

Comentarios

El alcance de los acuerdos de Nueva York

Entre el 16 y el 25 de septiembre recién pasado tuvo lugar en Nueva York, por convocatoria del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, la que, sin duda, constituye la más importante ronda de conversaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN en todo lo que va del proceso de negociación desde su reinicio bajo los auspicios de la ONU, en abril de 1990.

El hecho mismo de que la reunión haya sido convocada por el secretario general de la ONU, la presencia de la comandancia general del FMLN y del presidente Cristiani, y la duración del encuentro —el cual se prolongó por diez días, cuando estaba previsto sólo para dos— constituyen signos externos de la importancia de la reunión. Con todo, el significado más relevante de ésta debe buscarse en el intenso forcejeo político que se desarrolló tras bambalinas entre ambas delegaciones, y que sólo merced a la laboriosa intermediación de Pérez de Cuéllar, secundado de cerca por su “Grupo de amigos”, logró cristalizar en los llamados “Acuerdos de Nueva York”.

El texto de los acuerdos, suscritos el 25 de septiembre, contiene ocho apartados, de los cuales seis se refieren a diferentes aspectos del tema de la Fuerza Armada, mientras que los dos restantes contemplan la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y la discusión de la problemática económico-social del país de cara a los retos de la postguerra. El solo hecho de que el tema de la Fuerza Armada absorba el 75 por ciento del texto de los acuerdos

confirma a las claras dónde ha radicado la dificultad principal de lo que el secretario general de la ONU llamara el “nudo gordiano” de la negociación.

En sus líneas generales e incluso en varias cuestiones de detalle, el texto de los acuerdos retomó los contenidos de la propuesta que el secretario general de la ONU presentó a las partes el martes 17 de septiembre, casi al comienzo de la reunión. Dicha propuesta planteaba algunas sugerencias 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). Todos estos temas reaparecen en los primeros seis apartados de los acuerdos: (I) “Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz”, (II) “Depuración”, (III) “Reducción de la Fuerza Armada”, (IV) “Doctrina de la Fuerza Armada”, (V) “Sistema educativo de la Fuerza Armada”, (VI) “Policía Nacional Civil”. A estos seis apartados, se añadió un séptimo apartado sobre el tema económico-social y un octavo para recoger el “resto de la agenda”.

Varios analistas han considerado que el nuevo elemento clave, tanto de la propuesta de la ONU como de los acuerdos, lo constituye la creación de la COPAZ, la cual quedó definida como “un mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones, tanto en relación con la Fuerza



Armada en particular, como con los demás puntos de la agenda". Si nos atenemos al hecho de que el FMLN había propuesto desde hacía mucho la incorporación directa de todas las fuerzas sociales y políticas al proceso de negociación, la carta de ciudadanía que los acuerdos de Nueva York confieren a la COPAZ constituye un "gol" político del FMLN frente al gobierno. No obstante, su creación no responde a una demanda exclusiva del FMLN. La participación directa de la sociedad civil en el proceso de negociación ha sido una demanda insistentemente planteada por muy diversas fuerzas sociales y políticas a lo largo del proceso de negociación; de hecho, esta demanda fue recogida formalmente en el texto del acuerdo de Ginebra (4 de abril de 1990), que formalizó el reinicio del proceso en su fase actual.

Con todo, la COPAZ todavía se queda corta en términos de su propósito de favorecer la participación de la sociedad civil en el "proceso de cambios resultante de las negociaciones", en la medida que sólo abre sus puertas a las fuerzas políticas, no a las sociales *stricto sensu*. De acuerdo a la propuesta de la ONU, en la COPAZ debería

haber representantes del gobierno, de la Fuerza Armada, del FMLN y de los partidos políticos representados en la asamblea legislativa. La ONU sugería también que un delegado de ONUSAL participara como observador. Básicamente, éste fue el esquema de integración que retomaron los acuerdos, en los cuales se añadió tan sólo la participación, también en calidad de observador, del arzobispo de San Salvador —no del presidente de la conferencia episcopal, incondicional del gobierno, como es bien sabido.

