo especializado; y cuando las amenazas al proceso hayan sido efectivamente identificadas y resueltas, o al menos neutralizadas de manera duradera.

Aunque la autoridad moral y política de las Naciones fue esencial en la gerencia del proceso de cumplimiento, la sola autoridad de una resolución del Consejo de Seguridad no basta para asegurar su éxito. Así, ONUSAL construyó y protegió su credibilidad, consciente de la necesidad de acumular un capital político o de buena voluntad que le permitiera hablar con más fuerza cuando las partes se "ponían difíciles" y se hiciera necesario ejercer mayor presión.

En ese sentido, el mandato de verificar el cumplimiento de las declaraciones y de los principios de derechos humanos y derecho internacional humanitario aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos (la primera tarea asignada a la ONUSAL), constituyó el pilar fundamental de su autoridad durante toda la vida de la misión. ONUSAL reforzó su credibilidad actuando de manera transparente, firme y predecible, permanentemente tomando iniciativas para hacer avanzar el proceso de cumplimiento. ONUSAL trató a cada una de las partes con igual respeto y las posiciones adoptadas por la misión fueron siempre imparciales, más no neutrales,



reconociendo, muchas veces públicamente, el mérito a quien lo merecía y dejando constancia de los incumplimientos y retrasos cuando era necesario. La competencia y dedicación de la mayoría de su personal logró asegurar que su trabajo fuera apreciado y respetado por ambas; las diferencias en la interpretación del Acuerdo de Paz – afortunadamente pocas y de poca importancia – siempre fueron sometidas al arbitraje de ONUSAL y las decisiones aceptadas sin discusión.

Por cuanto Naciones Unidas había insistido en que todos los compromisos contraídos en el Acuerdo de paz debían instrumentarse de forma independiente y que ninguno podía estar condicionado al cumplimiento previo de otro, la ONU, como se menciona más arriba, se convirtió para ambas partes en garante del cumplimiento de lo acordado en las negociaciones. Ello era particularmente cierto para el FMLN, cuya única obligación de renunciar a la lucha armada y desmovilizarse para luego convertirse en partido político tenía que ejecutarse muy al inicio del proceso de verificación, y porque el resto de las obligaciones eran del gobierno. Sin embargo, hubo una excepción cuando el FMLN retrasó su proceso de desmovilización para forzar la definición y acelerar la ejecución del proceso de transferencia de tierras para sus ex combatientes y bases.

Algunos han argumentado que fue inapropiado que una misión observadora, como lo era oficialmente ONUSAL, asumiera un papel activo asistiendo en la implementación del Acuerdo de Paz, toda vez que esta función no formaba parte del mandato de la misión. Más aún, su actuación fue calificada por algunos como incompatible con el mandato de la misión, al debilitar su función supervisora y comprometiendo su responsabilidad al correr el riesgo de convertirse, de hecho, en una tercera parte, argumentaban funcionarios medios en la sede. Este argumento es válido hasta cierto punto, pero puede argumentarse también que tal asociación con el éxito o fracaso del proceso es ineludible en cualquier caso, y que es preferible compartir dicha responsabilidad por acción que por omisión.

En efecto, una actitud activa y comprometida brinda grandes beneficios: la participación activa de la misión en la implementación acelera el proceso y, en muchos casos, mejora la calidad del cumplimiento, produciendo como resultado instituciones más sólidas y duraderas, y haciendo que el proceso de cumplimiento cobre un ímpetu difícil de detener. El capital político que la misión logra de esta forma puede, como se observó más arriba, ser utilizado ejerciendo mayor presión sobre las partes cuando se tornan difíciles al momento de exigir el cumplimiento de obligaciones pendientes que ellas consideran conllevan un costo político más elevado. De esta forma la implementación, con un alto nivel de calidad, es acelerada por dos fuerzas, una que empuja y otra que hala: por una parte la asistencia técnica que la misión brinda para facilitar el cumplimiento, y por la otra el trabajo mejor y más expedito logrado por el mayor ascendiente de la misión sobre las partes.

ONUSAL logró acumular capital político más allá de la credibilidad normalmente asociada al trabajo honesto, comprometido y competente. Frente al FMLN fue el resultado de insistir siempre firmemente ante el gobierno sobre el cumplimiento de los compromisos que había asumido. Así, por ejemplo, ONUSAL desplegó un esfuerzo sostenido ante el gobierno para que destinara mayores recursos a las regiones anteriormente controladas militar y políticamente por el FMLN. En una de estas regiones, Chalatenango, Augusto Ramírez Ocampo, fallecido recientemente en mala hora, logró en una acción de alta visibilidad política, una mejora significativa en el acceso de los votantes a las urnas en Chalatenango, una provincia en la cual el FMLN contaba con un apoyo importante. Era claro para el FMLN, como la parte más débil, que el proceso no era irreversible hasta el cumplimiento del último compromiso, y posiblemente ni siquiera entonces. Schafik Handal siempre se oponía a la utilización de la palabra “irreversible”, que consideraba triunfalista y peligrosa. ONUSAL compartía

esta posición, toda vez que un Acuerdo de Paz es siempre un paquete y que cualquier cabo suelto puede hacer que se deshaga.

Ante el Gobierno de El Salvador, la *acumulación* de capital político tomaba la forma del reconocimiento público de sus esfuerzos de cumplimiento de los compromisos que había asumido (generando así una cantidad adicional nada despreciable en contribuciones voluntarias internacionales), pero también incluyó el colocar al FMLN en su puesto, de ser necesario públicamente, como cuando organizó una marcha sobre San Salvador en protesta, alegaba, por la lenta ejecución de los Acuerdos de Paz, así como colaborar en la resolución de situaciones altamente peligrosas causadas por opositores del proceso de paz o factores que habían sido dejados al margen del proceso de reinserción económica y social, como cuando los ex paramilitares tomaron más de 600 rehenes y tres edificios públicos en San Salvador, incluyendo la sede de la Asamblea Legislativa; apoyar el débil aparato de seguridad pública del Estado suministrando capacidad investigativa calificada; ayudar en la remoción de minas, y brindar asistencia técnica en la redacción de leyes.

El mandato de buenos oficios de la ONUSAL implicaba también que las negociaciones entre las partes sobre cómo ejecutar el Acuerdo de Paz eran coordinadas y dirigidas por las Naciones Unidas, ya que no todas las provisiones del Acuerdo se prestaban a una implementación rápida. Aquellas relacionadas al ejército, la policía y cuestiones constitucionales, por ejemplo, requerían de poca o ninguna elaboración adicional, mientras que otras, sobre todo en el campo económico y social, estaban redactadas en términos generales debido a la presión de tiempo al final de las negociaciones en Nueva York.

ONUSAL presidió las negociaciones en las cuales se definió un contenido más preciso a este último tipo de obligaciones y, naturalmente, también aquellas en las cuales se definió la manera en que los diferentes compromisos del Acuerdo de Paz debían ser cumplidos. Además de estas sesiones de trabajo regularmente pautadas cada 15 días en la sede de ONUSAL con el gobierno, representado por el General Mauricio Vargas, así como en ciertas ocasiones por el Dr. Oscar Santamaría, y con el FMLN, representado sobre todo por el Padre Rafael Moreno, Salvador Sánchez Cerén y Ana Sonia Medina, así como en ciertas ocasiones por Schafik Handal, Joaquín Villalobos, Nidia Díaz y Ana Guadalupe Martínez, el Representante Especial se reunía periódicamente, alrededor de una vez al mes, con el presidente Cristiani, y a partir de junio de 1994 con el Presidente Calderón Sol, en general con uno o dos consejeros por cada lado, para pasar revista al proceso en su conjunto y servir de mecanismo de alerta temprana de posibles escollos. Estas reuniones contribuyeron a desarrollar relaciones de confianza y simpatía que probaron ser de gran importancia en la resolución de asuntos más difíciles.

Se debe agregar que, obviamente, la autoridad de una misión de paz, aun cuando se basa en el respeto y en la confianza, es mejor aceptada cuando se ha podido crear una medida de buena voluntad en la gente ante la cual se ejerce, y ello incluye a todo el país. Ello implica contar con recursos por encima de los estrictamente previstos para el funcionamiento de la misión a fin de proporcionar asistencia práctica y visible, tal como, por ejemplo, ayuda en la reparación y/o equipamiento de escuelas y pequeños centros de salud. Lamentablemente, en aquel entonces ni el Secretario General, ni el Consejo de Seguridad, ni la Asamblea General habían sido capaces de reconocer la importancia de este aspecto.

## Los actores

Además de las partes del Acuerdo, y en ellas incluyo además del gobierno el resto del Estado, participaron en el proceso de ejecución del Acuerdo de Paz actores que no participaron en su negociación pero cuya ayuda o tolerancia era necesaria para su éxito.

La gran mayoría era favorable al proceso de paz (los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, buena parte de los medios, y el sector no gubernamental en general), y otros abiertamente opuestos, constituidos principalmente por un pequeño grupo de ex militares y empresarios de la extrema derecha que habían perdido posiciones privilegiadas. Merecen mención especial los ex paramilitares, que súbitamente, aunque por poco tiempo, comenzaron a jugar un papel muy agresivo y potencialmente destabilizador que se describe más adelante.

En cuanto al primer grupo, en especial en lo atinente al Estado, era importante diferenciar entre sus distintas partes. Hasta el momento en que se eligió un nuevo parlamento, en abril de 1994, se había establecido en el Acuerdo de Nueva York un mecanismo transitorio legitimador y facilitador de la ejecución inicial del Acuerdo de Paz hasta tanto la renovación de los poderes públicos, sobre todo del legislativo y del judicial, permitiera que asumieran plena y positivamente sus responsabilidades. Llamado la Comisión de Consolidación de la Paz (COPAZ), incluyó, además de las partes, al Parlamento, al poder ejecutivo, al poder judicial y a los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, así como a un representante de cada uno de los partidos o coaliciones políticas con representación en el parlamento, y a dos observadores, el Arzobispo de San Salvador y un representante de ONUSAL. La COPAZ actuó como una suerte de comité rector del proceso de cumplimiento, dando además a aquellos que no habían participado en las negociaciones de paz un sentido de participación y de propiedad que gradualmente los transformó en aliados activos y participantes del proceso de cumplimiento.

Prevista para durar hasta el cese del enfrentamiento armado, COPAZ se siguió reuniendo de manera disminuida hasta poco antes de las elecciones legislativas de 1994, pero a partir de la instalación de la nueva legislatura, en la que las partes firmantes contaban con una amplia mayoría de diputados y por lo tanto, con los votos necesarios para aprobar cualquier ley exigida por los acuerdos de paz - COPAZ se hizo superflua y se decidió su disolución.

ONUSAL estableció además, grupos de trabajo informales tanto con la Asamblea Legislativa, con resultados muy buenos, así como con la rama judicial, donde la relación fue menos exitosa. La fructífera relación de trabajo de ONUSAL con la Asamblea Legislativa tuvo mucho que ver con el hecho de que el FMLN era ahora la segunda fuerza en el parlamento, y que desde esa posición impulsara la implementación de aquellos compromisos que sólo podían cumplirse mediante la aprobación de leyes. ONUSAL celebraba reuniones preparatorias especiales con los parlamentarios sobre temas técnicos, y brindaba asistencia en la preparación de proyectos de leyes con la participación muy activa de juristas salvadoreños. La participación activa del Parlamento en el proceso de implementación estaba estrechamente relacionada al compromiso de su liderazgo con el proceso de paz y, naturalmente, también al hecho de que todo lo relacionado con el proceso de paz brindaba a los políticos un alto grado de visibilidad.

Hasta la elección de un nuevo Tribunal Supremo de Justicia en julio de 1994, las relaciones con la magistratura eran prácticamente inexistentes debido a que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia era abiertamente opuesto a la participación de extranjeros como facilitadores y certificadores del cumplimiento del Acuerdo. El liderazgo de la nueva Corte reflejaba mejor la nueva realidad política, pero era más bien tímido a la hora de organizar la muy demorada reforma del sistema judicial, causa de considerable frustración para todos.

En ocasión de una conferencia de prensa para la presentación de uno de los informes periódicos del Secretario General al Consejo de Seguridad, el suscrito descargó parte de esta frustración haciendo referencia a la timidez de la Corte para tomar medidas, pese a que ONUSAL le había transmitido confidencialmente información ampliamente

respaldada acerca de cincuenta jueces ("sin cuenta", ironizó el caricaturista Ruz en La Prensa Gráfica) que podrían considerarse "corruptos y sinvergüenzas". La Corte Suprema y el Presidente de la República reaccionaron vigorosamente a lo que ellos consideraron una interferencia en asuntos internos, y el tema recibió amplia cobertura durante un buen tiempo.

Reconozco que utilicé un calificativo un tanto fuerte, pero sí tuvo como efecto el fortalecimiento del mecanismo interno de inspección de tribunales de la Corte. Aunque algunos eran verdaderos criminales involucrados en violación, extorsión y secuestro, y que han debido ser enjuiciados, seis meses más tarde los 50 jueces mencionados por ONUSAL habían sido todos removidos de sus cargos. ONUSAL promovió también una cooperación más estrecha entre la nueva policía y el resto del sistema judicial, (incluyendo a la Procuraduría para los Derechos Humanos, la cenicienta del sistema cuyo presupuesto tuvo que ser subsidiado de manera importante por la cooperación internacional ante la negativa de la Asamblea de votar los recursos que requería) organizando reuniones mensuales con los directivos de estas instituciones para mejorar la indispensable coordinación de sus trabajos.

Hacia el final de ONUSAL, dos de las cinco facciones que componían el FMLN y habían firmado el Acuerdo de Paz, el ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) y RN (Resistencia Nacional), se habían separado y formado una nueva agrupación política, pero continuaron apoyando plenamente el proceso de paz y tomando parte activa en la implementación de sus disposiciones. Ello, sin embargo, unido a la creciente participación de ambas facciones del FMLN en la lidia política diaria, ocasionó una reducción de la presión que ejercían sobre el gobierno, lo que llevó a ONUSAL a desempeñar cada vez menos el papel del intermediario equilibrador de dos posiciones y a jugar cada vez más el rol de "director de tareas". No obstante, las relaciones de trabajo habían sido establecidas entretanto con todos los sectores del Estado, y el hecho de haber rebasado el 50% de los compromisos en la instrumentación del Acuerdo y de haber implantado nuevos instrumentos gerenciales (como la *Carta Semanal* de ONUSAL, descrita más adelante), contribuyó a darle al proceso de cumplimiento un ritmo propio.

