
LA ONU Y EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR: 1990-1992

Raúl Benítez Manaut*

Cuatro elementos fueron decisivos para que se pudiera plantear en el caso salvadoreño la mediación de la ONU a principios de 1990 y, a través de ésta, se diera el proceso de negociaciones que puso fin a la guerra civil en El Salvador:

1. La percepción por parte de los actores militares del conflicto, de que éste había pasado a un nivel superior de enfrentamiento y de que la guerra se encontraba empataada militarmente. Los actores militares son tres: la Fuerza Armada de El Salvador, FAES, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, y Estados Unidos, país que, a través de la asesoría militar, política y económica al ejército y gobierno salvadoreño, se responsabilizó desde mediados de los años ochenta de la dirección estratégica de la guerra a través del U.S. Military Group de la embajada de Estados Unidos.
2. La presión interna tanto del conjunto de la sociedad civil, donde el elemento cansancio de la guerra se observaba en todos los grupos políticos y sociales, como de grupos de presión (el más importante de las cuales era la Iglesia Católica). Esta presión provenía tanto de los sectores simpatizantes del FMLN (sindicatos, agrupaciones estudiantiles, etc.), como de los cercanos al partido de extrema derecha en el gobierno, ARENA, después de la ofensiva militar de noviembre de 1989 lanzada por

el FMLN sobre San Salvador, y la defensa de las posiciones militares y estratégicas por parte de la Fuerza Armada, así como de las acciones de represión indiscriminada utilizadas por ésta, la más importante de las cuales fue el asesinato de los sacerdotes jesuitas (el 16 de noviembre de 1989) y el bombardeo de los barrios periféricos de San Salvador donde la guerrilla había logrado fijar posiciones militares.

3. La presión internacional, incrementada por dos elementos: las repercusiones geopolíticas del conflicto, dado que el aumento de las acciones militares tuvo importantes consecuencias en el entorno geopolítico inmediato de El Salvador, y el fin de la tensión Este-Oeste y la consideración estratégica de que los conflictos regionales debían ser resueltos. En este aspecto, la preocupación de países influyentes de América Latina, como México, Venezuela y Colombia, se fortalece y estos países presionan a las partes para que busquen una solución negociada.
4. El fin de la posibilidad de continuar las conversaciones de paz sólo con una mediación interna. El asesinato de los sacerdotes jesuitas agotó la posibilidad de mediación de la Iglesia Católica, que había sido la intermediaria, entre 1984 y 1989, entre el gobierno y la guerrilla¹. Por ello era necesario que una tercera parte, ajena al

* Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Esto lo estudiamos en detalle en Raúl Benítez Manaut "Guerra civil en El Salvador y esfuerzos para alcanzar la paz", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 28, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, otoño de 1990.

conflicto y respaldada por la comunidad internacional, sustituyera a la Iglesia Católica.

I. EMPATE MILITAR

Un estudio publicado en 1989 (antes de la ofensiva guerrillera de ese mismo año) por el Congressional Research Service de Estados Unidos señala que:

En este momento, tras ocho años de conflicto civil en El Salvador, parece ser que se llegó a un punto muerto: ninguna de las partes ha dado signos de ser capaz de derrotar al otro militarmente o de mostrar alternativas que conduzcan al fin de la guerra. La mayor parte de los observadores consideran que excepto que se dé un cambio inesperado en las circunstancias que provocan o mantienen la guerra, tales como una drástica reducción de la ayuda militar de Estados Unidos o un inesperado mejoramiento de la situación política o económica, las dos partes en la guerra parecen ser capaces de continuar la lucha al ritmo actual de forma indefinida².

La guerra civil salvadoreña es el esfuerzo militar de contrainsurgencia más importante de Estados Unidos después de la guerra de Vietnam, y al cual Estados Unidos dedicó recursos económicos por 6 billones de dólares. Un estudio preparado para el Departamento de Defensa señala que los objetivos estratégicos de Estados Unidos (derrotar a la guerrilla) no se alcanzaron, pero se logró evitar la posibilidad de que ésta obtuviera el poder:

Estados Unidos ha hecho una inversión enorme en El Salvador. Este conflicto ha sido el más costoso esfuerzo para salvar a un aliado de la

insurgencia desde Vietnam. El Salvador ha recibido por lo menos 4.5 billones de dólares (4.500 millones de dólares), de los cuales un billón ha sido para ayuda militar. A esto le agregamos 850 millones de dólares para créditos que difícilmente se pagarán y gastos de operación de la CIA que sobrepasen los 500 millones de dólares; tenemos un total de 6 billones de dólares. Sólo cinco países reciben más ayuda por año que El Salvador, una nación de 5.3 millones de personas. A pesar de esta gran ayuda, el caso prueba (*test-case*) de El Salvador no ha cumplido con lo pronosticado por los estrategas norteamericanos³.

