

Artículos

Los alcances de la ronda de México

Carlos Acevedo

Resumen

El artículo pretende contextualizar la prolongada ronda de negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, que tuvo lugar en México, entre el 4 y el 27 de abril, en el horizonte de lo que ha sido el proceso negociador durante los últimos dieciocho meses. En particular, intenta reconstruir la trama interna de las negociaciones en lo que va del presente año, en el marco de la nueva mecánica que el mediador de la ONU propuso a las partes, a finales de octubre de 1990, con el propósito de agilizar la negociación y facilitar la adopción de acuerdos. Aunque, por razones de diversa índole, la ronda de México se concentró en el tema de las reformas constitucionales, el artículo retoma también los contenidos de la negociación referentes al cese del fuego, cuya discusión ha constituido el telón de fondo de los "acuerdos de México".

1. Introducción

La ronda de negociaciones que tuvo lugar en México, D.F., entre el 4 y el 27 de abril recién pasado, constituye no sólo la ronda de diálogo más prolongada, sino además la mejor preparada y quizá, también, la más importante, de todas las habidas en lo que va del proceso de diálogo-negociación, entre el gobierno salvadoreño y el FMLN. Con todo, un análisis medianamente objetivo de sus alcances no puede pasar por alto que, hasta que las negociaciones cristalicen en acuerdos sustantivos en materia de Fuerza Armada y cese del fuego, los "acuerdos de México" continuarán siendo letra muerta, aun en el supuesto de que sean ratificados por la actual asamblea legislativa.

De hecho, tres eran los temas básicos que se discutirían, en principio, en el encuentro de México: cese del fuego, depuración-reestructuración de la Fuerza Armada y reformas constitucionales. Al final, debido a la intransigencia gubernamental ante las cuestiones concernientes a los dos primeros temas, y por urgencias de índole "cronológico-institucional", según explicaremos más adelante, la discusión se centró en la cuestión de las reformas constitucionales.

Aunque la aprobación del paquete de reformas constitucionales acordado en México dio la impresión de precipitación y ligereza, lo cierto es que el FMLN había estado trabajando el tema constitucional desde hacía bastante tiempo. De hecho, la

demanda de modificar la Constitución para viabilizar los acuerdos políticos concernientes al cese del fuego aparece planteada expresamente 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 1989¹.

Posteriormente, a la reunión de San José de octubre de 1989, el FMLN llevó seis paquetes de propuestas: (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. Aquella propuesta de reformas constitucionales, en concreto, sugería modificaciones detalladas a 31 artículos de la Carta Magna. Por tanto, al menos en lo que respecta al FMLN, se trata de temas que ha estado trabajando y madurando al menos durante casi dos años. El contenido de tales propuestas puede ser discutible, pero difícilmente puede acusársele al FMLN de improvisación.

El propósito del presente artículo consiste en contextualizar los "acuerdos de México", suscritos el 27 de abril, en el horizonte de lo que ha sido el proceso de negociación en el último año y medio, intentando reconstruir, a reserva de las graves limitaciones que impone la "confidencialidad" a que se han comprometido las partes, una radiografía de las tensiones internas, de las dificultades y de los retos que erizan la ruta de las negociaciones.

2. Antecedentes de la ronda de México: el proceso de negociación entre septiembre de 1989 y abril de 1991

La última ronda de México ha estado precedida de un intenso proceso de negociaciones, entre el gobierno de ARENA y el FMLN. Este proceso se remonta al menos hasta el primer semestre de la gestión presidencial de Cristiani, cuando tuvieron lugar dos importantes rondas de negociación con el FMLN, la primera en México (13-15 de septiembre de 1989), la cual concluyó precisa-

mente con un "acuerdo de México"², y la segunda, en San José, Costa Rica (16-18 de octubre de 1989), que también concluyó con su respectivo "acuerdo de San José"³, el cual incluía el compromiso de volver a reunirse, en Caracas, entre el 20 y 21 de noviembre siguiente. Esta programada reunión no tuvo lugar, debido a la ruptura del diálogo tras el atentado terrorista contra la sede de FENASTRAS, el 31 de octubre de 1989, al cual siguió la célebre "ofensiva de noviembre" del FMLN.

Tras la ofensiva, las partes acordaron, en Ginebra (4 de abril de 1990), la reanudación del proceso de negociaciones, bajo los auspicios de la ONU. A la reunión de Ginebra siguió un encuentro en Caracas (16-21 de mayo de 1990) para determinar la agenda y el calendario de las negociaciones, y una nueva reunión, en Oaxtepec, México (19-25 de junio), donde se entró ya de lleno a la discusión de la agenda de Caracas, cuyo primer punto lo constituía el tema de la Fuerza Armada.

En Oaxtepec, el tema del ejército, que ya se había constituido en motivo de discordias en las reuniones de México y San José, en el segundo semestre de 1989, se evidenció con toda claridad como el nudo gordiano de la negociación. Sobre ese transfondo, el primer año de gestión de Cristiani concluyó sin más logro, en el terreno del diálogo, que el de haber reanudado las conversaciones con el FMLN y haberse mantenido en ellas, pese a las presiones adversas de la derecha⁴.

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 reunión de julio 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 a último momento en el llamado "Acuerdo de San José sobre derechos humanos"⁵.

La reunión siguiente, tenida entre el 17 y el 22 de agosto, se dedicó a la discusión de los mecanismos para la implementación del acuerdo sobre derechos humanos, cuya verificación el FMLN propuso adelantar. Pero el tema principal de dis-

Los principales puntos de reforma planteados por el FMLN... constituían demandas orientadas a modernizar el marco institucional del país y sentar cimientos más sólidos para la convivencia democrática.

cusión volvió a ser el de la Fuerza Armada. Como en los encuentros anteriores, 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. El FMLN, a su vez, endureció su posición, según quedó plasmado en su "Propuesta para desmontar el militarismo, alcanzar el cese de fuego y avanzar a la democracia sin armas", también conocida como de "Los dieciocho puntos"⁶.

Igual suerte corrió la reunión de septiembre, pese a que el 15 de septiembre era la fecha que el calendario acordado en Caracas contemplaba como plazo probable para alcanzar la firma del cese del fuego. La imposibilidad de llegar a acuerdos mínimos sobre el tema de la Fuerza Armada redundó una vez más en el atascamiento del proceso.

A la vista del *impasse* de las negociaciones, el mediador de la ONU se vio obligado a convocar a un encuentro de urgencia en México (29-31 de octubre de 1990), con el propósito de acordar una mecánica que agilizará 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 que intentaba recoger los consensos sobre la cuestión de la Fuerza Armada, como un borrador de propuesta para la adopción de acuerdos políticos conducentes al cese del fuego. El proceso entró, entonces, en una nueva fase, de conversaciones más privadas, pero presuntamente también más ágiles.

Paralelamente, el escenario macro-político de las negociaciones también empezó a experimentar sensibles modificaciones. La nueva ofensiva militar a nivel nacional desplegada por el FMLN en los últimos dos meses de 1990, y la apertura y desarrollo de la campaña propagandística para las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1991 fueron dos de los factores principales que, a nivel interno, incidieron en la nueva configuración del escenario del diálogo. El *affaire* de los misiles

que el FMLN tuvo que devolver a regañadientes al ejército sandinista⁷, y el asesinato de los militares norteamericanos que tripulaban el helicóptero derribado en Lolotique (San Miguel), ambos incidentes ocurridos a comienzos de enero de 1991, fueron dos hechos que convergieron en mejorar la correlación de fuerzas a favor de la parte gubernamental, a la vez que sirvieron de pretexto al gobierno de Bush para acabar de decidirse a desembolsar la ayuda militar al ejército salvadoreño, que el Congreso había congelado. En ese mismo contexto, trascendieron a la prensa norteamericana presuntas críticas del secretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos, Bernard Aronson, contra el mediador de la ONU en el conflicto salvadoreño, Alvaro de Soto, por su supuesto plegamiento a las "tácticas dilatorias" del FMLN y por su incapacidad para conducir las negociaciones de acuerdo a una estrategia bien definida⁸.

En este marco, entre el 3 y 5 de enero de 1991, tuvo lugar un nuevo encuentro 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. Para entonces, el mal disimulado rechazo de los sectores más duros del Departamento de Estado norteamericano contra la mediación de la ONU, así como el desembolso de la ayuda militar para la Fuerza Armada salvadoreña por parte del gobierno de Bush, redundaron en un sensible endurecimiento de la posición del gobierno salvadoreño en la mesa de negociaciones.

