

Artículos

Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN

Carlos Acevedo

Resumen

Con el Acuerdo de Paz, firmado el 16 de enero último en ciudad de México, el gobierno salvadoreño y el FMLN han formalizado el cese definitivo de once años de confrontación bélica, y dado culmen a un largo proceso de negociación, cuyas primeras iniciativas se remontan a los orígenes mismos del conflicto. El objetivo del presente artículo es efectuar un balance de los compromisos de paz que han resultado de ese proceso, y que abarcan cuatro grandes bloques de acuerdos —los acuerdos sobre derechos humanos, firmados en San José, Costa Rica, en julio de 1990; los acuerdos sobre reformas constitucionales, suscritos en México, en abril de 1991; y los acuerdos de Nueva York I y Nueva York II, firmados en septiembre y diciembre de 1991, respectivamente— más el calendario de ejecución acordado en Nueva York, en el mes de enero recién pasado.

El artículo está dividido en tres grandes partes. En la primera, se presenta una rápida visión diacrónica del proceso de negociación, haciendo hincapié sobre todo en su última fase decisiva, comprendida entre enero de 1989 y enero de 1992. En la segunda parte, se efectúa el balance propiamente dicho de los logros de la negociación; y en la tercera se examinan los principales factores, endógenos y exógenos, que posibilitaron los acuerdos de paz, para concluir con un breve apartado sobre los retos políticos para el futuro cercano.

Introducción

El 16 de enero último, en una histórica ceremonia celebrada en el castillo de Chapultepec, en la ciudad de México, el gobierno salvadoreño y el FMLN firmaron por fin el "Acuerdo de paz" que formaliza el cese definitivo del conflicto bélico

que desangró a El Salvador por más de una década. A partir del 1 de febrero entró formalmente en vigencia el cese del enfrentamiento armado en todo el territorio nacional, y dio inicio el período para la desmovilización del FMLN como fuerza militar y "la reincorporación de sus integrantes,

dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país"¹. El 31 de octubre de 1992 es el plazo fijado para que concluya el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN. Paralelamente, aunque en un plazo más largo (alrededor de dos años), la Fuerza Armada estará sometida a su respectivo proceso de depuración, reducción y reestructuración.

Puede afirmarse, pues, que la guerra en El Salvador ha concluido formalmente, mas ello no equivale en modo alguno al logro de la paz. Se ha iniciado la implementación del cese de fuego definitivo; incluso hay razones para pensar realista-mente que El Salvador ha entrado por fin por la ruta irreversible de la pacificación. La emotiva ce-remonia en que ambas partes firmaron el Acuerdo de Chapultepec, las multitudinarias celebraciones populares del 2 de enero y, sobre todo, del 16 de enero y del 1 de febrero, en la Plaza Cívica y en la Plaza Libertad, han sido quizá las expresiones más visibles de las esperanzas que se han generado con la nueva coyuntura, pero el cese de fuego no ga-rantiza la llegada de la paz. Tal como apuntaba el P. Ellacuría, la superación de la guerra ha sido un objetivo fundamental del proceso de negociación, pero no es su objetivo último, porque la guerra misma, en última instancia, es una consecuencia y manifestación del conflicto, no su "principio" fun-damental². Lo que ha estado en juego en el proce-so de negociación no ha sido sólo el cese del enfrentamiento armado, sino el nuevo tipo de so-ciedad que se pretende para El Salvador. Esta es justamente la tarea que hay que acometer para edi-ficar la paz.

La reconstrucción histórico-analítica del proce-so de negociación, desde sus inicios hasta el Acuer-do de Chapultepec, constituye una magna tarea pendiente, que no se reduce a la recopilación cro-nológica de su evolución diacrónica, y que habrá que acometer en un futuro cercano, mediante un esfuerzo multidisciplinario³. En rigor, esa recons-trucción sólo podrá completarse hasta que se haya dado cumplimiento al calendario de ejecución de los acuerdos de paz.

El propósito de este trabajo preliminar es mu-cho más modesto. Pretendemos tan sólo recoger

sucintamente el desarrollo del proceso en lo que consideramos fue su última gran fase, inaugurada a partir del primer semestre de 1989 y que ha con-cluido con la entrada en vigor del cese de fuego definitivo, el 1 de febrero recién pasado; y efec-tuar un balance de los logros obtenidos en los acuerdos de paz así como de los factores principa-les que los posibilitaron.

La fase considerada, la cual abarca poco más de tres años, podría, a su vez, periodizarse en tres grandes etapas: la primera etapa comprendería el primer semestre de 1989, previo a la llegada de ARENA al poder ejecutivo. Desde el punto de vis-ta de la negociación, fue una etapa marcada por las tres iniciativas de solución política al conflicto que presentó el FMLN en dicho semestre, pero que a final de cuentas fueron frustradas por las circunstancias políticas imperantes en el país. La segunda etapa se extendería desde la asunción pre-sidencial de Cristiani, el 1 de junio de 1989, en que se reanuda la negociación entre el FMLN y el gobierno, esta vez bajo la égida de ARENA, hasta el colapso del proceso tras la ronda negociadora tenida en Costa Rica, en octubre de 1989, y la sub-siguiente ofensiva guerrillera de noviembre. La ter-cera etapa se extiende desde la reanudación del proceso bajo los auspicios de la ONU, en Ginebra (abril de 1990), hasta la firma formal de la paz en Chapultepec y la entrada en vigencia del cese de fuego definitivo. Siendo esta última etapa la más prolongada e intensa de las tres, comprende, a su vez, varias subetapas, cuyos rasgos principales in-tentaremos reseñar más adelante.

1. Repaso diacrónico del proceso de negocia-ción

1.1. Antecedentes mediatos (1980-1989)

En sentido amplio, el proceso de negociación arranca casi de tan lejos como la propia guerra sal-vadoreña, e incluso quizá de más atrás, si se con-sidera como embrión de negociación la propuesta que el gobierno de Carter formuló al FMLN a fi-nales de 1980, y como inicio abierto del conflicto bélico la ofensiva general del FMLN, del 10 de enero de 1981⁴.

La superación de la guerra ha sido un objetivo fundamental del proceso de negociación, pero no es su objetivo último, porque la guerra misma, en última instancia, es una consecuencia y manifestación del conflicto, no su “principio” fundamental.

Después de varias iniciativas posteriores, emprendidas por el FMLN a lo largo de la presidencia provisional de Magaña, es sólo, sin embargo, hasta la invitación que el presidente Duarte formuló al FMLN-FDR para reunirse en La Palma (Chalatenango), en octubre de 1984, que el gobierno salvadoreño admite, bien que implícitamente, la legitimidad del movimiento revolucionario como parte beligerante y, consecuentemente, como interlocutor para buscarle una salida política al conflicto. En la misma medida, la invitación de Duarte constituyó a la vez la aceptación oficial de la legitimidad del diálogo mismo como el mecanismo para arbitrar la solución más razonable al conflicto.

En la práctica, se trató de una legitimidad formal muy precaria, dados los estrechos márgenes de Duarte para negociar. Su iniciativa contó con el apoyo verbal del gobierno de Reagan y, consecutivamente, del Alto Mando castrense, pero, de hecho, estos poderes le impusieron tales límites y condiciones, que los márgenes de negociación de Duarte fueron virtualmente nulos. Adicionalmente, Duarte hubo de sufrir a lo largo de toda su presidencia el acoso implacable de la derecha, bajo cuyo control estaba no sólo la mayor parte del aparato productivo —pese a las presuntas reformas estructurales impulsadas en 1980—, sino también la mayoría de los medios de propaganda. En toda su presidencia, no hubo más de tres reuniones de diálogo con el FMLN a alto nivel: La Palma (octubre de 1984), Ayagualo (noviembre de 1984) y la Nunciatura (octubre de 1987).

Aun así, al reconocerle al FMLN estatuto de contraparte beligerante a partir de la reunión de La Palma, Duarte no sólo inauguró una nueva etapa del proceso, sino que abrió una brecha importante en la estructura política del país en favor de la solución negociada del conflicto. A la vez, los relativos espacios políticos que su gestión toleró, posibilitaron en buena medida la incorporación de

los partidos del FDR al proceso político interno, además de permitir el desarrollo y consolidación de un creciente consenso popular en favor de la negociación. La importancia de esta contribución de la gestión demócrata cristiana al proceso no puede desmerecerse.

Con todo, la fase decisiva del proceso se prefigura a partir del primer semestre de 1989, con la “Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz”, que el FMLN presentó el 23 de enero de ese año, en plena coyuntura electoral, preparatoria para las elecciones presidenciales de marzo⁵. A partir de ese momento, se empiezan a perfilar las ideas-fuerza que habrán de guiar en adelante la estrategia negociadora del FMLN, a la vez que comienza a configurarse una nueva coyuntura nacional, regional e internacional que dotará de un nuevo horizonte al proceso, al punto que ARENA acepta comprometerse en la discusión de una salida negociada al conflicto. Nuestro breve recorrido diacrónico por el proceso arranca justamente de esa coyuntura⁶.

1.2. Antecedentes inmediatos: el proceso de negociación entre 1989 y 1992

1.2.1. Las iniciativas de negociación del FMLN en el primer semestre de 1989

La “Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz”, que el FMLN presentó el 23 de enero de 1989, marcó un hito fundamental para reabrir el horizonte a la solución política del conflicto. En dicha propuesta, el FMLN se manifestaba dispuesto a incorporarse al proceso electoral apoyando la plataforma de la Convergencia Democrática, si las elecciones se posponían por unos seis meses y se establecían ciertas condiciones mínimas para el libre juego democrático.

Aunque la propuesta rebelde encontró considerable eco en amplios sectores sociales y políticos

del país, finalmente no pudo prosperar debido al rechazo del partido ARENA, el cual la boicoteó sin mucho disimulo, echando mano de su cómodo control sobre la Corte Suprema de Justicia y sobre la asamblea legislativa⁷. Las elecciones tuvieron lugar en la fecha prevista, el 19 de marzo. El escrutinio no presentó mayores contratiempos, habida cuenta del triunfo categórico de Cristiani en la primera vuelta. Este asumió el poder presidencial el 1 de junio.

En el intervalo comprendido entre el 19 de marzo y el 1 de junio de 1989, el FMLN planteó dos nuevas propuestas de diálogo-negociación: la primera de ellas, el 6 de abril; la otra, el 29 de mayo. En ambas, el FMLN mantuvo, de modo consistente, el contenido fundamental de su propuesta del 23 de enero.

La propuesta del 6 de abril comprendía tres bloques de acuerdos para "alcanzar una democracia real, una nueva sociedad y la paz"⁸. El primer bloque comprendía los acuerdos "para la democratización", y se refería a la discusión de las condiciones para la "realización de elecciones verdaderamente libres, limpias y democráticas para elegir presidente, asamblea constituyente y gobiernos municipales". El segundo bloque lo constituían los acuerdos "para sentar bases que permitan resolver las causas estructurales de la guerra". El contenido fundamental de este bloque se centraba en la continuidad y profundización de las reformas estructurales. El tercer bloque contemplaba diez acuerdos "para alcanzar la paz": (1) juicio y castigo a los militares responsables de crímenes "que han sido causa de guerra"; (2) disolución de los cuerpos de seguridad y formación de una nueva policía civil bajo jurisdicción del Ministerio del Interior; (3) reducción gradual del ejército a los efectivos que tenía en 1978; (4) suspensión de la ayuda militar de Estados Unidos y retiro de sus asesores militares; (5) reestructuración del sistema judicial; (6) esclarecimiento del destino de todos los desaparecidos; (7) libertad de todos los presos políticos; (8) derogación de la legislación anti-laboral; (9) enjuiciamiento de los funcionarios corruptos; (10) cese definitivo de la lucha armada.

El FMLN presentó esta propuesta en un momento en que ARENA todavía estaba eufórica por

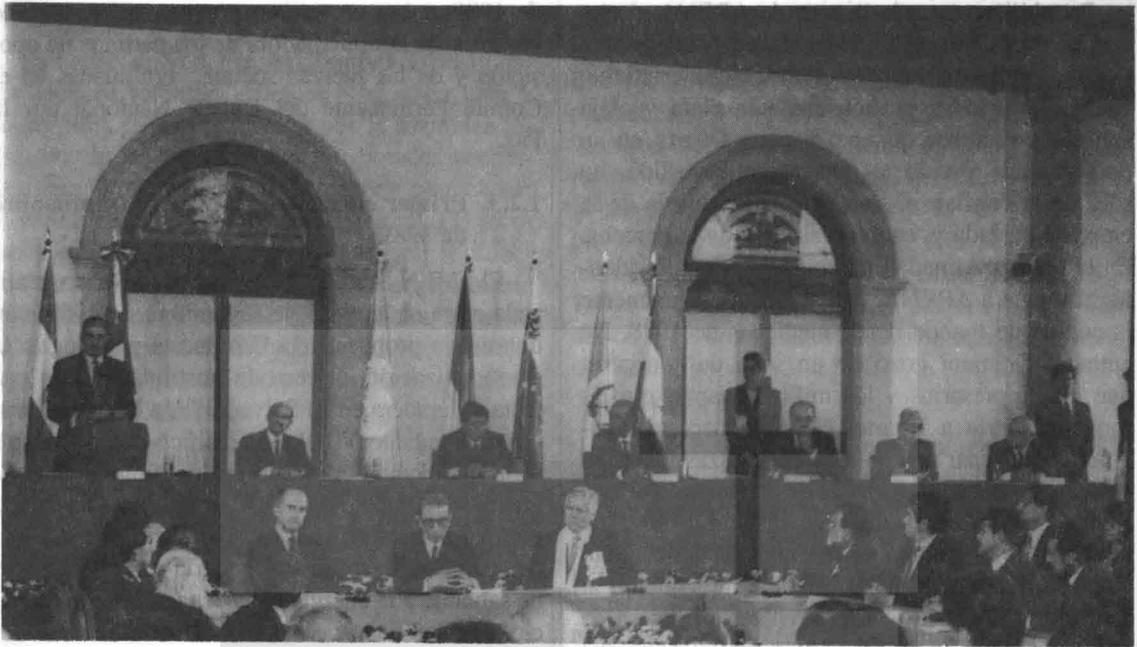
su triunfo electoral. La propuesta rebelde fue simplemente ignorada por ARENA.

Siete semanas después, el 29 de mayo, el FMLN planteó una nueva propuesta, en la cual presentaba una "plataforma de compromisos" de ambas partes con el fin de "crear condiciones al diálogo y la negociación directa"⁹. La plataforma en cuestión comprendía seis compromisos de cada parte. Los del FMLN eran los siguientes: (1) abstención de todo tipo de atentados contra "dirigentes políticos del gobierno de Cristiani"; (2) suspensión de los paros y sabotaje al transporte; (3) respeto a la integridad física de funcionarios civiles y militares; (4) suspensión de los coches bomba; (5) respeto al personal e instalaciones norteamericanas; (6) suspensión del sabotaje a la energía eléctrica y centros comerciales. En contrapartida, el FMLN exigía del gobierno: (1) juicio al mayor D'Aubuisson y a todos los implicados en el asesinato de monseñor Romero; (2) desmantelamiento de los escuadrones de la muerte y renuncia a la creación de "defensas civiles patrióticas"; (3) cese de la represión contra el movimiento popular; (4) continuidad de las reformas estructurales de la economía; (5) libertad de expresión; (6) respeto al derecho de evacuación de los lisiados de guerra del FMLN; respeto a la vida e integridad de los familiares de dirigentes del FMLN y del movimiento popular.

En vísperas de tomar posesión formal del poder ejecutivo, ARENA rechazó categóricamente la nueva propuesta rebelde. En realidad, las condiciones políticas no eran muy propicias. El FMLN presentó su propuesta en el contexto de un ostensible vacío de poder. Por un lado, el presidente Duarte se encontraba en el ocaso de su gestión administrativa y, además, él mismo agonizaba por el cáncer. Por otro lado, Cristiani ya era presidente electo, pero aún no asumía formalmente el cargo. La reanudación del proceso hubo de esperar a que Cristiani tomara posesión de la presidencia.

1.2.2. El discurso inaugural de Cristiani: la entrada de ARENA al ruedo de la negociación

Pocos esperaban que con la llegada de ARENA al poder ejecutivo, los esfuerzos de la demo-



cracia cristiana en el terreno del diálogo fueran a ser retomados. La trayectoria antidemocrática, e incluso terrorista, de ARENA, no permitía abrigar muchas esperanzas de que el partido se abriera a la búsqueda de una solución política al conflicto. La llegada de Cristiani a la presidencia, sin embargo, coincidió con una conjunción de factores nacionales e internacionales, que pronto obligarían a ARENA a retomar la negociación con el FMLN, hasta quedar atrapada por los dinamismos estructurales del proceso.

Ya el discurso protocolario con el que Cristiani inauguró su gestión, el 1 de junio de 1989, hizo gala de una mesura y moderación inauditas en un dirigente de ARENA¹⁰. Tanto en el ámbito económico-social, al afirmar que “los únicos privilegiados de nuestro gobierno serán los más pobres de los pobres”, como en el ámbito de la problemática del conflicto bélico —“Nadie en su sano juicio puede querer que esta guerra fratricida e injusta se prolongue”—, Cristiani asumió un enfoque inusual en los círculos de la derecha.

Las exigencias pragmáticas del ejercicio del poder empezaban ya a pugnar por encima del anticomunismo patológico que había caracterizado a ARENA desde su surgimiento como fuerza polí-

tica. Urgido por esas exigencias, Cristiani hubo de reconocer, al inicio mismo de su gestión administrativa, no sólo la mayor racionalidad de la solución política al conflicto, sino también, como en su momento lo hizo Duarte, la legitimidad del FMLN como parte beligerante e interlocutor necesario en la búsqueda de esa solución: “La Constitución política le ordena al presidente de la república procurar la armonía social en el país. Cumpliremos escrupulosamente ese mandato, buscando entendimientos legales y políticos con todos los sectores. El FMLN es uno de esos sectores, y buscaremos de inmediato entrar en contacto con ellos”.