No hay duda que la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) jugó un papel protagónico desde los primeros momentos del conflicto y que uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Paz era someterla a la autoridad civil y acabar con su intrusión en la vida política y económica del país, relevándola de continuar desempeñando la función de seguridad pública. En el Acuerdo de Paz se acordó, en consecuencia, la creación de una nueva Policía Nacional Civil y la disolución de las tres policías militarizadas que dependían del Ministerio de la Defensa. Esta última fue, con el programa de transferencia de tierras, la más difícil de todas las tareas del proceso de cumplimiento. Nunca es fácil despedir funcionarios públicos, menos si están armados. A pesar de largas y difíciles negociaciones, las más importantes en abril de 1994, en las que participó personalmente el Presidente Cristiani y se acordó con el FMLN una calendarización muy precisa, la última fuerza policial controlada por la FAES, la *Policía Nacional*, sólo se desmovilizó en diciembre de 1994, por instrucción personal y pública del Presidente Calderón Sol.

Cabe recordar el hecho fortuito que obligó a esta tajante decisión política: la protesta airada de los medios y de la opinión pública provocada por un video que mostraba en televisión el robo, ese mismo día, de un vehículo blindado de transporte de dinero ejecutado a mano armada y a plena luz del día por un oficial de la Policía Nacional. Sin ese video, que barrió la última resistencia importante al cumplimiento de una obligación central del acuerdo de Chapultepec, el proceso de cumplimiento probablemente se habría visto retrasado muy significativamente. La suerte es también parte de un proceso de paz exitoso, al menos lo fue en el caso de El Salvador.

La FAES cumplió en líneas generales con sus compromisos, pero a regañadientes. En algunos casos se rehusó de plano a aplicar ciertos aspectos del acuerdo y no proporcionaba toda la información requerida de manera transparente. Afirmaba, por ejemplo, que era imposible revelar el número preciso de tropas por ser un asunto de seguridad nacional. Probablemente tuvo que ver más con el hecho de que la FAES de entonces, aún antes del conflicto interno, sobreestimaba en forma sistemática el número de sus tropas, fundamentalmente por razones presupuestarias.

Pese a haber asegurado su supervivencia en la mesa de negociaciones, la Fuerza Armada salvadoreña aún resentía lo que percibía como una derrota, y hoy seguramente la nueva generación de oficiales ha superado ese sentimiento. En aquel entonces, sintiéndose golpeado y disminuido, el liderazgo de la FAES reaccionó bien al tratamiento respetuoso que recibía de la misión, y los integrantes de nuestro componente militar a menudo fueron decisivos para cambiar actitudes abiertamente hostiles al cumplimiento de obligaciones asumidas por el gobierno en materia militar.

El Acuerdo de Paz no cubría programas específicos para la reinserción de algunas agrupaciones paramilitares, ya que el Gobierno de Cristiani consideraba el tema un asunto interno no sujeto a negociación, y el cual, aseguró, manejaría adecuadamente. No lo hizo, sin embargo. Ello se evidenció cuando unos 2.000 ex soldados y paramilitares ocuparon el Ministerio de Finanzas, el edificio de los Servicios Sociales de la Fuerza Armada y el Parlamento, tomando como rehenes a más de seiscientas personas, entre ellos a más de veinte diputados. Me tocó, primero por solicitud pública del Sr. Cornejo de ADEFAES, la asociación de desmovilizados de la Fuerza Armada, y luego del propio Presidente Calderón Sol, actuar como intermediario en la resolución pacífica de esta situación, lográndose un convenio que tomaba en cuenta la mayor parte de las quejas de los soldados desmovilizados, y que fue aplicado con bastante rapidez. Una vez satisfechas sus justas quejas este grupo de detractores del proceso de paz no se manifestó nuevamente. La solución pacífica de este grave incidente reforzó significativamente la credibilidad de ONUSAL, en particular ante el gobierno y mucho más que antes empezamos a ser vistos como un verdadero socio, útil y confiable.

Forman parte también de los actores importantes de un proceso de paz, aunque no sean signatarios del Acuerdo mismo, los nacionales que han emigrado, la *diáspora*, cuyas remesas constituyen la principal fuente de divisas del país. Los emigrantes que proporcionan un flujo más o menos significativo de remesas son una ocurrencia inevitable en naciones deshechas por la guerra. Estas remesas significaban entonces casi mil millones de dólares al año - dos veces la cosecha de café en un buen año - con un considerable efecto amortiguador de la tensión social. Este flujo de dinero se destina tanto al consumo como a la inversión, llega directamente a la gente, no está condicionado por ningún tipo de políticas multilaterales y reduce el costo del dinero. Su importancia en impulsar la reconstrucción y la transición a la normalidad es enorme, al punto que sin duda alguna fue un factor importante en el éxito del proceso de paz salvadoreño.

La prensa, qué duda cabe, constituye otro actor de primer orden. Dado el alto perfil del que goza una operación de mantenimiento de paz en el país donde es desplegada, es relativamente fácil diseñar una estrategia de medios y ejecutarla con pocos recursos; las operaciones de paz son grandes generadoras de noticias. Las relaciones privilegiadas con medios convencidos de la bondad del Acuerdo de Paz fueron de una enorme importancia para transmitir información veraz, y fueron esenciales para acelerar y consolidar el proceso.

Por último, pero ciertamente no de menor importancia, están las relaciones con la comunidad nacional de derechos humanos, con la que deben establecerse las más estrechas relaciones de trabajo y cooperación. Sus integrantes son personas de sólidas

convicciones que se han enfrentado con coraje a la represión, arriesgando su vida y las de sus familiares, y deben ser tratados con el respeto que merecen. Pero algunas de estas relaciones pueden, a veces, ser muy difíciles de manejar.

Algunas organizaciones no-gubernamentales (ONG) que se proclaman de derechos humanos son realmente grupos políticos con un leve barniz de derechos humanos. Otros tienen dificultad en ajustarse a un nuevo escenario y anhelan la época en que una sociedad polarizada les permitía jugar un papel más prominente. Otros aún ven a los observadores de derechos humanos de la ONU como competidores que se benefician de los recursos y la autoridad moral de la ONU y que, por ende, están en posición de producir más trabajo con mayor profesionalismo.

En ocasiones el trabajo de algunas organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos abrió caminos que ONUSAL pudo profundizar y concluir, pero muchas veces la actitud purista de algunas de estas organizaciones hacía que calificaran el trabajo de la misión de insuficiente, sin negar que a veces ese haya podido ser el caso. Es una situación que probablemente debe aceptarse como comprensible y normal. A petición de ONUSAL, la oficina del PNUD en El Salvador llevó a cabo un proyecto de asistencia técnica para profesionalizar a algunas ONG de derechos humanos.

## Herramientas

En el manejo de cualquier proceso de esta magnitud es esencial establecer, desde muy temprano, las herramientas metodológicas necesarias para organizar tanto el cumplimiento de los compromisos asumidos, como el trabajo mismo de la misión, que no puede sino ser una consecuencia de aquél. Básicamente se procedió a desagregar los objetivos en resultados cuantificables o al menos mesurables, y hacer responsables a los individuos (y sólo excepcionalmente a las instituciones) por el cumplimiento de tareas específicas antes de determinadas fechas. Los individuos involucrados eran los representantes de las partes y de la propia ONUSAL. El ejercicio se materializaba en las llamadas *calendarizaciones*, planes de trabajo acordados con las partes en presencia del Presidente de la República, y sujetos a una revisión quincenal por el Gobierno y el FMLN bajo la dirección del Representante Especial. La mayoría de los asuntos se resolvieron en estas reuniones, que en el campo económico y social, con obligaciones menos elaboradas, a menudo se convertían en verdaderas sesiones de negociación.

El establecimiento de una rutina de implementación, organizada en torno a programas de trabajo precisos que deben producir resultados cuantificables en lapsos previamente establecidos, hace que el proceso de cumplimiento genere una suerte de *dinámica de progreso* que lo desmitifica. Esta dinámica construye también un espíritu de equipo que une a las partes y a la ONU en el mismo esfuerzo de cumplir con todo y de hacerlo bien. Los problemas quedan de un lado de la mesa y los actores del otro, parafraseando a Jean Monnet, el gran constructor de la Comunidad Económica Europea. Es ésta una evolución que, con un mínimo de buena voluntad de todos, se profundiza y se acelera con el tiempo, a medida que se reconstruye la confianza entre las partes, en que los logros del proceso comienzan a ser conocidos públicamente, en que las partes comienzan a ser conscientes –gracias a estos hitos o referencias cuantificables– de que sí es posible cumplir todos los compromisos y de que vale la pena perseverar para lograrlo. Es de suprema importancia mantener esta “dinámica de progreso”, toda vez que sólo se requiere de tres o cuatro *bloqueos o puntos muertos* en distintas áreas para instaurar un *ánimo de fracaso*, particularmente en países pequeños donde la percepción del público, influida por los medios, puede cambiar fácil y repentinamente.

Sin embargo, hay que aceptar que los bloqueos o puntos muertos ocurren con independencia de la metodología empleada, y regularmente. Dos medidas – la censura pública y la retención del apoyo financiero, sobre todo la primera – brindan a la misión

herramientas extraordinariamente potentes con qué presionar a las partes. Casi siempre en situaciones de post- conflicto se establece un programa especial de apoyo financiero (no siempre adecuado) por la comunidad de donantes, generalmente en el marco de las Mesas Redondas organizadas por el Banco Mundial en París. También es estándar que el progreso alcanzado en el cumplimiento –o la falta del mismo– sea hecho público por el Secretario General en sus informes periódicos al Consejo de Seguridad.

La censura pública, a veces su sola insinuación, funcionó bien, toda vez que la prensa local siempre le daba amplia cobertura a los informes del Secretario General, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General. Estas herramientas –un tanto draconianas son “herramientas de último recurso” que deben ser utilizadas con prudencia, cuando se hayan agotado todos los argumentos lógicos y razonables. De no resolverse una determinada situación, ONUSAL siempre informaba con suficiente anticipación a las partes del texto crítico preciso que sería incluido en el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Nunca fue considerado esto como una forma velada de chantaje; al contrario, el gobierno siempre lo reconoció como una manera transparente y leal dirigida a evitar sorpresas desagradables perfectamente evitables, y las más de las veces el asunto era resuelto antes de enviar la versión final a Nueva York.

Existen varias otras herramientas y mecanismos menos drásticos que forman parte del instrumental del proceso de cumplimiento de Acuerdos de Paz. Un ejemplo en este sentido es la autonomía funcional del componente de derechos humanos de una misión, donde es necesaria una distinción a fin de proteger la credibilidad de sus pronunciamientos en la materia, permitiendo al mismo tiempo que el trabajo político de la operación de paz pueda avanzar sin ser afectado por críticas a la conducta de cualquiera de las partes. En El Salvador esta autonomía funcional se logró estableciendo que el Director de la División de Derechos sometiese sus informes sobre la situación de los derechos humanos directamente al Secretario General.

La misión también vio su posición reforzada frente a las partes manteniendo una estrecha coordinación con los países *amigos del Secretario General*. Éstos (México, España, Estados Unidos, Colombia y Venezuela) conformaron una estructura de apoyo político de países interesados en el éxito del proceso de paz desde el inicio de la negociación, generalmente en virtud de factores tales como su peso específico en la región, su membresía en el Consejo de Seguridad, su capacidad de proveer financiamiento en términos concesionales, o de todos estos factores, conjuntamente. Este grupo brindó un apoyo extremadamente útil al exitoso cumplimiento del Acuerdo de Paz, compartiendo información y análisis con la ONU, llevando a cabo gestiones diplomáticas ante el gobierno y otros estados miembros, exponiendo posiciones ante el Consejo de Seguridad, e influyendo en otros donantes bilaterales y multilaterales. Fue importante involucrarlos estrechamente en el trabajo de la misión, manteniéndolos informados de su trabajo y solicitando su opinión en temas de particular importancia.

Otra herramienta que hizo presión para el avance del proceso y sirvió además como forma de auto-fiscalización fue la *Carta Semanal* de ONUSAL, que informaba detalladamente sobre el proceso de cumplimiento y de sus avances y dificultades. Inicialmente, cuando el boletín comenzó a ser publicado sólo era distribuido a las partes. Un par de meses más tarde su distribución se extendió a varios ministros del gabinete, líderes del Parlamento y miembros del Tribunal Supremo de Justicia, y finalmente a la mayoría de los salvadoreños más influyentes. Éstos incluían comerciantes, líderes de las iglesias, profesores universitarios, líderes sindicales, ex presidentes de la República, distintas organizaciones no gubernamentales, y los principales periódicos. Su circulación no llegó a exceder las 150 copias.

El propósito principal de este boletín, de tres o cuatro páginas, entregado personalmente a los destinatarios cada miércoles, era el de brindar información a los responsables

políticos y a los formadores de opinión sobre el estado de implementación de cada uno de los capítulos del Acuerdo de Paz, incluyendo lo que estaban haciendo, o no, cada una de las partes para lograr su cumplimiento, siempre concitando el mayor interés, la desmovilización de los tres viejos cuerpos de policía dependientes del Ministerio de Defensa y la lenta construcción de la nueva Policía Nacional Civil, así como el proceso de distribución de tierras. Siempre que era posible se cuantificaban los objetivos, expresando en porcentajes el progreso realizado. Esto llevó, de hecho, al establecimiento de ciertos hitos o puntos de medición en el cumplimiento de objetivos, siendo el de mayor importancia el número de beneficiarios del programa de transferencia de tierras que habían recibido sus títulos de propiedad.

La transparencia del proceso de cumplimiento (o incumplimiento) mantuvo la capacidad de ONUSAL de influir y continuar desempeñando su papel de gerenciar el proceso de cumplimiento, especialmente cuando sus efectivos comenzaron a ser reducidos drásticamente por decisión del Consejo de Seguridad. Se pudo así mantener una "presencia" que de otra manera no hubiese sido posible y contar con una suerte de "vigilancia" de muchos salvadoreños en un proceso de complementación y cooperación discreta de la supervisión del cumplimiento con algunos importantes medios de opinión y, en definitiva, con la opinión pública.