El encuentro de México del 1-2 de febrero se desarrolló a partir de una "ayuda-memoria" que De Soto había presentado a las partes el 8 de enero y sobre cuyo contenido parecía haber ciertos consensos mínimos. No obstante, la delegación gubernamental asumió sistemáticamente una posición intransigente frente a cada uno de los puntos planteados.

Sobre la depuración, el FMLN había aceptado la conformación de una comisión *ad hoc*, cuya tarea principal sería evaluar el funcionamiento de la Fuerza Armada y de sus miembros. Dicha comisión estaría integrada por tres personas de "reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática", seleccionadas por el secretario general de la ONU a partir de una lista general de candidatos, sobre la cual ambas partes (gobierno y FMLN) tendrían derecho de veto. Una vez seleccionados los miembros de la comisión, su nombramiento formal correspondería al presidente Cristiani. La delegación gubernamental, en cambio, exigió que Cristiani —y no Pérez de Cuéllar— seleccionara a los integrantes de la comisión, y demandó que la Fuerza Armada participara en ésta con carácter de plena membresía.

Sobre la cuestión de la impunidad, el FMLN aceptó tratar todos los casos de impunidad, pero de modo diferenciado: una vez reconocido el peso específico mucho mayor de los actos de impunidad cometidos por la Fuerza Armada, podían abordarse en la temática de los derechos humanos otros hechos de impunidad atribuidos al FMLN, al mismo gobierno y a otros sectores. La delegación gubernamental, por su parte, retrocedió a su vieja tesis de Oaxtepec (junio de 1990), proponiendo un tratamiento cerradamente simétrico de los casos de impunidad de ambas partes. Sobre el cese del fuego, el FMLN propuso una negociación simultánea con participación del subsecretario de la ONU para asuntos políticos especiales, Marrack Goulding, pero debido a la dificultad de éste para poder viajar con frecuencia a la región, una parte del trabajo tendría que desarrollarse en Nueva York. El gobierno rechazó categóricamente la propuesta.

Sobre el problema de las reformas constitucionales, el FMLN propuso negociar perentoriamente, no sobre los contenidos de las mismas, sino únicamente sobre los procedimientos formales para llevarlas a cabo. De no llegarse a un acuerdo sobre ello antes del cambio de asamblea legislativa (el 1 de mayo de 1991), cualquier acuerdo político que se tomara después de esa fecha tendría que esperar por lo menos tres años, hasta la siguiente asamblea, para ser aprobado. El gobier-

no rechazó tajantemente cualquier entendimiento sobre este problema. Los delegados gubernamentales manifestaron que la única alternativa era tener listos antes del 30 de abril todos los acuerdos políticos y proceder a las reformas por la vía de dos legislaturas sucesivas.

Las cosas no mejoraron en la siguiente reunión, tenida en Costa Rica, los días 19 y 20 de febrero. Al término de este encuentro, colmada su paciencia por la inflexibilidad gubernamental, el FMLN difundió un comunicado en el cual acusó al gobierno de dejar "virtualmente anulado" el documento de trabajo que De Soto presentara en octubre anterior. Según reveló el comandante Joaquín Villalobos, el gobierno había sorprendido a sus interlocutores, incluido el mediador, al presentar enmiendas a 41 de los 53 párrafos del documento presentado por De Soto. A la vez, el FMLN denunció que el ejército había intensificado —y reforzado con la nueva flotilla de cazabombarderos A-37 y helicópteros artillados que Estados Unidos acababa de entregar a la Fuerza Aérea el 29 de enero— sus operaciones ofensivas sobre zonas bajo control guerrillero en Guazapa, Chalatenango, San Vicente, Usulután, Morazán y San Miguel, "aterrorizando a la población y buscando golpear nuestras estructuras médicas".

La última semana de febrero y la primera quincena de marzo estuvieron totalmente envueltas por el tráfico de las elecciones. No había demasiado margen de maniobra para hacer avanzar la negociación. No obstante, apenas pasó la fecha de las votaciones, el FMLN presentó en Managua, el 16 de marzo, casi en vísperas de iniciarse la reunión San José VII, una nueva propuesta de cese del fuego "bilateral, concertado y verificado" —según palabras del comandante Villalobos—, a partir del 30 de mayo de 1991⁹. Aunque, en un primer momento, el gobierno salvadoreño desdiseñó la propuesta, ambas partes concertaron una breve reunión metodológica en México, el 21 de marzo, para discutir la mecánica de un encuentro, en el cual se abordarían de lleno los temas del cese del fuego, Fuerza Armada y reformas constitucionales. Fue así como se convino en tener la ronda de México, a partir del 4 de abril, fecha del primer aniversario del acuerdo de Ginebra.



3. La ronda de México de abril de 1991

En principio, tal como se ha apuntado más arriba, el propósito original de la ronda de México (4-27 de abril) era alcanzar acuerdos mínimos sobre los temas de reformas constitucionales, Fuerza Armada y cese del fuego. No obstante, debido a las dificultades intrínsecas a estos dos últimos temas, que habían mantenido empantanado el proceso, las delegaciones optaron por evacuar primero el asunto de las reformas constitucionales, trabajando contra el tiempo para llegar a acuerdos mínimos antes de que los diputados de la asamblea legislativa saliente entregaran sus cargos, el 30 de abril.

3.1. La propuesta de reformas constitucionales del FMLN

El FMLN acudió a México con un paquete de reformas constitucionales agrupadas en trece puntos:

(1) Establecer la ciudadanía a la edad de 16 años.

El FMLN aduce que, debido a las difíciles condiciones en que han de sobrellevar su existencia, la mayoría de los jóvenes salvadoreños ya han alcanzado a esa edad la madurez suficiente para ejercer los deberes y derechos de la ciudadanía. Es la misma justificación que subyace a la demanda que el FMLN planteó en su "Proclama a la nación: la revolución democrática", en septiembre de 1990, proponiendo modificar la Constitución para que la población pueda votar desde los 16 años¹⁰.

- (2) Reformar las normas constitucionales relativas al cuerpo electoral para: (a) prevenir que la ley secundaria no disponga requisitos o trámites que redunden en la reducción del cuerpo electoral y la negación del derecho ciudadano al sufragio; y (b) establecer el plebiscito como forma de consulta al soberano para resolver sobre puntos específicos de interés nacional.
- (3) Hacer del derecho del pueblo a la insurrección un derecho real y posible.

- (4) Sacar del texto constitucional y encomendar a la legislación secundaria la fijación de la extensión máxima de tierra rústica que puede poseer en propiedad una misma persona. Garantizar la transferencia de la tierra a los campesinos de la reforma agraria, sin la cual es inviable en El Salvador una efectiva sociedad democrática.
- (5) Definir la proporcionalidad entre la población y el número de diputados de la asamblea legislativa.
- (6) Ampliar las atribuciones de la asamblea legislativa en relación a (a) aprobar la convocatoria a plebiscitos; (b) vigilar la conducta del ejército (mientras exista), la policía y el órgano de inteligencia del Estado; (c) ordenar a los cuerpos armados institucionales la deposición del presidente de la república en los casos previstos por la Constitución; (d) elegir a los gobernadores departamentales.
- (7) Restablecer la estructura de tres poderes del Estado, desechando la de "órganos de gobierno" adoptada por la Constitución de 1983.
- (8) Definir con claridad la pertenencia, subordinación y obediencia de los cuerpos armados institucionales al poder ejecutivo.
- (9) Ampliar las facultades del presidente de la república y del consejo de ministros en lo relativo a (a) organizar, conducir y supervisar a los cuerpos armados institucionales, incluyendo la facultad de nombrar y destituir a sus jefes a todo nivel; y (b) aprobar convocatoria a plebiscito.
- (10) Sobre la Fuerza Armada: (a) desligar a los cuerpos armados de las funciones que correspondan a la Corte Suprema de Justicia y a los otros órganos superiores del Estado; (b) separar a la policía del ramo de defensa, determinando su carácter civil; (c) establecer una sola policía civil, urbana y rural, prohibiendo la existencia de otros cuerpos de seguridad; (d) prohibir el reclutamiento forzoso; (e) establecer un claro mandato de los tres poderes del Estado para desmilitarizar el país y fijar un plazo impostergable para la desaparición del ejército; (f) definir la existencia de un órgano militar profesional sin tropas permanentes para que se encargue, una vez desaparecido el ejército, de preparar a la población para la defensa nacional, y de organizar y dirigir dicha defensa llegado el caso; (g) disolver todo tipo de cuerpos paramilitares; (h) prohibir la pertenencia de la defensa nacional a bloques militares; (i) determinar las normas fundamentales que regirán la formación de oficiales militares y policiales; (j) determinar una combinación de la jurisdicción especial y común para juzgar a los miembros del cuerpo militar y policía, para proteger a la sociedad contra la impunidad de estas personas.
- (11) Asegurar la independencia del sistema electoral respecto de los tres poderes del Estado, así como la transparencia, desmilitarización y participación del cuerpo electoral y la igualdad de derechos y condiciones de participación para todos los partidos políticos.
- (12) Asegurar la independencia, pureza y eficiencia del poder judicial mediante (a) elección (o, dado el caso, destitución), por los votos de los dos tercios de diputados de la asamblea legislativa, del presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Fiscal General de la República; (b) establecer instrumentos y mecanismos institucionales permanentes, bajo la autoridad directa de la Corte Suprema, para asegurar que se administre pronta y cumplida justicia. Esos instrumentos pueden incluir un cuerpo técnico de investigación cuyas características y atribuciones fundamentales deben fijarse en la Constitución; (c) establecer el cargo de procurador o fiscal de derechos humanos, elegido por la asamblea legislativa por voto calificado de los dos tercios de diputados. Organizar estructuras de apoyo para vigilar de manera efectiva el estricto respeto a los derechos humanos.
- (13) Modificar el actual procedimiento para reformar la Constitución, haciéndolo más flexible y democrático. Es necesario adoptar un procedimiento que admita la consulta plebisci-