Ciertamente, el planteamiento presidencial adolecía todavía del lastre ideológico típico de ARENA. Cristiani compartía el horror semántico de sus correligionarios frente a la idea de “negociar”. Admitía ya la necesidad de “dialogar”, pero todavía rehusaba hablar de “negociación”. Le parecía que la “negociación”, a diferencia del “diálogo”, implicaba necesariamente la discusión de cuotas de poder, lo cual era “inconstitucional”. En rigor, Cristiani no presentó siquiera una contrapropuesta formal de diálogo al FMLN. Con todo, expuso algunos elementos para el relanzamiento del proceso, con la condición de no vulnerar el “marco constitucional”.

Paradójicamente, la llegada de ARENA al ejecutivo abrió así posibilidades de negociación que nunca se dieron bajo la democracia cristiana. Cristiani inició su gestión con una clara ventaja sobre los recursos de que dispuso Duarte en su oportunidad: asumió la presidencia revestido, no sólo de la confianza, sino aun de la euforia de la empresa privada y, en general, de toda la derecha. En la Fuerza Armada, la "tandona", tan afín ideológicamente a ARENA, había copado virtualmente la cúpula de mando desde mediados de 1988. De entrada, Cristiani gozó de un voto de confianza que los empresarios y los militares jamás quisieron concederle a Duarte. No tuvo necesidad siquiera de diseñar una política de alianzas. Estas ya estaban sólidamente forjadas de antemano. De esta suerte, cuando en su discurso inaugural del 1 de junio de 1989 asumió el mecanismo del diálogo como la alternativa más razonable de solución al conflicto e invitó al FMLN a volver a la mesa de conversaciones, la mayoría de los detractores del diálogo hubo de callar. ¿Quién podía acusar a Cristiani de contemporizar con el marxismo por acceder a dialogar con el FMLN?

Por otro lado, sin embargo, Cristiani tampoco disponía de una cheque en blanco, como pronto lo mostrarían las disensiones que empezaron a surgir por el flanco derecho de su partido. No fue fácil para todos los fanáticos de ARENA asimilar su oferta de diálogo al FMLN. Estos sectores, aglutinados bajo la bandera de "Juan Arena", no sólo quisieron manipular el temprano asesinato del Ministro de la Presidencia, Dr. Rodríguez Porth, como pretexto para descontinuar los esfuerzos de diálogo, sino que también pidieron al mayor D'Aubuisson que retomara las riendas del partido antes de que Cristiani lo condujera al despedañero¹¹. Ciertos cafetaleros de tradición escuadronera, inclusive, reprocharon a ARENA el "haber caído en la trampa de convertirse en perfeccionador del socialismo"¹². La mayor parte de la derecha, con todo, hubo de aceptar la legitimidad del diálogo y, aún más difícil, la legitimidad del FMLN como contraparte de la negociación.

Tras una serie de tensiones, la comisión gubernamental integrada por ARENA tuvo un primer encuentro con el FMLN en México, en septiembre

de 1989, sobre un terreno previamente preparado por la labor intermediadora de los partidos de oposición y de las fuerzas sociales aglutinadas en el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz.

1.2.3. Primer encuentro en México (septiembre de 1989)

El FMLN acudió a la reunión de México, realizada entre el 13 y 15 de septiembre de 1989, con una nueva propuesta: la "Propuesta para lograr la democratización, el cese de hostilidades y la paz justa y duradera en El Salvador"¹³, a la cual el propio comandante Villalobos calificó como "la más seria que hemos esbozado en los últimos años de guerra"¹⁴. A efecto de propiciar un clima adecuado para su discusión, el FMLN anunció que a partir del 10 de septiembre suspendería sus operaciones de sabotaje a la energía eléctrica y a las comunicaciones telefónicas, así como el uso de minas terrestres y trampas explosivas cazabobos¹⁵.

La propuesta guerrillera comprendía tres bloques: concertación de un cese del fuego a más tardar el 15 de noviembre de 1989; pasos iniciales para la incorporación del FMLN a la vida política; y negociación para el cese definitivo de hostilidades y la integración total del FMLN a la vida política a más tardar el 31 de enero de 1990.

El primer bloque recogía las demandas fundamentales planteadas por el FMLN en sus anteriores propuestas: (1) reformas al sistema judicial; (2) vigencia plena de las libertades democráticas bajo la verificación de la ONU y la OEA; (3) juicio y castigo para los asesinos de monseñor Romero y para los escuadrones de la muerte; (4) profundización de las reformas estructurales de la economía; (5) autodepuración y profesionalización de la Fuerza Armada; (6) reformas a la Constitución; (7) adelanto de las elecciones legislativas y municipales de 1991; (8) mutuas garantías para la vigencia del cese del fuego.

En el segundo bloque de la propuesta, el FMLN se manifestaba dispuesto a constituirse formalmente como partido político e integrar "a la legalidad a sus dirigentes y activistas políticos, así como sus radiodifusoras y demás instrumentos de

prensa y propaganda”.

La negociación del cese definitivo de hostilidades quedaba remitida al tercer bloque, en base a cuatro puntos: (1) aprobación por la asamblea legislativa de las reformas constitucionales necesarias para implementar las demandas planteadas; (2) reestructuración del sistema electoral; (3) reconocimiento de un sólo ejército nacional y reducción gradual del mismo a los límites estrictamente necesarios para la defensa de la soberanía nacional; (4) conversión de la ayuda militar norteamericana en un “fondo de ayuda para la recuperación socio-económica del país”.

A nivel operativo, es destacable que ya en aquella propuesta el FMLN proponía que las rondas de negociación se efectuaran por lo menos cada treinta días y que a ellas asistieran observadores de la ONU y de la OEA.

El FMLN acudió con una gran flexibilidad al encuentro de México. El propio Villalobos manifestó que “estamos dispuestos a pasar del diálogo a la negociación estratégica para poner fin a la guerra en un corto plazo”¹⁶; e incluso señaló que el FMLN ya no exigía la integración de los dos ejércitos y tampoco estaba sediento de venganza contra los militares, sino sólo demandaba la autodepuración de la Fuerza Armada. También aseguró que “no estamos pidiendo al gobierno que se salga de donde está, no le pedimos al gobierno que abandone la legitimidad que dicen haber obtenido en las elecciones”¹⁷.

Esa flexibilidad no obstó, sin embargo, para que el FMLN planteara con firmeza el problema de la Fuerza Armada. De hecho, los puntos más difíciles de la propuesta que llevó a México en dicha ocasión fueron los relativos a las “medidas de autodepuración y profesionalización de la Fuerza Armada que permitan abrir espacios reales de la democratización del país” (apartado I, inciso e), la reducción del ejército al tamaño “estrictamente necesario para la defensa de la soberanía nacional” y la “disolución de los cuerpos de seguridad y formación de uno solo bajo mando civil” (apartado III, inciso c).

La ronda negociadora no alcanzó ningún consenso en cuestiones de fondo, pero sí arrojó algu-

nos acuerdos operativos. El 15 de septiembre, al término del encuentro, ambas delegaciones suscribieron el “Acuerdo de México”, en el cual se comprometieron a impulsar un proceso de diálogo de “carácter permanente, máxima seriedad, garantías recíprocas y ritmos de trabajo que correspondan a la urgencia que tiene el logro de la paz”¹⁸. Al propio tiempo, acordaron realizar una próxima reunión de diálogo en San José de Costa Rica, el 16 y 17 de octubre siguiente, para discutir la cuestión del cese de hostilidades. También acordaron invitar a dicha reunión a la ONU y a la OEA, en calidad de testigos.

El encuentro de México de septiembre de 1989 constituyó un hito importante tanto para reiniciar el proceso en términos operativos, como para desbloquear muchos prejuicios recíprocos entre los interlocutores directos y de parte de otras fuerzas sociales y políticas del país. Por vez primera en toda la guerra, ARENA y el FMLN, en su calidad de vanguardias de dos proyectos políticos aparentemente irreconciliables, discutían *vis a vis* la posibilidad de una solución dialogada al conflicto. El propio Ministro de Justicia y jefe de la comisión gubernamental, Oscar Santamaría, comentó que el Acuerdo suscrito ayudaría “a cambiar bastante el patrón mental de muchas personas” que aún se oponían al diálogo en El Salvador¹⁹. Por su parte, el comandante Joaquín Villalobos subrayó que “no hay lugar para que la guerra continúe... el que quiera continuarla se ha quedado en el pasado”²⁰. El comandante Shafick Handal expresó que “el FMLN aspira a que 1990 sea el año de la finalización definitiva de la guerra, del cese de las hostilidades y la entrada de nuestra patria en una etapa nueva, cualitativamente superior de su historia”²¹.

1.2.4. Nueva ruptura del proceso tras la reunión de Costa Rica (octubre de 1989)

El optimismo del Ministro de Justicia sobre el presunto cambio de “patrones mentales” de los opositores del diálogo todavía no tenía demasiado fundamento *in re* a esa altura del proceso. Apenas concluida la reunión de México, mientras el país era azotado por una creciente ola de violencia política, la atmósfera de la negociación empezó a enrarecerse de nuevo con los reparos constituciona-

listas de las cúpulas empresariales²² y de la derecha política, incluido el propio Cristiani²³.

Aun así, el programado encuentro de San José tuvo lugar en la fecha prevista, entre el 16 y 18 de octubre de 1989. Por vez primera, la comisión gubernamental contó con representación formal de la Fuerza Armada; para esta tarea, el Alto Mando designó a los coroneles Mauricio Vargas y Dionisio Ismael Machuca. Al encuentro acudieron también monseñor Revelo y monseñor Rosa Chávez, como observadores de la conferencia episcopal; monseñor Vicente Juan Segura, como delegado del Vaticano; y Alvaro de Soto y Ricardo Djivoge, como representantes de los secretarios generales de la ONU y de la OEA, respectivamente.

El FMLN llevó a Costa Rica seis paquetes de propuestas, sobre: (1) reformas a la Constitución política; (2) medidas para la autodepuración y profesionalización de la Fuerza Armada; (3) medidas para el cese de la represión y la vigencia plena de las libertades democráticas; (4) proyecto de acuerdo para el inicio de las reformas al sistema judicial; (5) medidas económicas transitorias para desactivar la confrontación política y social y (6) propuesta de acuerdo para el cese del fuego.

Según lo acordado previamente, el tema a tratar sería el del cese del fuego, cuya discusión pronto mostró las irreconciliables posturas de las partes. El gobierno demandaba un "cese de hostilidades completo" a partir del 18 de octubre de 1989, y la desmovilización del FMLN a más tardar el 15 de enero de 1990. Por su parte, el FMLN mantuvo su planteamiento de que el cese del fuego era sólo un paso previo para el cese definitivo de hostilidades, y que éste estaba vinculado a acuerdos que garantizaran un efectivo proceso de democratización en El Salvador.

Con todo, al igual que ocurriera en la reunión anterior en México, la principal piedra de contradicción fue nuevamente el planteamiento del FMLN sobre la Fuerza Armada. En relación a este punto, el FMLN explicitó que "el principal problema a resolver es el de la existencia de grupos

hegemónicos en la Fuerza Armada, que han desarrollado grandes intereses económicos y políticos alrededor de la guerra, a partir de lo cual bloquean la posibilidad de lograr un acuerdo negociado que lleve a la paz"²⁴. Concretamente, el FMLN se refería a la argolla de poder forjada por los oficiales de alta pertenecientes a la 35ª promoción de la Escuela Militar, egresados en 1966, conocida como la "tandona"²⁵.

En términos operativos, el FMLN planteaba cuatro demandas básicas: (a) pasar a retiro a la "tandona", así como a los generales Larios y Bustillo; (b) designar en los cargos del Ministro de Defensa y de los dos viceministros, así como de los directores de los cuerpos de seguridad, a civiles nombrados por consenso de todos los sectores del país; (c) una vez desarticulada la "tandona", proceder a la autodepuración del ejército mediante el mecanismo de asamblea general de la Fuerza Armada; (d) transformar la Escuela Militar en universidad militar "en la que los cadetes estudien una carrera científica, humanística o técnica a la par de su formación militar".

El antagonismo de los planteamientos alcanzó tal acritud que sólo por la oportuna intervención del presidente Oscar Arias el encuentro cristalizó a duras penas en un precario acuerdo para una próxima reunión, a realizarse en Caracas, los días 20 y 21 de noviembre, y poder mantener a flote el diálogo.

Esa programada reunión ya no tendría lugar. El paquete de demandas que el FMLN llevó a San José en lo tocante a la depuración y reestructuración de la Fuerza Armada desató las iras del ejército. El 20 de octubre de 1989, el Ministro de Defensa, acompañado del Estado Mayor y de todos los comandantes del país, calificó de "absurda, ridícula e imposible" la propuesta guerrillera²⁶. Dos días después, el propio Cristiani manifestó que "en ningún momento" aceptaría que "un grupo minoritario pretenda dar órdenes de cambiar la Corte Suprema de Justicia y de reestructurar la Fuerza Armada. Todas esas cosas absurdas tienen que salir

La parte principal de los acuerdos de paz se refiere al tema de la Fuerza Armada, el "nudo gordiano" que mantuvo entrampadas las posibilidades de avance...

de la agenda del FMLN si en realidad quieren la paz²⁷. A su vez, el FMLN replicó que "sin que se depure el ejército de asesinos y corruptos no hay posibilidad de democracia y sin democracia no puede haber paz"²⁸.

El 31 de octubre siguiente, la sede de la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS) fue destruida por un devastador atentado dinamitero, en el cual murieron diez dirigentes sindicales, entre ellos Febe Elizabeth Velázquez, y quedaron heridas al menos treinticinco personas más. A raíz de dicho atentado, el diálogo quedó virtualmente roto. La ofensiva militar impulsada por el FMLN a partir del 11 de noviembre siguiente no hizo sino asestar el tiro de gracia a un proceso que ya para entonces estaba herido de muerte por la intransigencia del gobierno y de la Fuerza Armada.

1.2.5. Reinicio del proceso en Ginebra bajo la mediación de la ONU (4 de abril de 1990)

Paradójicamente, los acontecimientos de no-

viembre de 1989, a la vez que crisparon los ánimos de ciertos sectores contra la solución negociada del conflicto, por otra parte reforzaron la necesidad histórica del diálogo al corroborar la inviabilidad de una salida militar y el fracaso de la política norteamericana en su cacareado propósito de formar un ejército profesional y respetuoso de los derechos humanos.

Paralelamente, a partir de la cumbre de presidentes centroamericanos realizada en San Isidro Coronado, Costa Rica, en diciembre de 1989, se empieza a gestar un nuevo escenario regional que, a la postre, reforzaría los dinamismos estructurales de la negociación, a despecho de la solidaridad primaria mostrada por los mandatarios del área al gobierno de Cristiani.

En la declaración final de la cumbre, éstos expresaron su "apoyo decidido" al gobierno salvadoreño a la vez que demandaron "en forma enérgica al FMLN que renuncie públicamente a todo tipo de acción violenta que afecte directa o indirectamente a la población civil"²⁹. Asimismo, recomendaron a la Comisión Internacional de Apoyo y Ve-



rificación (CIAV) iniciar acciones para la desmovilización del FMLN e instaron a la ONUCA a acelerar sus actividades para evitar el suministro de armas al FMLN. Con todo, la declaración tenía un punto importante rescatable: su solicitud al secretario general de la ONU para que mediara para la reanudación de las conversaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN.

El FMLN no dejó pasar la oportunidad para ganarle la iniciativa diplomática al gobierno. El 11 de enero de 1990, la comandancia general propuso a Cristiani concertar una reunión dentro de los próximos treinta días, con la mediación de Javier Pérez de Cuéllar, para discutir la reanudación de las negociaciones. El mismo día, una delegación del FMLN se reunió en Nueva York con Alvaro de Soto, asistente de Pérez de Cuéllar. Al día siguiente, el propio Pérez de Cuéllar respondió afirmativamente a la solicitud de mediación del FMLN. Por parte del gobierno, a finales del mismo mes, al reunirse con Pérez de Cuéllar en Nueva York, Cristiani le solicitó también formalmente su mediación. El proceso de diálogo empezó nuevamente a desempantanarse, en el contexto de un nuevo horizonte nacional e internacional.

Ya a mediados de enero de 1990, en un mensaje enviado a la Conferencia Episcopal de El Salvador (CEDES), el FMLN expresaba que "ahora existen más posibilidades que nunca de alcanzar una solución negociada al conflicto de El Salvador"³⁰. Por su parte, el 24 de enero, en una audiencia ante el comité de asuntos exteriores de la Cámara de Representantes, el subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, Bernard Aronson, afirmaba: "ha llegado el momento de poner fin a la matanza en El Salvador. Ha llegado el momento de ponerle fin a la guerra"³¹. Dos meses después, el 22 de marzo, Aronson reiteró que nunca las perspectivas habían sido mejores para lograr una solución negociada al conflicto en El Salvador³².

A todo lo largo de febrero y marzo de 1990, el Dr. Alvaro de Soto desplegó una intensa agenda de consultas entre las partes, secundado informalmente por el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez. A finales del mes de marzo, las partes acordaron reiniciar el diálogo en Ginebra.

Al igual que lo hiciera con el encuentro de México, en septiembre de 1989, el FMLN puso en vigencia, a partir del 16 de marzo, varias medidas unilaterales encaminadas a favorecer la distensión de la atmósfera del diálogo. Tales medidas comprendían la suspensión del sabotaje al transporte público, a establecimientos comerciales y a la infraestructura telefónica, y el cese de atentados contra funcionarios públicos y familiares de militares.