Así, La *Carta Semanal* ayudó a que muchos de sus destinatarios asumieran la propiedad de su proceso de paz, algo que originalmente había estado limitado al pequeño número de negociadores del Acuerdo de Paz y a los funcionarios que luego trabajaron directamente por su cumplimiento, a quienes el proceso de negociación y cumplimiento había ya logrado reconciliar mucho antes. Al difundir la *Prensa Gráfica*, semana tras semana, la información mencionada en la *Carta*, la toma de conciencia y el efecto pedagógico se vieron multiplicados. La implementación del Acuerdo de Paz ya no era un asunto discutido sólo a puerta cerrada por los representantes del gobierno, el FMLN y ONUSAL, y a medida que las partes y ONUSAL advertían que su trabajo era observado desde afuera, las negociaciones, tuvo la impresión, se tornaron más enfocadas y el proceso de implementación ganó en calidad y en velocidad. Asimismo, a la hora de la renovación del mandato, cada seis meses, esta importante audiencia sabía cuánto trabajo quedaba pendiente y por qué era necesario que el gobierno y el FMLN solicitaran tales extensiones. La *Carta Semanal* constituye hoy también un registro histórico del proceso de cumplimiento. También fue una valiosa herramienta de gestión interna de ONUSAL, punto que se tratará más detalladamente en la próxima sección.

Por último, cuando todo lo mencionado anteriormente falla pero la censura pública o la retención de ayuda financiera no son la respuesta, la visita de un oficial de alto rango de la sede servía para subrayar la importancia de un asunto y para concentrar los esfuerzos en los niveles más altos para encontrar una solución. El Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, Marrack Goulding, arriba mencionado, realizó varias de tales visitas, como también lo hizo el Subsecretario General Álvaro de Soto, el representante personal del Secretario General y gran mediador del Acuerdo de Paz. Con ambos la comunicación era fluida y frecuente.

## El pasado y la verdad

Aun cuando rebasa las competencias normales de una misión de mantenimiento de la paz, nadie pone en duda que es necesario enfrentar el pasado para asegurar la transición hacia una paz duradera. La experiencia ha demostrado que sociedades que han vivido un período de violencia patrocinada por el Estado, una guerra civil, u otra situación de conflicto interno similar, deben establecer la verdad y hacer justicia como condición previa para lograr una verdadera reconciliación.



Tanto en El Salvador como en Guatemala la tarea de enfrentar y tratar con el pasado recayó en Comisiones de la Verdad designadas por el Secretario General. Luego de una revisión completa de la evidencia y de los testimonios pertinentes, estas comisiones identifican a los responsables de la violencia, y redactan informes cuyas recomendaciones pueden ser de cumplimiento obligatorio para el gobierno, como ocurrió en El Salvador.

Hoy hay un consenso generalizado de que "enfrentar el pasado" no debe hacerse en la mesa de las negociaciones de paz, y que deben mantenerse separados los aspectos políticos y de derechos humanos, la misma lógica que hace que las dos cosas se traten de manera independiente incluso en el seno de una misma operación de paz. Las misiones de mantenimiento de la paz no son, por lo tanto, los entes más apropiados para tratar esta temática. Aunque la decisión de establecer una Comisión de la Verdad formó parte del Acuerdo de Paz, la Comisión llevó a cabo su tarea con total independencia de la ONUSAL.

Sin embargo, Naciones Unidas consideraba que presionar por el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, aun cuando no era *stricto sensu* parte de su mandato, sí era parte de su responsabilidad mayor de asegurar la irreversibilidad del proceso, particularmente en vista de que las recomendaciones para mejorar el sector de justicia y las medidas para evitar una repetición del pasado sí eran claramente parte de la letra y del espíritu del Acuerdo de Chapultepec. El gobierno de El Salvador tampoco cuestionó esta manera de ver las cosas y llevó a cabo algunas de las recomendaciones, pero se rehusó a cumplir otras que consideró demasiado ambiciosas –o demasiado costosas - financiera o políticamente.

No es suficiente, sin embargo, enfrentar el pasado para asegurar la reconciliación. En este aspecto es también importante lograr una visión compartida del futuro del país. El hecho de juntar antiguos adversarios para tratar de trazar una estrategia de desarrollo coherente, particularmente por las limitaciones que impone el mundo actual, proporciona un marco para la acción gubernamental, independientemente del partido político que pueda estar en el poder. El proceso en sí es educativo para todos, lleva a una mejor apreciación de los puntos de vista del adversario y establece la práctica de armonizar posiciones por el bien del país.

En El Salvador, una ONG llamada FUNDAPAZ, que de cierta forma se considera un esfuerzo de continuación del trabajo de ONUSAL y era entonces dirigida por el ex Presidente Cristiani, hizo suya una iniciativa de ONUSAL y asumió la tarea de organizar un diálogo nacional sobre El Salvador del año 2010. Aun cuando la iniciativa no pudo ser concluida exitosamente, el Presidente Calderón Sol retomó la idea y la puso en práctica bajo el nombre de *Plan de Nación*.

Por último, para consolidar y salvaguardar el proceso también debe tomarse en cuenta el factor regional. En América Central, a pesar del progreso logrado en la delimitación y demarcación de fronteras y en lo referente a integración económica, donde paso a paso las declaraciones se traducen en hechos, el gasto militar y el carácter poco profesional de ciertos ejércitos nacionales continúan constituyendo la mayor amenaza para la democracia y la seguridad regional. Idealmente, un plan regional para la reducción, por fases, de las estructuras y gastos militares, incentivado por fondos condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos acordados (que podrían provenir de países donantes para facilitar reinserción y mayores presupuestos para la inversión social), podría reforzar la intención de la mayoría de los gobiernos civiles de la región de reducir el tamaño de sus ejércitos.

Tal plan fue explorado informalmente por ONUSAL con algunos actores y con la sede, encontrando cierto entusiasmo en algunos y gran escepticismo en otros. Una propuesta

de Costa Rica de incluir en la declaración de una cumbre regional un párrafo relativo a esta idea fue rechazada por los participantes.

## La sede de la ONU

El tema del manejo del proceso de paz no habría sido agotado si no se incluyese un breve análisis del papel de la sede y del Secretario General. La sede, es decir, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Asuntos Políticos (DPA), han sufrido desde hace algún tiempo de un problema de falta de personal, particularmente el Departamento de Asuntos Políticos. En consecuencia, concentran su trabajo en las misiones que están en proceso de ser establecidas, y en aquellas que dan dolores de cabeza. Las misiones que han desarrollado una cierta dinámica de progreso y no producen demasiados problemas gozan generalmente de bastante independencia, y fue también el caso de ONUSAL. Hay que agregar que la libertad de la cual gozó la Misión en El Salvador se debió también al hecho de que la atención de la sede estaba enfocada cada vez más en Yugoslavia.

Es imposible exagerar la importancia de tener siempre con la sede una misma visión del proceso de cumplimiento, basada en un flujo regular de información y análisis: se trata de mantener un marco intelectual común que produzca un intercambio útil. El Representante Especial naturalmente debe tomar parte activa en la preparación de los informes semanales, más descriptivos, y del informe mensual, más analítico, asegurando que éstos vayan al grano y sirvan para mantener a la sede bien informada, sin llegar a un grado de detalle que genere la *micro-gerencia* de la operación desde allá.

Las diferencias de percepción, sin embargo, ocurren a pesar de la buena comunicación, y deben ser solucionadas dentro de la organización, y rápidamente. Los desacuerdos más o menos abiertos entre la misión y la sede lesionan gravemente la autoridad de ambas y tienen un efecto desestabilizador inmediato en el proceso. Es esencial que la sede confíe en la dirección de la misión, y de no ser así, que proceda a sustituirla, también rápidamente.

En El Salvador no fue fácil trabajar con el sociológico de ONUSAL, la oficina local del PNUD. Ésta se sentía incómoda trabajando a la sombra de una operación de mantenimiento de la paz que por fuerza tenía una presencia mucho mayor. Desafortunadamente, en estas situaciones las personalidades sí importan. Pese a que a que pesar de todo al final de 1996 fue posible completar 23 proyectos de asistencia técnica, de no haber sido por estas actitudes territoriales probablemente hubiese podido hacerse más.

## Gestión de la misión

Es obvio que el manejo eficaz y eficiente de un proceso de paz requiere que la misión conozca bien sus objetivos y responda, dentro de una estrategia diseñada para alcanzarlos, de manera adecuada a las necesidades del corto, mediano y largo plazo. Por ello, muchas de las recomendaciones incluidas en esta sección podrían parecer parte de una teoría de gerencia. Por ejemplo, decir que una misión es sólo tan buena como lo son sus integrantes es una banalidad, pero ese es uno de los grandes secretos de una misión exitosa. El otro gran secreto del éxito de ONUSAL fue el de contar, como ya se ha dicho, con un guión preciso que permitió fijar metas claramente definidas, y que la misión se organizara eficientemente para alcanzarlas. Finalmente, la independencia de la cual gozó ONUSAL le permitió incorporar rápidamente las lecciones aprendidas, sin verse impedida de hacerlo por una burocracia celosa de sus privilegios en la sede.

Cómo se administra una misión está estrechamente relacionado a la fase en la cual se encuentra. En general las misiones de paz se establecen con muy poca anticipación, y la

fase de arranque a menudo no sigue un plan bien pensado hasta sus últimas consecuencias. A mediados de los noventa sólo en muy contadas ocasiones se preparaba un estudio de la carga de trabajo, o de perfiles precisos del personal profesional requerido. Sin tratar de justificar esto, probablemente sería justo aclarar que cuando el número de misiones de paz de Naciones Unidas se incrementó repentinamente con la implosión de la Unión Soviética, resultó inevitable que las operaciones de paz iniciaran su trabajo de una manera apresurada y un tanto desorganizada. ONUSAL no fue una excepción, pero, como tantas otras operaciones de paz, fue corrigiendo sus errores a medida que descubría la extensión del mandato que había recibido y comenzaba a conocer bien el país en el que había sido desplegada.

Inmediatamente después, desagregando los objetivos y obligaciones del Acuerdo de Paz en tareas específicas, ONUSAL organizó con sentido de urgencia su trabajo sobre la base de programas precisos, las *calendarizaciones*, lo que contribuyó de manera decisiva a darle a sus profesionales un sentido de dirección y propósito que contagió a las partes, transformándonos a todos en un solo equipo dedicado, diría que con entusiasmo, a cumplir bien con la trascendente tarea que nos había tocado desempeñar. De allí en adelante debo decir que la credibilidad de ONUSAL fue en ascenso, en un ciclo virtuoso que la implicaba en tareas adicionales mucho más allá de una interpretación limitada del mandato, pero que aceptó como normales porque iban en beneficio del proceso de recuperación de la gobernabilidad democrática del país, y también por el compromiso de su personal con la trascendente tarea que habían aceptado. Todo el personal de ONUSAL se identificó muy estrechamente con los salvadoreños y con su proceso de paz.

En una tercera y última fase, una vez alcanzados los objetivos principales, la operación de paz se dedicó a concluir asuntos pendientes de importancia relativamente menor, a reforzar las instituciones recién establecidas o reformadas, a asegurar la continuidad de este esfuerzo de consolidación institucional en previsión del retiro de la operación, a ayudar a enfrentar las amenazas de los "rezagados de la paz y de la democracia" y, en general, a facilitar la transición de una actitud mental y emocional de "recuperación de la paz", generalmente insegura y titubeante, a otra, más confiada, de reinicio del proceso de desarrollo.

Existen maneras de facilitar la integración de todos los componentes en un equipo efectivo. Es obvio que la primera condición para la conformación de un equipo de esta naturaleza es el entendimiento, común y a fondo, del mandato y de la manera de alcanzar sus objetivos. Esto puede lograrse mediante un programa de orientación exhaustivo al comienzo de la misión, incluyendo miembros de todos los componentes, así como la inmediata inducción a la filosofía y procedimientos de la misión a los nuevos funcionarios.

Está de más mencionar que mientras más pronto se logre esta visión compartida del objetivo común, más rápido comenzará la misión a trabajar conjuntamente hacia la realización de sus objetivos. Consciente de que la etapa de la misión que me correspondió dirigir era la última, en la que había que cerrar la operación cumpliendo con los temas pendientes - Policía Nacional Civil, incluyendo la desmovilización de las tres policías militarizadas, y el programa de transferencias de tierras, pero también terminar de atar muchos otros "cabos sueltos" - y habiendo aterrizado en San Salvador como perfecto ignorante de casi todo lo que se había hecho y sin conocer a la gran mayoría de los funcionarios, organicé un seminario con la plana mayor de ONUSAL y con funcionarios medios tanto de la sede como de las oficinas regionales para pensar juntos en la mejor manera de organizarnos para enfrentar la "recta final". De esa reunión surgieron ideas nuevas muy útiles, y yo también mejor preparado para desempeñar la función que se me había encomendado.

Los integrantes de una misión obviamente deben ser expertos en su campo o ser capaces de aprender rápidamente. La mayor parte de los miembros del personal de la ONUSAL contaban con sólidos conocimientos profesionales y una amplia y relevante experiencia en sus campos de competencia. Mencionaré sólo unos pocos, porque son muchos más, para dar una idea del calibre de algunas de las personas que participaron en ONUSAL. Diego García-Sayán, un muy respetado jurista latinoamericano, experto en Derechos Humanos y luego Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y hoy Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ocupó el cargo de director de la división de derechos humanos de ONUSAL. El encargado de los programas de transferencia de tierras y de reinserción social de la misión, Raúl Alegrett, logró desentrañar estos complejíssimos procesos rápidamente y contribuir decisivamente a la generación de la "dinámica de éxito" arriba mencionada. Venía de ser Presidente del Instituto Agrario Nacional de Venezuela, y fue designado Ministro de Agricultura de Venezuela siendo funcionario de ONUSAL.

El jefe de la División Electoral, Rafael López-Pintor, es profesor de la Universidad de Madrid y experto de renombre internacional en la materia. Los resultados preliminares (conteos rápidos) preparados por su equipo eran tan acertados que me permitieron informar al Presidente Cristiani de los resultados de las elecciones en la noche misma del día de la elección, e invariablemente sus resultados eran confirmados, con diferencias de centésimas, por el Tribunal Electoral salvadoreño. La principal oficial política, Blanca Antonini, había sido periodista en su tierra natal, Argentina, así como en Venezuela. Como integrante que había sido del equipo negociador de la ONU, encabezado por Álvaro de Soto, aportó una invaluable memoria institucional al trabajo de ONUSAL y fue, de hecho, la brújula y conciencia de la misión. Hasta hace poco ocupó el cargo de "Ministro de Relaciones Exteriores" de la Administración de las Naciones Unidas en Kosovo, y hoy es profesora en la Universidad di Tella, en Buenos Aires.

Gino Costa, encargado del tema de policía (ver su excelente libro sobre la construcción de la PNC) y artífice de la última recalendarización con el Presidente Cristiani, fue luego Ministro del Interior del Perú, y Juan Faroppa y Amerigo Incalcaterra, los autores del último informe de evaluación de la PNC, han tenido carreras distinguidas en Uruguay y Naciones Unidas, el primero, y en la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, el segundo. Madalene O'Donnell, la Asistente Personal del Representante Especial, ha hecho una carrera profesional brillante en otras misiones, incluyendo Kosovo, y hoy desempeña un alto cargo en la sede de Nueva York.