Así, a tenor del texto de los Acuerdos, la COPAZ estaría integrada por dos representantes del gobierno (uno de ellos de la Fuerza Armada), por dos del FMLN y por uno de cada partido o coalición con representación en la asamblea legislativa (ARENA, PCN, MAC, PDC, Convergencia Democrática y UDN). Es significativo que, además del coronel Mauricio Ernesto Vargas, quien funge como representante de la Fuerza Armada, la parte gubernamental haya designado como su otro representante al coronel Juan Antonio Martínez Varela, ambos miembros de la comisión gubernamental de diálogo. Si bien el coronel Martínez Varela se encuentra en situación de retiro desde hace algunos años, su designación constituye otro signo de los esfuerzos del ejecutivo para no malquistarse con los militares. Por parte del FMLN, participan en la comisión los comandantes Joaquín Villalobos y Francisco Jovel. Por ningún lado aparece representación directa de alguna federación sindical, organización gremial u organismo plurisocial —como podría serlo el Comité Permanente del Debate Nacional. Esta falta de participación directa de las fuerzas sociales constituye una primera deficiencia de la COPAZ.

Una segunda deficiencia concierne al alcance de sus atribuciones operativas. Los acuerdos de Nueva York reconocen a la COPAZ la facultad de "supervisar" la puesta en práctica de los compromisos a que lleguen las partes, pero en definitiva su cumplimiento dependerá de la voluntad política de éstas. Si bien los acuerdos obligan a ambas partes a consultar a la COPAZ "antes de adoptar decisiones o medidas relativas a aspectos relevantes de los acuerdos de paz", en rigor la COPAZ carece de "facultades ejecutivas", de modo que la

ejecución de los acuerdos queda en manos de las partes "por intermedio de sus mecanismos internos".

Una tercera deficiencia se refiere a la insuficiente precisión de los acuerdos en lo tocante al plazo de instalación de la COPAZ. Aunque el documento de Nueva York estipula que la instalación formal de la comisión deberá tener lugar dentro de los dieciséis días siguientes a la firma del cese del enfrentamiento armado, no delimita los plazos del "régimen de funcionamiento especial de carácter transitorio" con el cual habrá de funcionar la COPAZ antes del cese de fuego. Esta imprecisión favoreció que, en un primer momento, el gobierno empezara a amenazar con que la instalación de la COPAZ se haría hasta después de firmar el cese de fuego. Solamente tras un nuevo forcejeo y reiteradas presiones políticas del exterior, el gobierno accedió a proceder a la conformación provisional de COPAZ.

Al igual que el apartado primero, sobre la COPAZ, tampoco los apartados siguientes (II-VI) de los acuerdos difieren significativamente de la propuesta de la ONU —sobre todo en la versión revisada que Pérez de Cuéllar presentó a las partes el domingo 22 de septiembre— en lo relativo a la depuración, reducción, doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada.

En el apartado II, se acepta la integración de una comisión *ad hoc* para someter a todos los miembros a la Fuerza Armada a un proceso de evaluación, encaminado a su depuración, y se limita a dos personas la participación castrense en dicha comisión. En el apartado III, se acepta la elaboración de un plan de reducción de la Fuerza Armada, cuya forma, calendario, presupuesto, etc., serán acordados entre ambas partes. En los apartados IV y V, sobre la doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, se reconoce la urgencia de reorientar la "formación profesional" de sus miembros en función de la dignidad humana, los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, lo cual constituye una admisión tácita de que, hasta la fecha, el ejército salvadoreño no se ha guiado por esos principios. En el apartado VI, sobre la Policía Nacional Civil, se acuerda la

disolución de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda como cuerpos de seguridad pública; y se estipula que el proceso de organización de la nueva policía "debe comenzarse de inmediato, es decir, sin esperar a otros acuerdos políticos ni al cese del enfrentamiento armado". Según una nota a pie de página del texto de los acuerdos, a esa altura del proceso, las negociaciones sobre la disolución de los cuerpos de seguridad y la integración de la Policía Nacional Civil ya estaban avanzadas. Otra nota a pie de página indicaba que los mecanismos para seleccionar a los integrantes de la comisión *ad hoc* así como los criterios de evaluación y otras medidas relacionadas con la depuración de la Fuerza Armada se tratarían en la "negociación comprimida".