La reunión de Ginebra tuvo lugar el 4 de abril de 1990. En rigor, no constituyó formalmente un encuentro entre la comisión gubernamental y el FMLN, ni tampoco se abordaron en la reunión los puntos que habían quedado pendientes para la abortada cita de Caracas, en noviembre de 1989, pero el acuerdo suscrito por ambas partes inauguró una etapa decisiva del proceso³³.

En su núcleo fundamental, el Acuerdo de Ginebra fue planteado en los términos del FMLN más que en los del gobierno. Los objetivos del proceso y su mecanismo de verificación; el logro de "acuerdos políticos" como un paso previo para la concertación del cese del fuego; la mediación del secretario general de la ONU; la integración de comisiones de alto nivel plenamente facultadas para concertar acuerdos y el reconocimiento del aporte que los partidos políticos y las organizaciones sociales podían dar a la paz, constituían todos ellos puntos que el FMLN había planteado desde hacía mucho en sus propuestas de diálogo.

Por otra parte, significativamente, al referirse al proceso salvadoreño, el secretario general de la ONU no lo caracterizó en términos de "diálogo", sino de "negociación": "vía de la negociación", "curso de la negociación", "proceso de negociación". Oficialmente, el gobierno salvadoreño tuvo que aceptar, por fin, "negociar" con el FMLN, en el marco de un compromiso formal ante el secretario general de la ONU como auspiciador de la negociación, y de la sujeción de ésta a la aprobación última del Consejo de Seguridad.

La reunión de Ginebra no sólo inauguró una nueva etapa del proceso de negociaciones. Vista *a posteriori*, parece claro que, sólo a partir de ella, la negociación adquirió por vez primera reales ga-

rantías de continuidad e irreversibilidad.

1.2.6. La agenda de Caracas (mayo de 1990)

El relanzamiento del proceso generó una inusitada atmósfera de optimismo entre todas las partes involucradas en la negociación. Con ocasión de la suscripción del Acuerdo de Ginebra, el comandante Shafick Handal comentó que "el marco internacional y la mediación de la ONU hacen confiable esperar un proceso serio que permita llegar a la paz"³⁴. El propio presidente Cristiani, en un artículo personal publicado el 27 de abril, en el *Washington Post*, comentó que "nunca ha habido mejores perspectivas" para un acuerdo de paz³⁵. El 7 de mayo, al llegar a San José para asistir a la asunción presidencial de Calderón Fournier, Cristiani reiteró que "nunca hemos visto unas condiciones como las actuales"³⁶. El 28 de mayo, anunció que el año que iba entre el 1 de junio de 1990 al 31 de mayo de 1991 sería denominado "Año de la paz en El Salvador"³⁷. Incluso el mediador de la ONU, Alvaro de Soto, normalmente lacónico al valorar el curso de las negociaciones, comentó que "las circunstancias nacionales como internacionales son tal vez lo más propicias que han sido nunca para el éxito del proceso de negociación"³⁸.

A la reunión de Ginebra siguió un encuentro en las instalaciones del Instituto de Estudios Avanzados, en las cercanías de Caracas (Venezuela), entre el 16 y 21 de mayo de 1990, para precisar la agenda y el calendario de las negociaciones.

Ya en la primera jornada de conversaciones empezaron a surgir discrepancias de consideración entre las partes. El propósito del gobierno era conseguir a las inmediatas un cese del fuego para luego discutir las propuestas del FMLN sobre la democratización del país. El FMLN, por su parte, reiteró que el cese del fuego sólo podía ser resultado de acuerdos políticos previos que empezaran a sentar las bases de tal democratización, tal como se había acordado en Ginebra.

Finalmente, se impuso el planteamiento del FMLN, según consta en la agenda general y calendario del proceso completo de negociación, suscritos al término del encuentro, el 21 de mayo³⁹. De acuerdo a dicho documento, "el objetivo inicial

será el de lograr acuerdos políticos para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete a la población civil, lo que deberá ser verificado por las Naciones Unidas sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad de este organismo" Según el cronograma aprobado, dicho objetivo tendría que ser alcanzado antes de mediados de septiembre de 1990, pero, para lograrlo, las partes acordaron evacuar previamente varios temas en el siguiente orden: (a) fuerzas armadas; (b) derechos humanos; (c) sistema judicial; (d) sistema electoral; (e) reforma constitucional; (f) problema económico y social; (g) verificación por las Naciones Unidas de estos acuerdos.

Las partes eludieron "fijar una fecha perentoria" para el cese definitivo de hostilidades, dado que "ésta dependería de factores que no es posible ponderar desde ahora, tales como la profundidad y los alcances de los acuerdos políticos que son materia de negociación". No obstante, convinieron en que "la conclusión del proceso debería formularse no en términos de fecha, sino en función de un cierto número de meses contados a partir de la conclusión del objetivo inicial que podría oscilar entre los dos y los seis meses".

1.2.7. Nuevo *impasse* a partir de Oaxtepec (junio de 1990)

En la reunión de Oaxtepec (México), realizada entre el 19 y el 25 de junio de 1990, las partes entraron de lleno a la discusión de la agenda de Caracas. El primer punto de ésta, el tema de la Fuerza Armada, que ya se había constituido en motivo de discordias en las reuniones de México y Costa Rica, en el segundo semestre de 1989, se evidenció con toda claridad como el nudo gordiano de la negociación. A la ronda de Oaxtepec siguieron tres encuentros más en San José (20-26 de julio, 17-22 de agosto y 13-18 de septiembre de 1990). En todos ellos, la piedra de tropiezo siguió siendo el tema de la Fuerza Armada.

La comisión gubernamental llevó a la reunión de julio una propuesta sobre el "Papel de la Fuerza Armada dentro del sistema democrático". Dicha propuesta, consistente en treinta y tres puntos, constituyó la primera iniciativa mínimamente articulada que sobre ese problema presentaba el

Obviamente, lo obtenido por el FMLN al término de la negociación no es el óptimo al que aspiraba pero, en conjunto, constituye un logro político considerable.

gobierno en todo lo que iba de la negociación. El documento expresó la subordinación del gobierno a los intereses de la Fuerza Armada, antes que una voluntad real de resolver el ingente problema del militarismo en El Salvador. La ronda sólo pudo ser salvada gracias al documento sobre derechos humanos que el mediador de la ONU, Alvaro de Soto, propuso a las partes, y que cristalizó en el llamado "Acuerdo de San José sobre derechos humanos"⁴⁰.

A la reunión siguiente, realizada entre el 17 y el 22 de agosto, el FMLN llevó una "Propuesta para desmontar el militarismo, alcanzar el cese de fuego y avanzar a la democracia sin armas", también conocida como de "Los 18 puntos"⁴¹. En ella, el FMLN sintetizaba el contenido fundamental de sus propuestas anteriores sobre el tema de la Fuerza Armada, si bien añadía como objetivo último de la desmilitarización de la sociedad, la desaparición de ambos ejércitos. El gobierno mantuvo su posición de reformar la institución castrense a través de medidas formales y mecanismos administrativos que no iban a las raíces del problema.

Igual suerte corrió la reunión de septiembre. Los plazos previstos en la agenda de Caracas, no obstante su flexibilidad, quedaron sobregirados por la lentitud del proceso, atascado en el problema de la Fuerza Armada.

1.2.8. Adopción de una nueva mecánica (octubre de 1990)

A la vista del *impasse* de las negociaciones, el mediador de la ONU se vio obligado a convocar a un encuentro de urgencia, el cual se efectuó en México, entre el 29 y el 31 de octubre de 1990, con el propósito de acordar una mecánica que agilizara la discusión de los temas y facilitara la toma de acuerdos. En la misma ocasión, De Soto entregó a las partes un documento de trabajo sobre el tema de la Fuerza Armada, como un borrador de propuesta para la adopción de acuerdos políticos conducentes al cese del fuego. El proceso en-

tró entonces en una nueva fase, de conversaciones más privadas, pero presuntamente también más ágiles.

Por otro lado, a partir del último bimestre de 1990, conforme se aproximaba la nueva coyuntura electoral de cara a los comicios legislativos y municipales de marzo de 1991, el proceso de negociación empezó a imbricarse cada vez más con los preparativos electorales.

El comienzo de 1991 atrapó al FMLN con muy estrechos márgenes de maniobra, debido al "incidente de los misiles", que tuvo que devolver al ejército sandinista, y a la indignación que suscitó en el gobierno de Bush el derribo del helicóptero norteamericano en Lolotique (San Miguel) y el subsiguiente asesinato de dos de sus tripulantes, el teniente coronel David J. Pickett y el cabo mecánico Earnes Dawson⁴². Ambos incidentes sirvieron de pretexto al presidente Bush para anunciar su decisión de descongelar los 42.5 millones de dólares de ayuda al ejército salvadoreño, que el Congreso había ordenado retener pocas semanas antes.

No obstante ello, el proceso de negociación experimentó una relativa reactivación, merced a la nueva mecánica de conversaciones acordada en México y, sobre todo, gracias a la presión ejercida por la comunidad internacional en favor de una salida negociada al conflicto. Ya el 4 de enero de 1991, el secretario de Estado norteamericano, James Baker, y el canciller soviético, Eduard Shevardnadze, enviaron al secretario general de la ONU una misiva en la cual le reiteraban su apoyo a su gestión mediadora en el proceso de negociación salvadoreño "según los acuerdos de Ginebra y de Caracas"⁴³. Una semana después, también los mandatarios de México y Centroamérica, reunidos en Tuxtla Gutiérrez (Chiapas, México), reiteraron su respaldo al papel mediador de la ONU en el conflicto salvadoreño⁴⁴. A diferencia de lo ocurrido en la cumbre de mandatarios centroamericanos en Puntarenas (diciembre 1990), en Tuxtla no surgió ninguna condena al FMLN. Aunque Cristiani



intentó forzar una resolución en tal sentido, como lo logró en Puntarenas, el gobierno mexicano lo disuadió de tal despropósito.

En ese contexto, entre el 3 y 5 de enero de 1991 tuvo lugar una nueva ronda negociadora en México, bajo la nueva mecánica propuesta por De Soto, a finales de octubre de 1990. A dicho encuentro siguieron dos reuniones más, otra vez en México, entre el 1 y 2 de febrero, y luego en Costa Rica, entre el 19 y 20 del mismo mes.

La propia coyuntura electoral del primer trimestre de 1991 quedó sobredeterminada por los dinamismos de la negociación.

Si bien las elecciones del 10 de marzo se realizaron en un contexto de guerra —al igual que las seis rondas electorales precedentes, habidas desde 1982— por otra parte presentaban varias novedades cualitativas: por vez primera, en catorce años, estarían nuevamente representadas todas las opciones ideológicas en la palestra electoral, desde la extrema derecha (ARENA) hasta el marxismo (UDN), pasando por la democracia cristiana (PDC) y la social-democracia (Convergencia Democrática). Por vez primera, desde el inicio abierto del conflicto bélico, el FMLN se abstuvo de boicotear militarmente las votaciones, e incluso decretó una tregua unilateral a nivel nacional (aun

cuando, de hecho, opuso dificultades a los comicios en una veintena de municipios).

A su vez, el mayor pluralismo relativo del espectro electoral, aunado a la presencia más decidida de la izquierda y al relativo cambio de actitud del FMLN frente a las elecciones, determinaron una tercera novedad cualitativa del evento electoral: por primera vez, en más de una década de guerra, las elecciones se realizaban no sólo en un contexto de negociación, sino que abrían la posibilidad de constituirse ellas mismas en un espacio para hacer avanzar la solución negociada del conflicto⁴⁵.

A la postre, los comicios no lograron sobrepasar los límites impuestos por el contexto de guerra y represión en que se desarrollaron, debido a las irregularidades formales que plagaron la campaña electoral desde sus inicios hasta el escrutinio y, sobre todo, debido a las innumerables amenazas, abusos de autoridad, medidas intimidatorias e incluso ataques físicos de efectivos militares y paramilitares contra los correligionarios, cuadros políticos e instalaciones de la oposición, pero mostraron en todo caso la falsedad de la presunta contraposición entre elecciones y negociación⁴⁶.

Menos de una semana después de las votaciones, el FMLN presentó en Managua, en el contexto de la reunión San José VII, una nueva propuesta de cese del fuego "bilateral, concertado y verificado", a partir del 30 de mayo de 1991. Aunque, en un primer momento, el gobierno salvadoreño desdijo la propuesta, ambas partes concertaron una breve reunión metodológica en México, el 21 de marzo, para discutir la mecánica de un encuentro en que se abordaran los temas del cese del fuego, la Fuerza Armada y las reformas constitucionales. Fue así como se convino en tener una nueva ronda negociadora en México, a partir del 4 de abril, fecha del primer aniversario del Acuerdo de Ginebra.

1.2.9. Acuerdos sobre reformas constitucionales (México, abril de 1991)

En principio, tres eran los temas básicos que se discutirían en el encuentro de México: el cese del fuego, la depuración y reestructuración de la Fuer-

za Armada y las reformas constitucionales. Al final, debido a la intransigencia gubernamental sobre las cuestiones concernientes a los dos primeros temas, y al plazo perentorio que enfrentaba la cuestión de las reformas constitucionales, se optó por priorizar la discusión de este tema.

Lo del "plazo perentorio" se refería al hecho de que, si el gobierno y el FMLN no alcanzaban acuerdos sobre la reforma constitucional antes de que la asamblea legislativa cediera sus puestos a la nueva asamblea que tomaría posesión el 1 de mayo de 1991, la ratificación de las reformas, que eventualmente se acordaran después de esa fecha, tendría que esperar por lo menos tres años más, hasta que la asamblea que tomara posesión en 1994 las ratificara, de acuerdo al mecanismo de reforma constitucional estipulado por el artículo 248 de la Carta Magna.

A la vista de esa dificultad, el FMLN proponía reformar precisamente el artículo 248, para que la nueva asamblea legislativa ratificara dicha reforma al tomar posesión; y discutir ulteriormente, con más calma y ponderación, las reformas puntuales a la Constitución que fuesen necesarias. El gobierno rechazó la propuesta, manteniendo que la única alternativa consistía en tener listos antes del 30 de abril de 1991 todas las reformas puntuales, para proceder a su aprobación por la vía de dos legislaturas sucesivas, como lo contemplaba el artículo 248.

El FMLN había estado trabajando el tema constitucional desde bastante tiempo atrás, a diferencia del gobierno, que abordó el problema con sus típicas improvisaciones. Ya en su "Propuesta para lograr la democratización, el cese de hostilidades y la paz justa y duradera en El Salvador", del 11 de septiembre de 1989⁴⁷, el FMLN había planteado explícitamente la necesidad de modificar la Constitución para viabilizar los acuerdos políticos de la negociación. Un mes después, en la reunión de Costa Rica, en octubre de 1989, había sugerido modificaciones detalladas a 31 artículos de la Constitución.

Paralelamente a las discusiones, la derecha desató una virulenta campaña, que fue desde el rechazo histórico a cualquier tipo de reforma consti-

tucional, manifestado por la Cruzada Pro Paz y Trabajo, el Frente Femenino Salvadoreño, *El Diario de Hoy* y nuevos cascarones fantasmas como el Frente Unido Nacional, hasta las posturas más matizadas de las cúpulas empresariales (ANEP, ASI, Cámara de Comercio e Industria), las cuales rechazaban la reforma del artículo 248, pero se mostraban abiertas a la reforma eventual de aspectos puntuales de la Constitución.

Desde que Cristiani reiniciara el diálogo con el FMLN, en el segundo semestre de 1989, la derecha había seguido con recelo lo que le parecía demasiada condescendencia del mandatario con la "subversión", pero no se había atrevido a cuestionar frontalmente el proceder del ejecutivo, exceptuadas las críticas alucinantes, externadas desde las trincheras de *El Diario de Hoy*. La polémica sobre las reformas constitucionales, sin embargo, sacó a relucir una vez más el extremismo inaudito de la derecha salvadoreña, tan primitivo y visceral como lo fuera en los momentos más virulentos de la lucha oligárquica contra el proyecto de transformación agraria que intentó impulsar el gobierno del coronel Molina a mediados de la década de 1970. La sola mención de la necesidad de reformar el artículo 248 sacudió el avispero de los "constitucionalistas", como no se veía desde que Duarte se decidiera a dialogar con el FMLN; el propio presidente de la asamblea legislativa, Ricardo Alvarenga Valdivieso, aseguró sin ambages que no firmaría ninguna iniciativa de ley para modificar la Constitución⁴⁸.

Por su parte, en un esfuerzo para favorecer el logro de acuerdos, el FMLN renunció a su demanda de reforma del artículo 248, y aceptó la propuesta gubernamental de hacerle modificaciones puntuales a la Constitución. El paquete original de reformas constitucionales con que el FMLN había acudido a la ronda, el cual estaba organizado en trece puntos⁴⁹, quedó reformulado en cuatro bloques fundamentales:

- (1) Sobre el tema de la *Fuerza Armada*, el FMLN demandó: (a) definición de sus atribuciones, limitando sus funciones a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad del territorio, y constitución de una Policía Nacional Civil; (b) prohibición expresa de cuerpos parami-

litares de cualquier índole; (c) fortalecimiento de las atribuciones del presidente para nombrar y remover a todos los ministros y viceministros de Estado, así como a los jefes de los cuerpos de defensa, seguridad pública e inteligencia; (d) reforma de los ordinales 11 y 12 del artículo 168, para evitar que la Fuerza Armada se arrogue funciones ajenas a su naturaleza; (e) fijación del número de efectivos de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil; (f) derogación del Capítulo VIII del Título VI, ya que era una aberración insostenible la ubicación de la Fuerza Armada como un "órgano de gobierno" separado del "Órgano Ejecutivo"; y derogación del artículo 38, que se prestaba también a aberraciones jurídicas de graves consecuencias políticas.