II. LA OFENSIVA GUERRILLERA Y EL ESTADO DE SITIO

La ofensiva guerrillera iniciada el 11 de noviembre de 1989⁴, por vez primera desde cuando estalló la guerra civil en 1981, traslada a la capital los combates entre fuerzas regulares del FMLN y el ejército, y afecta por vez primera a los sectores medios y altos de la sociedad (en la capital del país las acciones militares del FMLN se circunscribían a ataques **comando** como carro-bombas, atentados a energía eléctrica, etc., y el ejército actuaba con retenes militares e inspección, controlando la misma). Las víctimas, según Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), fueron 4.499, entre combatientes y población civil, tomando en cuenta muertos, heridos y gente que se quedó sin casa por los bombardeos⁵. Los daños económicos fueron de 597 millones de colones (80 millones de dólares, aproximadamente). Fusades indica que las bajas del ejército fueron de 465 muertos y 1.365 heridos⁶. Según el FMLN, éste reconoce

- 2 Congressional Research Service, Foreign Affairs and National Defense Division, *El Salvador, 1979-1989: A Briefing Book on U.S. Aid and the Situation in El Salvador*, Washington, abril 28, 1989, p. 101.
- 3 Benjamin C. Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador. The Frustrations of Reform and the Illusions of Nation Building*, Rand Corporation, Santa Mónica, 1991, p. 2. Documento preparado para el Subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos.
- 4 Para un análisis de la misma, véase William M. LeoGrande "After the Battle of San Salvador", *World Policy Journal*, Vol. VII, No. 2, primavera de 1990.
- 5 Ministerio de Planificación, "Encuesta de viviendas dañadas por ofensiva del FMLN", San Salvador, noviembre de 1989. Informe citado en *Proceso*, Año 10, No. 415, San Salvador, enero 31, 1990. Este informe menciona que las viviendas dañadas durante la ofensiva fueron 6.049, en los barrios de Soyapango, Mexicanos, Ciudad Delgado, San Salvador, Cuscatancingo y Apopa.
- 6 Fusades, *Boletín Económico y Social*, No. 49, San Salvador, enero de 1990.

que sufrió 401 muertos y que le causó a la Fuerza Armada 465 muertos y 1.395 heridos⁷. Durante la ofensiva guerrillera el ejército realizó una de las acciones más repudiables de la guerra. El día 16 de noviembre de 1989 asesinó a 6 sacerdotes jesuitas, su cocinera y la hija de ésta⁸. Es importante mencionar este acontecimiento, pues es quizás el hecho que más influyó durante 1990 y 1991 para transformar la política de Estados Unidos hacia El Salvador.

Durante la ofensiva guerrillera, el ejército decretó un estado de sitio y mostró un endurecimiento tanto de su postura militar como de la posición política, ante lo que consideró la amenaza más grande del FMLN desde que se había iniciado el conflicto, endurecimiento sintetizado en la frase expresada en enero de 1990 por el coronel Alfredo Benavides en sus primeras declaraciones al ser señalado responsable del asesinato de los jesuitas: "Una situación donde, o son ellos (FMLN) o somos nosotros (FAES-Fuerza Armada de El Salvador)"⁹, siendo los jesuitas, para este oficial del ejército, "los cabecillas intelectuales de los delincuentes terroristas"¹⁰. Este endurecimiento fue causa de cambios en la cúpula militar y mandos intermedios en el ejército a principios de 1990. El más importante de ellos fue el del jefe de la Fuerza Aérea, Rafael Bustillo, quien es removido para cumplir tareas de agregado en el exterior. Bustillo, responsable de los bombardeos a los barrios periféricos de San Salvador, declaró "se debía aniquilar a toda costa al FMLN", y cuando supo de su traslado, acusó al presidente Cristiani de "no emplear toda la fuerza para lograr una victoria militar"¹¹.

El ejército salvadoreño, durante los primeros meses de 1990, hace evidente dos posiciones en su interior: 1) los que afirman que la ofensiva guerrillera, al lanzarse sobre la capital, era estratégica y su resultado registra un saldo negativo para el FMLN, además de que éste se debilitaría aún más con el fracaso electoral de los sandinistas¹², y 2) una posición más moderada, cercana al presidente Cristiani, que intenta asimilar el nuevo clima de distensión en el mundo y que apoya al presidente en las conversaciones iniciadas en abril de 1990 en Ginebra. Esta segunda posición sería la responsable de un despliegado de prensa poco común aparecido en los principales diarios salvadoreños a fines de marzo:

En la última década del siglo XX y trazando el perfil del siglo XXI, se viven en el mundo actual momentos de cambio, de reestructuración, de rescate de los mejores valores de la humanidad y de adopción de democracias pluralistas y funcionales, dejando para la historia los regímenes dictatoriales, la exaltación de las pasiones y aquellas corrientes ideológicas y políticas autoritarias que han menospreciado la naturaleza humana y oprimido las naciones¹³.

El clima de violencia y tensión generado después de la ofensiva del FMLN del 11 de noviembre de 1989, el asesinato de los jesuitas, la implantación del estado de sitio y el asesinato de Héctor Oqueli en enero de 1990 en Guatemala (líder opositor socialdemócrata)¹⁴, comienza a modificarse en marzo de 1990, con el levantamiento del estado de sitio y el anuncio de que las dos partes, el gobierno y el FMLN, aceptan la mediación de las Naciones Unidas.