Naturalmente es necesario adaptar los criterios empleados para el reclutamiento de funcionarios a las necesidades de cada operación y a la función específica que debe desempeñar cada funcionario. En el caso de los funcionarios de Derechos Humanos es obvio que los abogados son los mejor equipados intelectualmente por su formación, aunque más de un sociólogo y psicólogo se desempeñó con gran profesionalismo en este campo. En el caso de los oficiales de policía es importante distinguir entre las funciones policiales y la formación y creación de una nueva institución policial. Son tareas muy distintas que requieren destrezas totalmente diferentes. Sin embargo, pocos países contribuyentes de oficiales de policía seleccionan a sus efectivos tomando en cuenta esta distinción y, de hecho, en la mayor parte de los países contribuyentes de contingentes policiales no se escogen a los candidatos por especialidades; entran los que se presentan voluntariamente.

Más aún, la pequeña unidad de Policía Civil en Nueva York no estaba en condiciones de articular las necesidades de una misión ante los países contribuyentes de personal policial. El resultado a veces era poco menos que desastroso: sólo cuando

desembarcaban los nuevos CIVPOL del avión descubría el jefe o comandante del componente policial las destrezas y habilidades particulares de los nuevos efectivos bajo su mando. Así como los efectivos militares juegan distintos papeles en el curso de una misión de mantenimiento de la paz, y la división de planificación militar en DPKO define específicamente las necesidades de una misión de acuerdo a las especialidades, así también la oficina de la CIVPOL en DPKO en Nueva York hubiese debido hacer lo mismo. De igual forma, los países contribuyentes de efectivos policiales no deben contar exclusivamente con voluntarios para dotar el componente policial de una misión de mantenimiento de la paz. El informe del panel sobre operaciones de mantenimiento de la paz (el Informe Brahimi) propuso una serie de medidas dirigidas a corregir esta situación.

Organizar a ONUSAL en torno a sus componentes funcionales tradicionales (militar, policial, de derechos humanos, electoral, de reinserción económica y social) fue probablemente un reflejo natural que surge en forma espontánea en el momento de establecer una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, este enfoque se beneficiaría de una revisión crítica a fin de determinar si no existen formas menos convencionales pero más efectivas de organizar operaciones de paz ya que, por ejemplo, no necesariamente es siempre lo mejor ubicar a un oficial o soldado en el componente militar cuando probablemente cuenta con talentos particulares que lo hacen más útil en otra función.

Los policías, por otra parte, son sumamente útiles en las investigaciones de derechos humanos al complementar la investigación basada en testimonios con el instrumental técnico y científico policial, y definitivamente es indispensable la experticia de funcionarios de derechos humanos en la creación de una nueva fuerza de policía civil. Las misiones deberían tener mayor flexibilidad para desplegar su personal tomando en consideración su adiestramiento, su experiencia, sus destrezas y también sus preferencias, cuando ello contribuya a alcanzar los objetivos de la misión.

Por otra parte, los militares a menudo tienen buena capacidad analítica y de planificación, y frecuentemente son buenos administradores, pero existen inconvenientes específicos a la hora de integrar, aunque sea a algunos pocos, en departamentos distintos al suyo propio. Además de las razones mencionadas, los militares naturalmente mantienen un nexo de carrera con su contingente nacional, por lo que no puede reprochárseles una cierta reticencia a la hora de prestar su colaboración en otro componente; muchas veces su carrera depende de ello.

En ocasiones debe prestarse atención a situaciones y casos particulares en que, por un impulso de camaradería, el militar observador puede verse tentado a identificarse más con su contraparte militar local que con la misión y sus objetivos, situación que puede presentarse también con los efectivos policiales. En este contexto, el diseño y la aplicación de una metodología dirigida a la verificación y certificación del cumplimiento, limitando las apreciaciones subjetivas, sirven para proteger tanto al observador como a la misión.

En cuanto al reclutamiento de personal, el desafío de ayudar a reconstruir una nación continúa atrayendo a un gran número de personas altamente competentes y motivadas, aun cuando quizás es inevitable encontrarse al comienzo de una misión con una buena representación de *cow-boys* y *prima donnas*. Dado que la función primordial de las misiones de paz es contribuir a manejar el cambio de estructuras de gobernabilidad, no hay espacio para cínicos en operaciones de este tipo. Pero en la mayoría de los casos las personas no comprometidas con el proceso duran poco tiempo en una misión de paz; la exigencia del trabajo generalmente se encarga de hacerlos partir.

La *Carta Semanal*, el boletín informativo de ONUSAL mencionado en la sección sobre el manejo del proceso de cumplimiento, se convirtió también en un valioso instrumento gerencial. La participación del Representante Especial en la preparación del boletín – cada martes en la tarde, discutiendo el trabajo de la semana anterior con cada uno de los líderes de los equipos encargados de la verificación del cumplimiento – se convirtió en una ocasión para examinar en detalle los problemas que enfrentaba cada uno de los compromisos pendientes e idear formas de vencer los obstáculos encontrados. El boletín sirvió también de estímulo a los miembros del personal encargado de tareas específicas para acelerar su trabajo y lograr éxitos, y ver su trabajo resaltado, cada miércoles, en el contexto del progreso general. El boletín semanal se convirtió, cada vez más, en la cara de la operación, y las sucesivas reducciones de personal no implicaron una disminución sensible de su “presencia” en el país, como ya se ha observado más arriba.

Muchas operaciones se benefician de recursos extra-presupuestarios (contribuciones voluntarias adicionales no incluidas en el presupuesto global de mantenimiento de paz de la ONU), ya sea para llevar a cabo ciertas actividades específicas o para cubrir sus gastos operativos ordinarios. ONUSAL recibió este tipo de contribuciones y hubiese podido cubrir todos sus gastos con ellas en las últimas etapas de su período, cuando se había reducido a una operación muy pequeña. Pese a que los países contribuyentes no eran grandes potencias y que tampoco tenían intereses políticos o estratégicos en la región, la ONU tuvo gran cuidado en prevenir que el total de estas contribuciones excediera un tercio de los gastos operativos totales.

## Cierre de la misión

Si establecer una misión de paz es un proceso complejo, decidir cuándo finalizarla es una de las decisiones más difíciles, dada la cantidad de actores con visiones e intereses divergentes que participan en ella. Cuanto mejor se desempeñe la misión menos quieren los principales actores que concluya. Cuanto más difícil sea el cumplimiento de los compromisos más necesidad hay de prolongar su permanencia. Sin embargo hay límites. En algunos casos puede haber un cambio tan grande en los supuestos fundamentales que la única opción viable es cortar por lo sano y partir. Afortunadamente no hubo que enfrentar esta situación en El Salvador.

Hay señales que ayudan a determinar cuándo debe retirarse una misión. Cuando alguna de las partes ha comenzado a depender demasiado de la operación de mantenimiento de paz para mantener su vigencia política y sólo restan compromisos marginales que cumplir, el cierre de la misión puede fortalecer el proceso de cumplimiento, obligando a sus actores a asumir la entera responsabilidad por la implementación. Pero usualmente la parte más débil teme que si la misión se retira demasiado pronto no sólo no se implementarán los compromisos restantes sino que, además, se perderá parte de los logros alcanzados. Desafortunadamente estos temores están frecuentemente fundados en la realidad.

También es cierto que una presencia continuada puede reforzar la mano de las partes en el cumplimiento de sus compromisos, ya que siempre pueden señalar la presión que ejerce la misión para convencer a aquellos que se oponen al cumplimiento. En El Salvador el gobierno mencionó públicamente la presión que ejercía ONUSAL como la razón para dismantelar dos de los departamentos de la Policía (el departamento anti-narcóticos y el de investigaciones criminales), que en un momento dado habían caído en manos de criminales uniformados. También debe tomarse en consideración el hecho natural de que la más débil de las partes firmantes del Acuerdo de Paz, generalmente tiene interés en prolongar la vida de la misión el mayor tiempo posible, ya que su calidad de parte del Acuerdo de Paz le otorga un papel político de mayor relevancia.

Antes de retirarse la misión debe asegurar que todas las tareas no concluidas, en especial las relativas a la consolidación de las instituciones democráticas (policía, sistema judicial, defensoría de los derechos humanos, parlamento, fuerza armada), sean llevadas a feliz término por otras instituciones con presencia permanente en el país y con un claro interés propio por alcanzar estos objetivos. Lógicamente, como ya se ha observado, el PNUD es el Programa de las Naciones Unidas más idóneo para finalizar y consolidar el trabajo de una operación de paz y el más llamado a acompañar al país a lo largo de su transición hacia la reanudación de su proceso de desarrollo.

## Conclusiones

1. La voluntad inequívoca de las partes de un conflicto armado interno de restaurar la paz corrigiendo las causas profundas que originaron la guerra, construyendo un sistema democrático basado en elecciones libres y transparentes, la independencia de los poderes del Estado, el respeto de los derechos humanos y la plena vigencia del estado de derecho, es la razón *sine qua non* de un proceso de paz exitoso y duradero. También constituye la condición *sine qua non* de la participación de las Naciones Unidas en el esfuerzo de una nación de restablecer su viabilidad.

2. La progresiva ejecución de un programa previamente acordado para corregir las causas profundas del conflicto armado confirma y consolida el compromiso de las partes firmantes y lo extiende progresivamente a todos los sectores de la sociedad. Además, compromete la credibilidad de las Naciones Unidas, obligándola a facilitar activamente el pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes para así generar una dinámica de éxito y un cúmulo de logros cada vez más difícil de revertir. La sistemática acumulación de capital de buena voluntad – o capital político, si se quiere – con ambas partes, le dio a ONUSAL una autoridad muy considerable que siempre trató de utilizar para profundizar y acelerar el proceso de cumplimiento y asegurar su exitosa conclusión.

3. ONUSAL tuvo la independencia necesaria para incorporar rápidamente las lecciones que fue aprendiendo en su trabajo cotidiano. En este sentido, los informes semanales y mensuales a la sede, así como los informes al Consejo de Seguridad y la Carta Semanal, todos ellos instrumentos de acumulación de información y análisis, fueron de gran utilidad.

4. Otros factores que contribuyeron de manera determinante al éxito registrado fueron a) La ausencia de un límite arbitrario de tiempo, unida a la conciencia de que la paciencia con una presencia extranjera de este tipo tiene sus límites, b) La negativa de Naciones Unidas de aceptar condicionamientos cruzados, lo que permitió avanzar simultáneamente en un amplio frente de tareas, c) La participación activa de ONUSAL en la solución de problemas puntuales que, aunque no eran estrictamente parte del Acuerdo de Paz, seriamente afectaban la precaria estabilidad inicial y ponían en peligro la continuidad del proceso de cumplimiento.

5. A veinte años de la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec, el proceso de paz salvadoreño es considerado, todavía hoy, como el modelo a imitar cuando se decide desplegar una operación de paz multidimensional de Naciones Unidas, aquellas organizadas para llevar a cabo nada menos que un programa de reingeniería del estado previamente acordado. Estoy seguro de representar a todos quienes participamos por ONUSAL en esta magnífica tarea cuando digo que es el esfuerzo colectivo más interesante y más gratificante en que hemos participado. A los salvadoreños nuestro agradecimiento por ese excepcional privilegio.





# La misión de la paz

Por: David Escobar Galindo

## 1. Marco de referencia

El Acuerdo de Paz que le puso fin a la guerra salvadoreña no se dio en forma ocasional ni aleatoria, sino como culminación de un prolongado despliegue de acumulaciones históricas que venían produciéndose prácticamente desde los inicios de nuestra vida republicana, allá en la primera mitad del siglo XIX. Dicho proceso no fue, por supuesto, el resultado de un plan preestablecido, sino, como siempre ocurre, una sucesión de momentos que tuvieron su lógica causal, sin perder su prosecución casual. En el curso de esa historia hubo momentos en que la razón logró imponer un hilo consecuencial; pero lo que más hubo fue el brote de acciones y reacciones regidas por la pasión descontrolada, por el interés abierto o encubierto o por la mera compulsión repentista que ha caracterizado predominantemente nuestras formas de funcionamiento colectivo.

Para calar en la entraña de lo que los salvadoreños hemos vivido a lo largo del tiempo, que ya es una historia que se extiende por casi dos centurias, hay que hacer referencias esclarecedoras de la realidad que desde entonces ha venido produciéndose. Como decíamos y subrayamos, nada de lo ocurrido es aleatorio ni ocasional. Y partir de ahí es fundamental para no reiterar el despiste de las visiones fragmentarias, de los enfoques sesgados ni de las perspectivas distorsionadas, que han sido lo más común en el tratamiento de los acontecimientos nacionales, con las consecuencias ocultadoras o deformadoras que se han vuelto habituales en nuestro ambiente. Es hora de entrar un una nueva línea de análisis y de comprensión del fenómeno real, para asimilar el pasado, reconocer el presente y visualizar el futuro.

Ninguna sociedad vive un esfuerzo tan perversamente consistente en ruta hacia su propia autodestrucción sacralizada por las ideas extremas sin padecer un conjunto de vacíos y de trastornos internos que hagan viable tal curso de acción. En nuestro caso, hubo un enjambre de factores en juego, entre los que podemos y debemos destacar 5 que están en la primera línea del drama nacional acumulativo. Son, en resumen: 1) La absoluta ausencia práctica de la noción de proceso; 2) El rechazo implícito y visceral al concepto de totalidad; 3) La consiguiente falta endémica del sentido de unidad; 4) La inexistencia del criterio de integración; y 5) La consecuente crisis institucionalizada de autoestima. Recoger y ponderar esos erosivos e imposibilitadores componentes resulta indispensable para entender y entendernos.

Sin necesidad de hacer sofisticados ejercicios de ideas y de percepciones salta muy fácilmente a la vista que todo en la vida es proceso, comenzando por la vida misma. Y la noción de proceso no es, pues, sino la visualización consciente de la cadena de las causas y los efectos, en la que hallan sentido las distintas expresiones del devenir. Cuando en una sociedad —como es juntamente el caso de la nuestra— no se investigan causas ni se dimensionan efectos, la consecuencia inmediata es una desconexión crónica entre percepción y realidad. Lo que tiende a imperar entonces es el juego azaroso de lo inesperado, que alienta la improvisación, favorece el desconcierto y desata la incertidumbre. Improvisación desconcierto e incertidumbre: las tres constantes más visibles y sensibles de nuestra accidentada evolución a tientas.