- (2) Sobre el *sistema judicial*, propuso: (a) reforma de los artículos 173 y 174 para dar paso a la figura de una Corte Suprema de Justicia imparcial, independiente y apolítica; y (b) reforma del artículo 192 para asegurar una designación pluralista del Fiscal General.
- (3) Sobre el *sistema electoral*: (a) reforma de los artículos 77 y 79 para asegurar la limpieza del registro electoral y la mejor regulación de la representación proporcional de acuerdo a los porcentajes nacionales de votos obtenidos por cada partido. Representación proporcional aplicable a concejos municipales con más de cuatro regidores; y (b) creación de un Tribunal Supremo Electoral, que sea la suprema autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral y se integre de manera que ningún partido o coalición de partidos pueda controlar sus decisiones.
- (4) Sobre *soberanía y participación popular*: (a) reforma del artículo 83, para establecer con toda claridad que la soberanía reside en el pueblo; y (b) ampliación y regulación del ámbito de aplicación del recurso de "consulta popular" establecido por la Constitución.

Sin embargo, aun después de que el FMLN aceptó la propuesta de reformas puntuales, el gobierno no cedió en su intransigencia. Tan grave parecía la crisis, que el propio Alvaro de Soto tuvo

que viajar de urgencia a El Salvador para ver si, hablando personalmente con Cristiani, podía lograr que el gobierno flexibilizara su posición.

En ese contexto, el 8 de abril, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas norteamericanas, general Colin Powell, realizó una breve escala en San Salvador para "reafirmar el apoyo de Estados Unidos a una solución negociada al conflicto y su compromiso con este gobierno democráticamente electo", según un comunicado de la embajada³⁰. Cuatro días después, también el subsecretario Bernard Aronson efectuó una breve visita al país, para reafirmar a Cristiani "el indudable apoyo del gobierno de los Estados Unidos a una solución negociada al conflicto salvadoreño"³¹. Pese al hermetismo que rodeó la visita de Aronson, una lectura *a posteriori* de los eventos podría descubrir en ella el primer signo público de un aparente giro en la postura del Departamento de Estado norteamericano frente al proceso de negociación, que algunos meses después, con ocasión de las rondas realizadas en Nueva York, en septiembre y diciembre de 1991, se traduciría en un factor decisivo para definir la suerte de las negociaciones.

Por fin, la noche del sábado 27 de abril, las delegaciones suscribieron un paquete de tres bloques de acuerdos: los "Acuerdos de México" propiamente dichos; un anteproyecto de reformas constitucionales, consistente en veinticuatro artículos y tres disposiciones transitorias en las áreas de Fuerza Armada, sistema judicial, derechos humanos y sistema electoral; y un documento sobre "Acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional"³².

El 29 de abril, la asamblea realizó una sesión extraordinaria para aprobar el proyecto de reformas. La sesión concluyó en la madrugada del 30 de abril. La bancada de ARENA acuerpó la iniciativa, con excepción de dos diputados: Carmen Elena Calderón de Escalón, hermana del presidente del partido y alcalde de San Salvador, Armando

Calderón Sol; y Ricardo Alvarenga Valdivieso, presidente de la asamblea. En cambio, ambos acuerparon solidariamente la moción de sus compañeros de fracción para reintroducir en la Constitución la pena de muerte.

Aun así, la aprobación de las reformas todavía enfrentó dificultades adicionales de última hora, debido a que el paquete aprobado no fue exactamente el mismo que se había convenido en México, lo cual enardeció al FMLN y motivó una nueva sesión de reformas en la noche del 30 de abril.

Los "Acuerdos de México" apenas afectaron algunos puntos de la superestructura jurídico-política del país, y ello en el supuesto de que las reformas constitucionales serían ulteriormente ratificadas por la nueva asamblea legislativa. La espinosa cuestión de la reestructuración y depuración de la Fuerza Armada, así como la problemática del cese del fuego, quedaron pendientes. Con todo, constituyeron una importante victoria política de los sectores democráticos del país frente a la derecha, la cual, en adelante, ya no podría esgrimir la Constitución como pretexto para obstaculizar el logro de la paz. Asimismo, establecieron bases legales provisionales para avanzar eventualmente hacia acuerdos políticos más sustanciales que viabilizaran el cese definitivo del conflicto³³.

1.2.10. De los Acuerdos de México a la ronda de Nueva York I

A la prolongada ronda de México siguió una nueva jornada negociadora en Caraballeda (Venezuela), entre el 25 de mayo y el 2 de junio y, a continuación, otra ronda más en Querétaro (México), entre el 16 y el 22 de junio.

Pese a los magros resultados de la reunión de Caraballeda, la cual se atacó nuevamente en el problema de la Fuerza Armada, a partir de la ronda de Querétaro nuevos vientos de optimismo soplaron al interior de la mesa de negociaciones, al punto que los propios comandantes guerrilleros retomaron la expectativa de que 1991 fuera "el

La erupción de una crisis estructural, cuyas raíces últimas se encuentran en la situación de miseria y opresión en que ha vivido secularmente la mayoría del pueblo salvadoreño.

año de la paz.”

Tanto las partes como el mediador aducían que la negociación había llegado a una etapa en que la naturaleza interdependiente de los temas impedía desglosar aspectos y producir acuerdos aislados. Los consensos parciales que se iban obteniendo pasaban a la “congeladora”, en espera de alcanzar un acuerdo global que pudiera hacerse público. Tal como lo intentó explicar la comandante Ana Guadalupe Martínez, a mediados de junio: “la base está. Estamos de acuerdo en que hay que reestructurar la Fuerza Armada, que hay que crear una nueva policía, controlada por el poder civil, y que se debe investigar los casos más flagrantes de violaciones a los derechos humanos. El problema es el cómo. Lo que nos hace falta acordar es cómo se va a hacer todo eso”⁵⁴.

Ese “cómo” operativo al cual hacía referencia Ana Guadalupe Martínez no consistía fundamentalmente en un problema técnico, sino político. El mediador De Soto lo planteó con toda claridad al inicio del breve encuentro preparatorio que tuvo lugar en ciudad de México, entre el 9 y el 11 de julio siguiente: “hemos hecho virtualmente todo lo posible en términos de trabajos preparatorios téc-

nicos... Lo que se precisan son decisiones políticas”⁵⁵.

El compromiso de confidencialidad impedía al mediador identificar con nombres y apellidos a los sectores que obstaculizaban esas “decisiones políticas”. En realidad, no era necesario que los revelara. La rabiosa campaña propagandística orquestada por dichos sectores contra la negociación los delataba.

El 20 de mayo de 1991, mediante la resolución 693, los quince miembros del Consejo de Seguridad de la ONU aprobaron por unanimidad —previa reticencia de Estados Unidos y Gran Bretaña— la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). El 26 de julio siguiente, ONUSAL fue instalada oficialmente. El solo anuncio del envío de la misión desató una rabiosa campaña de la ultraderecha. Mientras el director de *El Diario de Hoy* despotricaba contra los “burócratas comunistoides de las Naciones Unidas”, alegando que “nada tienen que hacer la ONU y el Consejo de Seguridad en el caso de El Salvador”⁵⁶, un escuadrón autodenominado Frente Anticomunista Salvadoreño empezó a distribuir hojas volantes en las que amena-



zaba de muerte al personal de Naciones Unidas y otros "internacionalistas que conspiran junto al comunismo para apoderarse de nuestro territorio nacional".

El discurso mismo manejado por Cristiani delataba la procedencia de las presiones principales que pesaban sobre él. En su mensaje con ocasión del día del soldado salvadoreño, pronunciado el 7 de mayo en la Escuela Militar, Cristiani subrayó "muy enfáticamente" que "nunca hemos puesto en duda la legítima existencia de la Fuerza Armada"⁵⁷. El 1 de junio, en el informe sobre su segundo año de gestión gubernamental, enfatizó que "la institución armada es un baluarte para la preservación de la institucionalidad de nuestra patria"⁵⁸. El 5 de junio, advirtió que "si el FMLN quiere guerra, guerra va a tener"⁵⁹. Con algunos matices, ése fue también el tipo de discurso que el mandatario manejó en la visita oficial que efectuó a Washington, a mediados de junio de 1991.

Como contrapeso de la actitud gubernamental, sin embargo, la comunidad internacional incrementó sus presiones para apurar la solución negociada del conflicto. Tanto la cumbre de presidentes centroamericanos realizada en San Salvador, entre el 15 y 17 de julio, como la reunión cumbre de mandatarios de Iberoamérica, celebrada en Guadalajara, entre el 18 y 19 de julio, fueron escenario de un renovado debate al más alto nivel sobre el proceso de negociación salvadoreño. En San Salvador, como era anticipable, los mandatarios centroamericanos reincidieron en una nueva condena unilateral y parcializada contra el FMLN, pero a continuación, en Guadalajara, en un clima de mayor altura y seriedad, el secretario general de la ONU y su "Grupo de Amigos" desarrollaron una intensa labor de intermediación entre el gobierno y el FMLN, paralelamente a la agenda protocolar de la cumbre.

El 1 de agosto, el secretario de Estado norteamericano, James Baker, y el nuevo canciller soviético, Alexander Bessmertnykh, enviaron al secretario general de la ONU una misiva conjunta, en la cual lo instaban a una mediación más activa en el conflicto salvadoreño. El 27 de agosto, Pérez de Cuéllar invitó a Cristiani y a la comandancia

general del FMLN a reunirse en Nueva York, entre el 16 y 17 de septiembre, para impulsar al más alto nivel las negociaciones.

Mientras, al interior de El Salvador, los partidos políticos representados en la asamblea legislativa iniciaron, a finales de julio, las discusiones para la ratificación de las reformas constitucionales. Mes y medio más tarde, el 11 de septiembre, la asamblea legislativa ratificó, por unanimidad, las primeras reformas constitucionales, en materia de derechos humanos. El 25 de septiembre, por ochenta votos, fueron ratificadas las reformas en materia electoral.

El 28 de agosto, Cristiani inició una gira de una semana por Chile, Uruguay y Argentina. Para entonces, el clima de la negociación había experimentado una cierta mejoría, merced a la presión internacional y a los consensos relativos logrados en ciertos temas de la negociación. "Creemos que ya se ven luces al final del túnel", expresó Cristiani a su llegada a Santiago de Chile⁶⁰. Luego de su encuentro con el presidente Patricio Aylwin, el 29 de agosto, declaró: "ojalá no me equivoque, pero nosotros determinamos el año del 91 como el año de la paz, así que espero que antes de fin de año se pueda lograr el cese de fuego"⁶¹. El 30 de agosto, en la sede de la CEPAL, aseguró que la democratización en El Salvador "es ya un proceso irreversible" y reiteró que "es posible antes de diciembre tener un El Salvador en paz y tranquilidad"⁶².

Por su parte, en un nuevo esfuerzo para agilizar las negociaciones, el FMLN presentó a mediados de agosto una propuesta para comprimir en un solo paquete las dos fases de la negociación originalmente contempladas en la agenda acordada en Caracas en mayo de 1990.

Sobre ese trasfondo, llegó la fecha prevista para el encuentro en la sede de la ONU. La ronda, programada para dos días, se prolongó por diez. De acuerdo al secretario general, el objetivo era cortar el "nudo gordiano" de la negociación. El FMLN lo planteó en términos de "resolver el problema de la neutralidad de la Fuerza Armada"⁶³. A partir de los consensos alcanzados en las rondas anteriores, la instancia mediadora presentó una nueva propuesta para la depuración y reducción de

la Fuerza Armada, cambios en la doctrina y sistema educativo del ejército, la integración de una nueva fuerza policial nacional y la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por representantes del gobierno, la Fuerza Armada, el FMLN y los partidos políticos representados en la asamblea legislativa, y que estaría encargada de supervisar la ejecución de todos los acuerdos finales que se alcanzan en las negociaciones.

Las discusiones volvieron a empantanarse en la cuestión de la Fuerza Armada hasta que, el jueves 19 de septiembre, el FMLN, en un nuevo esfuerzo de flexibilidad y pragmatismo, accedió a retirar su exigencia de disolución de la Fuerza Armada y, o fusión de ambas fuerzas militares, demandando, en contrapartida, su integración a la nueva Policía Nacional Civil (PNC).

Pese a la importancia del replanteamiento insurgente, la negociación no acababa de desbloquearse. La delegación gubernamental seguía insistiendo en la rendición del FMLN a cambio de una amnistía y de un inseguro derecho a participar en el proceso político, sin garantías de cambios sustanciales en el sistema político que había propiciado precisamente el origen del conflicto armado. Las posibilidades de avance en las negociaciones parecían débiles, no obstante las presiones del "Grupo de Amigos" y los malabarismos intentados por la ONU para encontrar un lenguaje aceptable para el gobierno salvadoreño.

El gobierno norteamericano, entonces, volvió a entrar en acción. El lunes 23 de septiembre, el presidente Bush tuvo un almuerzo privado con Pérez de Cuéllar, y se reunió asimismo con Cristiani. Este se entrevistó también con el subsecretario Bernard Aronson. Mientras tanto, el representante de Estados Unidos ante la ONU, y ex embajador en El Salvador, Thomas Pickering, se reunía con la delegación gubernamental. La presión norteamericana surtió efecto. Cristiani accedió por fin a la propuesta de la ONU. La noche del miércoles 25 de septiembre, la maratónica ronda de diez días concluyó con la suscripción de los "Acuerdos de Nueva York". Fue una segunda batalla decisiva que los sectores democráticos del país ganaron a los opositores de la paz⁶⁴.

Junto al texto de los "Acuerdos", la ronda produjo también un documento de "entendimientos", de carácter confidencial, conteniendo compromisos más detallados con relación a varios de los temas tratados en los acuerdos públicos; así como un tercer documento sobre la agenda de la "negociación comprimida" de los puntos que restaba por discutir⁶⁵.

1.2.11. De Nueva York I a Nueva York II: la recta final de la negociación

Los "Acuerdos de Nueva York" delinearon la recta final de las negociaciones al establecer los parámetros fundamentales para un acuerdo de cese del fuego definitivo. A partir de dicha ronda, el proceso de negociación entró a su etapa definitiva, mientras la derecha política y la Fuerza Armada afilaban sus armas para librar la batalla decisiva contra las negociaciones.

El 12 de octubre de 1991, el gobierno y el FMLN iniciaron en ciudad de México una nueva ronda de negociaciones, para discutir la implementación de los acuerdos. "El plato fuerte del menú negociador", en palabras de Alvaro de Soto, fue una vez más el tema de la Fuerza Armada, dividido en catorce subtemas⁶⁶. La ronda concluyó en la madrugada del 22 de octubre. De los catorce subtemas, se llegó a consensos en siete de ellos, que pasaron a "la congeladora": doctrina, sistema educativo, superación de la impunidad, batallones de infantería de reacción inmediata, suspensión del reclutamiento forzoso, reubicación y baja, y verificación internacional. En otros cuatro subtemas (depuración, servicios de inteligencia, entidades paramilitares, medidas preventivas y de promoción) se avanzó bastante, pero quedaron varias cuestiones por resolver. Los tres subtemas restantes (Policía Nacional Civil, reducción de la Fuerza Armada y subordinación al poder civil) quedaron pendientes.

El 31 de octubre, la asamblea legislativa ratificó, por unanimidad, las reformas constitucionales relativas al sistema judicial, concluyendo la ratificación de un primer bloque de reformas (derechos humanos, sistema electoral y sistema judicial). La ratificación de las reformas relativas a la Fuerza Armada permaneció en suspenso.

El 3 de noviembre, tras un receso convenido para la realización de consultas, las negociaciones se reanudaron en ciudad de México, para continuar con la discusión de los temas pendientes. La atmósfera prevaleciente, tensada por las dificultades inherentes a la negociación, se vio adicionalmente crispada por la intensificación de la actividad militar del FMLN y, particularmente, de su campaña de sabotaje contra la red del tendido eléctrico nacional, al punto que el gobierno interpuso una protesta formal ante la ONU y amenazó con retirarse de la mesa de conversaciones si el FMLN no suspendía su accionar ofensivo.

La derecha histórica no dejó pasar la ocasión para intensificar su campaña contra las negociaciones. En un campo pagado, publicado el 4 de noviembre, la Cruzada pro Paz y Trabajo calificó otra vez de "traidores" al presidente de ARENA, Dr. Calderón Sol, y a la dirigencia gubernamental en general por "haber concedido todo" al FMLN. A las vociferaciones de la Cruzada Pro Paz y Trabajo se sumaron el Frente "Mayor Azmitia", *El Diario de Hoy*, la autodenominada Coordinadora Cívica Pro Defensa de la Democracia y el Frente Anticomunista Salvadoreño⁶⁷. En un último esfuerzo propagandístico, la extrema derecha organizó, el domingo 8 de diciembre, una marcha denominada "Unidad Paz 91", la cual quiso presentarse en un principio como una muestra de apoyo a la posición negociadora del presidente Cristiani, pero a la postre se desenmascaró como una abierta manifestación de respaldo a los sectores duros de la Fuerza Armada.

No obstante, la tregua unilateral decretada por el FMLN a partir del 16 de noviembre, aunada a la presión internacional, lograron contrarrestar las protestas de la ultraderecha y mejorar la atmósfera de la negociación. El 25 de noviembre, después de un receso de nueve días, el gobierno y el FMLN reanudaron las conversaciones en San Miguel de Allende (Guanajuato, México).