- 7 FMLN, "23 días de campaña militar (11 de noviembre a 4 de diciembre)", Boletín de prensa del FMLN, diciembre de 1989.
 8 Varios, **Noviembre de 1989: El asesinato de los jesuitas en El Salvador. Testimonios y reflexiones**, Universidad Iberoamericana, México, 1990.
 9 CINAS, **El Salvador, Boletín de análisis e información**, No. 2, San Salvador, marzo-abril de 1990, p. 12.
 10 **Proceso**, Año 10, No. 414, enero 24 de 1990, p. 4.
 11 CINAS, *op. cit.*, p. 12.
 12 Declaración del coronel Mauricio Vargas, en **El Diario de Hoy**, San Salvador, 1 de marzo de 1990, p. 1.
 13 "Mensaje de la Fuerza Armada al pueblo salvadoreño", en **La Prensa Gráfica**, San Salvador, 30 de marzo de 1990.
 14 "Informe elaborado por el profesor Tom Farer, director del programa de derecho y relaciones internacionales de la Universidad Americana en Washington D.C., conjuntamente con el profesor Robert K. Goldman" (Ref. Asesinato de Héctor Oqueli y Gilda Flores), Anexo I, CINAS, en **El Salvador, Boletín de análisis e información** No. 4, San Salvador, agosto-septiembre de 1990, pp. 22-32.
 "Resolución sobre Héctor Oqueli", **Internacional Socialista**, Reunión del Consejo de la Internacional Socialista, Nueva York, 8-9 de noviembre de 1990.

III. LA MEDIACION DE LA ONU¹⁵

Entre el gobierno y el FMLN en varias ocasiones hubo contactos. En 1984 el entonces presidente Duarte se reúne dos veces con el FMLN. En 1987, después de la firma del documento regional de paz Esquipulas II se da otra reunión¹⁶. Con el cambio de gobierno entre julio y octubre de 1989, Cristiani conforma una comisión negociadora y tiene varias reuniones con el FMLN que no condujeron a ningún resultado positivo por dos razones. La primera es que, a la par de las conversaciones entre las partes, hubo un incremento muy notable de la represión política y de la violación de los derechos humanos; la segunda es que la comisión gubernamental no negoció, sino que solicitó al FMLN su rendición y entrega de armas sin ninguna concesión. Por ello el FMLN lanzó la ofensiva de noviembre.

Entre enero y abril de 1990, no obstante el clima de tensión existente por el estado de sitio, hay varios indicios positivos que abren la posibilidad de la mediación de la ONU. El 11 de enero el FMLN hace una propuesta de diálogo y negociación, que es bien recibida en la ONU y en el Departamento de Estado, observándose un cambio importante en la actitud de Estados Unidos. El 29 de enero el presidente Cristiani viaja a Nueva York para reunirse con el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar. El jefe del Comando Sur, Maxwell Thurman declaró el 8 de febrero que "es imposible derrotar a corto plazo al FMLN", dando a entender que había que negociar como alternativa¹⁷. Igualmente, la presión de la opinión pública norteamericana es muy elevada por el asesinato de los jesuitas¹⁸. Del 5 al 7

de marzo el enviado del Secretario General, Alvaro de Soto, viaja a San Salvador. Por su parte, el 13 de marzo el FMLN anuncia la suspensión del sabotaje y acciones que afecten a la población civil (carro-bombas, ataques a comercios, etc.)¹⁹. Todos estos elementos abrieron un clima político y diplomático propicio para el inicio de la mediación de la ONU.

El 4 de abril de 1990 se firma en Ginebra, Suiza, el **Acuerdo de Ginebra**, donde las dos partes aceptan la mediación de la ONU y acuerdan la continuación de las conversaciones-negociaciones en reuniones que tienen una periodicidad mensual prácticamente sin interrupciones²⁰. De esta forma la ONU sustituye a la Iglesia Católica, quien había sido la tercera parte de la guerra desde principios de los años ochenta. De este acuerdo se desprende el proceso que tuvo su parte culminante el 16 de enero de 1992, con la firma de los **Acuerdos de Chapultepec** (lugar ubicado en la ciudad de México, donde se firmó el tratado de paz). La mediación de la ONU duró, en su primera fase, 21 meses. La segunda fase arranca el 16 de enero de 1992 con la firma del acuerdo final (Tratado de Chapultepec) y la implantación calendarizada del proceso de paz. Durante 1991, un elemento que contribuyó a la continuidad de las conversaciones fue la divulgación del **Informe Moakley** (Informe Provisional sobre El Salvador de la Comisión Especial), hecho que posteriormente, como veremos más adelante, fue crucial para que se detuviera parcialmente la asistencia del gobierno de Estados Unidos al de El Salvador.

El primer logro del Acuerdo de Ginebra se produce un mes después, al fijarse la agenda de la

15 Ricardo Córdova, "El Salvador: las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas", en FLACSO-Friedrich Ebert Foundation, *Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales*, Guatemala, 1982.

16 Este proceso es estudiado detalladamente en Ricardo Córdova, "El Salvador: perspectivas de paz", en Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut, *La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, CIIH-UNAM, México, 1990.

Véase también Riordan Roett y Frank Smyth, *Dialogue and Armed Conflict: Neogotiating the Civil War in El Salvador*, FPI case studies, No. 12, The Johns Hopkins University, Washington D.C., 1991.

17 "U.S. General says Salvador cannot defeat the Guerrillas", en *The New York Times*, febrero 9, 1990.

18 Hay crecientes fricciones entre los asesores militares norteamericanos y el alto mando de la Fuerza Armada de El Salvador entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, pues se afirma que la información de que una unidad militar fue la responsable del asesinato de los jesuitas, provino del U.S. Military Group. *Ibíd.*, p. 10.

