

42
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



ALCANCES DE LA MEDIACION INTERNACIONAL

El caso de la ONU/SAL en el proceso de paz de El Salvador 1993-1996

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN RELACIONES
I N T E R N A C I O N A L E S
P R E S E N T A :
LIGIA GUADARRAMA CETINA
ASESOR: LIC. BERNARDO OLMEDO**

MEXICO, D.F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Agradezco al Lic. Bernardo Olmedo
sus aportaciones y quedo en deuda con
la SEGOB y las personas con las que laboro
por el respaldo institucional que me prestaron.***

***Porque mientras escribi este trabajo
nunca deje de pensarlos dedico
este esfuerzo con un profundo amor
a mis padres,
a Manuel y Lulú.***

***Especialmente a Daniel por
todo su apoyo y cariño.***

Indice

Página

Introducción _____	1
I. Origen del conflicto y desarrollo de las negociaciones de paz. _____	5
Antecedentes y desarrollo del conflicto. _____	5
Negociaciones previas a la intervención de la ONU _____	11
Concepto de mediación y participación de la ONU _____	13
Contenido de los Acuerdos de Chapultepec. _____	15
II. Competencias conferidas por los Acuerdos de Paz y actividades de verificación de la ONUSAL. _____	19
Atribuciones y estructura de la ONUSAL a la luz de los Acuerdos de Paz _____	19
Actividades de verificación de la ONUSAL. _____	24
Actividades de observación electoral de la ONUSAL, como paso importante en la consolidación de las instituciones democráticas de El Salvador _____	29
III. Contribución de la ONUSAL a la construcción de las instituciones democráticas _____	34
Acciones de verificación y avances en el fortalecimiento del gobierno civil.	34
Intermediación y soberanía nacional _____	36
Situación actual en El Salvador _____	42
Conclusiones finales _____	45
Bibliografía _____	48

ANEXO

Introducción

La caída del muro de Berlín es el hecho que de alguna forma nos permite identificar un parteaguas en la historia del mundo contemporáneo, lo que supone en consecuencia la superación de viejos problemas, el surgimiento de otros nuevos y/o un tratamiento, en ciertos casos, cualitativamente distinto, de añejas diferencias de todo tipo. Ha significado así, una nueva correlación de fuerzas en el escenario internacional. Esto, a su vez, ha tenido un fuerte impacto también en los fines y actividad de los organismos multilaterales. Actualmente, las tareas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) privilegian el mantenimiento de la paz como mecanismo para garantizar el equilibrio internacional antes asentado en la frágil relación Estados Unidos-Unión Soviética.

Se distingue aquí un debate respecto de la intervención internacional para la solución de conflictos internos de países que así lo soliciten o con fines humanitarios. En este sentido, es congruente decir que el fin de la guerra fría abrió nuevas perspectivas a las Naciones Unidas en el terreno de la paz y la seguridad internacional, entre ellas la posibilidad de participar, a solicitud de los Estados y alguna fuerza beligerante interna, en el esfuerzo por mantener la paz y eventualmente contribuir a su construcción.¹

Durante la década de los ochenta la problemática política y social de Centroamérica se vio convulsionada por la radicalización de movimientos sociales cuyo objetivo era derrocar a los gobiernos oligárquicos y militares que habían provocado profundas desigualdades sociales. En 1979 la revolución sandinista en Nicaragua derrocó el régimen de Anastasio Somoza, para después entrar en un proceso de contrarrevolución financiado por Estados Unidos; en 1980 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional se lanza en una ofensiva contra el

¹ Acosta, Gino. *El papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz en el mundo y coordinación del ejército con otras fuerzas de seguridad*. Documentación Círculo de seminarios sobre relaciones civiles militares. Ed. Parlamento Centroamericano, Guatemala 1994 1995. Pp 84

régimen oligárquico del gobierno militar salvadoreño, guerra que concluyó tras doce años de lucha.

Las guerras civiles aparecidas en Centroamérica en diferentes momentos entre 1960 y 1996 - Guatemala,² Nicaragua y El Salvador- se inscribieron en el marco ideológico del conflicto Este-Oeste. El triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) dio un impulso significativo a los movimientos guerrilleros de tendencia socialista, en tanto que Estados Unidos advirtió riesgos de carácter geopolítico en la región.

En los casos señalados, la intervención de terceros países como México, Colombia y Venezuela, así como la intermediación de la Iglesia Católica favorecieron la creación de espacios para el establecimiento del diálogo; sin embargo, las pláticas de paz no lograron concretarse en un cese al fuego definitivo hasta la intervención de la ONU, que aportó la confianza necesaria para que las partes avanzaran hacia un acuerdo y el restablecimiento de la paz.