El 2 de diciembre, Estados Unidos y la Unión Soviética emitieron una nueva declaración conjunta, en la cual exhortaron a las partes a firmar el cese del fuego definitivo antes de concluir el año. Por su parte, el "Grupo de Amigos" realizaba una

intensa labor de cabildeo ante ambas partes. En el marco de esos contactos, el presidente Cristiani viajó subrepticamente para reunirse con los mandatarios de dichos países. La negociación parecía haber madurado al punto de poder dársele el "empujón" definitivo. Fue entonces que Pérez de Cuéllar propuso el traslado de las pláticas otra vez a Nueva York, para ver si, en los momentos postremos de su gestión como secretario general de la ONU, podía sacar adelante la firma del cese del fuego.

La reunión, difícil como todas las anteriores, tenía el inconveniente adicional de realizarse en una carrera agónica contra el tiempo. Las partes tenían que alcanzar en unos pocos días acuerdos sobre temas sustanciales que habían mantenido entrampada la negociación por varios meses.

Los acontecimientos se sucedieron vertiginosamente. El 11 de diciembre, Pérez de Cuéllar dio a conocer los nombres de los integrantes de la Comisión de la Verdad, designados por él. La nueva jornada de negociaciones se inició el lunes 16 de diciembre, a partir de una mecánica de reuniones por separado con el secretario general. El 23 de diciembre, las delegaciones tuvieron su primer encuentro conjunto, en la residencia de Pérez de Cuéllar, en Manhattan. Con todo, el mediador Alvaro de Soto se lamentó de que no se estaba produciendo "el movimiento necesario para que haya avances". El "Grupo de Amigos" intensificó entonces sus buenos oficios.

El jueves 26 de diciembre, las delegaciones abordaron el tema del cese del fuego, bajo la mediación de Murrack Goulding. El comandante Villalobos declaró que "hoy empezamos a dibujar el esqueleto del cese de fuego y su vínculo con la agenda política, el calendario de implementación de acuerdos y la verificación". El mismo día, Pérez de Cuéllar se comunicó telefónicamente con Cristiani, para invitarlo a incorporarse personalmente a las negociaciones. "Estamos apretando el acelerador", comentó luego a la prensa.

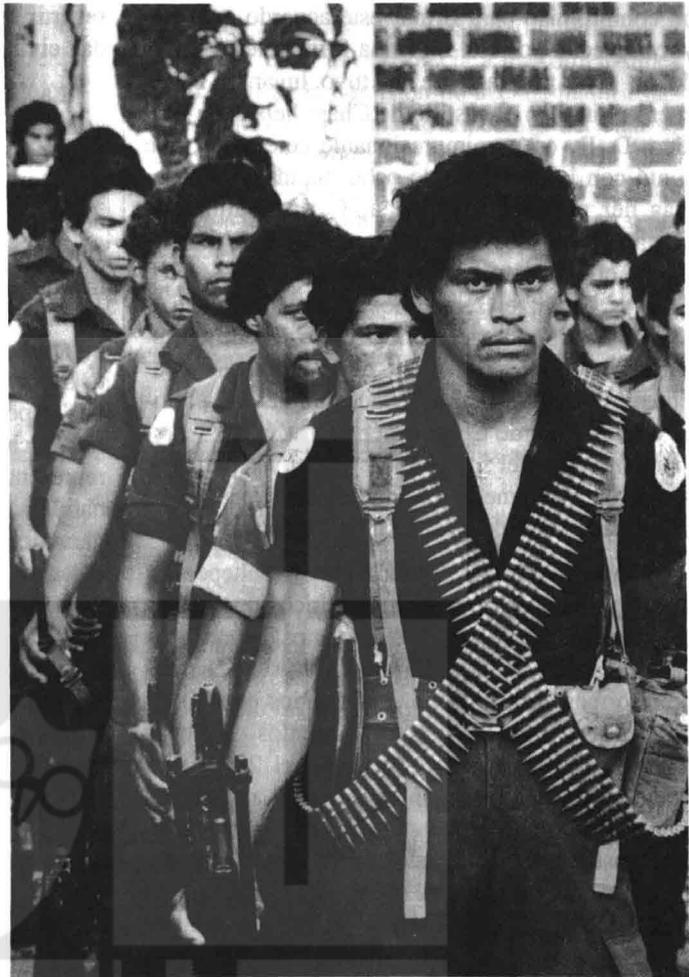
En una primera respuesta, Cristiani condicionó su viaje a la ONU al desarme y desmovilización del FMLN. Empero, el sábado 28, tras nuevas gestiones del "Grupo de Amigos", partió a Nueva

York, acompañado del Ministro de Defensa, general René Emilio Ponce, y del presidente de ARENA, Armando Calderón Sol, a bordo de un avión de la fuerza aérea mexicana, facilitado por el presidente Salinas de Gortari. Previamente, hubo que hacer abortar el golpe de Estado que el ex comandante de la Fuerza Aérea, general Juan Rafael Bustillo —cabecilla también de la masacre de la UCA⁶⁸— fraguara junto a otros militares del ala más dura de la Fuerza Armada. Un signo ilustrativo de la impotencia de Cristiani frente al ejército fue el hecho de que, al ser avisado del propósito golpista, el mandatario no tuvo más recurso que llamar atribulado al embajador norteamericano, William Walker, en busca de socorro. Walker sólo logró disuadir a los sediciosos militares amenazándolos con el recorte total de cualquier tipo de ayuda de Estados Unidos a El Salvador si materializaban sus intenciones golpistas.

El domingo 29, Cristiani se reunió dos veces con Pérez de Cuéllar. Tras la entrevista, éste comentó, medio escéptico: “no espero ningún avance antes del 31 de diciembre, pero espero ver algunos acuerdos sustanciales antes de esa fecha”.

Una vez más, el gobierno de Bush hubo de definir el *impasse*, porque la influencia mediadora del secretario general y de su “Grupo de Amigos” no era suficiente para que Cristiani se liberara de la tutela de la Fuerza Armada. En esta tarea jugaron un papel relevante el subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, Bernard Aronson, y el embajador norteamericano ante la ONU, Thomas Pickering. También participó en las gestiones el embajador William Walker. El propio presidente Bush habría llamado a Cristiani, desde Hawaii, para animarlo a firmar la paz.

El lunes 30, las delegaciones abordaron el tema socio-económico, bajo la asesoría del director de la CEPAL, Gert Rosenthal. El mismo día,



Pérez de Cuéllar recibió en su despacho la visita de Aronson y Pickering. Finalmente, después de una maratónica jornada de discusiones para limar las discrepancias de mayor bulto que aún subsistían, las partes firmaron al filo de la medianoche del martes 31 de diciembre el “Acta de Nueva York”. Los sectores opuestos a la solución negociada del conflicto perdieron su tercera batalla consecutiva.

2. Los logros de la negociación: balance preliminar

En rigor, lo que se firmó el 31 de diciembre en Nueva York, esto es, la llamada “Acta de Nueva York”, no fue un acuerdo de paz definitivo, sino

un compromiso para firmar este acuerdo a la mayor brevedad posible. La firma formal del "Acuerdo de paz" propiamente tal tuvo lugar el 16 de enero último en el castillo de Chapultepec, en México, D. F., en una impresionante ceremonia, que contó con la presencia de ocho mandatarios, además del presidente anfitrión, Carlos Salinas de Gortari, y del presidente Cristiani⁶⁹. También asistieron el nuevo secretario general de la ONU, Boutros Ghali; el secretario general de la OEA, Joao Baena Soares; el secretario de Estado norteamericano, James Baker; y otros altos funcionarios de la ONU y personalidades de la vida política e intelectual de Centroamérica y México⁷⁰. Previamente, entre el 5 y el 13 de enero, las partes se reunieron nuevamente en Nueva York para acordar el calendario de ejecución de los acuerdos.

El acuerdo de paz firmado en Chapultepec selló así un bloque de acuerdos políticos que abarca el Acuerdo sobre derechos humanos, suscrito en Costa Rica, el 26 de julio de 1990; los Acuerdos de reformas constitucionales, firmados en México el 27 de abril de 1991; y los Acuerdos de Nueva York I y Nueva York II, suscritos el 25 de septiembre y el 31 de diciembre de 1991, respectivamente. Con dicho paquete quedan cubiertos los temas sustantivos de la negociación contemplados en la agenda de Caracas (mayo de 1990) y en la agenda comprimida de Nueva York I (septiembre de 1991).

Huelga decir que la parte principal de los acuerdos de paz se refiere al tema de la Fuerza Armada, el "nudo gordiano" que mantuvo entrapadas las posibilidades de avance a lo largo de casi todo el proceso de negociación. El núcleo del marco doctrinal y jurídico en relación a este punto quedó plasmado ya en los Acuerdos de México, en abril de 1991, pero necesitó de las rondas de Nueva York I y Nueva York II para constituirse en un conjunto de acuerdos mínimamente detallados y verificables.

Tal como quedó establecido en las reformas constitucionales acordadas en México, el propósito principal de la negociación en materia de Fuerza Armada era precisar y garantizar la subordinación de la institución castrense al poder civil y

revertir la injerencia de los militares en la sociedad civil.

La Constitución de 1983, promulgada por una asamblea constituyente dominada por la derecha, en un contexto de guerra civil abierta, asignaba a la Fuerza Armada funciones que ningún ejército desempeña en una sociedad civilizada. En su artículo 211, estipulaba que "la Fuerza Armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos"⁷¹. En la concepción jurídica de dicho artículo subyacía una confusión aberrante entre las funciones de defender la soberanía nacional y mantener la seguridad interna, lo cual daba a los militares un cheque en blanco para intervenir en todas las esferas de la vida política y de la sociedad civil.

Por el contrario, en los Acuerdos de México se redujo esa decena de funciones que la Constitución asignaba a la Fuerza Armada, a solamente dos: la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio⁷². En idénticos términos se planteó la misión de la Fuerza Armada en los acuerdos de Nueva York I (73) y en los de Nueva York II. Estos últimos, para que no quepa ningún error de interpretación, subrayan, por vía negativa, que "el mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional", ya que la noción de seguridad incluye "aspectos económicos, políticos y sociales que exceden el ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado".

En lo que atañe al sistema educativo del ejército, los acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional, adoptados en México en

abril de 1991, enfatizaban que “la formación profesional de los miembros de los cuerpos de defensa y de seguridad pública pondrá énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en el sometimiento de dichos cuerpos a las autoridades constitucionales”⁷⁴, formulación que fue recogida literalmente en los acuerdos de Nueva York I. En la misma línea, los Acuerdos de Nueva York II reiteran la preocupación por redefinir el sistema educativo de la Fuerza Armada en función de valores que “estimulen una relación siempre armónica con la sociedad civil”.

De mayor importancia práctica inmediata resulta la disolución de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda como cuerpos de seguridad pública, y la recomposición radical de la Policía Nacional a efecto de constituir una nueva Policía Nacional Civil (PNC) como un cuerpo policial verdaderamente profesional, en el marco de una nueva estructura de seguridad pública. Acá también, el marco jurídico fundamental de la Policía Nacional Civil se encuentra perfilado en las reformas constitucionales de México, que en los acuerdos de Nueva York II se retoma con el objetivo de formar “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”.

Este nuevo cuerpo de seguridad será totalmente independiente de la Fuerza Armada y estará bajo mandos civiles. A tal efecto, el actual Ministerio del Interior será reestructurado y se creará un Viceministerio de Seguridad Pública, que tendrá a su cargo la relación con la Policía Nacional Civil, de acuerdo a la reforma del numeral 17, del artículo 168 de la Constitución, acordada en México en abril de 1991.

Como un mecanismo de control de posibles excesos y abusos, los acuerdos de Nueva York II resaltan la importancia de la inspectoría general de la Policía Nacional Civil como una instancia “encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo”. El inspector general sería nombrado por el director general de la Policía Nacional Civil, en consulta con el fiscal general de la república y con el procurador nacional para la defensa de los derechos humanos. Asi-

mismo, los acuerdos incorporan explícitamente el principio de que “la obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles”, argumento especioso del cual se habría valido el tribunal del conciencia en la vista pública del caso de la UCA para absolver a los comandos del batallón Atlacatl que perpetraron dicha masacre.

Un punto de especial importancia para la constitución de la Policía Nacional Civil lo constituye la selección de sus integrantes, en la cual estriba en gran medida la posibilidad de crear un cuerpo de seguridad cualitativamente distinto. A tal efecto, además de establecer requisitos académicos notoriamente más exigentes, sobre todo a nivel de los cuadros superiores de mando, los acuerdos definen un perfil que exige al nuevo personal policial “poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y las condiciones físicas necesarias... para servir en un cuerpo policial cuya concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil”. Según se aprecia, se trata de un perfil *toto caelo* distinto del que ha caracterizado históricamente a los cuerpos de seguridad en El Salvador.

Con todo, los acuerdos dejan abierta la puerta para que los ex miembros de la Policía Nacional puedan “incorporarse a la Policía Nacional Civil, en los términos del presente Acuerdo, previa evaluación de su conducta, siempre que cumplan con los requisitos de admisión y pasen por la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública. La mencionada evaluación será hecha por el director general de la Policía Nacional Civil, bajo la supervisión de COPAZ y estará sujeta a la verificación de la ONU”. Los mismos criterios se aplicarían a los ex combatientes del FMLN que deseen incorporarse a la Policía Nacional Civil. Quedaría bajo la responsabilidad de COPAZ velar porque no haya predominio cuantitativo de ex efectivos de ninguno de ambos bandos.

El problema de la integración de la Policía Nacional Civil en las zonas tradicionalmente conflictivas, que tantos debates generó en las últimas rondas de negociación, ha quedado resuelto en términos un tanto crípticos y vagos. A tenor de los

acuerdos de Nueva York II, dichas zonas "serán objeto de un tratamiento especial dirigido a estimular la reconciliación nacional y la estabilidad en la transición. Dicho régimen contemplará la integración de unidades de policía con componentes provenientes de distinto origen, egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública".

El calendario de ejecución de los acuerdos estipula que dentro de los veintidós meses de iniciado el proceso de sustitución de las antiguas fuerzas de seguridad, la totalidad de los departamentos del país deberá quedar cubierta por contingentes de la Policía Nacional Civil. Los acuerdos proponen la meta de formar 5,700 efectivos del nivel básico y 240 de los niveles ejecutivo y superior en un plazo de dos años y, progresivamente, dentro de los cinco años siguientes, alcanzar las cifras definitivas, estimadas tentativamente en unos diez mil efectivos en el nivel básico y unos quinientos en los niveles ejecutivo y superior.

En lo tocante a la reducción de la Fuerza Armada, los acuerdos de Nueva York II estipulan que ésta se llevará a cabo de según "la nueva realidad de paz", de modo tal que la dimensión del ejército "se ajuste a las funciones que la Constitución le asigna, en el marco de la reforma constitucional emanada de los Acuerdos de México, así como a su doctrina". Asimismo, establecen que el número de oficiales será reducido en correspondencia con el plan de reducción y estará de acuerdo con las necesidades normales de un ejército. Este aspecto de la reducción es uno de los puntos en que los acuerdos cojean más en términos operativos. Es significativo que haya sido precisamente la cuantificación de la reducción del ejército, junto al calendario de desaparición de los batallones de reacción inmediata, el punto principal del entrapamiento de la reunión que las partes celebraron en Nueva York en la segunda semana de enero pasado, para elaborar el cronograma de implementación de los acuerdos. A dicha reunión, la Fuerza Armada llegó con la propuesta de reducir sus efectivos en un 50.2 por ciento, en el plazo de dos años, los cuales cuantificó en 63,175 hombres, esto es, propuso reducirse a unos 31 mil efectivos. No sin razón, el FMLN calificó este plan de "reducción" como "una burla"⁷⁵.

No obstante, aunque los militares puedan maniobrar holgadamente con los plazos y los porcentajes de la reducción, el calendario de ejecución de los acuerdos es tajante en lo que respecta a la disolución de los batallones de reacción inmediata en cuanto tales, en atención al principio de que en la nueva realidad de paz ya no tienen sentido unidades militares que fueron creadas como consecuencia del conflicto, como es el caso de dichos batallones.

Aparejado al tema de la reducción, está el de la depuración de la institución castrense, tarea que los acuerdos de Nueva York I encomendaron a una comisión *ad hoc*. En los acuerdos de Nueva York II se precisan algunos criterios básicos para su integración y para el desempeño mismo de su función. Según el calendario de ejecución, la comisión *ad hoc* deberá concluir su evaluación en un plazo máximo de tres meses, contado a partir de su instalación.

Por razones obvias, recogidas implícitamente tanto en el espíritu como en la letra de los acuerdos de paz, la comisión *ad hoc* habrá de cumplir su cometido en coordinación con la Comisión de la Verdad, a la cual los acuerdos de México asignaron la tarea de investigar los "graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad". En lo fundamental, tal comisión de la verdad recoge la idea de la "comisión de vigilancia del respeto a los derechos humanos", que el FMLN sugirió en su "Propuesta de acuerdos sobre las medidas que aseguren cesar toda forma de represión y vigencia plena de libertades democráticas y derechos humanos", en octubre de 1989.

De acuerdo a lo convenido en México, la Comisión de la Verdad estará integrada por tres personalidades de reconocida honorabilidad, designadas por el secretario general de la ONU, después de escuchar la opinión de las partes. Según los acuerdos de Nueva York II, la Comisión de la Verdad podrá designar un observador ante la comisión *ad hoc*. Ambas comisiones ya han sido integradas⁷⁶.