19 FMLN, "Comunicado del FMLN sobre la suspensión del sabotaje", 13 de marzo de 1990.

20 "Acuerdos de Ginebra", en *Proceso*, No. 423, 4 de abril de 1990, p. 2.

negociación en la reunión celebrada en Caracas entre el 16 y el 21 de mayo de 1991. Los temas de la agenda de discusión son: a) Fuerza Armada, b) derechos humanos, c) sistema judicial, d) sistema electoral, e) reforma constitucional, f) problema económico y social, y g) verificación por las Naciones Unidas de estos acuerdos. Igualmente se establece que la agenda tiene dos fases: 1) cese de fuego, y 2) incorporación del FMLN a la vida civil²¹.

Del 19 al 25 de junio de 1990 se celebró la tercera reunión de diálogo en Oaxtepec, México, donde se discutió el tema de la Fuerza Armada, no lográndose ningún avance. Este tema es el que entorpece todo el proceso de negociación hasta fines de 1991. En San José de Costa Rica se celebró la cuarta reunión, del 20 al 26 de julio. En ésta se logra la firma del primer compromiso parcial del proceso de diálogo-negociación: el **Acuerdo sobre Derechos Humanos**. Lo importante es que se acepta la instalación de una misión de las Naciones Unidas (ONUSAL), la cual se instala un año después, para vigilar la observancia de los derechos humanos y denunciar las violaciones de los mismos. Un mes después, del 17 al 22 de agosto, se vuelven a reunir el FMLN y la representación del gobierno, y el FMLN endurece su posición: solicita la desaparición de la Fuerza Armada, elemento que entorpecerá momentáneamente las negociaciones. Se vuelven a reunir las partes en San José, del 13 al 18 de septiembre y en México, del 28 al 31 de octubre, no lográndose avances en ninguna de estas reuniones. Al respecto, se produce una tensión y parálisis de las discusiones, donde el FMLN sostiene la desmilitarización total de las fuerzas militares y de seguridad, y el gobierno se niega a la posibilidad de tocar este tema. Por otra parte, el FMLN lanza una ofensiva militar que se ini-

cia el 20 de noviembre de 1990, que justifica como medio para "acelerar las negociaciones", y menciona que su ejército cambia de nombre y se denomina Ejército Nacional para la Democracia, señalando que se instauran grados militares. El FMLN realizó este movimiento táctico a fin de incorporarse a la discusión sobre reformas a los dos ejércitos en igualdad de condiciones²². Esta ofensiva fue de menor dimensión que la de noviembre de 1989, pero fue importante ya que se emplean por primera vez misiles antiaéreos, lo que significa una escalada en el nivel de los combates²³. Estos misiles fueron proporcionados por el ejército sandinista, siendo devueltos al gobierno de Nicaragua en enero de 1991.

Por el ambiente de tensión que se generó con la nueva ofensiva rebelde, al realizarse la cumbre de presidentes de Centroamérica en Puntarenas, Costa Rica, el 17 de diciembre de 1990, se condena al FMLN, señalando los presidentes "Demandar, enérgicamente, al FMLN el cese de fuego inmediato y efectivo, que demuestre su voluntad política de alcanzar, al más corto plazo, acuerdos que permitan llegar a una paz firme y duradera en la región"²⁴. De esta forma se generó una dinámica doble: por un lado, en el campo de batalla se incrementa de forma notable el accionar militar de los dos ejércitos y hay numerosas condenas internacionales, principalmente al FMLN, y por otro, en la mesa de negociaciones el tema de la reforma de la Fuerza Armada y la disolución de los cuerpos de seguridad detiene la evolución de las mismas, aunque un hecho positivo es que nunca se interrumpen las conversaciones²⁵. Así, se celebran dos reuniones en México y una en Costa Rica, en enero y febrero de 1991²⁶. A finales de febrero se presenta un cambio de actitud en las posiciones del FMLN: pasó de sostener la total

21 The New York Times, mayo 22, 1990; "Agenda General del Proceso de Diálogo" y "Comunicado de la Comandancia General del FMLN", en *Proceso*, Año 10, No. 429, mayo 23 de 1990, pp. 14-16.

22 "Comunicado del FMLN", San Salvador, 16 de noviembre de 1990.

23 "Missiles Give Salvador Rebels a New Advantage", en *The New York Times*, 10 de diciembre de 1990.

24 "Declaración de Puntarenas sobre la situación de El Salvador", en *Proceso*, Año 11, No. 458, enero 9 de 1991.

25 Alvaro de Soto, "U.N. Negotiations Not Among Casualties of War in El Salvador", en *The Wall Street Journal*, 11 de enero de 1991.

26 3 al 5 de enero y 1o. y 2 de febrero de 1991 en México; 19 y 20 de febrero en Costa Rica.

desmilitarización, a afirmar que se puede negociar sólo una reducción de la Fuerza Armada²⁷. El proceso de diálogo-negociación se detiene momentáneamente por la realización de las elecciones para alcaldes municipales y la Asamblea Legislativa el 10 de marzo de 1991. Un hecho muy importante es que el FMLN, en lo que va de la guerra, emprende un gesto positivo de no obstruir las campañas políticas, no realizar actos de sabotaje de las elecciones, celebrándose éstas en un clima de tranquilidad no conocido en el país.