taria y la convocatoria para elegir asamblea constituyente.

Según se aprecia, los principales puntos de reforma planteados por el FMLN, más allá de sus formulaciones de detalle, constituían demandas orientadas a modernizar el marco institucional del país y sentar cimientos más sólidos para la convivencia democrática. Tomando en cuenta que la Constitución fue elaborada en un contexto de guerra, por una de las partes beligerantes, sin tomar mínimamente en cuenta las opiniones de la contraparte, las reformas que el FMLN proponía eran incluso parcas. Empero, para los sectores dominantes, parecieron escandalosas. Fue así como el tema de las reformas constitucionales desató un acalorado debate en el país.

3.2. El debate nacional sobre la reforma constitucional

Mientras el FMLN presentaba su propuesta de reformas en la mesa de negociaciones, al exterior de ésta, en El Salvador, diversas fuerzas, instituciones y gremios, de todos los colores del espectro ideológico, se volcaron a la discusión del tema, si bien solamente dos entidades, el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho (CESPAD) y el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES) presentaron propuestas serias y coherentes de reforma constitucional.

El CESPAD había estado insistiendo desde comienzos del año en la urgencia de llegar a acuerdos sobre la modificación del procedimiento para reformar la Constitución, contemplado en su artículo 248, dado que, si éste no se modificaba y si las partes no llegaban a acuerdos sobre puntos específicos de reforma constitucional antes del 30 de abril, la entrada en vigencia de los acuerdos de reforma que se conviniere en la mesa de diálogo tendrían que esperar por lo menos hasta 1994, para ser ratificados por la asamblea legislativa elegida para el período 1994-1997.

En ese contexto, el CESPAD planteó una alternativa concreta de modificación al artículo 248, la cual abría la posibilidad de reformar el texto constitucional en una sola legislatura, pero a la vez estipulaba mayores controles para evitar que

la Constitución fuera objeto de modificaciones arbitrarias. En lo fundamental, la propuesta del CESPAD establecía que sólo un número no menor de veinte diputados tenía iniciativa para proponer a la asamblea reformas a la Constitución (según el texto original del artículo 248, para ello basta con diez diputados) y las reformas tenían que contar con la aprobación de al menos dos tercios de los diputados (en el texto original, basta con mayoría simple). Las reformas así aprobadas serían sometidas a consulta popular, para ser ratificadas, dentro de los noventa días siguientes a su publicación en el *Diario Oficial*.

En manera alguna, por lo tanto, la propuesta del CESPAD abría la puerta ancha para el caos y la anarquía social, como se lo achacaron los opositores de la reforma constitucional. Por el contrario, se trataba de una propuesta que respetaba el marco de la Constitución, aun cuando ésta, tal como lo recordó uno de los juristas más eminentes del país, el Dr. Francisco Roberto Lima, heredara graves vicios jurídicos de los "padres constituyentes" que la parieron en 1983.

Virtualmente, toda la primera quincena de abril estuvo dominada por las discusiones en torno a la cuestión de la reforma constitucional. La polémica sacó a relucir una vez más el extremismo inflexible de la derecha salvadoreña, tan primitivo y visceral como lo fuera en los momentos más álgidos de la lucha oligárquica contra el proyecto de transformación agraria, 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.

En efecto, desde que Cristiani reiniciara el proceso de diálogo-negociación con el FMLN, parecía que la Constitución había dejado de ser argumento para boicotear la búsqueda de la paz. La derecha había seguido con recelo lo que le parecía demasiada condescendencia de Cristiani con los terroristas del FMLN, pero no se había atrevido a cuestionar frontalmente el proceder del mandatario, exceptuadas algunas críticas esporádicas externadas desde las trincheras de *El Diario de Hoy*. En el debate abierto sobre las reformas constitucionales, sin embargo, la derecha no pudo conte-

ner por más tiempo su rabia por lo que percibía como inminentes componendas del gobierno con la subversión.

En el marco de la discusión sobre la reforma del artículo 248, proliferaron, como hongos en invierno, nuevas entidades fantasmagóricas de ultraderecha, las cuales se sintieron envalentonadas por el mal disimulado rechazo de la Fuerza Armada a la reforma constitucional. Una vez más, fue la Cruzada Pro Paz y Trabajo la que se llevó las palmas en punto a irracionalidad y fanatismo, al acusar al gobierno de "alta traición a la patria" y al recriminar al presidente de ARENA y alcalde reelecto de San Salvador, Armando Calderón Sol, por haber firmado un presunto "documento secreto" junto al partido Demócrata Cristiano y la Convergencia Democrática, en el cual se atentaba contra la institucionalidad del país¹¹. Desde luego, ni la Fuerza Armada ni la ultraderecha estuvieron en capacidad de demostrar con razones la inconveniencia de reformar la Constitución.

La posición oficial del gobierno fue, en el mejor de los casos, ambigua. Si bien, por una parte, Cristiani reiteró su disposición a dialogar en serio con el FMLN e incluso parecía estar abierto a la reforma del artículo 248, por otra parte, permitió una cancha amplia para que los opositores a las reformas constitucionales despotricaran contra éstas e incluso, de pasada, contra el proceso mismo de negociación 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 Constitución¹². En cambio, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Mauricio Gutiérrez Castro, opinó que la reforma a la Constitución era asunto de decisión política, y la Corte sólo podía exigir que se cumpliera con el procedimiento legal para hacerlo¹³. Por su parte, las principales cúpulas empresariales (ANEP, ASI, Cámara de Comercio e Industria), si bien rechazaron la reforma del artículo 248, se mostraron abiertas a la reforma eventual de aspectos puntuales de la Constitución.

El presidente Cristiani no tardó mucho en ceder a las presiones, optando por una solución intermedia como la que sugerían los empresarios. Así, el gobierno decidió que el artículo 248 era irreformable. Pero, por otro lado, no podía cerrarse a toda alternativa de reforma constitucional, lo cual lo hubiera colocado en entredicho ante la instancia mediadora. En contrapartida, propuso, entonces, la reforma de aquellos aspectos "puntuales" de la Constitución que requiriesen ser modificados para cumplir con los acuerdos políticos a que se llegase en la mesa de negociaciones. Dicha reforma se llevaría a cabo de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 248.

La noche del 9 de abril, a través de cadena de radio y televisión, Cristiani dirigió un mensaje que, en su formalidad aparente, iba dirigido a toda la nación, pero que, en el fondo, pretendía apaciguar las iras de la derecha y los recelos del ejército frente a lo que se discutía en México. El tono marcadamente defensivo del mensaje fue un claro indicio de las presiones que pesaban sobre el mandatario. Por un lado, Cristiani afirmó que el proceso de paz era "irreversible" y que se había llegado a un punto en el cual podían lograrse acuerdos "en los temas de Fuerza Armada, cese de fuego y reformas constitucionales", pero, por otro, subrayó lo que la derecha y los militares querían escuchar: la disolución de la Fuerza Armada y la concesión de territorios al FMLN no estaban "en el tapete de las negociaciones... El gobierno tiene control sobre todo el territorio y la Fuerza Armada opera en cualquier parte aunque no tenga presencia permanente", enfatizó Cristiani, a la vez que planteó la demarcación de "zonas temporales de seguridad", donde el FMLN se concentraría mientras se organizaba su desarme y desmovilización definitivos. Sobre el tema de la reforma constitucional, indicó que habría reformas sobre puntos específicos, "no una negociación amplia de la Constitución"¹⁴.