En El Salvador, la intervención de la ONU abarcó las tres etapas del proceso de pacificación: 1) negociación, 2) separación de fuerzas y 3) verificación de los acuerdos y construcción de la paz. Los objetivos de la organización multilateral rebasaron la manutención de la paz para dar paso a la construcción de instituciones que sirvieran para garantizar una paz interna quebrantada durante muchos años.

Las tareas de mediación de la ONU en El Salvador y el éxito de la Misión de Observación de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) crearon un precedente en la intervención internacional en asuntos internos de un país, cuya pacificación requería la participación de una tercera parte para arribar a posiciones de consenso sólidas e irreversibles.

Un análisis de las proposiciones anteriores nos indica que: 1) la ONUSAL rebasó su carácter de observador y garante del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1992, convirtiéndose en una instancia de conciliación entre el gobierno y los

² El 29 de diciembre de 1996, tras más de 35 años de guerra civil, el gobierno de Guatemala y la guerrilla firmaron la paz.

diversos sectores sociales; y 2) los riesgos que implicó la asistencia de la misión para la soberanía nacional salvadoreña sólo podrían justificarse en la medida en que se manifestara la imparcialidad del organismo y facilitara el arribo a una situación de distensión en la que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pudiera ejercer plenos derechos como una fuerza política.

Si bien el papel de mediador de la ONU sólo fue posible por el empate de fuerzas registrado entre el gobierno y el FMLN a lo largo de doce años de conflicto y por el carácter imparcial del organismo, su presencia dio pie a un debate en torno a la posibilidad de que la intervención del organismo multilateral en la construcción de las instituciones del país vulnerara la soberanía nacional, al asumir funciones de seguridad pública y de interlocutor entre la cúpula política y los sectores sociales salvadoreños.

Con el objeto de definir la naturaleza y los alcances de la presencia de la ONU como órgano "fiscalizador" del proceso de paz, así como para evaluar hasta qué punto afectó la capacidad de decisión de las instancias gubernamentales de El Salvador, se consideró conveniente analizar la actividad de la ONUSAL en el periodo comprendido entre 1992 y 1996, en virtud de que en ese lapso se dio cumplimiento al grueso de los Acuerdos de 1992.

La problemática será revisada en tres apartados. El primero pretende dar un marco referencial sobre la gestación y desarrollo del conflicto, así como de las limitaciones de los esfuerzos locales de pacificación y que hicieron necesaria la intervención de la ONU para la firma de un Acuerdo de Paz. Al respecto se consideró necesario incluir un anexo que diera seguimiento a las etapas más importantes y difíciles de la negociación hasta enero de 1992.

En el segundo apartado se analizan las atribuciones conferidas por los Acuerdos de Paz a la misión de verificación de la ONU, que tendría como objetivo prioritario garantizar el cumplimiento de esos acuerdos así como mantener el clima de distensión necesario para restablecer la paz e impulsar el proceso democrático en el país.

El tercer apartado da cuenta de los avances que en materia de institucionalización se han registrado en El Salvador a cuatro años de haberse pactado la paz. Ello con el objeto de ubicar en su justa dimensión el debate que produjo al interior del país el establecimiento de la misión así como el impacto político de la misma, a fin de evaluar hasta qué punto la observación internacional pudo vulnerar la soberanía de El Salvador.

El desarrollo de los puntos señalados nos permite concluir que si bien la intervención de la ONU en El Salvador puso en tela de juicio la capacidad del Estado para solucionar una problemática de raíces internas, la presencia del organismo multilateral modificó la condición política del país, coadyuvó a la fundación de las nuevas instituciones políticas requeridas desde la perspectiva social para que fuera viable la existencia misma del país, siendo la presencia de la ONU el resultado de la suma de voluntades de las partes en conflicto: gobierno salvadoreño y el FMLN.

I. Origen del conflicto y desarrollo de las negociaciones de paz.

En este apartado se pretende ubicar el origen del conflicto e identificar las fuerzas que lo protagonizaron, con objeto de precisar las condiciones que posibilitaron la internacionalización de la problemática interna y la necesidad de que interviniera una fuerza externa para solucionarlo.

Antecedentes y desarrollo del conflicto.

El Salvador se ha caracterizado por constantes periodos de inestabilidad política, donde la expansión de la producción cafetalera creó un grupo dominante que invirtió sus esfuerzos en la formación de un esquema definido por Alain Rouquié como la imposición del "credo liberal en materia económica y social", en el que la democracia adquiere un carácter oligárquico marginando la participación popular; y el traspaso del poder era a menudo mediante golpes de Estado en medio de medidas represivas.³

Las políticas aplicadas de 1940 a 1970 consistentes en la liberación de tierras cultivables mediante la abolición de la propiedad comunal y el control de la mano de obra necesaria, agudizó la problemática de la tenencia de la tierra en un país densamente poblado, cuyo territorio no es superior a los 22,000 kilómetros cuadrados.