Por naturaleza y por destino, cada sociedad es un todo. Ese todo es la base sobre la que se moviliza el ser social, en decantaciones continuadas. Desde luego, se trata de

un todo plural, y por ende cruzado de diferencias; pero esto, lejos de neutralizar el todo, es lo que más sentido le da. Ese pluralismo social al que nos referimos es la base del pluralismo político, indispensable para que se dé la necesaria armonía colectiva. En El Salvador, la noción de todo nacional ha estado prácticamente ausente a lo largo de estas ya casi dos centurias de vida independiente, y esa falta genera una especie de minusvalía constitutiva, que frena y tiende a atrofiar los mecanismos del progreso real. Al no sentirnos ni valorarnos como un todo, la dispersión consume las mejores energías nacionales. Y es lo que venimos padeciendo desde siempre.

Si no hay concepto de totalidad tampoco puede haber concepto de unidad, pues la unidad está siempre en clave de conjunto identificable y organizable. La unidad es la condición natural de un todo que funcione de veras como tal, y por eso cuando el todo se manifiesta como realidad viva, la unidad viene por efecto espontáneo. En El Salvador, al estar ausente la conciencia de ser un todo nacional, fue inevitable que también estuviera ausente la conciencia de unidad nacional. Por el contrario, lo que prevaleció y fue desarrollándose fue la división nacional, que, al no tener contrapesos correctivos, tenía que conducir al máximo ejercicio de la división, que es la guerra intestina y fratricida. En la retórica al uso se sigue hablando de "unidad nacional", pero sin poder pasar nunca de lo verbal a lo fáctico.

Al no haberse dado a lo largo del tiempo los trabajos fructíferos de totalidad y unidad con voluntad integradora del ser nacional, las bases anímicas de la nación no son capaces de desarrollarse de manera consistente. Esto va acumulando una ansiedad angustiosa, que conduce en primer término a la apreciación negativa sobre las propias posibilidades de ser una entidad humana viable. A esto han contribuido, en nuestro caso, la inestabilidad geológica y ambiental y la reducida extensión territorial. Es como si todos los factores determinantes se hubieran aliado para que los salvadoreños tuviéramos la sensación existencial de que nuestra supervivencia está siempre en entredicho. En tales circunstancias, no es de extrañar que el espíritu de emigración se manifestara como el más perseverante en el curso de nuestro devenir.

Las carencias antes mencionadas determinan que no haya sido posible estructurar un proyecto nacional integral e integrador. El Salvador tiene todas las características geográficas, culturales e históricas para ser un país integrado; pero en la realidad, lo que se ha venido produciendo es lo contrario. Y tal tendencia endémica a la desintegración condujo a la división convertida en sistema. Y la división tiene inevitablemente un proceso, que en nuestro caso llegó hasta su fase culminante, que es la guerra interna. La guerra sólo podía derivar en dos opciones: división consagrada por la existencia de un vencedor, o tránsito hacia la integración a partir de la solución sin vencedores ni vencidos. Afortunadamente llegamos a esta última, y por eso estamos en el trabajo de inevitable integración, pese a todos los signos adversos.

## **2. El largo camino hacia la guerra**

La experiencia enseña en todas partes que las guerras, sean del tipo que fueren, necesitan una larga gestación, aunque la misma pase generalmente inadvertida. Las guerras se construyen, y eso requiere una especie de disciplina perversa, en la que pueblos enteros se han ido volviendo expertos a lo largo del tiempo. No era ese el caso del pueblo salvadoreño, cuya historia de carencias y deficiencias internas lo que hizo fue profundizar cada vez más la propia experiencia de división y sufrimiento, con los efectos de sacrificio y de insostenibilidad funcional que pueden irse rastreando progresivamente en las distintas etapas de nuestro devenir. División y sufrimiento son, pues, las palabras claves para entender nuestra andadura histórica, jalonada de desequilibrios y encerrada en trampas sucesivas.

La división nacional vino gestándose y desarrollándose prácticamente desde el inicio de nuestra vida republicana, cuando el autoritarismo caudillista se impuso sobre cualquier intento de democratización. Dicha división persistente y progresiva impidió que las fragmentaciones propias de una sociedad que venía de una larga sedimentación colonial pudieran ir siendo resueltas en forma constructiva y pacífica. Por el contrario, lo que se vivió a lo largo del siglo XIX fue la profundización de una especie de modelo excluyente, que privilegiaba cúpulas artificiales e invisibilizaba grandes segmentos poblacionales, profundizando así, con efectos impredecibles pero previsibles, una problemática psicocultural y sociopolítica que se complicaría cada vez más con el paso y el cambio de los tiempos.

A fines del siglo XIX, luego de experimentar distintas formas de autoritarismo caudillista, como los encarnados en los gobiernos de Gerardo Barrios, Rafael Zaldívar, Francisco Menéndez y Carlos Ezeta, la realidad política salvadoreña estaba lista para pasar a otra etapa, dentro del mismo esquema de exclusiones e imposiciones antidemocráticas. Todo cambio de siglo es invitación cronológica espontánea al impulso renovador, en cualquier dirección que las circunstancias hagan posible. En nuestro caso, y dado que no había en el ambiente ningún andamiaje propicio para la construcción democratizadora, lo que varió fue la configuración del "modelo" autoritario. Éste tendió a "institucionalizarse", por medio de un entendimiento más explícito aunque no formal entre las tres cúpulas dominantes: la económica, la militar y la eclesiástica.

En una primera fase, que duró hasta 1931, la gerencia real del sistema político imperante estuvo a cargo de la cúpula económica. No había partidos políticos organizados, sino liderazgos personalistas, que se sucedían en un orden que en algún momento llegó a ser cuasi dinástico. El sistema parecía bajo control, pero eso era sólo una apariencia superficial, porque había malestares no procesados que en algún momento cercano detonarían, como ocurrió con el alzamiento campesino de 1932. Al no existir mecanismos de procesamiento democrático, una crisis como aquella puso a la conducción del sistema en situación de histeria incontrolada. Y lo que hubo, aparte de la violencia autodefensiva, fue un cambio abrupto de gerencia política: de la gerencia ejercida por la cúpula económica a la gerencia ejercida por la cúpula militar.

Ésta forma antidemocrática de gerenciar el sistema político del país pasó por distintas etapas a lo largo de sus 47 años de vigencia. El traumatismo histórico de 1932 marcó la suerte de los decenios siguientes; y justamente la equivocada forma de enfrentar una crisis que no era política sino social hizo que el molde político artificial se fuera distorsionando cada vez más, hasta llegar a la extrema inoperancia a fines de la década de los años setenta del pasado siglo. En 1944, el colapso del régimen personalista autoritario del General Maximiliano Hernández Martínez presentó una oportunidad no repetida para enderezar la conducción del sistema: el movimiento civil llamado Huelga de Brazos Caídos fue una experiencia cívica que desafortunadamente no prosperó. Otro hubiera sido el curso de la historia nacional si aquel movimiento hubiera fructificado.

En los años posteriores, se dio en el país una especie de florecimiento de modernización, que por desgracia quedó manca, ya que no fue lo suficientemente vigorosa para llegar a la médula de nuestra problemática política: la situación real del manejo del sistema. Éste continuó y continuaría por tres décadas más atado a la gerencia militar, con todos los efectos distorsionadores que eso traía inevitablemente consigo. En 1950 se dio una nueva Constitución de la República, que era la primera que cambiaba el esquema constitucional desde la ya legendaria Constitución liberal de 1886. Dicha Constitución de 1950 ponía jurídicamente a El Salvador en la línea del siglo XX, aunque, como decíamos, no fue capaz de darle un giro sustancial a la conducción política: ésta se mantenía atada un esquema autoritario propio del siglo XIX.

Pero nadie, ni siquiera los poderes más rancios y atávicamente arraigados, tiene la fórmula de la perpetuidad. A partir de los años cincuenta del pasado siglo, el sistema político salvadoreño entró progresivamente en fase irremisible de autodestrucción. Como ocurre siempre, un factor de modernización —en este caso la aludida Constitución de 1950— vino a determinar en gran medida el curso de los acontecimientos nacionales, sin que el poder establecido tuviera recursos útiles para hacer variar el curso de la evolución. La gerencia militar del sistema fue cayendo de manera progresiva en la perversión de sus propios métodos, hasta llegar a un punto en que los mismos eran el factor más determinante de la crisis de supervivencia del esquema. A fines de la década de los setenta, el naufragio era simple cosa de tiempo.

En paralelo, se comienza a configurar en el ambiente cargado de electricidad explosiva el elenco protagónico de la guerra en el terreno. La Fuerza Armada estaba cada vez más debilitada por el prolongado desempeño de un rol que en ningún momento debió corresponderle: la gerencia del sistema político. Ese debilitamiento, que se iría profundizando en forma acelerada durante los años siguientes, hacía que el sujeto histórico principal del lado del poder establecido fuera entrando en angustia prebélica; al mismo tiempo, el sujeto histórico del poder insurgente iba tomando forma, a partir de 1970, cuando se dio el primer desgarramiento del Partido Comunista salvadoreño con la aparición de las Fuerzas Populares de Liberación. En el escenario del país se estaban ubicando en posición de combate los sujetos de la contienda bélica inminente.

Durante la segunda mitad de los setenta, y como elocuente expresión de que avanzábamos deprisa hacia el conflicto armado, la triple alianza cúpular que había mantenido bajo estricto control al sistema nacional por tanto tiempo comenzó a disgregarse. La primera en salirse fue la cúpula eclesiástica, durante la última parte del ejercicio arzobispal de Monseñor Luis Chávez y González, y ya en forma contundente al llegar de Monseñor Óscar Arnulfo Romero. Aquí hay una especie de juego histórico que tiene una cierta connotación novelesca: el poder establecido gestionó en Roma para que el nuevo Arzobispo no fuera Monseñor Arturo Rivera y Damas, a quien se consideraba tendido hacia la izquierda, y sí Monseñor Romero, que durante su desempeño episcopal se había manifestado próximo a las posiciones del poder tradicional.

Todo hacía ver que la preguerra, creciente en el curso de la década, estaba por darle paso a la lucha abierta, dejando atrás los diversos escondrijos de la clandestinidad en que ambas partes venían operando. Porque hay que advertir, para que los enfoques analíticos vayan ganando capacidad comprensiva del fenómeno real tal como se daba en los hechos sucesivos, que los mecanismos de la clandestinidad no surgieron con el movimiento insurgente: estaban aquí desde hacía mucho tiempo. El poder autoritario, sobre todo cuando se mantiene vigente por largo tiempo, como fue nuestro caso, tiende a clandestinizarse, porque todo se va artificializando hasta ser una máscara múltiple de lo que la realidad que está detrás. Esa realidad opera cada vez más clandestinamente, y con menos sesgos o disimulos. Así pasó en El Salvador.

El triunfo sandinista concretado el 19 de julio de 1979 dio la campanada final para que la guerra estallara en El Salvador. Menudeaban las consignas triunfalistas en el lado insurgente. "Si Nicaragua venció, El Salvador vencerá". Y la sensación imperante de manera generalizada era que las condiciones salvadoreñas eran, estructural e históricamente, más favorables a un triunfo revolucionario que lo que pudieran haber sido en el caso nicaragüense. El desgaste del esquema político imperante era ya inocultable, y además no había opciones a la mano para mantenerlo con vida. Esto les inspiraba a las fuerzas insurgentes una especie de seguridad inapelable sobre la inevitabilidad de su triunfo, y ponía a las fuerzas tradicionales establecidas en un estado de desesperación creciente, propicio a la generación de más abusos.

El 15 de octubre de 1979 se escenificó, ya in extremis, el último intento de hacer un giro político que evitara la guerra y a la vez hiciera posible evitar el desmontaje abrupto del aparato de dominación instalado. Ese intento, que históricamente ya no podía tener dicha virtud, porque la construcción bélica iniciada cinco décadas antes estaba a punto de llegar al desafío final, si logró abrir, en condiciones verdaderamente emergentes, el nuevo rumbo político del país: la construcción de un modelo democrático, mucho más por necesidad que por convicción. La guerra no podía detenerse, porque era un tren a toda marcha; y eso le daría al proceso salvadoreño una connotación muy original: hacer interactuar la democracia incipiente con la guerra inevitable. Así se inició el nuevo momento, que duraría hasta 1992.

Para llegar a la guerra se requirió no sólo una acumulación de acontecimientos sino también un despliegue de representaciones en el imaginario nacional. Estábamos, en 1979-1980, en el aura candente de la Guerra Fría, que daba aún la impresión de ser un ejercicio de irreconciliables contradicciones que duraría por tiempo indefinido. Esto ponía al conflicto salvadoreño en el plano de las más beligerantes diferencias ideológicas. Centroamérica estaba en el ojo del huracán, y más aún luego del universalmente exaltado triunfo sandinista. El Salvador seguía en la lista. Y el tiempo apremiaba, tanto para los revolucionarios como para los adversarios de la revolución. Reagan declaró a nuestro país "la última frontera del comunismo". Para los marxistas-leninistas, El Salvador era plaza ganada. Cosa de días, pues.

En los meses intermedios de 1980 la guerra se hizo presente en el terreno. En octubre de aquel año se configuró el FMLN, bajo la inspiración apremiante de Fidel Castro. La lógica era que había que tener definido integralmente el sujeto de izquierda para la toma inminente del poder. A comienzos de aquel año, en el campo gubernamental del poder tradicional se había definido con más claridad el sujeto político que conduciría, al menos durante sus primeras etapas, el primer esfuerzo democratizador, que tendría su momento histórico inaugural con la elección de una Asamblea Constituyente a comienzos de 1982. Cada una de las partes estaba haciendo sus cálculos, a la medida de sus intereses. Nadie creía que la guerra fuera a durar mucho tiempo, porque las condiciones parecían privilegiar las urgencias.

Pero la historia tiene razones que la ideología no entiende. Y esto se iría haciendo cada vez más evidente en los años sucesivos. Dos ofensivas guerrilleras jalonaron el avance bélico: la del 10 de enero de 1981, que en un principio fue calificada como Ofensiva Final y que luego tuvo que quedar en Ofensiva general; y la del 11 de noviembre de 1989, ya cuando la negociación se hallaba establecida, y que se llamó Ofensiva hasta el Tope, en nombre que era un augurio, pero no el esperado ni por el FMLN ni por la Fuerza Armada, sino todo lo contrario: fue hasta el tope porque dejó a ambas partes irreversiblemente debilitadas militarmente, lo cual le dio a la solución política el espacio para llegar hasta el final. De ahí en adelante, a los guerreros de una y otra parte no les quedó más que ajustarse al esquema de relatividades de un final sin vencedores ni vencidos.