La disolución de la actual Dirección Nacional

de Inteligencia (DNI), y la creación de un organismo de inteligencia del Estado, independiente del ejército y bajo autoridad directa del presidente de la república, constituye otro logro importante de los acuerdos. Cabe recordar que una de las demandas planteadas en la "Propuesta de acuerdos sobre las medidas que aseguren cesar toda forma de represión y vigencia plena de libertades democráticas y derechos humanos", que el FMLN llevó a la reunión de Costa Rica, en octubre de 1989, era precisamente la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia, entidad a la cual el FMLN achacaba la responsabilidad de diseñar "toda la política represiva de asesinatos y desaparecimientos y de las estructuras de inteligencia que funcionan como escuadrones de la muerte en los cuerpos de seguridad y las unidades del ejército". A título ilustrativo, puede mencionarse la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia, comandada por el coronel Carlos Mauricio Guzmán Aguilar, en la masacre de la UCA⁷⁷.

No cabe duda de que este conjunto de disposi-

ciones puede proporcionar herramientas para iniciar el desmantelamiento de la estructura militar que por más de seis décadas impuso su dominio descarado sobre el país; y, si bien los acuerdos de paz aceptan la caracterización de la Fuerza Armada como "institución permanente" al servicio de la nación, el FMLN se ha reservado el derecho a mantener "la demanda de disolución de la Fuerza Armada en su planteamiento programático", según consta en el documento de "entendidos" de Nueva York I.

En los otros puntos de la agenda de la negociación, los acuerdos de Nueva York II retoman también el marco doctrinal establecido en las reformas constitucionales acordadas en México. En el ámbito de los acuerdos sobre el sistema judicial, destacan la creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y el establecimiento de los criterios básicos que habrán de regir al Consejo Nacional de la Judicatura y a la Escuela de Capacitación Judicial.

En el ámbito electoral, las partes reafirmaron



su "compromiso, contenido en los Acuerdos de México, de promover un proyecto general de reformas al sistema electoral", para lo cual COPAZ designaría una comisión especial.

En el ámbito económico-social, la preocupación principal de los acuerdos se centra en el problema agrario, la búsqueda de medidas para aliviar el costo social del programa de ajuste estructural, las modalidades de la cooperación externa para la reconstrucción del país y la instalación del foro para la concertación económica y social.

Todos estos ámbitos ameritarían un análisis jurídico, político y económico, según los casos, que rebasa con creces las posibilidades del presente artículo.

Como apuntábamos más arriba, el contenido fundamental de los acuerdos de paz suscritos en Nueva York I y Nueva York II, estaba contemplado en las reformas constitucionales acordadas en México en abril de 1991. Pero faltaba amarrar todos esos acuerdos a un calendario de ejecución preciso y verificable, que fue precisamente el objetivo de la reunión realizada en Nueva York, en enero pasado, previa a la ceremonia de Chapultepec.

Algunos plazos del calendario acordado han vencido ya en el mes de enero que acaba de concluir. El 24 de enero era el plazo para que COPAZ presentara a la asamblea legislativa el anteproyecto de ley para su formalización, de modo que su instalación oficial tuviera lugar el 1 de febrero. La ratificación de las reformas constitucionales en materia de Fuerza Armada tenía que darse entre el 16 de enero y el 1 de febrero. Este era también el plazo para la presentación a la asamblea del anteproyecto de ley orgánica de la nueva academia nacional de seguridad pública, así como para implementar el cese del fuego informal, precisar los lugares para el repliegue de la Fuerza Armada y del FMLN y solucionar el problema de la seguridad de los dirigentes y participantes del FMLN en COPAZ. El 21 de enero vencía el plazo para la emisión del acuerdo que da forma legal a la comisión *ad hoc*, encargada de la depuración de la Fuerza Armada. El coordinador de la nueva Policía Nacional Civil tenía que estar nombrado antes

del 1 de febrero.

Otros plazos del calendario atañen a fechas posteriores, pero en todo caso referidas al presente año: el 2 de marzo próximo vence el plazo para la supresión de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda y para la incorporación de sus efectivos al ejército. La Dirección Nacional de Inteligencia deberá estar disuelta a más tardar el 15 de junio. El 30 de junio es el plazo para la disolución total de las defensas civiles. Los batallones de reacción inmediata serán disueltos en un plazo comprendido entre seis y diez meses, a partir del 1 de febrero. La redefinición del sistema educativo de la Fuerza Armada deberá estar lista para el 29 agosto. El 14 de octubre vence el plazo para poner en práctica los resultados de la evaluación de la Fuerza Armada por parte de la comisión *ad hoc*. Otros plazos rebasan 1992, pero en todo caso no se prolongan mucho más allá de los dos años, como es el caso de la reducción de la Fuerza Armada y del término del régimen transitorio de la nueva Policía Nacional Civil y de las funciones de la actual Policía Nacional.

Hasta el momento, los plazos han sido cumplidos satisfactoriamente, a despecho de las presiones de los opositores de los acuerdos. Las reformas constitucionales en materia de Fuerza Armada, que eran las únicas pendientes de ratificación, han sido finalmente ratificadas en el mes de enero recién pasado. A su vez, la tarea de adecuar la legislación secundaria al texto de las reformas constitucionales requerirá de un ingente esfuerzo legislativo. Según declaraciones del comandante Shafick Handal, ya a la altura de diciembre pasado, COPAZ había inventariado 87 leyes secundarias que debía preparar, las cuales podrían incrementarse eventualmente a un centenar⁷⁷.

En esta nueva etapa del proceso, COPAZ habrá de desempeñar un rol mucho más activo que el que ha jugado hasta la fecha. Entre otras tareas, los acuerdos de paz le han asignado una importante función en la organización operativa de la Policía Nacional Civil, además de tener que elaborar los anteproyectos de la Policía Nacional Civil y de la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública. También deberá preparar los anteproyectos le-

gislativos del nuevo Consejo Nacional de la Judicatura y de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y designar a la comisión especial encargada de promover el proyecto general de reformas al sistema electoral. Finalmente, tendrá que evaluar sistemáticamente la implementación de los acuerdos relativos al cese del fuego definitivo a partir del 1 de febrero.

Obviamente, lo obtenido por el FMLN al término de la negociación no es el óptimo al que aspiraba pero, en conjunto, constituye un logro político considerable, tomando en cuenta que los acuerdos no han sido fruto de una victoria militar sobre la Fuerza Armada, sino de la negociación, bien que de una negociación en que el factor militar ha tenido un peso preponderante. Por lo demás, los acuerdos no plantean el "fin de la estructura militar del FMLN" como el desarme y desmovilización de una fuerza militar derrotada, sino como un proceso de conversión de una fuerza político-militar en una fuerza estrictamente política. Incluso a nivel fenoménico-aneecdótico, resalta la presencia masiva de los simpatizantes del FMLN en las multitudinarias celebraciones del 16 de enero y 1 de febrero en la Plaza de los Mártires (antigua Plaza Cívica), las cuales no desmerecieron un ápice del júbilo y espíritu de triunfo que imbuyó los festejos del Frente Sandinista en su entrada triunfal a Managua, el 19 de julio de 1979.

Quizá el punto relativo a la reducción y reestructuración de la Fuerza Armada sea uno de los aspectos en que las demandas del FMLN han conseguido una respuesta menos satisfactoria. En efecto, pelear una guerra de más de diez años, en la cual han caído más de setenta mil salvadoreños, para que al cabo de ella la Fuerza Armada quede "reducida" a 31 mil efectivos, esto es, casi el triple de los que tenía cuando se inició el conflicto, no puede considerarse como un logro muy rotundo. Pero, por otro lado, no hay que perder de vista que el problema de la hegemonía del ejército sobre la sociedad civil no se reduce a una cuestión puramente cuantitativa, sino que comprende dimensiones cualitativas concernientes a la reubicación de la Fuerza Armada en las estructuras institucionales del Estado. La prueba mayor de ello es el hecho de que, a comienzos del conflicto, con sólo la sex-

ta parte de los efectivos de que dispone actualmente, la Fuerza Armada ejercía ya un abierto dominio sobre la sociedad civil. De ahí la importancia de los acuerdos políticos en los temas del sistema judicial, derechos humanos y sistema electoral, que, aunque no se refieren directamente a la Fuerza Armada, de hecho apuntan a una nueva institucionalidad del Estado en la que los militares tendrían muy poco margen de acción política.

Tampoco pueden pasarse por alto, en relación al punto de la reducción de la Fuerza Armada, los gravísimos problemas que acarrearía la súbita desmovilización de cuarenta o cincuenta mil efectivos, tanto por las dificultades de su incorporación al aparato productivo en un contexto de elevado desempleo, como en términos de la inseguridad ciudadana que generarían, tomando en cuenta que la gran mayoría de ellos no ha ejercido jamás un oficio productivo y más bien estarían inclinados a sobrevivir a base del bandolerismo, sólo que ahora sin uniforme.

En cuanto a la depuración del ejército, es prematuro aventurar un juicio evaluativo antes de que la comisión *ad hoc* designada para ello realice su tarea. Empero, sí es posible anticipar desde ya, en base a la experiencia del pasado reciente, que los integrantes de dicha comisión estarán sujetos a fuertes presiones y amenazas de parte de la ultraderecha militar, la cual ha sido golpeada, pero todavía no desarticulada. *Mutatis mutandis*, cabe un juicio similar respecto de la Comisión de la Verdad.

No obstante, aun con todas esas limitaciones y precariedades, lo que se ha conseguido en los acuerdos de paz no es en modo alguno desdeñable, sobre todo si se toma en cuenta, como lo expresaba el comandante Shafick Handal, que "estamos firmando un acuerdo con un gobierno cuyo partido lanzó como primera consigna la de negociación es traición"⁷⁹. Aunque, a estas alturas del proceso, sería prematuro afirmar que ya ha desaparecido el predominio de la Fuerza Armada sobre la sociedad civil, no cabe duda de que los acuerdos de paz han posibilitado mejores condiciones objetivas para el desmantelamiento del militarismo en el país. El que esto haya sido posible se debe, principalmen-

te, a la lucha político-militar impulsada por las organizaciones del FMLN a lo largo de casi dos décadas. El FMLN, que en su oportunidad se constituyó en un "límite insuperable" para el proyecto contrainsurgente de la democracia cristiana⁹⁰, también ha terminado siendo un límite insuperable para ARENA y, en definitiva, para el propio proyecto norteamericano para El Salvador.

Con todo, sería simplista explicar los logros de la negociación a partir de la sola lucha del FMLN. Los acuerdos de paz han sido posibles merced a una compleja conjunción de factores que hasta hace un par de años todavía no coincidían. El análisis de tales factores constituye el objeto del tercer apartado del presente trabajo.

3. Los factores posibilitantes de los acuerdos de paz

Los acuerdos de paz con que ha concluido el largo proceso de negociación entre el gobierno salvadoreño y el FMLN no hubieran sido posibles si no se hubiesen generado nuevas condiciones objetivas, nacionales e internacionales, en favor de la solución política del conflicto. Ese conjunto de factores puede agruparse en dos grandes bloques: los factores exógenos al proceso, derivados de la presión de la comunidad internacional, y los factores endógenos, resultantes de la evolución ideológica y estratégica de los agentes internos involucrados en el conflicto.

3.1. Los factores exógenos

3.1.1. La mediación de la ONU

Por su propio carácter formal de instancia mediadora, gran parte del mérito en el logro de los acuerdos de paz corresponde a la Secretaría General de la ONU, específicamente, a su ex titular, Javier Pérez de Cuéllar; al representante personal de éste en las negociaciones, Alvaro de Soto; y al subsecretario de asuntos políticos especiales, Marrack Goulding; así como a los países del "Grupo de Amigos". Entre estos últimos, destacan las gestiones del gobierno mexicano y, en particular, del presidente Salinas de Gortari, que siempre brindó todas las facilidades logísticas a su alcance y estuvo bregando en los momentos decisivos de

la negociación. El hecho de que el acuerdo de paz definitivo haya sido firmado en México fue un gesto simbólico mediante el cual las partes quisieron corresponder a esa solidaridad.

Basta un somero examen retrospectivo del proceso de negociación para percatarse de la importancia que tuvo la mediación de la ONU y del "Grupo de Amigos" para el desenlace del proceso.

Ciertamente, no fue fácil en un principio que el gobierno salvadoreño aceptara la intermediación de la ONU. Cabe recordar que, después de que los mandatarios centroamericanos reunidos en San Isidro Coronado (diciembre de 1989) solicitaran los buenos oficios del secretario general para intermediar en el conflicto salvadoreño, el mediador Alvaro de Soto tuvo que bregar afanosamente, a lo largo del primer trimestre de 1990, para limar las discrepancias que sobre ese punto existían entre el gobierno salvadoreño y el FMLN. Mientras el FMLN abogaba por un papel activo del mediador, el gobierno aducía que el secretario general de la ONU debía participar como mero "testigo" y limitarse a propiciar los contactos entre las partes para el retorno a la mesa de conversaciones, porque el diálogo debía realizarse "entre salvadoreños". A final de cuentas, el gobierno de Cristiani se percató de que demasiada reticencia de su parte a aceptar la mediación de la ONU no se avendría bien con la nueva imagen que ARENA aspiraba a proyectar en el ámbito internacional, y aceptó dicha mediación en los términos en que finalmente quedó plasmada en el acuerdo de Ginebra.

Bajo los auspicios de la ONU, el proceso de negociación quedó colocado en un nuevo plano de exigencias, al amarrar a ambas partes a compromisos de los cuales les sería muy difícil sustraerse, a no ser al precio de un altísimo costo político. De hecho, fue sólo a partir de la reunión de Ginebra, que la negociación adquirió por vez primera carácter sistemático e ininterrumpido.

En otras etapas anteriores del proceso, las partes se habían comprometido también a dialogar ininterrumpidamente, pero siempre cabían a la mano excusas posibles para burlar tal compromiso. Tal fue el caso de la reunión de La Palma (Chalatenango), en octubre de 1984, en la cual el



gobierno de Duarte y el FMLN-FDR acordaron iniciar un proceso ininterrumpido de diálogo; el proceso colapsó en la reunión siguiente de Ayagualo, apenas un mes después. El intento de reunirse en Sesori, en septiembre de 1986, abortó. Entre Ayagualo y la siguiente reunión de diálogo, en la Nunciatura Apostólica, en San Salvador, hubieron de pasar casi tres años. Después de una rápida reunión en Caracas, el 21-23 de octubre de 1987, la negociación volvió a colapsar tras el asesinato de Herbert Anaya, a finales de ese mismo mes⁸¹. El proceso se perdió luego en los avatares de las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988, mientras Duarte era acometido por el cáncer.

Incluso ya bajo la gestión de ARENA, al término de la ronda de conversaciones celebrada en México en septiembre de 1989, las partes se comprometieron a dotar al diálogo de "carácter permanente, máxima seriedad, garantías recíprocas y ritmos de trabajo que correspondan a la urgencia que

tiene el logro de la paz"⁸². Este compromiso no evitó que las negociaciones colapsaran dos meses después. A partir de la reunión de Ginebra, en cambio, el gobierno y el FMLN se comprometieron con una dinámica negociadora que los llevó a negociar con seriedad hasta desembocar en acuerdos concretos para la democratización de El Salvador, como lo probó de hecho el curso ulterior del proceso.

3.1.2. El nuevo escenario geopolítico mundial y regional

Sin embargo, la tarea mediadora de la ONU y del "Grupo de Amigos" no hubiera surtido efecto si, a su vez, la confrontación entre las superpotencias y la correlación misma de fuerzas a nivel mundial no hubiera adquirido la nueva configuración que de hecho ha adquirido bajo los efectos de la *perestroika*.

El desmoronamiento del bloque socialista en Europa oriental, al quitar su base de sustentación

bipolar a la confrontación este-oeste, permitió una nueva fase de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual, a su vez, tuvo repercusiones inmediatas en lo tocante a la política exterior norteamericana hacia Centroamérica, contribuyendo a configurar un nuevo escenario geopolítico regional. Repentinamente, para el gobierno estadounidense, El Salvador dejó de ser una de las palestras donde la civilización occidental, liderada por Estados Unidos, libraba una de sus batallas decisivas contra el expansionismo soviético. Concomitantemente, la actitud del gobierno norteamericano respecto de las negociaciones con el FMLN comenzó a cambiar.

A esa nueva percepción norteamericana sobre la crisis salvadoreña contribuyó también el cambio de gobierno en Estados Unidos y el fracaso objetivo de la política exterior de Reagan hacia El Salvador, orientada por la pretensión de derrotar militarmente al FMLN. Con el retiro de Reagan de la Casa Blanca, se desvanecieron muchos fantasmas que durante diez años deambularon por el Departamento de Estado. Desembarazado de las gafas del anticomunismo macartista con que Reagan se aproximó a la crisis centroamericana, el gobierno de Bush podía empezar a apreciar el conflicto salvadoreño como lo que era: la erupción de una crisis estructural, cuyas raíces últimas se encuentran en la situación de miseria y opresión en que ha vivido secularmente la mayoría del pueblo salvadoreño. Adicionalmente, tras la derrota electoral de los sandinistas, el planteamiento de simetría del FMLN con "los contras", perdió relevancia y adeptos.

En ese marco, la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989, no obstante sus efectos inmediatos contraproducentes sobre la atmósfera de la negociación, tuvo a la postre un importante efecto catalizador en favor de la solución negociada del conflicto, en un doble sentido: al corroborar la incapacidad de la Fuerza Armada para vencer militarmente al FMLN⁹³; y al desenmascarar ante los ojos de toda la comunidad internacional el salvajismo y la brutalidad del ejército salvadoreño, como lo puso de manifiesto, sobre todo, la masacre de la UCA. A partir de ésta, el patrocinio norteamericano a la Fuerza Armada quedó ya sin

ninguna base de sustentación ideológica. Vista la imposibilidad de vencer militarmente al FMLN, y visto el salvajismo de la Fuerza Armada, Estados Unidos empezó a abrirse a una consideración más seria de la solución negociada al conflicto.