No es del todo claro el papel que Estados Unidos jugó tras bambalinas en esta coyuntura, aun cuando es evidente que jugó uno importante. La

El presidente Cristiani no tardó mucho en ceder a las presiones, optando por una solución intermedia como la que sugerían los empresarios.

escala que el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas norteamericanas, general Colin Powell, realizó el 8 de abril, y la visita que, cuatro días después, efectuó el subsecretario Bernard Aronson, no fueron casuales. Según declaraciones que difundió la embajada norteamericana, el objetivo de la visita de Powell habría sido "reafirmar el apoyo de Estados Unidos a una solución negociada al conflicto y su compromiso con este gobierno democráticamente electo"¹⁵. De acuerdo a informes de la *USIS*, Aronson habría reafirmado a Cristiani "el indudable apoyo del gobierno de Estados Unidos a una solución negociada al conflicto salvadoreño"¹⁶.

3.3. Las discusiones en la mesa de negociaciones

Mientras tanto, en México, las negociaciones permanecían empantanadas en la cuestión de la reforma constitucional. Visto el *impasse*, las partes acordaron un receso de tres días, a partir del 13 de abril. La delegación gubernamental aprovechó el receso para viajar al país y realizar nuevas consultas con el ejecutivo. Las conversaciones se reanudaron el 16 de abril. Los delegados del gobierno retornaron a la mesa de diálogo con una postura aún más cerrada que la que habían asumido durante la primera fase de la ronda. Tan grave parecía la crisis que el propio De Soto tuvo que viajar de urgencia a El Salvador, el 17 de abril, para ver si hablando con Cristiani podía lograr que el gobierno flexibilizara su posición. Nunca antes en todo el proceso de diálogo, De Soto había tenido que comprometerse tan a fondo para evitar el colapso de las negociaciones. Por su parte, en un esfuerzo por favorecer la toma de acuerdos, el FMLN renunció de momento a su demanda de reforma del artículo 248, y aceptó la propuesta gubernamental de introducir un paquete de modificaciones puntuales a la Constitución, siempre y cuando éstas no fueran puramente cosméticas.

El paquete de trece puntos de reformas que el FMLN llevó a México quedó, entonces, reformulado en cuatro bloques fundamentales:

- (1) Sobre el tema de la *Fuerza Armada*, el FMLN demandó: (a) la 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 paramilitares 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 es 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 presta 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.

La suspensión de la discusión sobre el artículo 248, aunada a la posposición del tema del cese del fuego para una próxima ronda de negociaciones, permitieron despejar algunos obstáculos, pero las negociaciones tampoco avanzaron demasiado. El gobierno optó, entonces, por recurrir a los partidos integrantes de la asamblea legislativa saliente (ARENA, partido Demócrata Cristiano, partido de Conciliación Nacional y Movimiento Auténtico Cristiano) para ver si con su cooperación lograba acorralar al FMLN. El 22 de abril viajó a México una delegación de estos partidos, con una propuesta alternativa de reformas constitucionales. Mientras, la plenaria legislativa del 24 de abril fue suspendida y pospuesta para el jueves 25, a la espera del retorno de la delegación.

La propuesta partidista en cuestión no tuvo

mucho éxito, debido a su carácter parcializado. La Convergencia Democrática denunció que el paquete de reformas propuesto por ARENA, el partido Demócrata Cristiano, el partido de Conciliación Nacional y el Movimiento Auténtico Cristiano había sido elaborado a espaldas de la izquierda política, pese a la representatividad que ésta había ganado en las elecciones del 10 de marzo. Por su parte, el FMLN señaló que la propuesta de los partidos no sólo coincidía con la del gobierno, sino que incluso mostraba retrocesos en diversos aspectos. En definitiva, la derecha política, con la anuencia del partido Demócrata Cristiano, ofrecía al gobierno una coartada para forzar al FMLN a aceptar la propuesta gubernamental, pues le permitía a aquél presentarse como más flexible que los propios partidos representados en la asamblea.

El 25 de abril, sin esperar al resultado de las negociaciones de México, la delegación de los partidos presentó su propia propuesta al pleno legislativo. El FMLN descalificó este paquete de reformas, aduciendo que "tal como han sido presentadas en este momento a la asamblea mantiene implícitamente la hegemonía del ejército sobre la sociedad civil y refuerzan las posiciones de ARENA en el gobierno"¹⁷. No obstante el rechazo del FMLN, la propuesta de los partidos pasó a la comisión de legislación y puntos constitucionales para su estudio y dictamen, a fin de tratarse en la plenaria legislativa del lunes 29 de abril.

En el intervalo del fin de semana, sin embargo, las delegaciones negociadoras llegaron a un acuerdo en México: en la noche del sábado 27 de abril, suscribieron un primer paquete de acuerdos sobre reformas constitucionales en las áreas de Fuerza Armada, sistema judicial y derechos humanos y sistema electoral.

El paquete contiene tres bloques principales: un primer documento sobre los "acuerdos de México" propiamente dichos; un anteproyecto de reformas constitucionales, consistente en 24 artículos y 3 disposiciones transitorias; y un documento sobre "Acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional"¹⁸.

El 28 de abril, el presidente Cristiani presentó el anteproyecto de reformas a la asamblea. El

lunes 29, los secretarios generales de ARENA, del partido Demócrata Cristiano, del partido de Conciliación Nacional y del Movimiento Auténtico Cristiano se reunieron para analizar los "acuerdos de México". Ese mismo día, la asamblea realizó una sesión extraordinaria para aprobar el proyecto de reformas constitucionales, el cual fue sometido a la consideración del pleno a iniciativa de 49 parlamentarios. 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, quien cumplió su promesa de no darle iniciativa a ninguna reforma constitucional. En cambio, ambos acuerparon solidariamente la moción de sus compañeros de fracción para reintroducir en la Constitución la pena de muerte. La sesión concluyó a las dos de la madrugada del 30 de abril.

El paquete de reformas aprobado por la asamblea no fue exactamente el mismo que se había convenido en México. Frente a los 24 artículos del anproyecto de reformas, acordado por las partes en México, el decreto aprobado contenía 45 artículos. En gran medida, este abultamiento obedeció a cambios de forma, pero la asamblea también introdujo algunas modificaciones de fondo, lo cual enardeció al FMLN. La principal modificación se refería a la estructura del Tribunal Supremo Electoral. La reforma aprobada por la asamblea daba a ARENA una preeminencia en éste que se había descartado expresamente en México. A tal extremo se tergiversó lo convenido con el FMLN en relación a esta cuestión que, en la noche del 30 de abril, un grupo de parlamentarios de ARENA mocionó para modificar nuevamente la reforma que sobre dicho punto habían aprobado pocas horas antes, para ajustarla a lo que se había acordado en México. Al proponer dicha modificación, los diputados de ARENA admitieron que con ello se dotaba de "mayor confiabilidad" al sistema electoral, tal como lo había pretendido el FMLN al proponer la reforma original.

3.4. El alcance de los acuerdos

No hay que sobreestimar los "acuerdos de

México", que apenas afectan algunos puntos de la superestructura jurídico-política del país. La espinosa cuestión de la reestructuración y depuración de la Fuerza Armada, así como la problemática del cese del fuego, permanecen pendientes, dada la imposibilidad para llegar a acuerdos sobre esos puntos en la reciente reunión de Caracas (25 de mayo-2 de junio). Además, tras la ronda de México, el gobierno y la Fuerza Armada parecen haberse cerrado en la postura de no ratificar las reformas constitucionales hasta que el FMLN suscriba el cese del fuego.

Con todo, los acuerdos de México constituyen una importante victoria política frente a la derecha, la cual, en adelante, ya no podrá esgrimir tan fácilmente la Constitución como pretexto para obstaculizar el logro de la paz. Asimismo, los acuerdos pueden constituir un instrumento formal que podría contribuir a sentar algunas bases legales para alcanzar eventualmente acuerdos más sustanciales que viabilicen el cese definitivo del conflicto.