A aquellas alturas del ejercicio bélico, ya era perfectamente perceptible —para los que quisieran y se animaran a verlo, desde luego— que la ciudadanía salvadoreña no pondría a favor de ningún bando el suficiente peso de apoyo para permitirle alzarse con el botín de la victoria militar. Este dato, que ha sido sistemáticamente soslayado en los diversos análisis sobre el desarrollo y la conclusión de la guerra, constituye sin duda uno de los componentes históricos más reveladores de todo el proceso. Y es que hay que tener presente que las armas nunca bastan, por poderosas que sean: se requiere el acompañamiento determinante de las voluntades. En nuestro caso, las voluntades se fueron alejando del campo de batalla, dejando progresivamente solos a los que accionaban el fuego bélico.

Reconocer el imperio de dicha lógica es siempre un trago amargo para cualquier contendiente, y, desde luego, lo fue para los dos actores protagónicos de la guerra salvadoreña, sobre todo porque en un principio todas las cartas parecían estar incuestionablemente a favor de la lógica contraria. Nuestro conflicto armado tuvo el tiempo suficiente para ir madurando en el camino. Una maduración que por supuesto nadie reconocía con claridad mientras los hechos seguían acaparando los espacios de la realidad cotidiana. Las guerras, como todo en la vida, son procesos que se desenvuelven en el tiempo, y que, en forma progresiva, van dejando de ser mecanos gobernados por voluntades específicas. Al final, es la propia voluntad del proceso la que se impone. Lo tenemos vivido y ya deberíamos tenerlo asimilado.

### 3. El curso inevitable de la paz

Una vez establecida como un ejercicio armado en el terreno, la guerra fue desarrollando su propia lógica, que es desde luego una lógica fundamentalmente militar. Nadie entra en una guerra para terminar en una mesa de negociación: todos entran para acabar en un desfile de la victoria. Las guerras, cualesquiera sean el propósito y la forma de las mismas, están marcadas por esa aspiración surgida de su propia naturaleza y alimentada por ella. De ahí que los idearios guerreros, los discursos de batalla, los mensajes de avance y las retóricas propagandísticas estén siempre marcados por una disyuntiva extrema: "El éxtasis de la victoria o la agonía de la derrota". Y todo ello puesto a merced de las armas, en las que se deposita en definitiva la suerte militar y política de la guerra, en todo tiempo y lugar.

Es cierto que desde un principio se oyó hablar de solución negociada, pero no hay que confundir las cosas: en aquellos días, cuando la expectativa de la solución militar estaba abierta y palpitante, lo que cada quien buscaba —y es natural que así fuera, a tales alturas del juego— era promover los respectivos propósitos finales: el Gobierno y sus fuerzas de sostén, la supervivencia de su hegemonía; la guerrilla, la toma del poder. No se trataba, desde luego, del tipo de conclusión pacífica a la que se arribó, después de años de esforzada batalla en todos los frentes nacionales e internacionales, porque llegar a aceptar en los hechos la solución "sin vencedores ni vencidos" es para los que guerrear un trago tan amargo que sólo pueden ir digiriéndolo en pequeñísimos sorbos dosificados por la misma realidad que tienen todos los días enfrente.

La guerra salvadoreña no fue una serie de incidentes en zonas apartadas del país, como ocurrió con otros conflictos revolucionarios de la época en países del entorno: constituyó una real contienda bélica, en la que las partes se medían a diario en distintos escenarios del mapa nacional. Y el que fuera un conflicto en forma representó una de las ventajas estratégicas que hicieron posible el desenlace posterior. Tales condiciones posibilitaron, además, que la población pudiera ir definiendo su actitud fundamental ante el desenvolvimiento del conflicto. Esto último, que no ha sido analizado con la profundidad que su incidencia merece, encarna una de las claves básicas de la suerte de todo el fenómeno: los salvadoreños se fueron distanciando cada vez más de la guerra en la que estaban inmersos, abriendo el horizonte de la verdadera solución.

Al hacer un recorrido comprensivo del cúmulo de acontecimientos que se fueron dando a lo largo de los más de diez años de guerra en el terreno, resalta la evidencia del sucesivo enlace de momentos, cada uno determinante del avance del proceso. De la energía inicial, movida por la convicción del triunfo definitivo, hacia la progresiva aceptación, nunca explícita desde luego, de la imposibilidad de concluir la guerra con un desfile de la victoria. Esta aceptación hizo una marcha de seguro más ardua y compleja que la del conflicto mismo, porque significaba no sólo renunciar a los sueños de victoria tal como se plantean ésta los guerreros en todos los tiempos y lugares, sino pasar al ámbito de los reconocimientos mutuos, por encima del concepto pasional del "enemigo interno", que fue uno de los motores principales de la lucha.

1989 fue un año verdaderamente clave en el ejercicio para alcanzar una paz negociada en vez de continuar batallando por una victoria militar, cada vez más ilusoria. Al comienzo del año, llegó a la presidencia de Estados Unidos George Bush padre, que, en contraste con Ronald Reagan, era mucho más proclive a la solución política. No hay que perder de vista que durante el imperio de la bipolaridad prácticamente no se movía ni una hoja en el bosque global sin la participación de alguna de las superpotencias. Nosotros estábamos, geopolíticamente, en el área de influencia directa de Estados Unidos, y, en el caso específico del conflicto armado, éste también formaba parte de la masa estratégica en el máximo nivel internacional. Por ello las sensibilidades del poder estadounidense eran tan decisivas.

En marzo, el triunfo del derechista partido ARENA, que postulaba a Alfredo Cristiani para la Presidencia de la República, abrió la puerta de la negociación posible. Y no porque dicho partido, abanderado político del sector tradicional del país, tuviera la solución política en su programa, sino por un hecho que podía ser eventual y al mismo tiempo decisivo: si el nuevo Presidente optaba por la línea negociadora podría abrirse paso entre las resistencias con mucho más éxito del que hubiera podido lograr un Presidente como José Napoleón Duarte, de la Democracia Cristiana, siempre sospechosa para el poder fáctico. En efecto, desde su Mensaje Inaugural, el 1 de junio, Cristiani, sorpresivamente para muchos de los suyos, planteó la salida negociada. Anuncio intrépido, contundente y sin retroceso.

En mayo, los trágicos acontecimientos de la Plaza de Tian'anmen, en Pequín, China, habían sido el anticipo de las grandes convulsiones desactivadoras del comunismo europeo. En el trimestre final del año se desfondó el llamado "socialismo real". El mundo observaba aquellos acontecimientos con expectante estupefacción. ¿Qué le había pasado a la "inevitabilidad" de la visión marxista-leninista, que según todos los cálculos de sus fieles llegaría hasta la puerta del Valle de Josafat? Pero más allá de todas las imágenes, para nosotros, los salvadoreños en guerra, la nueva situación tendría un efecto de veras liberador: al desintegrarse la agenda de las grandes potencias, nuestro caso dejaba de estar ahí, en una nota de pie de página. Podíamos aspirar, entonces, a una solución con características propias. Era el alivio inspirador que merecíamos.

La guerrillera Ofensiva hasta el Tope, en noviembre, dejó a las dos partes muy debilitadas en el plano militar. En realidad, dicha Ofensiva, predibujada en el fantasioso Plan Fuego, venía gestándose desde hacía mucho tiempo; pero ya en el escenario de una negociación en marcha, ambas partes quisieron utilizar la ofensiva para un fin muy concreto y preciso: convertir la mesa de negociación en mesa de armisticio. Es decir, volver después a la mesa con suficiente fuerza para imponer condiciones. Pasó lo contrario. La imposibilidad de levantar una insurrección popular y el crimen de los jesuitas les anularon, a cada quien por su lado, las últimas ilusiones de una victoria militar en los campos de batalla o en la mesa. Concluida la Ofensiva, de inmediato se impulsaron los esfuerzos internacionales para llevar de nuevo a las partes a verse las caras.

A comienzos de 1990, la derrota sandinista en las elecciones presidenciales nicaragüenses vino a completar el esquema propicio para el avance de la solución política negociada. El trabajo negociador se reanudó en marzo, en México; se confirmó en abril, en Ginebra; y se reemprendió en mayo, en Caracas, donde se negoció el primer punto definitorio: la agenda de trabajo. De ahí en adelante, hasta el 14 de enero de 1992, cuando se concluyó la definición del calendario de cumplimiento de los acuerdos, en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, todo iría caminando hacia el final, con el ritmo variable que normalmente tienen esfuerzos de esta índole. Entre el 13 de septiembre de 1989 y el 16 de enero de 1992, fueron dos años, cuatro meses y tres días. Un camino que se hizo corto en función de los efectos permanentes que se desataban.

La negociación fue pasando por distintos momentos, como era lo natural. Las estaciones principales estuvieron marcadas por importantes acuerdos de recorrido, que fueron fortaleciendo la cadena del esfuerzo integral. El primero de esos acuerdos fue el Acuerdo de México, resultante de la primera reunión realizada en el Distrito Federal en septiembre de 1989; dicho acuerdo fue más bien de intenciones, pero dio la pauta de que los entendimientos eran posibles desde el principio. El segundo acuerdo importante se tomó en una reunión reservada, también en México, a fines de marzo de 1990, donde se negoció lo que sería el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de aquel año, sobre el marco para la continuación del trabajo. Desde ese momento, la negociación ya no volvería a interrumpirse hasta su culminación.

El tercer acuerdo de significación fue el que definió la Agenda de la tarea negociadora. Una Agenda de 7 puntos: Fuerza Armada, Derechos humanos, Sistema judicial, Sistema electoral, Reforma constitucional, Problema económico-social y Verificación por las Naciones Unidas. Ese quedó definido en el Acuerdo de Caracas, en mayo de 1990. De inmediato, en el encuentro siguiente, en Oaxtepec, México, se abordó la Agenda. Como el primer punto era Fuerza Armada se empezó por ahí. Pero ocurrió algo muy curioso: a petición del intermediador, cada parte presentó sus posiciones al respecto, y el hecho de que fueran muy coincidentes puso a ambas partes en guardia. Entonces se acordó que el trabajo comenzaría con el tema de Derechos humanos, que se abordó en San José, Costa Rica, en el mes de julio.

Así se produjo otro acuerdo que empujó decisivamente el proceso. Lo trascendental en este caso era que se trataba del primer entendimiento formal sobre una cuestión de fondo. Los Derechos humanos estaban en la médula del conflicto, y acordar las bases para su aseguramiento tenía repercusión práctica y demostración simbólica. Lograr entenderse en un punto tan sensible como éste les daba al país y al mundo una señal verdaderamente esperanzadora sobre la suerte del empeño pacificador. De ahí en adelante, hubo momentos de impulso claro y otros de expectativa cautelosa, pero en ninguna circunstancia se detuvo el trabajo. La negociación, pese al espeso escepticismo que nunca dejó de rondar, iba posicionándose como el único método disponible para concluir en forma definitiva, satisfactoria y constructiva la guerra interna.

En abril de 1991 se produciría, en México D. F., el decisivo Acuerdo sobre Reforma constitucional. Con este Acuerdo se allanaba el camino para alcanzar los entendimientos finales. Ahí quedaron plasmadas las bases de la remodelación del sistema político, a fin de hacerlo verdaderamente apto para la competitividad democrática. En septiembre del mismo año, el primer Acuerdo de Nueva York empezó a definir el contenido final, que se sellaría en la medianoche del 31 de diciembre, en un Acta sin desperdicio, que en su parte medular dice que las partes han alcanzado "acuerdos definitivo" que, unidos a los anteriores, "culminan la negociación sobre todos los temas sustantivos". El 13 de enero, en el Acta de Nueva York II concluyó todo, al acordar el calendario de ejecución. Y el Acuerdo de Paz se firmaría el 16 en el Castillo de Chapultepec, México, D. F.

Dicho Acuerdo fue ejemplar, en la metodología para concretarlo y en su contenido. En cuanto a éste, partió de un virtuoso concepto práctico: no pretendió resolver en la mesa toda la amplia y profunda problemática nacional, lo cual lo hubiera puesto en el nivel de las abstracciones fantasiosas: se concentró en la normalización básica del sistema político. Puso a la fuerza Armada en su rol institucional natural. Puso al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en su rol político natural: como partido político legal. Hizo cambios institucionales muy importantes, dentro de esa lógica. Y, además, estableció mecanismos de vigilancia y de seguimiento que hicieran posibles los cumplimientos efectivos de los compromisos que se asumían. Todo esto se fue realizando en los días, meses y años siguientes.



No es de extrañar que las Naciones Unidas, en un exhaustivo documento titulado "Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995" señalara nítidamente: "El proceso de paz en El Salvador es un logro notable del pueblo salvadoreño, que soportó tantos años de sufrimiento. Los salvadoreños, agotados por la terrible guerra civil, escogieron el camino de la reconciliación nacional y salvaron graves obstáculos para establecer una base sólida para un futuro estable y en paz. Se dio un fin decisivo a la guerra". Y, en nuestro caso, además, la posguerra comenzó a avanzar inmediatamente después de firmado el Acuerdo. Es decir, los salvadoreños tuvimos que enfrentar, prácticamente desde el día siguiente, los desafíos de una nueva convivencia. Es lo que se va construyendo con dificultades y quebrantos, pero inexorablemente por fortuna.

Hay que agregar algo que fue parte viva del esfuerzo negociador, y que tiene que ver con la dimensión humana del mismo. La mesa negociadora no reprodujo en ningún momento el campo de batalla, en el que los bandos enfrentados continuaban matándose. En aquella mesa nunca hubo un insulto, nunca hubo un grito, nunca hubo un desplante ofensivo. Eso no se negoció, sino que vino por obra espontánea del compromiso asumido. En la mesa de negociación comenzó, desde el primer día a ensayarse la paz, entre las diferencias normales y los forcejeos esperables. Por eso desde aquella mesa era más fácil avizorar las posibilidades del futuro, ésas a las que en la dura competencia política es mucho más difícil irles dando forma, como se puede ver en el acontecer del día a día. Pero las posibilidades siguen aquí, queriendo florecer en pleno.

#### 4. Las claves del presente y del futuro

Partimos de una percepción optimista sobre los productos y efectos de la transición en que los salvadoreños estamos inmersos. Y es un optimismo quizás fundado personalmente en la experiencia que el autor de este ensayo tuvo el privilegio de recibir a lo largo de la negociación que culminó con los Acuerdos de Paz. Si los salvadoreños fuimos capaces, en medio de la guerra fratricida, de construir la racionalidad básica para cerrar un capítulo histórico y abrir otro, ¿de qué no podríamos ser capaces cuando estamos ya en el camino hacia la sociedad integrada a la que siempre debimos todos aspirar? Para darle sentido al optimismo que antes mencioné basta con comparar este presente con nuestros sucesivos pasados. Antes, nos movíamos en la ocupación impuesta de preservar moldes viciosos del pasado; hoy, nos movemos en la preocupación espontánea de asegurar saludablemente el futuro.