Además de los "acuerdos" propiamente dichos, la reunión de Nueva York produjo otros dos documentos, el llamado "Entendidos del acuerdo de Nueva York", presuntamente de carácter confidencial, y la agenda de la "negociación comprimida". Ambos son de interés para ponderar mejor el alcance de los "acuerdos".

Sobre el punto de la depuración, el documento de "entendidos" indica que los dos miembros de la Fuerza Armada que participarán en la comisión *ad hoc* "no tendrán acceso a la etapa de investigación que llevará a cabo" ésta "ni se involucrarán en la fase final de la misma, pero podrán tener acceso a sus conclusiones". Asimismo, el documento de "entendidos" contiene varias estipulaciones encaminadas a la radical reestructuración del sistema "educativo" de la Fuerza Armada. Así, el documento asigna a la COPAZ la facultad para decidir el número de miembros del consejo académico de la Escuela Militar, el cual "estará integrado paritariamente por civiles y militares". A su vez, los miembros civiles de dicho consejo "serán designados, con base en criterios de pluralismo político por el Presidente de la República, de ternas propuestas por COPAZ"; y "el cuerpo docente será designado por el consejo académico, el cual se asegurará de que en dicho cuerpo no haya predominio de una tendencia política". La COPAZ también supervisará el sistema de admisión, aunque la determinación de éste corresponderá al consejo académico. Aunque es comprensible que

todas estas estipulaciones sean recibidas por el gremio militar como una abusiva intromisión de la sociedad civil en los asuntos internos de la institución castrense, parece la única manera de establecer garantías para que el sistema "educativo" del ejército pueda formar militares mínimamente profesionales y honestos. Si la Escuela Militar hubiese funcionado de acuerdo a otras estructuras y valores en noviembre de 1989, muy probablemente, su director no hubiera ordenado la masacre de la UCA.

Análogas atribuciones tendría la COPAZ sobre la nueva academia de seguridad pública. También en este caso le correspondería determinar "el número de miembros del consejo académico", los cuales "serán civiles, propuestos en ternas por la misma COPAZ con base en criterios de pluralismo político, a fin de que sean nombrados por el Presidente de la República". El director de la academia "será nombrado por el Presidente de la República, de una terna propuesta por COPAZ". La COPAZ también "establecerá mecanismos idóneos" para asegurar que no haya en su cuerpo docente "predominio de una tendencia política". Asimismo, la COPAZ supervisará el sistema de admisión de la academia.

Las disposiciones sobre la nueva Policía Nacional Civil contemplan igualmente un decisivo papel para la COPAZ. Esta presentará una terna de candidatos para que el presidente de la república elija entre ellos al director de la nueva policía. Asimismo, establecerá "el régimen transitorio para el inicio de la Policía Nacional Civil" y definirá "criterios y procedimientos de admisión diferenciados según sea el nivel cultural y/o las zonas donde el personal será reclutado".

De particular importancia resulta el hecho de que el gobierno haya aceptado finalmente una fórmula para la incorporación de los ex combatientes del FMLN a la nueva policía. A tenor del documento de "entendidos", los ex combatientes guerrilleros "podrán incorporarse a la Policía Nacional Civil siempre que cumplan con los criterios y procedimientos de admisión establecidos para ellos por COPAZ y pasen por la academia de policía. Todo ello será supervisado y garantizado

por COPAZ". Este punto de la incorporación del FMLN a la nueva Policía Nacional Civil fue uno de los principales cuellos de botella durante las negociaciones tenidas en Nueva York. En contrapartida, el FMLN se comprometió "a ya no plantear en la mesa de negociación la incorporación de sus unidades militares en la Fuerza Armada ni la demanda de disolución de la misma", si bien se reservó "el derecho de mantener la demanda de disolución de la Fuerza Armada en su planteamiento programático, así como la aspiración de que sus militantes puedan incorporarse a la Fuerza Armada en el marco de las nuevas condiciones de paz".