Así, las modestas reformas constitucionales sobre el tema de la Fuerza Armada, cuyo propósito principal sería precisar la subordinación de la institución castrense al poder civil, contienen algunas disposiciones que podrían coadyuvar a reducir la injerencia de los militares en la sociedad civil. Entre estas disposiciones se cuenta la creación de la policía nacional civil, la cual ya no dependería del Ministerio de Defensa, y la creación de un organismo de inteligencia del Estado, independiente del ejército y bajo la autoridad directa del presidente de la república. 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 mencio-

Los acuerdos de México no contienen ninguna disposición extraordinaria para desmontar el conflicto...

narse la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia, comandada por el coronel Carlos Mauricio Guzmán Aguilar, en la masacre de la UCA¹⁹.

Aunque las reformas constitucionales sobre la Fuerza Armada constituyen, de momento, medidas muy modestas, no dejan de encerrar virtualidades de importancia. Basta pensar, a título de ejemplo, en lo que significaría que los organismos de inteligencia del Estado dependieran del poder ejecutivo, en el contexto de un triunfo de la izquierda en elecciones presidenciales. A la derecha no le es muy difícil aceptar una Fuerza Armada plenamente subordinada a un presidente de ARENA. Empero, imagínese lo que significaría que el ejército le guarde obediencia absoluta a un presidente de la Convergencia Democrática. Sólo entonces se pondría verdaderamente a prueba la presunta fidelidad castrense al ordenamiento constitucional que los militares dicen salvaguardar.

En el ámbito de las reformas sobre el sistema judicial, destacan la creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, y el nuevo requisito para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Fiscal General, del Procurador General y del Procurador Nacional para los Derechos Humanos, por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados de la asamblea legislativa. Este requisito no sólo exigirá mayor consenso de parte de los diputados, sino que también puede contribuir a la elección de funcionarios más capaces y honestos.

En el ámbito del sistema electoral, las principales reformas se refieren a la creación del Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del actual Consejo Central de Elecciones, reforma que, en lo fundamental, recoge la idea del Tribunal Nacional de Elecciones que el FMLN planteó en su anteproyecto de reformas a la Constitución, en octubre de 1989. De acuerdo a la reforma definitiva sobre este punto (aprobada el 30 de abril), dicho Tribunal estaría integrado por cinco miembros, lo cual implica la virtual incorporación de la Conver-

gencia Democrática. Asimismo, se ha convenido que todos los partidos legalmente inscritos tendrán derecho de vigilancia sobre la elaboración, publicación y actualización del registro electoral, a efecto de evitar en el futuro problemas como los que se dieron en las elecciones del 10 de marzo último. También destaca la conformación de una comisión especial, integrada con representantes de todos los partidos, para preparar un proyecto de reformas al sistema electoral.

La creación de una Comisión de la Verdad, como un capítulo aparte, pero complementario con los puntos anteriores, puede revestir particular importancia, si se lleva a la práctica, según el espíritu con el cual el FMLN y la ONU la han planteado. En lo fundamental, se trata de una instancia que 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 estaría integrada por tres personalidades de reconocida honorabilidad, designadas por el secretario general de la ONU después de escuchar la opinión de las partes, y tendría la misión 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". Aunque el Ministro de Defensa, general René Emilio Ponce, ha manifestado que la Comisión de la Verdad no tiene "dedicatoria", obviamente es la Fuerza Armada la que tiene más que temer cuando la Comisión empiece a exhumar los despojos de diez años de represión. Quizá sea demasiado esperar que los criminales de guerra responsables del río de sangre que ha corrido en el país durante la última década sean enjuiciados y castigados, pero si al menos llegara a revelarse a la luz pública la verdad moral de la represión, la Comisión podría darse por satisfecha.



Tal como se aprecia, los acuerdos de México no contienen ninguna disposición extraordinaria para desmontar el conflicto, pero las medidas formales que contemplan constituyen un pequeño paso hacia delante en la configuración de una institucionalidad verdaderamente democrática. El FMLN ha sido el primero en resaltar el carácter parcial de los acuerdos y en manifestar su inconformidad en diversos aspectos. Incluso desde el punto de vista de las reformas constitucionales, ha explicitado que todavía quedan pendientes varias cuestiones importantes, entre las cuales destacan el problema de la desmilitarización del país, el artículo 105 de la Constitución —verdadero pilar del sistema económico— sobre los límites de la propiedad de tierras rústicas y la cuestión de la propia reforma formal de la Constitución, bien sea a través de la modificación del artículo 248 o por otros procedimientos, como el referéndum. Sobre este punto, el FMLN sigue pensando que la reforma del 248 es la llave para mantener abierta la

Constitución y poder implementar acuerdos que, sin romper el marco constitucional, faciliten el cese de fuego. Las reformas a la Constitución no se agotan en la primera fase de la negociación, que ha culminado hasta cierto punto en México, aunque las reformas aprobadas necesiten todavía la ratificación de la actual asamblea para que queden formalmente incorporadas al texto constitucional. Muy probablemente, los puntos pendientes de la agenda de la negociación requerirán reformas constitucionales adicionales.

No obstante, por otra parte, el propio FMLN considera que los acuerdos suscritos constituyen una base suficiente para seguir avanzando en la negociación. Tal como lo comentara el comandante Villalobos al concluir la ronda de México: "ahora sí ha comenzado la negociación. Si antes habíamos dicho que el camino de la negociación era irreversible, ahora decimos que la negociación es irreversible... Los acuerdos le pusieron ruedas a

la negociación. El FMLN va a luchar porque a corto tiempo se alcance el cese del fuego"²⁰.

El proceso de negociación encara ahora el desafío de llegar a acuerdos en las graves cuestiones pendientes de la depuración y reestructuración de la Fuerza Armada y de las condiciones del cese del fuego. En la ronda de México, la discusión de las reformas constitucionales absorbió casi todo el tiempo. No obstante, el FMLN llevó también a dicha reunión una propuesta preliminar bastante elaborada sobre el cese del fuego, la cual constituye un todo coherente con lo que ha sido su planteamiento sobre el tema de la Fuerza Armada en todas las rondas anteriores²¹. Si bien esa propuesta sobre el cese del fuego no pudo ser evacuada en el encuentro de México, conviene tenerla presente como marco de referencia de lo que habrá de ser el curso del proceso de negociación en el futuro inmediato.

4. La propuesta del FMLN sobre el cese del fuego en la ronda de México

En los meses previos a la ronda de México, ambas partes habían estado discutiendo ampliamente el tema del cese del fuego con el subsecretario de asuntos políticos especiales de la ONU, Marrack Goulding. El objetivo fundamental de las discusiones ha sido encontrar una fórmula de cese del fuego que sea verificable y que, a la vez, refleje la correlación real de fuerzas en el campo de batalla, de modo que no implique desventajas estratégicas para ninguna de las partes. No obstante, hasta la fecha, los planteamientos de ambos bandos sobre este tema difícilmente han podido ser más irreconciliables.

La propuesta del gobierno es simplista: el FMLN, como grupo armado irregular, no tiene más alternativa que concentrarse en ciertas "zonas temporales de seguridad" en espera de su desmovilización y desarme definitivos. Paralelamente, se procedería al restablecimiento y, o normalización de las funciones administrativas del Estado y de la vida económica en las zonas conflictivas mientras se llega a los acuerdos políticos que permitirían la incorporación del FMLN al proceso político y el cese definitivo del enfrentamiento armado. La Fuerza Armada sería la garante de este proceso de

transición, escudada en su irrenunciable misión constitucional de garantizar la paz y defender la integridad del territorio nacional.

El planteamiento del FMLN arranca de una premisa elemental: el cese del fuego no puede ser ocasión para que una de las partes adquiera gratuitamente ventajas que no ha conseguido en el campo de batalla. Si ninguna de las partes ha logrado derrotar militarmente a la otra, ninguna puede pretender, unilateralmente, en la mesa de negociación, quitar las armas a la contraparte. Por tanto, mientras no se llegue a acuerdos sustanciales en la negociación, ésta no puede presuponer el desarme de ninguna de las partes. En concreto, el FMLN ha mantenido taxativamente que su desmovilización es innegociable a menos que la contraparte acepte negociar la desmilitarización total del país.