Los distintos componentes de lo real son siempre interdependientes, y esa no es una noción teórica, sino una constatación práctica. Pasemos, pues, a los términos básicos, que podrían graficarse así: democracia e institucionalidad en interacción con cultura política y capital social. Suma de factores que se determinan mutuamente, y que al hacerlo configuran el tejido de alojamiento de la aspiración realizable que llamamos desarrollo. El caso salvadoreño es, sin duda, uno de los emblemáticos en esta época de transiciones que no sólo se dan en sociedades ubicadas dentro de ese mapa cuya denominación siempre fue tan equívoca: subdesarrolladas, en vías de desarrollo, del Tercer Mundo, sino también en las sociedades que han ostentado la viñeta de desarrolladas, y a las que la realidad les está enseñando flaquezas e inseguridades propias, en un mundo en el que cada vez hay menos espacios para el disimulo histórico.

Ningún proceso nacional es mecánico; todos son expresiones de una voluntad que se manifiesta por acción y por omisión. Somos lo que hacemos como sociedad y también lo que no hacemos como sociedad. Y una mirada somera sobre nuestro proceso en los decenios anteriores lo demuestra sin dificultad mayor.

Hasta 1992, cuando concluyó el ciclo de la guerra, que abarca cuando menos 60 años, desde los sucesos de 1932, que dieron la pauta para el traumático desenvolvimiento de la sociedad dividida en el país, todas las energías nacionales fueron prioritariamente

invertidas en el ejercicio de división. En 1932, ante el estallido de la rebelión campesina en el Occidente del país, el sistema de poder se enfrentó a una disyuntiva: administrar las fuerzas contrapuestas para potenciar el pluralismo o encerrar la disidencia en una cápsula para aislarla de la realidad. El sistema de poder optó por esto último. Encerró "la otra parte del país" en un sótano y le puso un guardián armado en la puerta. Durante los casi 50 años siguientes el país vivió un fenómeno crecientemente irreal: esa otra parte presuntamente fantasmal del país se fue escapando clandestinamente de su mazmorra y se tomó, por la vía del miedo, las estructuras visibles de la realidad. La guerra comenzó siendo una especie de pieza teatral del absurdo, y acabó siendo una pieza del teatro de la crueldad.

Y lo que debimos emprender por convicción en 1932 tuvimos que emprenderlo por necesidad en 1982: la construcción de una democracia, con 50 años de retraso. Faltó aún una década de sacrificio ciudadano para que los actores se ubicaran en el escenario. Una de las lecturas posibles del Acuerdo de Paz de 1992 es esta del reacomodo de los actores políticos.

El actor más visible durante los 70 años anteriores pasó a una especie de invisibilidad institucional necesaria; y el actor más invisible durante aquellos 70 años pasó a una visibilidad política también necesaria. Hablo de la Fuerza Armada y del FMLN.

Desde el 16 de enero de 1992, el proceso salvadoreño entra en fase constructiva. Constructivismo inevitablemente aglutinante, porque la realidad, cuando empieza a ser asumida como el sujeto fundamental de la experiencia vital, nunca es otra cosa que un todo, y eso es lo que le da su sentido más humano y humanizador.

A estas alturas de nuestro proceso de país es necesario analizar lo que ha ocurrido y ocurre en relación con los 4 factores antes señalados. Y lo primero es caracterizarlos, porque desde luego tienen naturalezas diferentes. La democracia es el factor metodológico. La institucionalidad es el factor estructural. La cultura política es el factor dinamizador. El capital social es el factor vitalizador. La democracia básicamente es un método de funcionamiento colectivo, que por supuesto no se agota en el ámbito político, como algunos quisieran, sino que abarca también lo social y lo económico.

La institucionalidad es un tejido: de ahí su condición estructural, que depende de cómo se va haciendo realidad el ejercicio democrático dentro una sociedad determinada, en este caso la nuestra. Para dinamizar la democracia y mantener sana la institucionalidad resulta indispensable una cultura política que responda a la lógica y a los valores de la convivencia pacífica y progresiva. Y la vitalidad del sistema en su conjunto la provee eso que llamamos capital social, es decir, el conjunto de relaciones interactuantes que hacen posible que el cuerpo nacional se reconozca como tal y pueda funcionar como ente autoconsciente. En los dos primeros factores prevalece el elemento objetivo; y en los otros dos, el elemento subjetivo. Esto hay que tenerlo siempre en cuenta.

Hace 25 años, la democracia inició su camino en el seno de nuestra conflictiva realidad. Como es históricamente evidente, fue una decisión por necesidad y no por convicción, lo cual determina en buena medida la problemática que ha venido viviendo el proceso desde entonces. El poder establecido asumió la democracia por el quiebre del régimen autoritario anterior. Diez años después, el poder insurgente asumió la democracia por la imposibilidad de instaurar el régimen revolucionario. Sea como fuere, el método democrático se ha venido instalando en el país, y a estas alturas, pese a las diversas ansiedades circulantes, todo indica que es una decisión irreversible. Hay que agregar, sin embargo, que si bien la democracia política tiene buenas bases, falta una reforma electoral que recomponga, de entrada, el esquema representativo; y falta asimismo una definición del rol del Estado que sea acorde con las condiciones evolutivas de nuestra realidad.

La democracia ha venido generando consecuencias institucionales. En el plano institucional no hemos avanzado aún lo suficiente para decir que tenemos ya una institucionalidad democrática segura. Esto lo manifiesta constantemente el sentir ciudadano, por medio de los sondeos de opinión y también por la vía de las urnas. Entre la democracia y la institucionalidad hay una relación de doble vía, ya que una democracia expansiva y actuante propicia una institucionalidad al servicio de los valores democráticos; y una institucionalidad estructurada para que las energías nacionales fluyan ordenada y creativamente va haciendo que la democracia muestre su virtud más fructífera, que es ser promotora de la responsable y transparente relación entre lo público y lo privado.

El régimen de libertades no está seguro por la simple adopción del método democrático: necesita el tejido institucional que lo convierta en un vehículo de servicio de esa alianza estratégica básica en cualquier agrupamiento humano que es la que se forma entre el individuo y la colectividad.

En nuestro caso, venimos de un largo período histórico en el que el interés público estaba sometido, en formas más o menos explícitas, al interés privado, de sectores, de grupos y aún de personas. Eso era indicador inequívoco de que el sistema era estructuralmente antidemocrático. La antidemocracia genera crisis permanente, y eso lo vivimos durante decenios, hasta el estallido final de la crisis, que detonó la guerra interna. Ésta vino a ser el punto culminante de un largo ejercicio de acumulación en el tiempo de los combustibles venenosos y explosivos de la sociedad dividida. Empezar la democracia por necesidad venía a ser el antídoto espontáneo producido por la racionalidad histórica, que circuló durante todo aquel prolongado período como una corriente subterránea bajo el talpetate de la realidad nacional, y que pudo brotar a la superficie cuando todas las energías de la antidemocracia habían agotado su capacidad de convocatoria. Contruir la racionalidad democracia definitiva, sin embargo, es un proceso muy complejo, porque implica ir desarticulando y desactivando los resistentes residuos de la irracionalidad antidemocrática.

En eso estamos, y muchas de nuestras angustias, ansiedades y temores derivan del tránsito inevitablemente traumático, porque implica un cambio profundo de formas mentales, en lo sociopolítico, en lo socioeconómico y en lo sociocultural.

La cultura política es el facilitador principal de la evolución democrática y el seguro de sanidad de la institucionalidad que se va consolidando en dicha evolución. Este factor, que, como decíamos, es de carácter más subjetivo, tiene en su base el componente de la normal convivencia democrática. Y, en nuestro caso, la cultura política es aún tan endeble porque no hemos alcanzado un grado suficiente de convivencia normal, luego del largo período en que el país estuvo aferrado a vivir como sociedad dividida y del shock visceral de la guerra. Al concluir el conflicto armado por la vía política, se dio la gran señal para inaugurar una nueva convivencia, que abarcara desde luego a los tradicionales "enemigos", que hicieron lo posible por eliminarse mutuamente sin lograrlo. Construir esa convivencia requiere voluntad explícita, que es la que no ha sido suficiente, ya que el fenómeno pasa por tres etapas: la aceptación de que "el otro" es decir, el que no soy yo, sino el que está al otro lado de mí-existe y tiene derecho a existir; el reconocimiento de que "el otro" no sólo tiene derecho a existir sino que tiene los mismos derechos que yo; y la integración de esfuerzos con un objetivo común: sacar adelante la sociedad que todos compartimos. Recordemos que en ese pasado no tan lejano tanto la cultura establecida como la contracultura insurgente planteaban la eliminación como método de rescate nacional. La nueva cultura política que necesitamos debe superar definitivamente esas imágenes en todos los niveles de la conciencia nacional.

La cultura política, pues, mucho más que un fenómeno de modales más o menos respetuosos: es el ejercicio cotidiano de la racionalidad democrática. Es aprender a manejarse dentro de la relatividad que está en la base de la democracia. Y, básicamente, es adherir sin reservas a la normalidad del esquema fundamental de vida, dentro del cual caben desde luego distintas visiones y distintos proyectos. La democracia es un método que va produciendo un sistema. Por eso es absurdo que, dentro de la democracia, alguien se declare "antisistema".

Lo que puede haber son variantes de percepción, configuración y evolución del modelo, dentro de lo que admite la competitividad actual. Y me refiero a enfoques liberales y a enfoques socialdemócratas, que son los que tienen viabilidad sostenible en nuestros días.

En la práctica de la vida política, no hay que olvidar que la democracia es el arte de entenderse constructivamente entre diferentes y aun entre contrarios. La contradicción energizante está en la base del pluralismo. Y cuando todos aceptemos el pluralismo como lo natural, que no deriva de un mandato de la Constitución sino de la realidad de la vida, podremos asumir las contradicciones como algo normal y manejable, para así ubicarlas en el plano de la razonabilidad, y no mantenerlas en esta especie de limbo traumático que intoxica tanto el ambiente. El ejercicio democrático de más de 25 años y el paulatino reajuste institucional consecuente hacen imperioso el desarrollo de una cultura política que le sirva al proceso como motor y no que se le cruce constantemente como obstáculo. Potenciar dicha cultura política significa abrirle espacio al principal factor dinamizador del sistema. Sin cultura política democratizadora e institucionalizadora, el proceso tiende a languidecer, con todas las consecuencias indeseables y evitables que eso podría traer consigo.

La democracia institucionalizada en la que opera el dinamismo constructivo y preservador de la cultura política es el mejor escenario para que se desarrolle el capital social. Este es, en primer término, un resultado anímico colectivo: es decir, es la sociedad civil que se autorreconoce como sujeto creador e impulsor de su propio destino, y en ese orden genera los enlaces orgánicos y asociativos que multiplican las energías de la sociedad. El tema del desarrollo económico circula por todas las agendas del país, con diversos enfoques e inquietudes. En ninguna de esas agendas halla acomodo definitivo, precisamente porque el desarrollo no cabe en ninguna agenda sectorial. El desarrollo necesita los insumos de todas las agendas. Y eso es así porque no puede valerse mecánicamente por sí mismo.

El desarrollo necesita un hogar de base, que está constituido por esos cuatro factores a los que nos hemos estado refiriendo. Si la democracia evoluciona, si las instituciones actúan, si la cultura política opera y si el capital social se mueve, el desarrollo fluye. Basta ver el ejemplo de las sociedades que han logrado avances sustanciales y sostenidos. La mera estrategia económica, por sabia y oportuna que sea, nunca basta para asegurar el desarrollo. Y de seguro la limitación mayor de los esfuerzos que se hacen en el país en esa línea derivan de ese enfoque reductor. En otras palabras, más francas: queremos avanzar hacia el desarrollo sin renunciar a algunos de los vicios estructurales y funcionales que pervierten el dinamismo democrático, contaminan la institucionalidad, distorsionan la cultura política y mediatizan el capital social. Vicios estructurales como la marginación endémica de importantes sectores de la población, y funcionales como la aún muy rudimentaria concepción prevaleciente sobre lo que es y cómo deber actuar el poder en los distintos ámbitos de la vida nacional.

Es muy ilustrativo que, en el excelente documento trabajado conjuntamente por la Universidad de Salamanca y por Fundación para el Desarrollo Económico y Social, al hacer referencia a la creación de capital social se destaquen tres componentes

indispensables: voluntad política, cooperación internacional e institucional e incremento del gasto público. Y a éstos habría que agregar otros tres, no menos importantes: participación ciudadana, compromiso de las "fuerzas vivas" y reconstrucción de valores.

¿Cómo se encuentra, entonces, a este día, la salud de esos cuatro componentes que determinan la marcha del presente hacia el futuro? Se impone hacer, aunque sea de manera sucinta, un esfuerzo de comprensión sobre cada uno de ellos, para ubicar las posibilidades concretas de responder a las exigencias del horizonte hacia el que hemos orientado la brújula. La salud de nuestra democracia es sólida, pese a las deficiencias inmunológicas que la acechan. La salud de la institucionalidad es típica de las convalecencias que requieren largos tratamientos de sostén. La salud de la cultura política es precaria, porque nadie parece ocuparse de proveerle las vitaminas y minerales que le permitan desarrollar todas sus capacidades de funcionamiento. La salud del capital social es imprevisible, porque así como hay impulsos de fortalecimiento hay retrocesos de desánimo. Estamos, pues, ante un cuadro clínico problemático, que demanda no sólo diagnósticos interactivos sino también tratamientos eficaces de efecto inmediato.

Ya en el marco más estricto del desarrollo, y al hacer el enfoque sobre los desafíos, limitaciones y oportunidades que están en la realidad respecto del mismo, todo indica que tenemos que partir de una palabra que es clave para entender el fenómeno tal como se nos presenta y no tal como quisiéramos que fuera. Esa palabra es sinceración, neologismo muy elocuente, que implica apartar tabúes, espantar fantasmas, superar autolimitaciones y salirle al paso a lo real, tal como es.