El régimen político salvadoreño experimentó a lo largo de la década de los años setenta una creciente pérdida de legitimidad, lo que dadas sus características autoritarias y el déficit de bienestar social derivó en una crisis de gobernabilidad.⁴

³ Rouquié, Alain. *Las fuerzas políticas en América Central*. Ed. Fondo de Cultura Económica. colección Política y Derecho, primera edición, México, 1994. Pp. 59

⁴ La gobernabilidad entendida como la suma de legitimidad y eficiencia del aparato gubernamental. Ver Arboz, Xavier y Giner. *Salvador La Gobernabilidad*. Ed. Siglo XXI. Primera edición, Madrid 1993. Pp. 11

caracterizada por una creciente efervescencia social producto de la suma de tres factores:

- Impacto en la estructura política y económica de la guerra Honduras-El Salvador de 1969.
- Impacto de la crisis del petróleo y la caída de los precios internacionales de las materias primas en la economía del país.
- Necesidad de legitimación del régimen salvadoreño, el cual buscó consolidarse en el poder a través de una apertura política gradual y controlada.⁵ Ello, en medio de una creciente inconformidad social.

Lo anterior contribuyó al surgimiento de un sinnúmero de agrupaciones (estudiantiles, obreras y campesinas) que pugnarón por equilibrar la distribución de la riqueza y transformar un régimen autoritario, dominado por la élite militar, en uno participativo. De esa forma, en la década de los años 70 "se dio un acelerado proceso de polarización social y política, signado por violentos fraudes electorales y reprimiéndose de la manera más brutal cualquier manifestación de oposición al régimen".⁶

La cancelación de la vía electoral como mecanismo de movilidad política impulsó la radicalización del movimiento social, apareciendo organizaciones y partidos políticos clandestinos con ideología marxista-leninista y de corte militar. En 1970 fueron creadas las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), constituidas por un pequeño grupo de estudiantes y obreros. Ese mismo año se integró el Ejército Revolucionario Popular (ERP), liderado por Joaquín Villalobos. En él participaban "un grupo de estudiantes universitarios de posiciones radicales, así como algunos cristianos de origen obrero, además de sectores campesinos..."⁷

⁵ Sin embargo, al no responder las votaciones de 1972 a las expectativas del régimen, una vez que resultó electo José Napoleón Duarte candidato de la Unión Nacional Opositora (UNO) se le despojó del triunfo y exilió, asumiendo la jefatura del Estado el coronel Arturo Armando Molina, abanderado del oficial Partido de Conciliación Nacional (PCN)

⁶ Benítez Manaut, Raul. *La Teoría Militar y la Guerra Civil en El Salvador*. Ed. UCA. Primera edición, San Salvador, 1989. Pp. 34

⁷ Martínez Peñate, Oscar. *El Salvador, Del conflicto armado a la negociación 1979-1989*. UCA, Pp. 9

La visión marcadamente militarista de algunos miembros del ERP originó una fisura entre militantes estudiantes y los obreros cristianos, quienes formaron en 1972 la Resistencia Nacional (RN). Ello derivó en una violenta confrontación entre el ERP y la RN, dando lugar a que esta última integrara su propio brazo armado denominado Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN) comandadas por Ernesto Jovel. La confrontación sólo pudo ser detenida por la intervención de las FPL.⁸

Paralelo a este proceso fue creado en enero de 1976 el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), una fuerza militar con ideología de izquierda. Finalmente, el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) formó su propia fuerza militar. El PCS fue la primera organización de izquierda en El Salvador, creada en 1930 por Farabundo Martí que, en contraste con las agrupaciones mencionadas, efectuó un largo trabajo de base y concientización política de manera abierta. Comenzó por formar las organizaciones de masas, en 1970 creó el partido político Unión Democrática Nacionalista (UDN) y participó en la Unión Nacional Opositora (UNO) en las elecciones presidenciales de 1972 y 1977.⁹

Los grupos aquí mencionados crearon en 1980 lo que hoy se conoce como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el cual en enero de 1981 inició la ofensiva general contra el gobierno, apoyado con el trabajo diplomático del Frente Democrático Revolucionario (FDR), fundado en 1980 por los grupos socialdemócratas Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), los disidentes del Partido Social Cristiano (PSC) y el Movimiento Independiente de Profesionales y Técnicos (MIPTES).

La existencia y la supervivencia misma del movimiento guerrillero debe ser atribuida a los siguientes elementos:

- "La guerrilla tuvo un proceso de acumulación de fuerzas políticas y militares durante la década de 1970 a 1980"; su unificación en 1980 hizo posible un

⁸ Ibid. P. 12

⁹ Ibid. P. 13

equilibrio militar entre el FMLN y el gobierno, lo que políticamente significó la existencia de un doble poder.¹⁰

- La intervención del clero y el mimetismo de las organizaciones de soporte social de las cinco fuerzas que integraron al FMLN,
- Asimilación de las experiencias cubana y nicaragüense.