De otro modo, si el FMLN aceptara la propuesta gubernamental y accediera a replegar sus fuerzas y concentrarlas en las "zonas temporales de seguridad" propuestas por el gobierno, estaría aceptando que éste recupere el control político de esos territorios mediante la reorganización de las funciones estatales en dichas áreas, y que recupere el control militar a través de la seguridad pública, aun cuando replegara a la Fuerza Armada a sus cuarteles. Concertar un cese del fuego en términos tan frágiles incluso implicaría un riesgo para el propio cese del fuego y, por consiguiente, para el futuro de los acuerdos políticos que pudieran surgir de las negociaciones.

4.1. El aspecto político del cese del fuego

El FMLN distingue dos tipos de acuerdos políticos en el proceso de negociación: aquéllos relacionados con los temas de la Fuerza Armada, los derechos humanos, la reforma constitucional, el sistema judicial y el pacto económico y social, que están explícitamente contemplados en las dos fases del proceso de negociación, según la agenda de Caracas; y acuerdos sobre aspectos específicos inherentes al cese del fuego. Obviamente, no se trata de dos tipos de acuerdos independientes entre sí. De hecho, el primer tipo de acuerdos constituye condición para el cese del enfrentamiento armado. Lo que el FMLN intenta resaltar con tal

distinción es que la implementación del cese del fuego requiere de acuerdos específicos propios, que no están formalmente contenidos en los acuerdos políticos sobre los otros puntos de la agenda de la negociación.

El FMLN agrupa los acuerdos específicos concernientes al cese del fuego en cinco apartados.

(1) *Acceso a los medios de comunicación de masas.* Las demandas sobre este punto no obedecen a un puro capricho del FMLN. Si la guerra que se ha desarrollado por más de una década tiene un importante componente propagandístico e ideológico, los acuerdos sobre cese del fuego no pueden limitarse a la adopción de medidas exclusivamente destinadas a cesar las acciones militares *stricto sensu*. El FMLN es perfectamente consciente de que la guerra de propaganda es, y seguirá siendo —a menos que se resuelva este problema— el instrumento principal y más poderoso del gobierno y de la Fuerza Armada²². Por tanto, antes de concertar el cese del fuego, debe reducirse el descomunal desequilibrio existente entre ambos bandos en términos de su capacidad de comunicación de masas. De lo contrario, una vez concertado el cese del fuego, el FMLN deberá llevar adelante la batalla política e ideológica en clara desventaja frente al gobierno-Fuerza Armada.

En relación a esta cuestión, el FMLN ha retomado el planteamiento sobre el problema de la libertad de expresión y la propiedad de los medios de difusión, contenido en su "Proclama a la nación" de septiembre de 1990. Si se quiere garantizar el pluralismo político, no sólo para el FMLN, sino para todos los sectores del país, es necesario regular y democratizar la propiedad y el uso de los medios de difusión, lo cual, a su vez, exige "romper el monopolio oligárquico sobre los medios de difusión, asegurando que los nuevos sectores políticos y económicos ligados a los intereses populares tengan, no sólo acceso a los medios actuales, sino sus propios medios"²³.

Por consiguiente, el FMLN propone: (a) la aprobación de una ley de protección al periodismo profesional; (b) la aprobación de una ley que regule la propiedad de los medios de comunicación de masas para evitar su monopolio y las dificul-

tades que esta situación conlleva para el ejercicio de la libertad de expresión y para un verdadero pluralismo político en el país; (c) la autorización de nuevas radioemisoras y, o medios de prensa escrita de organizaciones de carácter civil, comunal, religioso, cultural o privado; (d) la privatización del Canal 8 de la televisión estatal, dando facilidades para que pueda ser adquirido por la oposición o por sectores independientes. Asimismo, otorgar facilidades para abrir nuevos canales de televisión en la banda UHF; (e) la suspensión de la interferencia contra las radioemisoras del FMLN, las cuales se comprometen a suspender toda su propaganda de carácter militar, incorporándose a la campaña por la reconciliación nacional; (f) el compromiso del gobierno de facilitar la legalización de dichas radioemisoras, asignándoles frecuencias para que, al concluir la segunda fase de la negociación, puedan, de inmediato, pasar a funcionar como medios de comunicación independientes de carácter privado.

(2) *Apertura a la actividad política del FMLN.* El FMLN exige condiciones mínimas para realizar abiertamente las actividades políticas que hasta la fecha ha tenido que desarrollar en la clandestinidad debido a las condiciones de represión imperantes. Para ello demanda: (a) la derogación de todas las leyes en contra del libre ejercicio del derecho de organización y expresión política de todos los salvadoreños, incluidos los militantes y los simpatizantes del FMLN, así como la liberación de sus militantes y simpatizantes que se hallan detenidos por motivos políticos; (b) la reincorporación de los dirigentes populares que tuvieron que exilarse o clandestinizarse, debido a la feroz represión que han sufrido las organizaciones de masas; (c) la presencia pública en San Salvador de los dirigentes del FMLN, para que puedan establecer libremente contactos con las distintas fuerzas sociales y políticas del país; (d) la creación de los espacios necesarios para que el FMLN pueda irse desarrollando como partido político y ampliar gradualmente su estructura orgánica pública a todo el territorio nacional. Ello implica, entre otras cosas, que el FMLN, como tal, pueda ejercer su derecho a publicar campos pagados y realizar campañas publicitarias en todos los me-

dios comerciales exponiendo sus puntos de vista sobre los problemas fundamentales del país.

(3) *Cese de la guerra de propaganda.* Este tercer punto constituye un aspecto complementario de los dos anteriores. El FMLN propone que ambas partes suspendan toda propaganda de "exaltación militar", con el propósito de "hacer sentir la fuerza de la sociedad civil y ponerle fin a la exaltación militarista guerrillera que la sociedad ha vivido en los últimos años". Asimismo, los medios de difusión gubernamentales deberán suprimir la propaganda que contenga amenazas o incitaciones al uso de la violencia contra organizaciones políticas, gremiales y sociales o contra sus dirigentes. El FMLN no tiene necesidad de citar casos concretos para ilustrar la razonabilidad de estas disposiciones. Entre los innumerables ejemplos que podrían citarse, basta recordar cómo la cadena de radio controlada por la Secretaría Nacional de Comunicaciones, el departamento de operaciones psicológicas de la Fuerza Armada y el COPREFA, preparó propagandísticamente, en noviembre de 1989, el clima de opinión pública para el asesinato de los jesuitas.

(4) *Restablecimiento de la administración pública.* En el marco del cese del fuego, siempre y cuando el gobierno acepte las condiciones propuestas en los puntos anteriores, el FMLN se muestra abierto, por su parte, a la posibilidad de que el gobierno vaya restableciendo gradualmente sus funciones administrativas propias, según el siguiente esquema: (a) restablecer en las zonas controladas por el FMLN y en las zonas en disputa todos los servicios públicos (agua, electricidad, teléfono, transporte público, caminos) así como el funcionamiento de las escuelas y unidades de salud; (b) normalizar el funcionamiento de las alcaldías, la administración de justicia y vigilancia por parte de la nueva Policía Nacional Civil en las zonas en disputa; y (c) negociar el restablecimiento de estas funciones gubernamentales en las zonas bajo control del FMLN.

(5) *La seguridad pública.* En correspondencia con la reestructuración de la Fuerza Armada, el FMLN demanda la conformación de una nueva Policía Nacional Civil, encargada de garantizar el respeto del nuevo orden público. A tal efecto, esta

nueva Policía Civil podría estar integrada por las actuales milicias del FMLN, institucionalizadas como un cuerpo de seguridad local, en las zonas de control guerrillero, y por pobladores civiles locales en las zonas en disputa.

En conjunto, estas demandas, según se aprecia, constituyen exigencias perfectamente razonables. El cese del fuego no puede reducirse a la deposición de los fusiles, si lo que se quiere es propiciar condiciones para que la lucha militar se traslade a la palestra política. De lo que se trata, en última instancia, es de que el cese del fuego marque el inicio de un período de "paz armada" en el marco del cual se dé un proceso de apertura política en todo el país, para todos los sectores nacionales, que a su vez permita preparar el terreno para la implementación efectiva de los acuerdos políticos que den paso al cese definitivo de hostilidades.

Algunos sectores de derecha han objetado que la pretensión del FMLN de iniciar su actividad política en el marco de la "paz armada" constituye un absurdo, porque no puede haber un partido político armado o vinculado a una organización armada. El FMLN ha replicado que, efectivamente, este principio tiene plena validez en tiempo de paz, en un contexto democrático, pero no tiene aplicabilidad en un período de transición a partir de un conflicto bélico, y en el seno de unas estructuras políticas tradicionalmente antidemocráticas. El FMLN aduce que, si aceptara desmovilizar a sus fuerzas sin las garantías arriba demandadas, la Fuerza Armada muy probablemente no resistiría la tentación de "convertir el período de cese de fuego en un período de incremento notable de asesinatos". Y de lo que se trata no es de propiciar una transición democrática "a la colombiana".