Entre el 4 y el 27 de abril de 1991 se llevó a cabo la ronda de conversaciones más prolongada en lo que va de la guerra. Se celebraron en México, en el Hotel Paraíso Radisson. El objetivo fue discutir las reformas a la Constitución Política de 1983. Por el tiempo transcurrido, y por los actores participantes —participaron de forma activa representantes de todos los partidos políticos, agrupados en la llamada “interpartidaria”, y legisladores—, quizá con excepción de las conversaciones celebradas la víspera de la firma del Acta de Nueva York, en diciembre de 1991, esta ronda de negociación fue una de las más importantes. Se centró el tema en las reformas a la Constitución, ya que finalizaría en abril el trabajo de la Asamblea Legislativa, debido a que el artículo 248 de la Constitución menciona que cualquier reforma debe ser votada por una Asamblea Legislativa y ratificada por la siguiente. De lo contrario, la posibilidad de una negociación se hubiera prolongado hasta 1994, a menos que se violara la Constitución. En esta reunión se firmó el **Acuerdo de México sobre Reformas Constitucionales**, que menciona lo siguiente: 1) reformas a la Fuerza Armada, 2) creación de la Policía Nacional Civil, 3) disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia, 4) modificaciones al sistema judicial para que se respeten los derechos humanos,

5) modificación del sistema electoral, y 6) creación de una Comisión de la Verdad. Este texto de hecho es la base para el posterior **Acuerdo de Nueva York y el Acta de Nueva York**²⁸.

Las reacciones a los acuerdos de México fueron muy variadas. La extrema derecha y la Fuerza Armada se oponen tajantemente a modificaciones sustanciales a la Constitución que afecten sus privilegios. De esta manera, hay reacción a los acuerdos en el anterior del país que rechaza “ceder cuotas de poder” al FMLN, hecho que paralizó el avance de las conversaciones durante cinco meses.

Entre mayo y mediados de septiembre de 1991 se realizaron cuatro rondas de conversaciones: del 14 al 17 de mayo en México, del 25 de mayo al 2 de junio en Caracas, del 16 al 22 de junio en Querétaro, México, y del 9 al 11 de julio en México. Entre el 11 de julio y el 15 de septiembre se paraliza el proceso de diálogo-negociación y se incrementan las tensiones, peligrando la mediación de la ONU. En estas cuatro reuniones se produce un retroceso, a decir de ambas partes, debido a que no hay avance en lo que respecta a los temas de cese al fuego y la Fuerza Armada. En la reunión de Querétaro se incluyó el tema socioeconómico. Un frase que expresa claramente el círculo vicioso en que se encontraban encerradas las conversaciones fue transmitida por Alvaro de Soto: “Es difícil que el gobierno acepte realizar reformas en el tema de la Fuerza Armada que tanto interesa al FMLN, si no es en el marco de cese de fuego; como también es difícil pensar que el FMLN va a aceptar un acuerdo de cese de fuego si no hay una reforma de la Fuerza Armada”²⁹. En este contexto de endurecimiento de las partes, Cristiani viaja a Washington el 11 de junio buscando el descongelamiento de la ayuda militar³⁰.

27 “U.N. Aide Assailed in Salvadoran Talks” en *The New York Times*, 10. de febrero de 1991; Larry Storrs, *El Salvador: Status of U.N. Mediated Government-Guerrilla Peace Talks*, Congressional Research Service, The Library of Congress, CRS Report for Congress 91-304-F, Washington D.C., marzo 26, 1991.

28 *Proceso*, Año 11, No. 471, mayo 1, 1991.

29 *Ibid.*, Año 12, No. 419, junio 26 de 1991, p. 6.

30 *Ibid.*, Año 12, No. 477, junio 12 de 1991, p. 9.

No obstante este clima negativo de tensión en el interior del país y en la mesa de negociaciones, hay en estos meses acontecimientos positivos que favorecen la negociación. El 20 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU, 10 meses después de firmado el Acuerdo de Derechos Humanos de San José, decide instalar la Misión de Observadores en El Salvador (ONUSAL). Este hecho es relevante porque, por vez primera, la ONU se encarga de la vigilancia de los derechos humanos de un Estado miembro³¹. Por otro lado, a nivel regional y continental, se celebra una cumbre de presidentes de Centroamérica en San Salvador, del 15 al 17 de julio, donde asisten Carlos Andrés Pérez y Patricio Alwin, y durante la cual el FMLN suspendió sus acciones militares para favorecer el clima positivo para su realización. En esta reunión los presidentes de Centroamérica ofrecieron su respaldo a Cristiani. Después, los días 18 y 19 de julio, se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana de Presidentes de América Latina en Guadalajara, México. En ella el clima fue propicio para disminuir las tensiones. Tanto Cristiani como los comandantes rebeldes se reunieron con el Secretario General de la ONU y con varios presidentes latinoamericanos. Cristiani en su discurso señaló: "El reto máximo es alcanzar una paz firme y duradera, que propicie el desarrollo pleno de la democracia"³².

El 26 de julio de 1991 se da la instalación de ONUSAL. Durante el mes de agosto, los funcionarios de ONUSAL, Iqbal Riza, Ignacio Bardín y Phillipe Texier se reúnen en México con comandantes del FMLN para que les faciliten el tránsito por zonas de presencia guerrillera y también porque ONUSAL desea contribuir para sacar de zonas de guerra a prisioneros y heridos³³. A pesar de lo ante-

rior, el secuestro por parte del FMLN de los terratenientes Gregorio Zelaya y Guillermo Sol en agosto incrementa las tensiones, por lo que el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, asume la iniciativa a fines de mes y realiza una propuesta para descongelar las negociaciones, conocida como Declaración de Miraflores³⁴. Otro acontecimiento de singular relevancia es la aprobación, el 26 de agosto, por parte de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, de la modificación de los artículos 6, 25, 26, 28, 37 y 41 de la Constitución, estipulado en los Acuerdos de México, firmados en abril³⁵, decisión ratificada por el pleno de la Asamblea el 11 de septiembre, dando así el conjunto de los partidos políticos un respaldo muy significativo al proceso negociador³⁶. Estos elementos son los que fundamentalmente reactivan las conversaciones.