Las cinco facciones del FMLN se organizaron "sobre una base tripartita más o menos desarrollada de partido, ejército y organización de masas. Por otra parte, no se puede exagerar la importancia del elemento cristiano en el origen de estos movimientos que se declaran abiertamente marxistas. No sólo el papel del clero y de los laicos, de las comunidades eclesiales de base, fue decisivo en la formación de las organizaciones revolucionarias, sino que es imposible comprender éstas sin referirse, a través de la teología de la liberación, a la legitimación cristiana de la movilización popular y la insurrección".¹¹

De forma paralela a los grupos de izquierda, los empresarios y militares trataron de impulsar reformas económicas, políticas y sociales para paliar la inconformidad de la población; sin embargo, sus alcances fueron limitados y a menudo abandonados por divergencias registradas en la cúpula castrense y empresarial. Contribuyeron también a la formación de grupos represivos que imprimieron un alto grado de violencia al escenario nacional. Sobresalen los denominados *escuadrones de la muerte*, supuestamente fomentados por el mayor Roberto D'Abuisson¹² e integrados por miembros del ejército que asumían distintos nombres para evitar su identificación: La Mano Blanca, la Falange, la Unión Guerrera Blanca, el Frente Anticomunista de Liberación Centroamericana, entre otros, así como la Organización Nacionalista Democrática (ORDEN), fundada en 1979 por el Partido de Conciliación Nacional (PCN).

¹⁰ Benítez Mannaut, Raul. *Op. cit.*, Pp. 34

¹¹ Rouquié, Alain. *Op. cit.* Pp. 85

¹² Acusado de promover un frustrado golpe de Estado el 7 de mayo de 1980 para eliminar al Partido Demócrata Cristiano, y al coronel Adolfo Majano de la junta cívico militar establecida en enero de ese mismo año.

La existencia de este doble poder fracturó la estructura del Estado, entendido como la suma de territorio, población y gobierno. Sin facultades para cohesionar el elemento social, el gobierno permitió que se trastocara el carácter endógeno del conflicto en uno de corte internacional bajo un esquema de guerra fría.

La polarización ideológica del conflicto y la coyuntura que marcó el conflicto Este-Oeste contribuyó a la internacionalización del conflicto. El gobierno estadounidense, si bien observó los riesgos de inestabilidad política a que llevaba el sistema impulsado por los militares, según lo evidenciaron sus intentos por establecer una democracia similar a la propia, optó por apoyarlo en las tareas de erradicación del comunismo, luego de que el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua fue considerado como la advertencia de una problemática en cadena. Ello, sin restarle relevancia al hecho de que el ascenso del Presidente Ronald Reagan se basó en la instrumentación de un discurso reivindicativo de la supremacía política y militar estadounidense frente a la URSS.

La internacionalización del conflicto impulsó la estrategia del FMLN orientada a la obtención de respaldo político en el ámbito internacional, logrando el consenso suficiente para crear alrededor de 250 comités de apoyo y colocar 25 representaciones del FMLN en el extranjero, cifra que en 1981 superó la estructura diplomática oficial de El Salvador compuesta únicamente por 10 representaciones en el exterior. Por otra lado, el FMLN obtuvo apoyos económicos y militares de Cuba, Nicaragua y la URSS.

Asimismo, fue innegable la capacidad y extensión de las actividades bélicas y el número de efectivos con que contó el FMLN, como factores decisivos para obtener su reconocimiento internacional, a través de la declaración franco-mexicana del 28 de octubre de 1981. En ella, los dos gobiernos reconocen "Que la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario constituye una fuerza política representativa, dispuesta a asumir las obligaciones y a ejercer los derechos a la instauración de

los mecanismos de acercamiento y de negociación para la solución política de la crisis".¹³

La alteración de la correlación de fuerzas en el plano internacional derivada de la debacle de la Unión Soviética y su poder de influencia, así como el desgaste que significó la prolongación del conflicto que cumplió en 1990 una década de hostilidades con más de 70 mil muertos y un millón de desplazados, intensificaron la presión de la comunidad internacional que, a través de la Asamblea General de la ONU, logró llevar el caso salvadoreño al Consejo de Seguridad. Destacan las solicitudes de México, Centroamérica, la Organización de Estados Americanos, el Movimiento de los No Alineados y de Organizaciones No Gubernamentales y foros partidistas internacionales, para iniciar las negociaciones de paz a fin de superar la crisis política y de seguridad por la que atravesaba la región.