4.2. El aspecto técnico-militar

Obviamente, el cese del fuego comprende también un componente técnico-militar. Para que el compromiso de ambas partes de parar el enfrentamiento armado sea efectivo, se requiere como mínimo la separación de sus fuerzas militares, en sus respectivas zonas de predominio, bajo la verificación de ONUSAL, en el marco de la desmilitarización de la mayor parte del territorio nacional y del proceso de apertura política arriba esbozado.

El FMLN ha propuesto la adopción de medidas específicas en relación a este componente técnico-militar del cese del fuego, las cuales serían implementadas de acuerdo a una subdivisión territorial del país bajo cuatro "régimenes" fundamentales:

(1) *El régimen en las ciudades.* Para garantizar el cese del fuego en las ciudades, el FMLN propone: (a) el retiro total de las fuerzas militares de las ciudades o, por lo menos, reducir al mínimo su presencia; (b) la Fuerza Armada debe dejar en las ciudades, bajo la verificación de ONUSAL, sólo las instalaciones fijas que tenía en ellas antes de que se desatara el conflicto bélico, si bien la reubicación de los cuarteles y la proporción de los efectivos que quedarían acuartelados serían negociables; (c) el FMLN se comprometería a retirar de las ciudades a los efectivos regulares del Ejército Nacional para la Democracia; sin embargo, los comandos urbanos clandestinos que actualmente operan en San Salvador, Santa Ana y San Miguel, podrían permanecer en estas ciudades con el compromiso de cesar el enfrentamiento armado y mantener un enlace ágil con ONUSAL.

(2) *El régimen en las zonas de predominio del FMLN.* El FMLN entiende como zonas de "predominio" o de "control" aquéllas en las cuales, a partir de su presencia militar, ha logrado expulsar al ejército, a las defensas civiles y a los cuerpos de seguridad, y donde ha desararticulado la actividad de las alcaldías y las funciones estatales relacionadas con la administración de justicia, la recaudación de impuestos, el control de la propiedad, etc.; y donde ha desarrollado y consolidado, en contrapartida, un ordenamiento político-militar y socio-económico alternativo. En relación a estas zonas, el FMLN propone que: (a) al entrar en vigencia el cese del fuego, éstas se transformen en "zonas de permanencia", en las cuales el FMLN instalará las bases del Ejército Nacional para la Democracia, que estarán sujetas a la verificación de ONUSAL. Estas bases colindarán con muni-

cipios o poblados y tendrán vías de acceso. Su número y extensión así como los planes para su defensa serán decididos por el FMLN en consulta con ONUSAL; (b) no habrá ninguna presencia militar del Ejército Nacional para la Democracia ni de la Fuerza Armada en el espacio restante de las "zonas de permanencia"; (c) en ellas se mantendrá el *statu quo* relativo a la propiedad y ocupación de tierras, si bien, antes de terminar la segunda fase de la negociación, se darían los pasos pertinentes para legalizar la organización socio-económica prevaeciente en esas zonas; (d) restablecimiento de los servicios públicos según lo apuntado más arriba; (e) los activistas políticos del FMLN y los efectivos del Ejército Nacional para la Democracia podrán desplazarse sin portar armas dentro de las "zonas de predominio" y realizar todo tipo de actividades políticas públicas y civiles a nombre del FMLN, sin ningún tipo de restricciones; (f) la organización de la nueva policía se hará a partir del personal del FMLN y de los pobladores locales; (g) la administración de justicia podrá restablecerse plenamente una vez se implementen los acuerdos sobre reformas al sistema judicial. Mientras tanto, quienes cometan delitos comunes serán entregados por la nueva policía al actual sistema judicial en función fuera de los territorios bajo control del FMLN; (h) para restablecer el funcionamiento de las alcaldías se realizarán nuevas elecciones garantizando la participación de la población que efectivamente habita en las comunidades.

(3) *El régimen en las zonas en disputa.* El FMLN entiende por tales aquéllas en las cuales históricamente no ha habido un permanente predominio militar de ninguno de los bandos, pero donde las funciones estatales no han sido estables ni normales. En relación a estas zonas, el FMLN plantea: (a) en ellas no debe haber presencia militar de ninguna de las partes. Estas zonas son fundamentales como condición de posibilidad para la separación de fuerzas que exige la efectividad del cese del fuego; (b) los servicios públicos colecti-

Todos esos plazos han caducado sin alcanzar acuerdos para un cese del fuego provisional, mucho menos para el cese definitivo de las hostilidades.

vos y las dependencias de los ministerios de educación y de salud pueden ser restablecidos. Gradualmente, pueden normalizarse las restantes funciones estatales; (c) la seguridad pública correrá a cargo de la nueva Policía Nacional Civil, integrada a partir de pobladores locales (no con personal extraño o recién instalado en esas zonas).

(4) *El régimen en el resto del territorio.* En estas zonas es donde se ubicarían las bases de permanencia de la Fuerza Armada. Esto no implica que deban construirse nuevos cuarteles, sino adaptar, en las zonas rurales, instalaciones provisionales que puedan albergar a la mayoría de los efectivos de la Fuerza Armada.

Saltan a la vista las dificultades operativas que enfrenta el cese del fuego, además de los escollos de índole política que debe superar. En gran medida, esas dificultades y esos escollos derivan de un problema que en sí mismo sería banal, si no generara tanta tragedia: es el pundonor de la Fuerza Armada, la cual se niega a reconocer que el país no sólo está atravesado por diferencias ideológicas irreconciliables, sino también escindido territorialmente. En el fondo, el rechazo de la Fuerza Armada a la demarcación territorial que el cese del fuego implica como un requisito operativo, no se sustenta en un argumento constitucional, sino en un problema emocional. Simplemente, la Fuerza Armada no puede admitir la existencia de zonas bajo control del FMLN. A tal punto es así, que en el pasado reciente, el gobierno incluso se ha mostrado renuente reciente a que personal de ONUCA lleve a cabo visitas oficiales a las zonas de persistencia guerrillera, porque ello supondría un reconocimiento tácito de la pérdida de control territorial por parte de la Fuerza Armada.

Tampoco hay que exagerar la extensión de las áreas que controla el FMLN. El propio FMLN afirma que, de los 262 municipios del país, son unos 60 los que se encuentran en zonas bajo control guerrillero o en disputa. Según versiones periodísticas extraoficiales, el FMLN reclama como zonas bajo control: Sensembrá, Joateca, Guatujigua, Jocoaitique, Meanguera, Arambala, San Simón, El Rosario, Torola, Perquín, San Fernando, San Isidro y Gualococti, en Morazán; San Juan Cancasque, San Luis del Carmen, San Antonio

Los Ranchos, San Isidro Labrador, San José Las Flores, Las Vueltas, Arcatao, Nueva Concepción, Ojos de Agua, El Carrizal, San Fernando y San Francisco Morazán, en Chalatenango; San Antonio del Mosco, Nuevo Edén de San Juan, Carolina, San Luis de La Reina y San Gerardo, en San Miguel; Santa Marta, Jutiapa y Cinquera, en Cabañas; San Bartolo Ichanmico y las faldas del volcán Chinchontepec, en San Vicente; y California, San Francisco Javier y San Agustín, en Usulután. En San Salvador y Cuscatlán, admite que no tiene zonas bajo control, pero sí en las faldas del cerro de Guazapa. Por otra parte, asegura que disputa Yamabal, Sociedad, Cacaopera, Chilanga y Corinto, en Morazán; Chinameca y Lolotique, en San Miguel; y Jucuarán, Jucuapa y San Buenaventura, en Usulután²⁴.

La noción misma de "control", como lo ha apuntado Marrack Goulding, puede resultar imprecisa. En rigor, ninguna de las partes tiene control militar total sobre sus zonas de predominio, ya que ninguna puede impedir que la otra realice acciones ofensivas en su interior. Además, la guerra que se libra en El Salvador no es una guerra de posiciones fijas. El dato relevante es que la mayor parte del país sufre directa e indirectamente los efectos del conflicto. Según el FMLN, a excepción de una pequeña porción en la región suroccidental del país, actualmente, más del 90 por ciento del territorio nacional, incluidas las ciudades, está convertido en frente de batalla.