Del 16 al 25 de septiembre se reúnen en Nueva York las dos partes, y firman, el 25 de agosto el **Acuerdo de Nueva York**. Este es el tercer acuerdo parcial de relevancia. El Acuerdo de Nueva York es en sí un acuerdo de paz con el cual se puede avanzar en el proceso de distensión, como de hecho sucedió entre octubre y diciembre. En el acuerdo sólo quedan dos aspectos pendientes: el cese al fuego y la reforma de la Fuerza Armada. Contempla la creación de la Comisión Nacional para la Paz (COPAZ) integrada por representantes de todos los partidos políticos. Se menciona que es necesaria, a) la depuración y reducción de la Fuerza Armada sin fijar aún elementos concretos, b) cambios en la doctrina de la Fuerza Armada, eliminando la "doctrina de seguridad nacional", y c) cambios en su sistema educativo. En el tema económico social se menciona la profundización

31 "Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre ONUSAL", en *Ibíd.*, Año 12, No. 474, mayo 22 de 1991.

32 Alfredo Cristiani, "El Salvador. El heroísmo de soñar una vida mejor", *Primera Cumbre Iberoamericana, Memoria*, SRE, México, 1991, p. 47.

33 *Proceso*, Año 12, No. 484, agosto 21 de 1991, p. 8.

34 *Ibíd.*, Año 12, No. 485, agosto 28 de 1991, pp. 13-16.

35 *Ibíd.*, Año 12, No. 486, septiembre 4 de 1991, p. 8.

36 *Ibíd.*, Año 12, No. 487, septiembre 11 de 1991, p. 4.

de la reforma agraria, poniendo el límite de 245 Ha para la propiedad privada³⁷.

Entre octubre y diciembre el ambiente nacional está concentrado en el proceso de negociación. Se reanudan las conversaciones ahora con un nuevo propósito: preparar el documento final a ser firmado a fin de año en Nueva York. Al mismo tiempo la discusión se acelera por el tiempo límite de la mediación del secretario general: el 31 de diciembre de 1991, pues debe ceder el cargo a su sucesor. En México se celebra una reunión del 12 al 21 de octubre para continuar la discusión suscitada para la aplicación de los Acuerdos de Nueva York. Del 4 al 13 de noviembre se produce una nueva ronda que tiene como punto principal el cese al fuego. No se logra el acuerdo. Inmediatamente después de finalizada esta ronda, el 14 de noviembre el FMLN anuncia un cese al fuego unilateral que se hará vigente a partir del 16 de noviembre³⁸. En este cese de fuego unilateral el FMLN suspende todas las acciones militares ofensivas. Esta tregua es rechazada por el ejército; sin embargo generó reacciones positivas, pues el presidente Cristiani declaró que esa acción "podría ser el inicio de la paz" y el 21 de noviembre ordena frenar los ataques aéreos y de artillería³⁹.

Del 25 de noviembre al 11 de diciembre se celebra en San Miguel Allende, México, otra ronda de conversaciones, cuyo fin es delimitar la **Agenda Comprimida** del proceso negociador, como preparación de los documentos que se llevarían y discutirían en Nueva York con el Secretario General. Mientras tanto, en un importante comunicado conjunto, Estados Unidos y la Unión Soviética emiten un llamado al cese de fuego⁴⁰, y en el país hay numero-

sas expresiones de la sociedad civil que emiten su opinión respecto del proceso de paz. El 8 de diciembre la derecha organiza la marcha **Unidad Paz 91**, que fue básicamente una manifestación contra el FMLN. Esta marcha fue organizada entre otras agrupaciones por el partido ARENA, y asistieron entre 50 y 150 mil personas⁴¹. Una semana después, el día 14, importantes sectores populares que respaldaban al FMLN organizaron también una marcha calculada aproximadamente en 60 mil personas⁴². De esta forma se observa cómo el proceso negociador concentra la atención de todo el país.

Del 16 al 31 de diciembre se celebró la última ronda de conversaciones. Uno de los elementos que sobresale es que se hacen públicas las discrepancias en el seno del gobierno salvadoreño. Los sectores duros como el vicepresidente Francisco Merino, expresaron su rechazo a las negociaciones⁴³. En medios no oficiales trasciende que hay una oposición del alto mando de la Fuerza Armada, y que este factor puede entorpecer el proceso final. Antes de reanudarse las conversaciones, un acontecimiento tensionó el ambiente, pues un avión de la ONU, en donde viajaban de Honduras a México dos comandantes del FMLN y dos militares de nacionalidad española, sufrió un posible atentado, pues le estalló uno de sus dos motores en pleno vuelo. Los comandantes rebeldes atribuyeron el hecho a militares salvadoreños que se encontraban en la pista de despegue⁴⁴. Al iniciar las conversaciones se produce el primer roce, pues el FMLN solicita la presencia de Cristiani, y éste se niega en un primer momento a asistir a Nueva York. Los dos temas centrales que se discuten son la conformación de la Policía Nacional Civil

37 *Ibid.*, Año 12, No. 489, octubre 2 de 1991; "Acuerdo de Nueva York", en *El Día*, México, 26 de septiembre de 1991; "El Salvador. El Acuerdo de Nueva York", en *Semana Latinoamericana*, Alasei, México, Año 6, No. 225, 7 de octubre de 1991, pp. 6-7.