Desde luego, ni los acuerdos propiamente dichos ni el documento de "entendidos" entran en detalles sobre todos los temas abordados, pero establecen los parámetros fundamentales para su posterior discusión e implementación. Por lo demás, la agenda de la "negociación comprimida" señala que la mayoría de los subtemas sobre el punto de la Fuerza Armada "se encuentran bastante adelantados sobre la base del documento de trabajo preparado por el intermediario". El intermediario habría preparado también otros documentos adicionales sobre algunos puntos específicos, como el de la reducción del ejército y la reestructuración de los servicios de inteligencia.

Los compromisos asumidos en el apartado VII de los acuerdos, sobre el tema económico y social, contienen también varios aspectos de interés. Así, el documento estipula que "se respetará el estado actual de tenencia de tierras dentro de las zonas conflictivas, mientras se da una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitiva". Claramente, esta disposición recoge una demanda que el FMLN ha planteado desde hace algún tiempo en la mesa de la negociación. Asimismo, los acuerdos establecen que "las tierras que exceden del límite constitucional de 245 hectáreas, así como aquellas que son propiedad del Estado y que no sean actualmente reservas forestales de acuerdo con la ley, serán destinadas a satisfacer la necesidad de tierras de campesinos y pequeños agricultores que carezcan de ellas". En la práctica, las tierras que exceden de ese límite y, o reúnen los requisitos estipulados en dicha disposición, repre-

sentan un porcentaje muy pequeño de la superficie agrícola de El Salvador, de modo que no puede sobreestimarse los efectos de dicha medida en términos de su capacidad para redistribuir la propiedad de la tierra en el país. Con todo, el haber incluido tal disposición en los acuerdos constituye una aceptación de que ningún compromiso político al que pueda llegarse en la negociación puede conducir a una democracia estable si no se resuelve el ingente problema de la distribución de la tierra en el país. En relación a la misma problemática, es destacable que, en el documento de "entendidos", se estipula que "serán respetados los acuerdos del 3 de julio de 1991 sobre tierras ocupadas, adoptados entre el gobierno y las organizaciones campesinas". Tampoco puede pasarse por alto el punto 3 del tema económico-social de los acuerdos, en el cual se recoge la necesidad de revisar las políticas de otorgamiento de créditos al sector agropecuario. La ausencia de una política crediticia adecuada ha sido una de las principales causas de la ineficacia de la reforma agraria en el país y, en general, de la crisis afrontada por la agricultura, incluido el sector no reformado.

Otras disposiciones relevantes de los acuerdos sobre la temática económico-social se refieren a la urgencia de establecer medidas efectivas "para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural" y a la creación de un "foro para la concertación económica y social, con la participación de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de continuar resolviendo la problemática económica y social". Es significativo que el FMLN haya acordado la adopción de medidas para aliviar los costos sociales del ajuste económico, no tanto por lo que atañe a las medidas, sino por lo que representa de aceptación de la necesidad y, o inevitabilidad del ajuste mismo. Lejos quedaron los tiempos en que propugnaba por un cambio radical de las estructuras socio-económicas del país. Ahora, el FMLN parece anuente a jugar en la cancha económica neoliberal del gobierno, análogamente a como la izquierda no armada aceptó, en 1988, jugar en la cancha electoral que rechazó a lo largo de casi toda la década de los ochenta.

No sería objetivo negar que, en conjunto, los

acuerdos de Nueva York y sus documentos colaterales contienen avances de importancia en orden a la solución negociada del conflicto. Adicionalmente, el hecho de que las partes hayan acordado formalmente condensar en un solo paquete lo que en la agenda de Caracas (mayo de 1990) se había planteado como un proceso en dos fases, constituye una disposición que sin duda puede agilizar la negociación. Ese es justamente el propósito de la llamada "negociación comprimida", modalidad que el FMLN había propuesto a comienzos de agosto pasado.