La suma de los siguientes factores impulsaron a ambas partes beligerantes a solicitar por separado los oficios de mediación de la ONU a principios de 1991:

- El desplome del mundo socialista que dejó sin justificación la política estadounidense de cooperación militar con El Salvador.
- La presión de la ciudadanía estadounidense contra violaciones a los derechos humanos, contribuyó a la suspensión de la ayuda militar estadounidense.¹⁴
- La disminución drástica de la capacidad financiera de Cuba, la derrota electoral del sandinismo en Nicaragua y el triunfo del partido salvadoreño Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), afectaron negativamente el suministro de armamento al FMLN.
- La escalada militar del FMLN en 1989, cuando ocupó gran parte de San Salvador. Si bien la guerrilla fracasó en su intento de lograr un movimiento de masas, dejó entrever al gobierno estadounidense la inviabilidad de una solución armada al conflicto y la posibilidad de que se extendiera a la región.

¹³ Martínez Peñate, Oscar. Op. cit. Pp. 52

¹⁴ Las desapariciones de petrodistas, los homicidios del Arzobispo José Arnulfo Romero en 1981 y seis jesuitas de la Universidad Centroamericana en 1989, fueron hechos que conmovieron a la comunidad internacional

Negociaciones previas a la intervención de la ONU

A lo largo de una década de guerra civil, se registraron distintas propuestas para dar una salida política al conflicto; sin embargo, ninguna tuvo posibilidades de éxito, en la medida en que las partes no mostraban voluntad política y prevalecía la intervención extranjera en favor de cada uno de los bandos.

Las posiciones de las partes pudieran ubicarse en los extremos del esquema de negociación de Gabriel Aguilera Peralta: "Las posibilidades de conclusión negociada de una guerra civil nos permiten construir tres modelos: a) Los insurgentes deponen las armas, aceptan la legitimidad de la autoridad establecida, son exonerados de las responsabilidades penales que les correspondían y se incorporan a la política institucional; b) un proceso similar, pero a cambio de que la autoridad establecida realice concesiones satisfaciendo algunas de las demandas de los insurgentes; y c) la autoridad establecida se desmonta y se establece una nueva en la que se integran las dos partes en disputa; esta conformación suele ser provisional y prepara condiciones para el establecimiento de un nuevo orden consensual (usualmente mediante elecciones)".¹⁵

Las posiciones antagónicas del gobierno y el FMLN se expresaron en que el primero exigió la deposición de las armas como paso previo a un ejercicio democrático. Por su parte, el FMLN pretendía la celebración de elecciones libres. Los comicios como solución fueron totalmente descartados en 1982, cuando en las elecciones participaron únicamente las fuerzas de derecha. Los comicios desde la perspectiva gubernamental tuvieron el fin de 1) aislar al FMLN, 2) convertir las elecciones en un plebiscito contra el FMLN, y 3) justificar la ayuda estadounidense.

Es hasta dos años después que tiene lugar un nuevo intento del gobierno salvadoreño, el cual emprendió una gira diplomática para obtener apoyos para

¹⁵ Aguilera Peralta, Gabriel *El Salvador: Límites y Alcances de una pacificación negociada*. Centros de Investigación (CINAS), San Salvador, enero de 1989. Pp. 11

una negociación con el FMLN, que no incluía compartir el poder y cuyo objetivo era ganar espacios políticos para contrarrestar el apoyo internacional al FMLN.

De 1984 a 1987, el ejército y la guerrilla sostuvieron cuatro encuentros infructuosos de diálogo. Los trabajos se centraron en la búsqueda de canales de comunicación a través de los partidos políticos de centro, así como el respeto a zonas y reglamentos de guerra internacionales.¹⁶ A partir de 1989, con el arribo del Presidente Alfredo Cristiani, se observa una flexibilización de la posición gubernamental. En su primer mensaje a la nación, Cristiani exhortó al FMLN a iniciar un diálogo directo en cualquier país de América Latina, obteniendo una respuesta positiva.

En septiembre de ese mismo año (1989) las partes se reunieron en México y posteriormente en octubre en Costa Rica. En esa ocasión el FMLN planteó negociar un alto al fuego para el 15 de noviembre de 1989, a condición de "reformular el sistema judicial, nombrar una Corte Suprema de Justicia y un Procurador de la República por consenso entre el gobierno y los partidos políticos salvadoreños. Verificación por la ONU y la OEA del respeto de las libertades políticas, civiles y sociales; investigar y castigar judicialmente a los responsables del asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero y a todos los implicados en escuadrones de la muerte; mantener las reformas hechas por el PDC e iniciar la III reforma agraria; depurar, democratizar y disminuir el número de efectivos militares y hacer de la Fuerza Armada una institución profesional; disolver los cuerpos de seguridad para formar un solo comando civil; poner alto definitivo a las hostilidades militares, incorporar al FMLN a la vida política de El Salvador el 31 de diciembre de 1990, y reconocer una sola Fuerza Armada".¹⁷

La propuesta guerrillera fue aceptada por el gobierno de ARENA con la excepción de investigar y castigar judicialmente a los implicados en el asesinato de Monseñor Arnulfo Romero y los escuadrones de la muerte, así como lo relativo a la reestructuración del ejército y la policía.