38 "Comunicado de la Comandancia General del FMLN", San Salvador, 14 de noviembre de 1991, en *La Jornada*, México, 15 de noviembre de 1991.

39 *La Jornada*, México, 22 de noviembre de 1991.

40 *Ibid.*, México, 3 de diciembre de 1991.

41 Esta última cifra fue proporcionada por los organizadores. Véase *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 9 de diciembre de 1991, p. 1, y *La Jornada*, México, 9 de diciembre de 1991.

42 *La Jornada*, México, 15 de diciembre de 1991.

43 *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 9 de diciembre de 1991; *La Jornada*, México, 10 de diciembre de 1991.

44 *La Jornada*, México, 14 de diciembre de 1991.

(PNC), que integraría a miembros de la insurgencia, y la depuración y el fin de la impunidad para la Fuerza Armada. Un elemento que le da fuerza a la negociación es la presencia personal de Pérez de Cuéllar, quien organiza tres mesas de trabajo: la mesa de cese de fuego, la de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil, y la de asuntos socioeconómicos. A la par, para que el proceso de negociaciones no se detenga, se intensifica la actividad de las representaciones diplomáticas en la ONU del Grupo de Amigos: España, México, Colombia y Venezuela.

Hacia los días 27 y 28 de diciembre las conversaciones parecían estancadas. Sin embargo, un factor nuevo se agrega a las negociaciones en su recta final: la aparición de Bernard Aronson, Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, acompañado de John Sullivan, su asistente; Peter Romero, responsable del Departamento de Estado para Centroamérica; William Walker, embajador de Estados Unidos en El Salvador; Thomas Pickering, embajador ante la ONU; y el coronel Mark Hamilton, jefe del U.S. Military Group en El Salvador⁴⁵. Al decir de los embajadores del Grupo de Amigos, "la posición de Estados Unidos es extraordinariamente constructiva", pues Estados Unidos puso en la mesa un paquete de condiciones: reducción en 2/3 partes de los efectivos de la Fuerza Armada y 17% de la oficialidad del ejército, ofreciendo, en cambio, apoyo político y financiero para la reconstrucción del país, e incluso al partido ARENA, para la neutralización del FMLN en la escena política⁴⁶. De hecho el cambio de política de Estados Unidos fue el que decidió el momento final de la negociación. El presidente Cristiani, ante la posibilidad de reducción o suspensión de la asistencia militar, se vio obligado a transmitir al alto mando de la Fuerza Armada la necesidad de firmar el acuerdo. En este aspecto, de forma coyuntural y excepcional, coincidió la posición de Estados

Unidos con el FMLN en lo que respecta a la desmilitarización, hecho que fue la clave para lograr la firma⁴⁷. La firma del Acta de Nueva York el 31 de diciembre de 1991 no pone fin definitivo al proceso negociador, ya que la firma del documento completo se realiza el 16 de enero de 1992 en México (Tratados de Chapultepec). Con la firma de la paz de Chapultepec se pone fin a la guerra que se inició en enero de 1981 y cierra un ciclo en la historia de El Salvador. A partir de 1992 se desvanece el proceso militar y se pasa a un nuevo proceso político donde la ampliación de la legalidad constitucional para garantizar la democracia, la transformación de un Estado militarizado en uno civil donde prevalezca el equilibrio de poderes y se ponga fin a la preeminencia de la institución militar y la legislación de seguridad nacional, así como la participación del FMLN sólo como fuerza política, es lo que determinará si se consolida el proceso de paz.

IV. LOS ACUERDOS DE PAZ DE CHAPULTEPEC⁴⁸.

El primer objetivo de las Naciones Unidas en El Salvador, el cese al fuego, es el más importante logro inmediatamente después de firmada el Acta de Paz de Chapultepec. El cese al fuego no sólo es un triunfo del gobierno salvadoreño, la ONU y el FMLN, sino de todos los actores internacionales involucrados en el proceso de paz, como el Grupo de Países Amigos del Secretario General (México, España, Venezuela y Colombia), así como de los Estados Unidos. El 31 de enero de 1992 el ejército salvadoreño finalizó sus actividades militares y el FMLN ordenó a sus combatientes el empleo de sus armas sólo en caso de defensa⁴⁹. Este momento inicia el proceso de paz armada (1o. de febrero-31 de octubre de 1992).

45 "Entra en escena el patrocinador central de la guerra salvadoreña: EU", en *Ibíd.*, México, 30 de diciembre de 1991.

46 *Ibíd.*

47 "A New Year's Resolution", en *Newsweek*, enero 13 de 1992, p. 3. Gobierno de El Salvador-FMLN. "Acta de Nueva York", 31 de diciembre de 1991.

48 "Acuerdo de Paz de Chapultepec", en *Panorama Centroamericano*, No. 37, INCEP, Guatemala, enero-febrero de 1992.

49 "Las fuerzas armadas finalizan la campaña militar contra la agresión del comunismo", en *Ibíd.*, p. 132.