Se ha repetido hasta la saciedad lo que tenemos a la vista: que El Salvador cuenta con un escenario macroeconómico ejemplar desde hace ya tres lustros; que hemos ido ganando credibilidad internacional por nuestro avance en el manejo de las libertades económicas; que contamos con una tradición empresarial muy sólida y respetable. Y por todo eso resulta aún más inquietantes las preguntas que surgen de inmediato: ¿Por qué no crecemos como se esperaba? ¿Cuáles son entonces los frenos de la inversión? ¿Qué nos falta para ser tan atractivos como sentimos que somos? Ante preguntas de esa índole no ha habido hasta la fecha respuestas suficientemente persuasivas e iluminadoras. ¿Por qué? Porque hay que sincerarse frente a la realidad. Una sinceración que no es ideológica, sino estructural.

No podemos seguir moviéndonos en una especie de limbo deseado, porque estamos sobre el terreno de los hechos, que a diario nos muestran la complicación inherente a un proceso como el que afortunadamente vivimos. Hay, como nunca antes en la historia nacional, razones fundadas para sostener las visiones positivas hacia adelante. Antes estábamos atrapados entre dos fauces perversas: el inmovilismo y la revolución. Hoy, la evolución es la que nos marca el paso. Pero eso hay que enfrentarlo sin ilusiones ni simplismos. Es tarea altamente comprometida y comprometedora.

Estamos en transición, y lo que menos se admite en trayecto como éste es desentenderse de lo real. Ahora mismo tenemos que entrar a darles taller de fondo a temas muy concretos que palpitan en el ambiente: la dolarización, la tendencia aún prevaleciente a un tipo de inversión no suficientemente productiva, la reconversión de los modelos empresariales, la innovación como un criterio que ya no es opcional, la inversión pública como factor de desarrollo, entre otros. Y en el caso específico de la dolarización, es cada vez más notorio que estamos en peligro de debilitar sus evidentes beneficios si nos negamos a enfrentar serenamente sus naturales riesgos. Por su carácter innovador y disciplinador, la decisión dolarizadora fue una apuesta audaz, sustentada en la corriente de divisas que generan nuestros compatriotas en el Norte y arropada por la disciplina macroeconómica que se ha venido consolidando en el país desde 1989.

Valoramos y seguimos valorando muy positivamente aquella decisión pero en el entendido que era y es una gran tarea de vigilancia permanente, ya que hay consecuencias internas y externas que no se resuelven por sí solas.

Ahora, cuando, en función de los retos de las aperturas necesarias que trae consigo el libre comercio, nos enfrentamos al imperativo de salir airosos en la competencia subregional, a fin de estar preparados para la competencia regional en ruta hacia la competencia global, no podemos obviar nuestras fortalezas y nuestras debilidades comparativas. Porque no es que vayamos a dar, como un acróbata providencial, ningún salto mágico hacia la competencia en los más altos niveles: en este momento, competimos en realidad con nuestros vecinos en función de ir entrando progresivamente en el escenario mundializado. Y por eso es que la integración subregional y regional se nos está volviendo a todos a la vez inevitable como siempre y problemática como nunca. Y para mantener la vanguardia ante tan gigantesca empresa histórica hay que irse olvidando sistemáticamente de las tentaciones del avestruz tradicional.

Y puestos en esa perspectiva, tampoco es posible obviar, a estas alturas, las diversas expresiones del desarrollo, íntimamente complementarias entre sí, a las que hay que responder adecuadamente para que el proceso funcione con la efectividad que nos hará sostenibles como sociedad competitiva y progresista. Antes, había planes nacionales de desarrollo, pero nunca hemos tenido un verdadero plan de desarrollo nacional.

Es decir, que lo nacional no califique los planes sino al desarrollo como tal. Y un auténtico plan de desarrollo nacional abarca los componentes indispensables de una visión que, en razón de buscar la plenitud de sí misma, se vuelve reveladora del fenómeno integral. Y ahí mencionamos áreas específicas como el desarrollo en su dimensión macroeconómica, el desarrollo en su dimensión microeconómica, el desarrollo como dinamismo de competitividad social, el desarrollo territorial y el desarrollo local.

Es imperioso reconocer y tener en cuenta que el viejo centralismo, en sus diversas manifestaciones, es una de las formas ya inútiles del pasado. El centralismo, de cualquier manera que se exprese, implica concentración y marginación. Tradicionalmente, el centralismo económico puso a su servicio al centralismo político; y entre ambos sostuvieron la marginación sociocultural, que fue subrayada como distorsión fundamental de la estructura básica del país en el documento Bases para el Plan de Nación, que dio a conocer la Comisión Nacional de Desarrollo a comienzos de 1998.

La fase de transición que vive el país luego de la solución política del conflicto histórico que nos llevó a la guerra fratricida es esencialmente descentralizadora, entendida la descentralización con una amplitud muchísimo más extensa que la que se le da en el uso común, que tiende a reducirla a la descentralización municipal. El verdadero reto implica descentralizar la política, descentralizar la economía, descentralizar la educación, descentralizar la cultura, descentralizar las oportunidades. Es el poder, en todas sus manifestaciones, el que tiene que ser descentralizado, para darle sustento sólido al régimen de libertades que, dentro de la democracia, es la base de nuestro sistema de vida.

En esa línea, se están dando señales positivas, que habría que potenciar y desplegar en función de ese mejor futuro que buscamos y que merecemos como ente nacional. Subrayo tres de esas señales: la creciente asimilación ciudadana del rol determinante de la sociedad civil en el desenvolvimiento de la sociedad política, y que se manifiesta, por ejemplo, en las sucesivas decisiones inteligentes del electorado; la apertura hacia la problemática social que es explícita en la programación de las acciones gubernamentales, como no lo había sido en ningún otro momento de esta posguerra; y la expansión de la conciencia empresarial sobre sus responsabilidades estructurales en el desarrollo.

Estamos en una etapa a la vez desafiante y prometedora de la transición nacional. Dicha transición es, en sí misma, un fenómeno de enorme complejidad, que se produce en distintos niveles. Hubo una transición militar, de la guerra a la posguerra, que se cumplió, según frase de Naciones Unidas, de forma impecable. Hay una transición política: del autoritarismo a la democracia, que comenzó antes de la transición militar, y que aún está en marcha. Hay una transición jurídica: del estado de arbitrariedad al Estado de Derecho, en la que vamos avanzando con buenas señales, pero también con dificultades. Hay una transición socioeconómica: del modelo excluyente al modelo participativo, en la que falta buen trecho por recorrer. Hay una transición sociocultural: de la sociedad de rechazo a la sociedad de pertenencia, que demanda un esfuerzo de grandes proporciones, en la educación y en la formación de conciencia nacional. Y hay una transición socioestructural: de la sociedad dividida a la sociedad integrada, que requiere un gran compromiso histórico de todos los sectores y fuerzas del país. Todas estas formas de transición interactúan en la vida cotidiana, se alimentan y limitan mutuamente, según sus respectivos avances o resistencias; y el imperativo es atender a todas a la vez, para que las energías del país se mantengan como una sola gran corriente orientada hacia adelante.

Como es fácil percibir de la sola enumeración anterior, la palabra que mejor podría caracterizar este tramo de la historia patria es "complejidad". Nada de lo que, como ciudadanía y como ciudadanos, como institucionalidad y como organizaciones, nos toca promover y encarar en estos días está en el plano de lo simple. La democracia es un ejercicio de límites ordenados y consecuentes con las exigencias de la libertad. Tarea peliaguda al máximo, que demanda, de la colectividad y de los individuos, la dedicación cotidiana de sus facultades morales e intelectuales más finas. Eso confunde a muchos e impacienta a otros tantos. Están los que quisieran que la libertad fuera el reino de su arbitrio, y, por ende, de sus intereses; y están los que ven en la libertad el obstáculo mayor para sus fantasías hegemónicas. Lo primero es la principal tentación perversa de la derecha; y lo segundo es la principal tentación perversa de la izquierda.

Ante la transición, además, que implica que no hemos llegado aún adonde el proceso nos conduce en definitiva, se emplean diversos mecanismos de defensa: están los que dicen que la transición ya terminó, como si ésta hubiera sido apenas el tránsito de la guerra a la posguerra; están los que arguyen que para qué hablar de transición cuando siempre estamos en transición; y están los que alegan que nunca ha habido transición, sino un corte que apenas muestra una sutura provisional, porque todos los elementos de la crisis originaria siguen ahí. Enfoques como éstos son interesadamente simplistas. Lo cierto es que la solución política de la guerra canceló una forma de ver y de manejar la realidad del país, y le dio carta de ciudadanía a otra. En la forma antigua, había actores visibles y actores sumergidos. Ese es el primer cambio crucial: el de la visibilidad legalizada de todos los actores nacionales.

La transición política, la transición jurídica y la transición socioeconómica han emergido a la agenda nacional, pese a los recelos aún vigentes. La transición sociocultural y la transición socioestructural, en cambio, apenas se mencionan en forma tangencial, y de manera muy genérica, como si fueran problemas que están más en los planos teóricos que en los ámbitos prácticos. La sociedad de rechazo creó moldes mentales de alta efectividad, que dificultan a cada paso el avance hacia la sociedad de pertenencia. Aprendimos a rechazar la posibilidad de la historia como un lugar de encuentro nacional, la apropiación de las simbologías como expresiones de valores compartidos, el beneficio de la identidad como sustento de la vida en común, porque el rechazo fue por larguísimo tiempo el combustible venenoso de la sociedad dividida. Y esa sociedad dividida generó su propia historia, sus propias simbologías y su propia identidad, desde cada uno de los dos bandos que fueron configurándose para la batalla final. Y todos con una voluntad de absolutismo francamente enfermiza.

Sin embargo, y pese a todos los flujos envolventes del escepticismo introyectado, las armas de la división, es decir, de la guerra, que encarnaban el último recurso de la violencia, tuvieron que callarse al fin, ante una mutua impotencia sin regreso. ¡Qué caras más dolientes tenían los guerreros cuando se dibujó en el papel la solución “sin vencedores ni vencidos! Y ustedes perdonen que insista tanto en esto, pero es que una solución como la lograda es un don providencial.

Ahora, necesitamos afirmaciones más profundas, vinculadas con el sentimiento de pertenencia, con la aspiración de nación, con el encuentro de voluntades. La sociedad integrada es el destino de este proceso. E integrada quiere decir diversa pero en armonía. La palabra primordial del futuro es “armonía”, guste o no. Y para ello hay un elemento que yo quisiera subrayar con lápiz de luz en la frase de aquel filósofo francés, famoso y polémico en los años sesenta y setenta, Roger Garaudy, que venía de librar muchas guerras ideológicas y padecía el estrago de la lucidez en tiempos de crisis, y por eso su invocación tiene un sentido aún más profundo: amar el porvenir.

Frase lanzada desde una de las páginas del libro que se llama precisamente “La alternativa”, de 1972, mucho antes del quiebre de la bipolaridad. Y precisa Garaudy: “Tenemos menos necesidad de sistemas —que no harían del presente más que historia, como se hace la de los muertos— que de pensamientos en fusión que puedan ser incitaciones, instrumentos o armas para inventar el futuro y realizarlo”.

De cara a ese futuro por realizar, el desafío del presente es la tarea de la que ningún salvadoreño puede escapar con impunidad histórica. Este es uno de los productos más finos y trascendentales de esta larga marcha histórica que tuvo su estación más decisiva en el Acuerdo de Paz. Pero el Acuerdo de Paz no es punto de llegada sino punto de salida. Y reconocerlo y vivenciarlo en esa forma es el compromiso ineludible de todos.





Han pasado veinte años desde ese memorable 16 de enero de 1992, día en el cual todos los salvadoreños, entre alegría y lágrimas, corazón en mano, presenciamos algo que antes creímos no sería posible lograr: la firma de un acuerdo en el que dos grandes sectores de hermanos enfrentados se comprometían a dejar la lucha armada, a aceptar mutuamente su existencia y a incluir sin perseguir la diversidad de pensamientos sobre las formas de ver nuestros problemas y de resolver todo aquello que nos había llevado a la guerra civil. Firmaron ellos por todos nosotros y todos formamos parte del compromiso, pues para alcanzar la paz, para vivir en paz, necesitábamos reconciliarnos con el vecino que no piensa como nosotros pero tiene derecho a exponer sus ideas sin que eso sea motivo de muerte o pena, así como sembrar mediante un gran pacto los principios de justicia, tolerancia y respeto a los derechos humanos que nos habían hecho falta para construir nuestro futuro en un sistema democrático. Ese día escribimos uno de los capítulos más importantes de nuestra historia patria, pues los compromisos firmados entonces son el equivalente a la partida de nacimiento de un nuevo El Salvador.

Las generaciones que nacieron durante y después del conflicto apenas tienen conciencia de lo que todo eso significó en la vida del país, de las causas que llevaron al enfrentamiento entre hermanos, de la impotencia y frustración que paulatinamente condujeron a un porcentaje significativo de la población a levantarse y decir basta, de los muchos que ofendieron sus vidas, expusieron a sus familias, dejaron en el olvido sus estudios y profesiones o tuvieron que salir de su terruño. Bastantes jóvenes no saben cómo nos hundimos en esa guerra que duró más de una década, ni cómo las negociaciones lograron el Acuerdo de Paz que dio origen a una nueva etapa histórica de nuestra nación.

El principal propósito de este libro es contarles a todas las generaciones de salvadoreños y salvadoreñas, y al mundo entero, como fue, como llegamos a ese punto tan trágico de nuestra historia y como salimos de la guerra civil, así como exaltar la gran responsabilidad que tenemos todos de trabajar unidos para conservar la paz. Jamás hay que olvidar que sufrimos todos, que el horror no fue asunto sólo de izquierdas o derechas, que le debemos a los más de setenta mil hermanos que murieron, a los millones de exiliados, a la nación salvadoreña entera, el compromiso de ayudar a que nuestra joven democracia crezca fuerte y madure.

El Ministerio de Relaciones Exteriores agradece profundamente a los autores de este libro, Román Mayorga, Salvador Sánchez Cerén, Pedro Nikken, Enrique ter Horst y David Escobar Galindo, por su aporte desinteresado, por su amor a El Salvador, por haber entregado tanto de sus vidas por el bien de todos, y ahora tomarse el tiempo para testimoniar esta historia.

Este libro es para los hijos de nuestros hijos, y para todos los pueblos alrededor del mundo que sostienen una guerra fratricida o estén en peligro de llegar a ella, y quieran darse la oportunidad de leer sobre la experiencia de un pueblo que a través del diálogo encontró el camino a la paz.

Ana Magdalena Granadino  
Directora General de Cultura

XX Aniversario de la firma del Acuerdo de Paz 1992-2012

Colección 1810 - 2010  
MUJERES Y HOMBRES  
PROTAGONISTAS DE NUESTRA HISTORIA  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