¹⁶ Martínez Peñate, Oscar *Op.cit.* Pp. 92-124

¹⁷ *Ibid* Pp. 141

Las pláticas entre el gobierno salvadoreño y el FMLN se trasladaron a un punto medio con la intervención de las Naciones Unidas, la cual sólo fue posible tras la solicitud de las partes en conflicto en un plano de empate militar y político, en el que el reconocimiento internacional del FMLN como fuerza política representativa le permitió dialogar desde una posición de igualdad.

La intervención del Secretario de la ONU fue también resultado de la solicitud interpuesta ante el organismo por parte de los países centroamericanos que tenían una escalada de violencia regional, y su mandato fue aprobado en la resolución No. 637 emitida por el Consejo de Seguridad el 27 de julio de 1989 ¹⁸

Concepto de mediación y participación de la ONU

La mediación se conceptualiza, según Kjell-Ake Nordquist, como las acciones no violentas de una tercera parte en un conflicto político que es, o está a punto de militarizarse, para reducir y/o eliminar las alternativas de solución conflictivas, en el marco de un control negociado del conflicto. Sus características se basan en los siguientes principios: 1) poder, entendido como la capacidad de presión del actor que media en un conflicto; 2) confianza depositada en el mediador por las partes en conflicto; y 3) capacidad para hacer concesiones que dan un margen de maniobra al mediador para modificar sus posiciones originales y alcanzar un acuerdo. En tanto que el contexto en que se da la mediación son el poder, la confianza y la consulta, los tres son utilizados de manera subsecuente.¹⁹

En estos términos "Las Naciones Unidas pueden proporcionar servicios de mediación con base en la confianza así como también de mediación consultiva" ²⁰ De acuerdo con Kjell-Ake Nordquist, para el caso de El Salvador se emplearon ambas formas de mediación a través de la ONU, lo que aunado al involucramiento de su Consejo de Seguridad incrementó el poder de su Secretario General al

¹⁸ Acuerdos de El Salvador en el camino de la paz, Naciones Unidas, 1993, P. 1

¹⁹ Nordquist, Kjell-Ake. "Tres formas de mediación y cuándo usarlas" *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz, Año 6, No. 12, Guatemala julio-diciembre, 1995, P. 83

²⁰ *Ibid.*, P. 84

agregar a las negociaciones un significativo apoyo político y económico, a través de la formación de un grupo denominado Amigos del Secretario General, quienes incidieron en las negociaciones y condujeron a la firma de los acuerdos de paz de El Salvador.

La intermediación de la ONU inició en Ginebra, Suiza, en abril de 1990, cuando las partes establecieron las pláticas conciliatorias para dar fin al conflicto armado, reunificar el país, proveer la democratización y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos. Un mes después las partes establecieron en Caracas, Venezuela, una agenda de paz en la que se incluyó el término de verificación de los acuerdos, otorgándosele a la ONU el papel de mediador.

El órgano multinacional adquirió mayor importancia en el proceso de negociación y cumplimiento de los acuerdos de paz tras la firma del acuerdo sobre derechos humanos de San José, Costa Rica en julio de 1990, el cual fue redactado por el experto en el rubro, Pedro Nikken, y firmado por las partes con correcciones mínimas. Este acuerdo tuvo dos resultados importantes: 1) contribuyó a mantener la mesa de negociación y 2) brindó el primer mandato específico de verificación de la ONU sobre derechos humanos con amplios poderes para una futura misión de observación.²¹

Los mediadores de las Naciones Unidas incrementaron paulatinamente sus facultades al hacer labor de "penduleo" -entrevistarse con las partes por separado- para conciliar las posiciones de las partes, así como redactar los documentos de trabajo que serían llevados a la mesa de negociaciones con un contenido equilibrado para evitar la pérdida de confiabilidad del gobierno y el FMLN. Ello se reflejó en los acuerdos celebrados en México en abril de 1991, cuando se aceptó la realización de un significativo número de reformas constitucionales que modificaron la estructura de las fuerzas armadas, el sistema judicial, de derechos humanos y el sistema electoral, creándose también la Comisión de la Verdad.

²¹ Ph. D. William Stanley. "Under the best of circumstances: ONUSAL and dilemmas of verification and institution building in El Salvador". Ciclo de conferencias de la University of Miami y Fundación Ford. Abril 11-13, 1996.

La ONU jugó, asimismo, un destacado papel en las negociaciones de Nueva York en septiembre de 1991, cuando la guerrilla abandonó su demanda de integrarse al gobierno a cambio de la reestructuración de los cuerpos de seguridad en una sola fuerza civil policial donde los guerrilleros podían incorporarse sin discriminación. Una vez que los rebeldes firmaron los acuerdos relativos a la institucionalidad del gobierno y las fuerzas armadas, fue determinante para los avances el hecho de que los políticos estadounidenses incrementaran la presión sobre el Presidente Alfredo Cristiani y los comandantes militares para tomar la delantera en las negociaciones, garantizando que la ayuda de este país estaría limitada al éxito de las negociaciones.²²

Es a partir de septiembre de 1991 y hasta enero de 1992, que las negociaciones se enfocaron a definir los detalles para la instrumentación de un cese al fuego definitivo y a su implementación en los términos pactados.