En el ámbito político este acontecimiento significa una transformación cualitativa de un proceso de transformación del Estado salvadoreño y sus estructuras, que modifican la llamada "democracia de baja intensidad", donde sólo participaban las fuerzas políticas de centro y derecha (aunque en 1989 había participado en las elecciones presidenciales la coalición de centro-izquierda Convergencia Democrática), en un sistema político democrático donde van a estar representados todos los actores políticos existentes en el país. Sólo con la acción política legal del FMLN se puede hablar de un sistema verdaderamente plural en El Salvador.

Como resultado de 11 años de guerra civil, el proceso de trasnacionalización del país se dio en todos los niveles de la vida económica, social y política. El abasto de alimentos fue mantenido por la Agency For International Development (AID) del gobierno de los Estados Unidos (a través del PL-480 y del Fondo de Ayuda Económica)⁵⁰. Las necesidades de ambos ejércitos fueron respaldadas por fuerzas externas: el FMLN a través del apoyo de Cuba y Nicaragua, y el ejército gubernamental por Estados Unidos. En el caso del FMLN, esto no lo subordinó de forma estratégica debido a que pudo sobrevivir con recursos de apoyo internos: su capacidad de sobrevivir en las zonas rurales, y, en menor medida, con el apoyo de sectores urbanos. El ejército salvadoreño pudo crecer por su total subordinación económica y estratégico-militar a Estados Unidos⁵¹. De hecho, Estados Unidos decidió apoyar el proceso de negociaciones hasta el momento final, entre septiembre y diciembre de 1991⁵².

En el ámbito político la transición a la democracia fue iniciada a principios de los años ochenta debido a una gran presión de Estados Unidos. El ejecutivo de ese país vio la necesidad de demostrar interna (a la Cámara de Representantes) e internacionalmente que se avanzaba en la democratización de El Salvador y en el respeto a los derechos humanos. Sólo así se podían aprobar las partidas financieras para el esfuerzo de guerra⁵³.

La guerra civil salvadoreña también tuvo amplias repercusiones geopolíticas y provocó reacciones no sólo de países centroamericanos, sino también de México, Cuba, Venezuela y Colombia, que potencialmente se afectarían por la prolongación del conflicto. Esto explica la intensa actividad diplomática con el fin de parar la guerra. Las posibilidades de la mediación interna a través de la Iglesia Católica fueron canceladas después del asesinato de los jesuitas a fines de 1989. Así, las Naciones Unidas pudieron pasar a ser tercera parte, con capacidad de presión real al gobierno y al FMLN para que efectivamente se puedan cumplir los acuerdos después de la firma de la paz⁵⁴.

El primer objetivo del Acuerdo de Chapultepec se ha cumplido: el cese al fuego; el segundo, la desmovilización gradual del FMLN y la reducción cuantitativa y cualitativa de la Fuerza Armada se ha atrasado. Este segundo paso es más complejo, ya que a la par se debe dar la transición del FMLN a partido político —o partidos políticos— (tanto internamente, como en su legalización a través del proceso legislativo). A la par, las disposiciones de transformación del Estado salvadoreño, donde deben disolverse todas las estructuras relacionadas con el Estado de Seguridad Nacional

50 Según cifras de la OECD, la ayuda económica de Estados Unidos fue de 2.310 billones de dólares. En el caso de los países europeos y de los organismos multinacionales de crédito y cooperación, la contribución europea fue de 700 millones de dólares entre 1980 y 1989. OECD, *Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, París, OECD, varios años.

51 Benjamin Schwarz, *op. cit.*

52 Shafick Handal, comandante del FMLN, en su discurso leído en la firma de los acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992, "agradeció" a Estados Unidos su posición favorable a las negociaciones entre septiembre y diciembre de 1991, *La Jornada*, México, 17 de enero de 1992, p. 1.

53 Ricardo Córdova, "Elecciones y partidos políticos en El Salvador (1982-1989)", en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 54-55, Universidad de Costa Rica, San José, diciembre de 1991-marzo de 1992.

54 Stephen Baranyi y Liisa North, "United Nations Peace-Keeping in Central America", CERLAC, York University, manuscrito, 1992.

anteriormente vigentes, deben ser completadas para que aquél se transforme en un Estado basado en la ley y la democracia.

El Acuerdo de Paz de Chapultepec incluye otro tipo de reformas: las de carácter socioeconómico. Entre ellas sobresale la reforma agraria, y el cumplimiento de los decretos de distribución de tierras a los combatientes del FMLN y a importantes sectores campesinos afectados por el conflicto. La reforma agraria es una urgente necesidad, sobre todo si consideramos que los conflictos por las tierras en los años setenta fueron uno de los detonantes más importantes que hicieron estallar la guerra civil.

Un elemento clave en la consolidación del proceso de paz tiene que ver con el respeto a los derechos humanos para los combatientes y di-

rigentes del FMLN, así como para los activistas políticos que actúan en sindicatos, agrupaciones campesinas, estudiantiles, militantes políticos, etc. El respeto a los derechos humanos indicará la efectividad de la construcción de un nuevo estado de derecho, y señalará si efectivamente fueron desmantelados los grupos paramilitares, cuerpos de seguridad, y si se transforma el sistema de justicia. Este sin duda será un elemento clave para la consolidación del proceso de democratización.

Finalmente, es necesario tener presente que acompañando al cumplimiento de los acuerdos de paz también están las medidas para superar el problema de la desigualdad social y la extrema pobreza. Sólo con estas disposiciones se puede afirmar que concluyó definitivamente la guerra civil.