Por su lado, también la propia Unión Soviética empezó a asumir a principios de 1990 un rol cada vez más activo, en coordinación con Estados Unidos, frente a la crisis centroamericana y, específicamente, frente al conflicto salvadoreño, al punto que ya en julio de ese año tuvo lugar un primer contacto, en Washington, entre los titulares de la cancillería salvadoreña y el subsecretario de asuntos latinoamericanos del Ministerio soviético de Asuntos Exteriores, Yan Burlyai. El 25 de agosto siguiente, el propio Burlyai se entrevistó en San Salvador con el presidente Cristiani y con miembros de la asamblea legislativa, a quienes reiteró el respaldo del gobierno soviético al proceso de diálogo-negociación con el FMLN. Posteriormente, a todo lo largo de 1991, las muestras de respaldo a la tarea mediadora de la ONU, tanto del canciller Shevardnadze como de su sucesor Bessmertnykh, conjuntamente con el secretario de Estado norteamericano, James Baker; los contactos, directos e indirectos, del viceministro soviético de asuntos exteriores, Victor Kompletkov, del jefe del departamento de asuntos latinoamericanos de la cancillería soviética, Valery Nikolaenko, y de otros funcionarios soviéticos, con el gobierno salvadoreño y con el FMLN, nunca dejaron duda sobre el decidido apoyo de la Unión Soviética a la solución negociada del conflicto salvadoreño.

El influjo determinante de esa conjunción de factores sobre el desenlace del conflicto salvadoreño, sin embargo, no implica en modo alguno que el foco generador de la crisis del país estuviera en la confrontación este-oeste, como sostenían Estados Unidos y la derecha criolla, y no en las contradicciones internas a la propia sociedad salvadoreña, derivadas de la injusticia estructural y de la violencia institucionalizada. Muestra, eso sí, que la sobredeterminación ideologizada del conflicto por parte de Estados Unidos, en función de su confrontación geopolítica con la ex Unión Soviética, llevó a la prolongación innecesaria de una guerra que podría haber terminado varios años antes

de haber privado una atención realista a sus raíces endógenas.

Aun así, tomó algún tiempo a Estados Unidos percatarse de la inviabilidad de la solución militar y de la mayor racionalidad intrínseca de la negociación. Apenas a comienzos de 1991, la prensa norteamericana recogía fuertes críticas del Departamento de Estado, atribuidas extraoficialmente al subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, Bernard Aronson, contra la gestión mediadora de la ONU y, particularmente, contra el mediador Alvaro de Soto, por su presunto plegamiento a las "tácticas dilatorias" del FMLN⁸⁴. El primer giro apreciable del gobierno norteamericano en favor de la negociación se dio con ocasión de la ronda de México, en abril de 1991 y, sobre todo, en las jornadas decisivas tenidas en Nueva York en septiembre y diciembre de 1991, en las cuales el Departamento de Estado jugó un rol determinante para definir la suerte de las negociaciones. Paradójicamente, esa intervención norteamericana para doblegar la tozudez de los militares salvadoreños constituyó una confirmación adicional, si bien esta vez por vía negativa, de la sobre-determinación que Estados Unidos ejerció siempre sobre el proceso salvadoreño desde el estallido del conflicto.

La reunión informal del subsecretario Aronson con la comandancia general del FMLN, con ocasión de la ronda de Nueva York II; la subsiguiente advertencia de Aronson a los opositores de la paz en el país; la visita del secretario de Estado, James Baker, a San Salvador, el 17 de enero, cuando llamó "traidores" a quienes "se autodenominan patriotas salvadoreños"⁸⁵, son solamente algunos gestos de la nueva actitud que Estados Unidos parece estar asumiendo frente al proceso salvadoreño.

En el fondo, se trataba de una deuda de justicia de Estados Unidos con el pueblo salvadoreño, por haber armado, entrenado y financiado por más de una década a un ejército de psicópatas y corruptos, responsable de la mayor parte de las víctimas civiles del conflicto. A final de cuentas, gracias en gran medida a la masacre de la UCA, Estados Unidos acabó percatándose de algo que el coman-

dante Joaquín Villalobos formuló con gran claridad en Alemania, a mediados de junio: "Estados Unidos deberían ser más pragmáticos y darse cuenta de que, en términos de democratización y de modernización económica en El Salvador, quizá tengan mucho más coincidencias con nosotros que con un ejército al que financió durante diez años y cometió un asesinato como el de los jesuitas"⁸⁶.

3.2. Los factores endógenos

3.2.1. El consenso nacional en favor de la solución negociada

El conflicto bélico que desangró al país por más de una década no transcurrió sin sacudir las conciencias. A final, se impuso a la conciencia colectiva el convencimiento de que la alternativa no sólo más cristiana, sino también más razonable para acabar con el conflicto, era la negociación. Sobre todo a partir de la realización del debate nacional por la paz, a mediados de 1988, el proceso histórico del país entró a lo que el P. Ellacuría definió en su oportunidad como un "estado de diálogo" nacional, caracterizado por un progresivo protagonismo de las fuerzas sociales en la búsqueda de la solución política al conflicto. Pero fue un proceso lento y difícil.

Modestamente, la UCA jugó un papel fundamental en la iluminación de esa conciencia colectiva. Ya a comienzos de 1981, en el editorial de la revista *ECA* correspondiente al mes de enero-febrero, el P. Ellacuría afirmó categóricamente que la negociación constituía "una necesidad histórica y una exigencia ética"⁸⁷. El FMLN acababa de lanzar en aquel momento su ofensiva general del 10 de enero, la cual constituyó el inicio formal de la guerra en El Salvador, aunque no de la crisis social salvadoreña, la cual venía incubándose desde mucho tiempo atrás.

En aquellos tiempos, el término mismo de "diálogo" era una palabra maldita; la sola insinuación de la conveniencia de dialogar con el FMLN podía acarrearle a quien lo sugiriera el ostracismo social y político, cuando no la cárcel y la muerte.

Paulatinamente, sin embargo, gracias a los esfuerzos tesoneros de muy diversas fuerzas sociales para poner en marcha un sujeto colectivo que forzara a las partes directamente enfrentadas a poner los intereses generales del país por encima de sus intereses particulares, la racionalidad de la solución negociada se fue imponiendo masivamente a la conciencia nacional. El acuerdo firmado en Ginebra, en abril de 1990, recogió la idea de que tanto el gobierno como el FMLN mantuvieran "mecanismos adecuados y permanentes de información y consulta" con todas las fuerzas sociales y políticas del país.

Tan sólido es actualmente el consenso nacional sobre la racionalidad de la negociación, que incluso sus más virulentos detractores han debido bajar el tono de sus invectivas y, aunque permanecen atrincherados en cierto periodismo hartado conocido por su tradición terrorista y antidemocrática, se han batido en retirada. Quienes hace todavía pocos años exhortaban sin tapujos a la guerra total y al exterminio del FMLN, ahora deben conformarse con advertir tímidamente sobre la doblez moral de los marxistas y sobre las amenazas que se ciernen sobre la institucionalidad del país. Es difícil sobrestimar la importancia de tal consenso nacional como factor endógeno posibilitante de los acuerdos de paz.

3.2.2. La moderación de ARENA

Como manifestación específica, pero a la vez factor catalizador del consenso nacional arriba apuntado, cabe destacar la flexibilización experimentada por las partes en conflicto, como producto de las tendencias que el P. Ellacuría avizoró ya a comienzos de 1989, en lo que le parecía ser una "nueva fase" del proceso salvadoreño⁸⁸. Ellacuría pensaba que en el FMLN se reflejaba con más claridad que en cualquier otro sector "la aurora de la nueva fase", pero estimaba que también ARENA venía atravesando por un sensible proceso de moderación y acomodación a las nuevas circunstancias del proceso salvadoreño. En el contexto de esa "nueva fase", Ellacuría opinaba que "ARENA quiere separarse de su imagen y de su realidad pasadas, relacionadas con los escuadrones de la muerte y con la violación de los derechos huma-

nos"⁸⁹, y estimaba que no era improbable "que acabe imponiéndose paulatinamente, aunque no de un día para otro, la tendencia más moderada" del partido, que él denominaba "civilista", cuya cabeza más visible sería el propio Cristiani.

Desde luego, el análisis de Ellacuría no se apoyaba en una presunta conversión intencional de ARENA hacia la democracia, sino en su visión estructural del proceso salvadoreño, al cual no visualizaba aislado de los procesos regionales y mundiales; ello le hacía pensar que también El Salvador entraría tarde o temprano por los caminos del diálogo y de la democracia.

Ellacuría tampoco era ingenuo. Aunque creía que en ARENA iba consolidándose la tendencia civilista de Cristiani, también estimaba que "la mayor parte de aquellos iniciadores del terrorismo están hoy en ARENA y con ARENA, aunque no necesariamente incambiados y no necesariamente al frente del partido..."⁹⁰.

Aun con todo ello, le parecía que era perceptible una evolución de ARENA desde las posiciones de FARO en 1976 y las del FAN en 1980-1982, hasta llegar, en 1982-1984, a la asamblea constituyente, presidida por D'Aubuisson. Tras la debacle de la coalición electoral con el PCN para las elecciones legislativas de 1985, y el recambio de D'Aubuisson por Cristiani en la presidencia del partido, se habría profundizado esa evolución, hasta llegar al cambio de postura del partido frente al proceso de negociación, perceptible en el discurso mismo de asunción presidencial de Cristiani.

Este cambio de percepción de ARENA sobre la viabilidad de la negociación ha sido concomitante de un giro de su enfoque sobre la naturaleza del conflicto. Durante casi toda la década pasada, la derecha sostuvo que el conflicto salvadoreño consistía, últimamente, en una guerra de agresión contra el país dirigida por el expansionismo soviético a través del trinomio Cuba-Nicaragua-FMLN. Si bien hasta la fecha ARENA no ha renegado formalmente de esa perspectiva, es llamativo el reconocimiento explícito que el partido ha hecho, a partir de su llegada al poder ejecutivo, de la situación de miseria en que vive la mayoría del pueblo salvadoreño. Esta metamorfosis de actitudes, aun

siendo precaria e insuficiente, forma parte de la nueva conciencia colectiva que ha favorecido los acuerdos de paz.

Tal como lo apuntara el ex embajador norteamericano en El Salvador, Robert White, "la más asombrosa metáfora de este espíritu de renovación [de ARENA] puede encontrarse en la transformación del ex mayor Roberto D'Aubuisson, de un apóstol de la violencia a un abogado de la paz y la reconciliación"⁹¹, al punto de constituirse en una pieza clave para refrenar el descontento de la ultraderecha de ARENA contra las negociaciones con el FMLN.

3.2.3. El gran escollo: la Fuerza Armada

De todos los sectores directamente comprometidos en el conflicto, la Fuerza Armada ha sido, con mucho, el que más resistencias ha ofrecido a la negociación. Tal como el P. Ellacuría lo apuntaba a comienzos de 1989, "la Fuerza Armada ha dado pocos signos de haber entrado en una nueva fase... ha avanzado en una mayor profesionalización y en la aceptación de lo que se hace vender como democracia (elecciones y cierto respeto en público a las decisiones del poder civil, siempre que no pongan en gran peligro sus intereses y/o privilegios)", pero "no ha avanzado tanto en el



respeto de los derechos humanos, de cuyas violaciones sigue siendo la principal responsable, entre otras razones porque no permite el enjuiciamiento de los miembros culpables, si éstos tienen cierto rango, a no ser que Estados Unidos se lo exija de modo terminante⁹².

Consecuentemente, Ellacuría sostenía que, entre las condiciones para la democratización "tiene prioridad la reforma a fondo de la Fuerza Armada"⁹³, a la cual consideraba la principal responsable del baño de sangre que había anegado al país en la última década. Le parecía que sin solucionar previamente el gran problema de la depuración del ejército, poco podía avanzarse en otras condiciones esenciales de la democracia, como lo eran la reestructuración del sistema de administración de justicia y el respeto a los derechos humanos. "No habrá democracia sin la democratización de la Fuerza Armada", insistió muchas veces⁹⁴.

Con todo, bajo la presión de los dinamismos estructurales del proceso, también la Fuerza Armada se ha visto forzada a aceptar el marco fundamental de la negociación, aun cuando la actitud real del estamento militar haya sido de la de boicotear el proceso y lastrar la apertura negociadora del gobierno. Basta comparar la posición pública del ejército frente a la negociación en el segundo semestre de 1989, con los términos en que ha quedado formulada en los acuerdos de paz la temática de la Fuerza Armada, para apreciar el giro forzado de los militares respecto del proceso de negociación.

Apenas en agosto de 1989, cuando el recién instalado gobierno de Cristiani discutía con el FMLN la reanudación del proceso de diálogo, el Ministro de Defensa, general Rafael Humberto Larios, manifestaba a la prensa que "no hay absolutamente nada que negociar [con el FMLN]"⁹⁵. En septiembre de 1989, en vísperas de la reunión de México, el viceministro de defensa, general Juan Orlando Zepeda, aseguraba que la Fuerza Armada "jamás" aceptaría la reducción de su actual estructura orgánica ni la disolución de los cuerpos de seguridad⁹⁶. El viceministro de seguridad, coronel Orlando Montano, aducía que aceptar cualquier propuesta de depuración del ejército "signifi-

caría aceptar que existen integrantes malos dentro de las filas castrenses"⁹⁷. Todavía en abril de 1990, tras la reunión de Ginebra, Montano advertía en tono provocador que "si el cumplimiento de nuestro deber nos exige salir a las calles y al campo, lo haremos, independientemente de cualquier gestión de diálogo que el gobierno esté realizando"⁹⁸.

A mediados de 1990, la posición institucional del ejército frente a la negociación mostraba ya signos de acomodación al proceso. En junio de 1990, el general Larios —quien menos de un año antes aseguraba que "no había nada que negociar" con el FMLN— manifestaba que "entendemos claramente que no hay posibilidades de alcanzar la paz por la vía militar, por lo que como institución estamos dispuestos a dar total apoyo a esa participación política para lograr lo que todos los salvadoreños anhelamos, que es la paz"⁹⁹.

La formulación del problema de la Fuerza Armada en los acuerdos de paz ha corroborado que la exigencia de depurar y reestructurar a la institución castrense no constituía un mero capricho del FMLN o de sus "organizaciones de fachada", como quiso presentarlo durante tanto tiempo la propaganda gubernamental, sino una cuestión fundamental sobre la cual existe un amplio consenso entre todos los sectores democráticos del país y en la cual coinciden desde el FMLN hasta el gobierno de Bush. Es posible que, en sus peticiones concretas, el FMLN haya incurrido eventualmente en ciertos maximalismos inviables, pero el núcleo de su planteamiento era razonable.

El proceso político salvadoreño ha mostrado de modo palmario que las posibilidades efectivas de democratización en El Salvador dependen en gran medida de la efectiva depuración y reestructuración de la Fuerza Armada. De lo contrario, el gobierno no estará en capacidad de ofrecer al FMLN ninguna garantía para su eventual incorporación al proceso político, como tampoco podrá ofrecerlas para la organización y movilización de la sociedad civil, aparte de otros problemas concomitantes a la existencia de la Fuerza Armada, como la enorme carga fiscal que representa su manutención, y todos los otros efectos que la militarización del país conlleva en términos de descomposi-

ción moral y social.

3.2.4. El FMLN

El FMLN ha venido experimentando, desde hace bastante tiempo, una sensible evolución ideológica, la cual lo ha llevado "más allá del marxismo", como lo habría explicitado el comandante Joaquín Villalobos al *New York Times*, a comienzos de marzo de 1991. De otro modo, no sobreviviría en un contexto mundial sometido al imperio de la democracia representativa. Ambientalmente, a nivel mundial, regional y nacional, ha pasado la hora de la protesta revolucionaria violenta. No obstante, esa evolución ideológica del FMLN no obedece a un puro espíritu acomodaticio, entendido en sentido oportunista.

En El Salvador, la mayoría de las fuerzas sociales y políticas sólo empezó a percatarse de los alcances de la *perestroika* a partir de la demolición del muro de Berlín, en noviembre de 1989, y de las vertiginosas transformaciones que la *perestroika* desencadenó al interior del socialismo real, hasta culminar en la desintegración de la propia Unión Soviética en meses recientes. No ha sido ése el caso del FMLN.

La *perestroika* no tomó desprevenido al FMLN. De hecho, el FMLN había entrado en una fase de *aggiornamento* por lo menos un año antes de la caída del muro de Berlín¹⁰⁰. Ya a comienzos de 1989, el comandante Villalobos afirmaba que "nuestros procesos revolucionarios se identifican con la *perestroika* en su lucha contra el dogmatismo y el pensamiento ortodoxo que pretende trasladar mecánicamente los modelos clásicos de la revolución y su estrategia a nuestro país. Esta discusión en el seno del pensamiento revolucionario latinoamericano es anterior a la *perestroika*"¹⁰¹.

A la base de la apreciación de Villalobos subyacía un esquema metodológico bien definido, cuyo pivote principal era la prioridad de la realidad económico-social sobre los modelos teóricos, aun de corte marxista: "Las características de las revoluciones son resultado histórico concreto de la realidad objetiva en la cual tuvieron que desarrollarse. Por ello, a cada proceso revolucionario le toca desarrollar sus propios conceptos y

su propio modelo de revolución"¹⁰². "Sería deshonesto y burdo negar la incidencia del marxismo y del leninismo en el FMLN... El FMLN acepta y entiende el marxismo-leninismo como disciplina científica para analizar la realidad y como teoría de organización para la lucha, pero sin convertirlo en dogma que nos aisle de nuestras realidades... El FMLN no discute sobre teoría o definiciones ideológicas, sino sobre la realidad"¹⁰³.