Contenido de los Acuerdos de Chapultepec.

El contenido del Acuerdo de Paz de El Salvador, conocido como Acuerdos de Chapultepec -por ser firmados en el Castillo de Chapultepec-, apunta hacia la construcción de un marco jurídico que garantizara la participación democrática tanto en los órganos de toma de decisiones como en el aparato de impartición de justicia, al tiempo en que sienta las bases para emprender un proceso de desmilitarización y fortalecimiento de las instituciones civiles. La ausencia de elementos que impulsen reformas a la distribución de la riqueza, caracterizan al acuerdo como político y no de reforma estructural.

El acuerdo fue firmado en la Ciudad de México el 16 de enero de 1992. El documento consta de siete capítulos relativos a la reestructuración de las Fuerzas Armadas, establecimiento de una Policía Nacional Civil (PNC), reformas al

²² Ibid P. 9

sistema judicial y electoral, temas económico y social, participación política del FMLN, y cese al enfrentamiento armado.²³

Entre los puntos abordados por los acuerdos de paz destacan los orientados a disminuir la presencia mayoritaria del sector castrense en los órganos de seguridad pública de El Salvador. Antes de 1992, la responsabilidad de la seguridad pública estaba depositada en la Policía de Hacienda (PH) y la Policía Nacional (PN), ambos organismos supeditados al ejército y con una fuerte carga ideológica, lo que desvirtuó sus obligaciones convirtiéndose en instrumentos de represión contra diversos sectores sociales, presuntamente involucrados con el movimiento insurgente. Bajo estos argumentos el FMLN impulsó una reforma en la que las funciones de garantizar el orden público son asumidas por autoridades civiles a través de la PNC, con jurisdicción en todo el territorio salvadoreño.

En la mesa de negociaciones, esta reforma enfrentó la reticencia del sector castrense, fuertemente arraigado en la estructura del poder de El Salvador. No obstante, este escollo fue librado por la presión ejercida por los sectores nacionales que exigían la independencia del órgano judicial y la pluralidad en su composición, además de una reasignación de cargos en los mandos administrativos, para evitar que continuaran las acciones violatorias a los derechos humanos de la población civil, y eliminar los casos de desapariciones, ejecuciones y encarcelamientos extrajudiciales.

Los Acuerdos de Chapultepec determinaron la reestructuración del sistema de procuración e impartición de justicia, a través de la instrumentación de reformas constitucionales encaminadas a la democratización de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a la desaparición de la PH y la PN.

El primer capítulo del acuerdo es relativo a la Fuerza Armada, estableciendo como su función principal la defensa de la seguridad y soberanía nacional con respeto irrestricto a los derechos humanos; la subordina al poder civil bajo un carácter apolítico, no deliberante y profesionalizada. Asimismo, planteó su depuración bajo

²³ Acuerdos de El Salvador, en: El camino de la paz. Op cit., p. VIII

la supervisión de una Comisión *ad hoc*, integrada por tres nacionales salvadoreños con reconocida independencia, y su reducción en efectivos y recursos.

Respecto a la PNC, se acordó la formación de nuevos cuadros a los que se incorporarían exguerrilleros y antiguos servidores de la PN en un 20% cada uno, y el resto de nuevos miembros. Todos ellos tendrían que aprobar cursos preparatorios.

En materia de los órganos de justicia se crearía la escuela de capacitación judicial, se elegirían nuevos magistrados para la Corte Suprema de Justicia y se crearía la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos (PNDH). También se estableció un plazo perentorio para la realización de una reforma electoral que garantizara la equidad y limpieza de los comicios.

El capítulo V relativo a la distribución de tierras plantea el uso de predios ocupados durante la etapa de enfrentamiento y de aquellos en propiedad del gobierno. Establece formatos crediticios e impulso a la pequeña y mediana empresas, y la creación de un Foro para la Concertación Económica y Social

En otro capítulo, la participación política del FMLN quedó expresada en los siguientes términos: libertad de presos políticos, diseño de mecanismos que garanticen a los excombatientes sus derechos políticos y civiles; legalización del FMLN como partido político y medidas especiales de seguridad para sus dirigentes verificadas por la ONUSAL.

El cese al fuego, objeto del último capítulo, observa los siguientes puntos: a) cese al fuego y separación de fuerzas a partir del 1 de febrero de 1992, con la verificación de la ONU; b) repliegue progresivo de las fuerzas armadas hasta lograr un movimiento normal en época de paz; y c) el FMLN acamparía sus fuerzas en zonas de excepción.