A nivel de manifestaciones externas, es de resaltar el apoyo público que los acuerdos han recibido de parte de las principales gremiales de la empresa privada (ANEP, Cámara de Comercio) así como de altos jefes militares y de la dirigencia de ARENA, incluido el mayor D'Aubuisson. Sólo *El Diario de Hoy*, como portavoz de la derecha histórica del país, cada vez más aislada, ha continuado vociferando contra la negociación.

Al parecer, la cita de Nueva York ha logrado



remover varios escollos de consideración que obstaculizaban la ruta de la negociación. En buena medida, el que esto haya sido posible se debe a la renuncia del FMLN a sus demandas de disolución de la Fuerza Armada y de fusión de ambas fuerzas militares. El "Grupo de amigos" del secretario general de la ONU jugó un papel determinante para persuadir al FMLN de la inviabilidad de tal planteamiento, a la vez que, del otro lado, ha ejercido también una presión importante para obligar al gobierno salvadoreño a flexibilizar sus posiciones. Sin ese apoyo, la tarea de intermediación de Pérez de Cuéllar habría sido sin duda mucho más ardua. Tampoco se habría llegado hasta donde se ha llegado.

Por otra parte, sin embargo, tal vez sea prematuro afirmar que por fin se ha logrado desatar el "nudo gordiano" de la negociación, según lo manifestó el propio Pérez de Cuéllar. Ciertamente, la negociación ha dado un paso significativo en Nueva York, pero de ello no se sigue que la paz esté a la vuelta de la esquina. Es posible que el proceso de negociación sea ya irreversible, pero lo que el FMLN ha llamado el "problema de la neutralidad" de la Fuerza Armada aún no está resuelto, y mientras no lo esté no habrá garantías efectivas para la participación política, ni del FMLN ni de ningún sector de oposición. De acuerdo a la metáfora de Alvaro de Soto, el FMLN no puede lanzarse a la piscina de la lucha política si ésta no tiene agua. En Nueva York apenas se ha abierto la válvula para empezar a llenar la piscina.

El proceso mismo de ratificación de las reformas constitucionales, acordadas en la ronda de México en abril pasado, es sintomático a este respecto. El 9 de septiembre, al inaugurar la segunda reunión preparatoria de la instalación del parla-

mento centroamericano, el propio Cristiani expresó sin ambages que "sigue siendo nuestro punto de vista como gobierno que las reformas que tienen que ver con la estructura de la Fuerza Armada no se pueden dar hasta que haya habido un cese del enfrentamiento armado". Según Cristiani, el gobierno no puede "debilitar la defensa de la institucionalidad salvadoreña mientras siga la agresión del FMLN". Al día siguiente, en el mismo marco de apreciaciones, el Ministro de Defensa, general René Emilio Ponce, subrayó que "no podemos aceptar terroristas en las filas del ejército, porque la credibilidad del ejército descansa en su profesionalismo, y los delincuentes harían perder esa credibilidad" (*La Prensa Gráfica*, 12 de septiembre de 1991, p. 2). Resulta un verdadero sarcasmo que tal afirmación provenga del máximo responsable de un ejército que perpetró una masacre como la de la UCA.

En el papel, los acuerdos de Nueva York han establecido el marco fundamental para resolver el problema de la Fuerza Armada. No obstante, cuando se los examina, ya no en el papel, sino en la palestra concreta de la confrontación política y militar, subsiste el problema de su operativización. Si la COPAZ no dispone de facultades ejecutivas para forzar a la Fuerza Armada a acatar dichos compromisos, su cumplimiento queda nuevamente a merced de la "buena voluntad" de los militares, siempre reacios a cualquier iniciativa que se encamine a su democratización interna, o en manos de las presiones externas, principalmente de Estados Unidos, cuyo gobierno tampoco ha demostrado hasta la fecha demasiada voluntad para forzar a los militares salvadoreños a civilizarse.

C. A.