Villalobos sacaba también las consecuencias prácticas de este planteamiento. Pensaba que, en el caso salvadoreño, la revolución sería inviable si no asumía una política realista de concertación con Estados Unidos y con la empresa privada: "de nada sirve una sociedad ideologizada si no resuelve la miseria. Para ello es fundamental que Estados Unidos entienda nuestros procesos y no los obligue a crear modelos de guerra"¹⁰⁴. Por la misma razón, opinaba que, en las nuevas circunstancias históricas del país, el proyecto revolucionario del FMLN debía asumir el carácter de una democracia política representativa y participativa. La vieja idea del partido único queda descartada: "no debe confundirse la unidad de las fuerzas revolucionarias en un sólo partido con una sociedad con un sólo partido. El modelo de partido único en el socialismo clásico es fruto de una realidad histórica. Nuestra sociedad tiene otra complejidad y composición social"¹⁰⁵. En resumidas cuentas, sostenía que "no es posible ni necesaria una revolución que se proponga eliminar totalmente la propiedad privada, contar con un sólo partido, negar la existencia de otras fuerzas políticas, cerrar los medios de difusión a otras fuerzas, romper con la Iglesia, luchar contra la religión, dejar de hacer elecciones, firmar pactos militares con potencias que establezcan bases para armas sofisticadas, convencionales y muchísimo menos la ridícula idea de contar con armas atómicas en nuestro territorio. El FMLN define el proyecto revolucionario para El Salvador como una revolución abierta, flexible, pluralista y democrática en lo económico y político"¹⁰⁶.

Desde luego, este nuevo pensamiento del FMLN, que ya para comienzos de 1989 estaba perfilado en sus rasgos fundamentales, se ha consolidado y madurado a lo largo de la última fase

de la negociación. A este respecto, también la ofensiva de noviembre de 1989 representó para el FMLN un hito fundamental en ese proceso de maduración, al descartar las posibilidades de la vía armada e insurreccional como mecanismo propulsor del proyecto revolucionario.

4. Los retos en el futuro inmediato

Los acuerdos de paz han puesto bases importantes para la construcción de una nueva sociedad en El Salvador, aun cuando su alcance es heterogéneo. En algunas temáticas específicas, el grado de detalle de las formulaciones y su amarre a un calendario preciso de ejecución, ofrecen suficientes garantías para el cumplimiento satisfactorio de los compromisos contraídos. En otras temáticas, como es el caso del problema económico-social, los parámetros de la transformación de la sociedad salvadoreña han sido menos trabajados y definidos. Dados los poderosos intereses que entran en juego acá, es previsible que la temática socio-económica constituirá un importante foco de conflictividad en el futuro cercano. No por casualidad es en ese ámbito donde se encuentran las raíces que generaron el conflicto bélico.

Para el FMLN en particular, y para los sectores democráticos en general, los retos que presenta la nueva coyuntura del país no son nimios. Al compás del proceso de negociación y de los cambios habidos en el escenario geopolítico internacional, arriba apuntados, también el escenario político de El Salvador ha cambiado sensiblemente respecto de su configuración a comienzos de los ochenta. Como resultado de la negociación, el foco principal de la confrontación entre el proyecto revolucionario y el proyecto contrainsurgente ha acabado por desplazarse enteramente del campo militar al campo político. La cuestión del poder debe dirimirse ahora en el ámbito de lo que la izquierda consideró, hasta hace poco, la legalidad burguesa.

En gran medida, el objetivo político de los acuerdos de paz consiste, precisamente, en hacer de la democracia electoral no sólo una mediación eficaz para el acceso al poder real del Estado, sino, principalmente, un mecanismo de intermediación para canalizar ante la esfera del poder políti-

co las demandas de la sociedad civil en favor de una efectiva democracia social y económica. Para ello, a su vez, es necesario quebrar de una vez por todas la hegemonía de la Fuerza Armada sobre el Estado y la impunidad de los militares respecto de la sociedad civil. Los acuerdos de paz han tomado algunas disposiciones para ello, pero la tarea no será en modo alguno sencilla.

El relativo fortalecimiento y ampliación del sistema de partidos que se ha dado en los últimos tres o cuatro años no significa que éste sea ya efectivamente pluralista y democrático, mucho menos que haya madurado ya al punto de garantizar la posibilidad real de que la izquierda acceda al poder del Estado por la vía electoral. Como lo han evidenciado las elecciones presidenciales de 1989 y las legislativas y municipales de marzo de 1991, todavía prevalecen en el país condiciones de represión e intimidación política que dificultan grandemente el trabajo proselitista de la izquierda. Esta tampoco cuenta con la red organizativa ni los recursos logísticos de la derecha como para echar a andar una campaña electoral en pie de igualdad con ella.

La discusión misma de la ley de amnistía que se ha dado en el mes de enero, recién pasado muestra que los sectores opuestos a la paz todavía disponen de una capacidad de presión que no puede menospreciarse. Aunque a final de cuentas la "Ley de Reconciliación Nacional" que la asamblea legislativa aprobó el 23 de enero recién pasado logró ganar el consenso de todos los sectores representados en COPAZ, no hay que olvidar los esfuerzos poco disimulados con que la derecha política (ARENA-PCN-MAC), el gobierno y la Fuerza Armada estuvieron presionando, tanto dentro como fuera de COPAZ, en favor de una amnistía general como cobertura jurídica que les permitiera indultar a los militares implicados en la masacre de la UCA y, consiguientemente, asegurar la impunidad de los responsables intelectuales del hecho. Sólo ello explica la terquedad con que el gobierno y la Fuerza Armada estuvieron presionando, hasta el último minuto, en favor de la amnistía general, al punto de que Estados Unidos y los países del "Grupo de Amigos" tuvieron que interve-

nir una vez más para convencer al gobierno de que una amnistía indiscriminada no era el mejor favor que podía hacerse a la reconciliación de la sociedad salvadoreña¹⁰⁷. Por lo demás, no puede descartarse a la ligera que los sectores más duros de la Fuerza Armada se sientan tentados a convertir la implementación de los acuerdos en un proceso de transición "a la colombiana".

Por otra parte, sin embargo, es claro que los dinamismos estructurales del proceso, como lo vaticinó el P. Ellacuría en su oportunidad, apuntan en la dirección de la concertación y la democracia.

La derecha tampoco debería olvidar que el FMLN ha sido el mayor organizador de masas en la historia de El Salvador y que, si bien el desempeño de la izquierda en los últimos procesos electorales ha sido más bien modesto, las nuevas circunstancias del país podrían permitirle recrear un proyecto político alternativo montado sobre una base de consenso nacional.

Notas

1. Acta de Nueva York, 31 de diciembre de 1991.
2. Ignacio Ellacuría, "Replanteamiento de soluciones para el problema de El Salvador", *ECA*, 1986, 447-448: 55.
3. En diversas oportunidades, desde comienzos de los ochenta, la revista *ECA* ha dedicado varios artículos al análisis del proceso de negociación. Véanse, por ejemplo, los números monográficos de abril-mayo de 1981, agosto-septiembre de 1986, agosto-septiembre de 1987 (sobre Esquipulas II) y agosto-septiembre de 1988 (sobre el debate nacional por la paz), además de los numerosos artículos dedicados a dicha cuestión por los jesuitas de la UCA y, particularmente, por el P. Ellacuría. Una bibliografía bastante completa sobre los trabajos en torno al diálogo, publicados en *ECA* hasta 1986, preparada por el P. Ignacio Martín Baró, apareció en *ECA*, 1986, 454-455: 789-793.
4. Ver Ignacio Ellacuría, "Análisis ético-político del proceso de diálogo en El Salvador", *ECA*, 1986, 454-455: 727-751.
5. *ECA*, 1989, 483-484: 133-134.
6. Para una periodización del proceso de diálogo hasta 1986, puede consultarse el trabajo del P. Ellacuría, "Análisis ético-político del proceso de diálogo en El Salvador", arriba citado.
7. Ver Carlos Acevedo, "La propuesta de paz más

- viable del FMLN", *ECA*, 1989, 483-484: 53-77.
8. *ECA*, 1989, 486-487: 403-405.
9. *ECA*, 1989, 488: 533-534.
10. *ECA*, 1989, 488: 521-527.
11. La misiva que la "vieja guardia" de ARENA, bajo la firma de "Juan Arena", envió a mediados de abril de 1989 al mayor D'Aubuisson, reproducía la fraseología empleada por el autodenominado Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), dirigido por Edgar Chacón, y por la Cámara de la Libre Empresa, presidida por Orlando de Sola.
12. "Arena movediza", *El Diario de Hoy*, 7 de junio de 1988.
13. *ECA*, 1989, 490-491: 762-763.
14. *La Prensa Gráfica*, 14 de septiembre de 1989, p. 65.
15. Comunicado del FMLN del 7 de septiembre de 1989. *ECA*, 1989, 490-491: 760-761.
16. Cable de *DPA*, fechado en México, el 14 de septiembre de 1989.
17. *La Prensa Gráfica*, 15 de septiembre de 1989, p. 44.
18. *ECA*, 1989, 490-491: 763-764.
19. Diario *El Mundo*, 18 de septiembre de 1989, p. 30.
20. *La Prensa Gráfica*, 16 de septiembre de 1989, p. 4.
21. *La Prensa Gráfica*, 16 de septiembre de 1989, p. 49.
22. Ver el comunicado de ANEP, Diario *El Mundo*, 15 de septiembre de 1989, p. 3.
23. Cable de *ACAN-EFE*, fechado en San Salvador, el 19 de septiembre de 1989.
24. *Proceso*, 1990, 405.
25. Ver Joel Millman, "El Salvador's Army. A Force Unto Itself". *The New York Times Magazine*, 10 de diciembre de 1989.
26. Diario *El Mundo*, 20 de octubre de 1989, p. 1.
27. Diario *El Mundo*, 23 de octubre de 1989, p. 32.
28. Diario *El Mundo*, 25 de octubre de 1989, p. 1.
29. *ECA*, 1990, 495-496: 122-124.
30. Cable de *ACAN-EFE*, fechado en San Salvador el 18 de enero de 1990.
31. Cable de *EFE*, fechado en Washington, el 24 de enero de 1990.
32. Cable de *AP*, fechado en Washington, el 23 de marzo de 1990.
33. *ECA*, 1990, 498-499: 361-362.
34. Cable de *EFE*, fechado en Ginebra, el 4 de abril de 1990.
35. Alfredo Cristiani, "El Salvador: A Defense", *The Washington Post*, 27 de abril de 1990.
36. Cable de *DPA*, fechado en San José, el 8 de mayo de 1990.
37. Cable de *ACAN-EFE*, fechado en San Salvador el

- 28 de mayo de 1990.
38. Cable de *EFE*, fechado en Caracas, el 15 de mayo de 1990.
 39. *ECA*, 1990, 498-499: 368-369.
 40. *ECA*, 1990, 502: 691-693.
 41. *ECA*, 1990, 502: 694-697.
 42. *Proceso* 458-459.
 43. Cable de *EFE*, fechado en Nueva York, el 7 de enero de 1991.
 44. *ECA*, 1991, 507-508: 161-166.
 45. Ver "Las novedades cualitativas de las elecciones del 10 de marzo", *ECA*, 1991, 507-508: 71-76.
 46. Ver Carlos Acevedo, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", *ECA*, 1991, 509: 151-168.
 47. *ECA*, 1989, 490-491: 762.
 48. Diario *El Mundo*, 10 de abril de 1991, p. 1.
 49. *ECA*, 1991, 511: 413.
 50. Diario *El Mundo*, 9 de abril de 1991, p. 3.
 51. Diario *El Mundo*, 13 de abril de 1991, p. 2.
 52. *ECA*, 1991, 510: 365-373.
 53. Para un análisis más detenido de los Acuerdos de México, ver Carlos Acevedo, "Los alcances de la ronda de México", *ECA*, 1991, 511: 409-429.
 54. *La Prensa Gráfica*, 20 de junio de 1991, p.43.
 55. Cable de *Reuter*, fechado en México, D.F., el 9 de julio de 1991.
 56. *El Diario de Hoy*, 13 de mayo de 1991.
 57. Diario *El Mundo*, 7 de mayo de 1991, p. 1.
 58. Diario *El Mundo*, 1 de junio de 1991, p.1.
 59. Diario *El Mundo*, 5 de junio de 1991, p.1.
 60. *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 1991, p. 3.
 61. *El Diario de Hoy*, 30 de agosto de 1991, p. 5.
 62. Diario *El Mundo*, 31 de agosto de 1991, p.1.
 63. *Diario Latino*, 5 de septiembre de 1991, p. 4.
 64. Ver "El alcance de los acuerdos de Nueva York", *ECA*, 1991, 515: pp. 829-834.
 65. Ver *ECA*, 1991, 515: pp. 829-834.
 66. *Diario Latino*, 19 de octubre de 1991, p. 5.
 67. Ver *Proceso* 494.
 68. Véanse las revelaciones del congresista Moakley en *ECA*, 1991, 517-518: 1080.
 69. Además de Salinas y Cristiani, al acto asistieron los presidentes de los otros países del "Grupo de Amigos": Carlos Andrés Pérez (Venezuela), César Gaviria (Colombia) y Felipe González (España); y los mandatarios centroamericanos: Jorge Elías Serrano (Guatemala), Rafael Callejas (Honduras), Violeta de Chamorro (Nicaragua), Rafael Calderón Fournier (Costa Rica) y Guillermo Endara (Panamá).
 70. Ver el reportaje de Blanche Petrich, "Rúbrica y abrazo entre enemigos que se combatieron por 12 años", *La Jornada*, México, 17 de enero de 1992, p. 3.
 71. Constitución Política de El Salvador, 1983. Artículo 211.
 72. *ECA*, 1991, 510: 370.
 73. *ECA*, 1991, 515: 868.
 74. *ECA*, 1991, 510: 372.
 75. Diario *El Mundo*, 11 de enero de 1992, p. 3.
 76. Como integrantes de la Comisión de la Verdad, el ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, anunció el 11 de diciembre de 1991 los nombres del ex presidente colombiano Belisario Betancour, el ex canciller venezolano Reynaldo Figueroa, y el ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Thomas Burgenthal. Como integrantes de la comisión *ad hoc* han sido designados Reynaldo Galindo Pohl, Abraham Rodríguez y Eduardo Molina Olivares.
 77. Ver Lawyers Committee for Human Rights, "Informe sobre la investigación de los asesinatos de los jesuitas en El Salvador", *ECA*, 1990, 502: 649-668; y "El caso de los jesuitas. La vista pública", *ECA*, 1991, 517-518: 983-1024. También, Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), "El caso jesuitas: ¿una ruptura con la impunidad?", *ECA*, 1990, 505-506: 991-1014.
 78. Shafick Handal, "La sociedad civil salvadoreña, eje de la nueva política", *Excelsior*, México, 6 de enero de 1992.
 79. Diario *El Mundo*, 3 de enero de 1992, p. 5.
 80. Ver Ignacio Ellacuría, "FMLN, límite insuperable", *ECA*, 1985, 446: 890-897.
 81. En Caracas se había acordado un nuevo encuentro, a celebrarse en México en alguna fecha entre el 30 de octubre y el 4 de noviembre de 1987.
 82. *ECA*, 1989, 490-491: 763.
 83. Véanse las declaraciones del general Maxwell Thurman sobre la incapacidad del ejército salvadoreño para derrotar militarmente al FMLN, a pesar de su superioridad numérica de diez a uno. *El Salvador On Line*, 19 de febrero de 1990.
 84. Ver Clifford Krauss, "U.N. Aide Assailed in Salvadoran Talks", *The New York Times*, 1 de febrero de 1991.
 85. *La Jornada*, 18 de enero de 1992, p. 27.
 86. *Diario Latino*, 18 de junio de 1991, p. 4.
 87. "Un proceso de mediación para El Salvador", *ECA*, 1981, 387-388.
 88. Ignacio Ellacuría, "Una nueva fase en el proceso salvadoreño", *ECA*, 1989, 485: 167-197.
 89. *Ibid.*, 181.
 90. *ECA*, 1989, 486-487: 281.
 91. Diario *El Mundo*, 17 de enero de 1991, p. 24.
 92. Ignacio Ellacuría, "Una nueva fase...": 187-188.

93. Ignacio Ellacuría, "Replanteamiento de soluciones para el problema de El Salvador", *ECA*, 1986, 447-448: 72.
94. Ignacio Ellacuría, "Una nueva fase...": 188.
95. *Diario El Mundo*, 11 de agosto de 1989, p. 3.
96. *Diario El Mundo*, 15 de septiembre de 1989, p. 3.
97. *El Diario de Hoy*, 7 de abril de 1990, p. 37.
98. *Ibid.*
99. *Diario Latino*, 1 de junio de 1990, p. 7.
100. Ver Ignacio Ellacuría, "Una nueva fase...": 175. A finales de 1988, Ellacuría señalaba que "los revolucionarios marxistas centroamericanos necesitan estudiar muy de cerca la *perestroika* y las nuevas posiciones del partido comunista soviético y del Kremlin. Varios síntomas muestran que ya lo están haciendo. Pero aún queda mucho más por hacer". Ignacio Ellacuría, "Nuevo orden mundial propuesto por Gorvachev", *ECA*, 1988, 481-482.
101. Joaquín Villalobos, "Perspectivas de victoria y proyecto revolucionario", *ECA*, 1989, 483-484: 42.
102. *Ibid.*, 36.
103. *Ibid.*, 37.
104. *Ibid.*, 45.
105. *Ibid.*, 46.
106. *Ibid.*, 49.
107. Resulta significativo que el representante de la Fuerza Armada en la reunión en que COPAZ debatió la cuestión de la amnistía haya sido el general Orlando Zepeda, precisamente uno de los militares participantes en la reunión del Alto Mando en que se decidió el asesinato de los jesuitas.