5. Perspectivas de corto plazo

La reunión que acaba de concluir en Caracas (25 de mayo-2 de junio), en la cual se pretendía retomar los puntos de la agenda que quedaron pendientes en la ronda de México, ha mostrado los ingentes escollos que la nave de la negociación aún debe sortear para llegar a buen puerto. Las dificultades intrínsecas de la temática a discutir así como las acusaciones recíprocas que el gobierno y el FMLN se han espetado tras la ronda de México, han enrarecido la atmósfera de las discusiones y redundado en un nuevo *impasse* del proceso.

No pueden pasarse por alto las intensas presiones que la derecha política y la Fuerza Armada

están ejerciendo sobre el gobierno para que éste no siga haciendo más "concesiones" a la "subversión". El discurso pronunciado por el presidente Cristiani el 7 de mayo, con ocasión del día del soldado salvadoreño, refleja bien estas presiones. La insistencia de Cristiani en que "nuestra Fuerza Armada es y seguirá siendo el único brazo armado del pueblo salvadoreño" y en que "nunca hemos puesto en duda la legítima existencia de la Fuerza Armada" revela los esfuerzos atribulados del mandatario para no malquistarse con los militares. El gobierno, incluso, ha decidido antojadizamente que la nueva asamblea legislativa no ratificará las reformas constitucionales hasta que se acuerde el cese del fuego, lo cual irrespeta todo lo convenido en el acuerdo de Ginebra, en la agenda de Caracas y en los propios acuerdos de México.

Por su parte, el FMLN ha advertido claramente que no entregará las armas y que mantendrá sus posiciones mientras el gobierno no acepte discutir seriamente la desmilitarización del

país. En México, el FMLN dio una lección de seriedad y moderación al gobierno, lo cual fue uno de los factores que a la postre redundaron en el éxito relativo del encuentro. Empero, tras la ronda de México, el FMLN ha reincidido en viejas tesis que parecía haber abandonado, como la de fusionar ambos ejércitos; a la vez que se ha entregado con renovados bríos al sabotaje contra la energía eléctrica. Ello no hace más que dificultar la negociación y resta seriedad a su planteamiento, el cual contiene, en otros aspectos, demandas irrenunciables que, objetivamente, constituyen condiciones sin las cuales no sería viable una sociedad efectivamente democrática en El Salvador.

Las perspectivas, pues, parecen sombrías. El propio comandante Villalobos ha admitido que "las negociaciones están en su fase de desenlace"²⁵, pero no se ha atrevido a aventurar una fecha probable para el cese del fuego. Todos los plazos que, en el curso anterior del proceso, se han puesto como fechas tentativas para firmar el cese del



fuego, han terminado siendo rebasados por la dinámica de las negociaciones. En su "Propuesta para lograr la democratización, el cese de hostilidades y la paz justa y duradera en El Salvador" (11 de septiembre de 1989), el FMLN planteaba la concertación del cese del fuego a más tardar el 15 de noviembre de 1989, como paso inicial para llegar al cese definitivo de las hostilidades antes del 31 de enero de 1990. Después, en la agenda de Caracas, se propuso el 15 de septiembre de 1990 como plazo para suscribir el cese del fuego. Posteriormente, el presidente Cristiani auguró que el período comprendido entre el 1 de junio de 1990 y el 1 de junio de 1991 podría ser el "año de la paz". Todos esos plazos han caducado sin alcanzar acuerdos para un cese del fuego provisional, mucho menos para el cese definitivo de las hostilidades.

El problema de la Fuerza Armada y la cuestión del cese del fuego no son asuntos nimios. El alcance efectivo de los "acuerdos de México" está condicionado, en definitiva, al logro de acuerdos en dichos temas. En su "Fundamentación para desmontar el militarismo, alcanzar el cese de fuego y avanzar a la democracia sin armas" (17 de agosto de 1990), el FMLN planteó bien que el punto de la Fuerza Armada constituye el "pilar de la negociación. Sin un acuerdo sobre esto, los acuerdos en otros temas no tienen garantía, volviendo imposible la concertación del cese de fuego"²⁶. Una vez más, el *quid* de la negociación remite al problema de la Fuerza Armada, el cual no se circunscribe a la reducción del número de sus efectivos. Tal como lo ha señalado el FMLN, hace diez años la Fuerza Armada "era mucho más pequeña y ejercía una dictadura abierta y directa. La solución entonces es terminar el militarismo y abolir el ejército porque éste ha sido represivo, generador de guerra, foco de corrupción y de abusos de poder, inútil e improductivo"²⁷.

La negociación, pues, tiene aún mucho trecho que remontar. De momento, está nuevamente varada en la cuestión de la Fuerza Armada. Empero, no hay que perder de vista que, aun cuando se llegue a acuerdos sobre este punto, apenas se ha rozado lo que, por muchos aspectos, constituye la raíz fundamental que dio origen al conflicto bélico:

co: la cuestión económica y social. El ordenamiento económico de la nueva sociedad constituye el gran tema pendiente del proceso de negociación.

Notas

1. ECA, 1989, 490-491: 762.
2. ECA, 1989, 490-491: 763-764.
3. *Proceso* 405.
4. Ver Carlos Losada, "El proceso de diálogo-negociación durante el primer año de ARENA". ECA, 1990, 500-501: 439-463.
5. ECA, 1990, 502: 691-693.
6. ECA, 1990, 502: 694-697.
7. En recientes declaraciones al semanario *Gente*, la comandante Ana Guadalupe Martínez habría confesado que "no estábamos dispuestos a entregarlos [los misiles]. Nadie, desde el primer jefe hasta el último combatiente, hubiera dicho que había que entregarlos". No obstante, según la comandante, si el FMLN no los hubiera devuelto "se hubiera venido la guerra total entre el FSLN, el gobierno de Nicaragua y el FMLN, y esa guerrita no nos convenía porque nos iba a dejar en una posición aislada, débil... actuó entonces la madurez de un pequeño grupo. Fue la parte pragmática la que estableció cuál era la situación mejor para todos y todo mundo terminó cediendo". Cable de *Notimex*, fechado en Managua el 25 de mayo de 1991.
8. Ver Clifford Krauss, "U.N. Aide Assailed in Salvadoran Talks", *The New York Times*, 1 de febrero de 1991.
9. En cambio, el presidente Bush, apenas pasaron las elecciones del 10 de marzo, anunció la liberación definitiva de los 42.5 millones de dólares de ayuda militar al ejército salvadoreño, que el Congreso había congelado.
10. ECA, 1990, 503: 822.
11. *El Mundo*, 9 de abril de 1991, pp. 14-15.
12. *El Mundo*, 10 de abril de 1991, p. 1.
13. *El Mundo*, 13 de abril de 1991, p. 2. Tras la suscripción de los "acuerdos de México", Gutiérrez Castro calificó como positivas las reformas constitucionales aprobadas, al menos en lo concerniente al sistema judicial. *El Mundo*, 30 de abril de 1991, p. 3.
14. ECA, 1991, 510: 374-378.
15. *El Mundo*, 9 de abril de 1991, p. 3.
16. *El Mundo*, 13 de abril de 1991, p. 2.
17. "Boletín de la comisión negociadora del FMLN", 26 de abril de 1991.

18. *ECA*, 1991, 510: 365-373.
19. Ver Lawyers Committee for Human Rights, "Informe sobre la investigación de los asesinatos de los jesuitas en El Salvador", *ECA*, 1990, 502: 649-668. Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), "El caso jesuitas: ¿una ruptura con la impunidad?", *ECA*, 1990, 505-506: 991-1014.
20. *La Prensa Gráfica*, 30 de abril de 1991, p. 23.
21. El FMLN también ha trabajado minuciosamente el tema de la Fuerza Armada, sobre el cual presentó una propuesta bastante detallada en la reunión de Costa Rica, en octubre de 1989. Asimismo, la ONU ha presentado un documento de trabajo muy preciso sobre el tema en cuestión.
22. En relación a este problema, ver Ignacio Martín-Baró, "Los medios de comunicación masiva y la opinión pública en El Salvador de 1979 a 1989", *ECA*, 1989, 493-494.
23. *ECA*, 1990, 503: 821.
24. *El Mundo*, 9 de abril de 1991, p. 1.
25. *Diario Latino*, 23 de mayo de 1991, p. 24.
26. *ECA*, 1990, 502: 696.
27. *Ibid.*, p. 697.