En este marco, las funciones de verificación de la ONU estarían enfocadas principalmente a la investigación de cualquier violación del cese al fuego, al logro

de la separación de fuerzas a zonas de concentración y a garantizar la seguridad de los líderes farabundistas.²⁴

Dentro del esquema de negociación destacó que si bien durante el proceso de negociación el problema de la distribución de la tierra fue considerado como clave en el origen del conflicto, quedó fuera del articulado salvo por las referencias al Programa de Transferencia de Tierras, cuya esencia fue coadyuvar a la reinserción de excombatientes.

²⁴ Cfr. Texto de los Acuerdos de El Salvador, en el camino de la paz, Naciones Unidas, Op. cit. P. 1-35

II. Competencias conferidas por los Acuerdos de Paz y actividades de verificación de la ONUSAL.

En este apartado se busca establecer, a la luz de los Acuerdos de Chapultepec, la estructura y atribuciones de la misión de la ONU cuya tarea sería garantizar la irreversibilidad del proceso de paz a través del fortalecimiento de los poderes civiles y coadyuvar a una adecuada inserción de las distintas fuerzas políticas en el escenario político. Con este fin se revisará el despliegue y actividades de la misión de verificación así como su capacidad para hacer cumplir los acuerdos pactados por el gobierno y el FMLN.

Atribuciones y estructura de la ONUSAL a la luz de los Acuerdos de Paz

La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se inserta en el escenario salvadoreño como una entidad que por su carácter exógeno cumplió las funciones de testigo internacional del cumplimiento de los acuerdos, y que por su imparcialidad cubrió la ausencia de canales de comunicación y concertación adecuados entre los grupos antagonicos.

Su estructura respondió a las necesidades propias de la observación en la totalidad del territorio, así como a las etapas marcadas por el propio acuerdo, las cuales en principio se orientaron al establecimiento de condiciones mínimas de distensión mediante la defensa de los derechos humanos, para posteriormente ocuparse de la separación de fuerzas y, finalmente, a la etapa de construcción de un sistema político que garantizara la participación democrática y la gobernabilidad del país.

Las atribuciones de la ONUSAL fueron establecidas en los Acuerdos de Caracas, Venezuela, relativo a la Agenda General y Calendario del Proceso Completo de Negociación, así como en los de San José, Costa Rica, sobre Derechos Humanos (DH). El primero señala a las Naciones Unidas como órgano de verificación del

cumplimiento de los acuerdos de paz, con previa autorización de su Consejo de Seguridad.

El segundo acuerdo señala en su apartado II, que la Misión tendría como objetivo la salvaguarda de los DH y podía adoptar toda iniciativa que considerara necesaria así como hacer recomendaciones. Entre las facultades que le confería el acuerdo, destacan: 1) recibir denuncias sobre el particular provenientes de cualquier persona; 2) libre asentamiento y movilización en el territorio salvadoreño; 3) entrevistarse libremente y en privado con cualquier persona e institución; 4) recopilar información; 5) apoyar al órgano judicial; 6) dirigirse al Fiscal General de la República, y 7) hacer uso de los medios de comunicación.²⁵

La instalación de la misión de verificación estaba pensada para la etapa de posguerra; sin embargo, ambas partes solicitaron al Secretario General de la ONU el establecimiento del organismo sin esperar el cese al fuego. En marzo de 1991 se envió una misión preliminar para determinar en qué medida se podrían llevar a cabo las actividades de verificación antes del cese al enfrentamiento armado. En el Primer Informe de la ONUSAL a la Asamblea General de la ONU, se concluye que existían las posibilidades de iniciar sus actividades de verificación, aun sin haberse pactado el cese al fuego, una vez que se contaba con un fuerte apoyo de la sociedad salvadoreña.²⁶ Mediante la resolución No. 693 (1991), el Consejo de Seguridad aprobó sin condicionamiento alguno, la formal instalación de la ONUSAL para el 26 de julio de 1991.

En esta primera etapa, la ONUSAL tuvo el objetivo de verificar el cumplimiento del Acuerdo de San José; contó con una estructura encabezada por una Oficina del Jefe de la Misión y delegado especial de la ONU, cargo que recayó en el paquistaní Iqbal Riza, la que se ocupó de las cuestiones políticas que pudieran surgir y los preparativos para el establecimiento de componentes adicionales de la

²⁵ Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, en: *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Op. cit. P. 9-11.

²⁶ Documento A/45/1055; S/23037, septiembre 17, 1991. Asamblea General. Cuadragésimo quinto período de sesiones; tema 28 del programa: "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz".

ONUSAL, producto de los acuerdos de paz. Asimismo, se estableció una Oficina del Director de Derechos Humanos.

Esa oficina estuvo apoyada por un equipo de asesores e investigadores jurídicos, policiales, docentes y funcionarios expertos en DH. Para el 15 de septiembre de 1991 tenía instaladas cuatro oficinas regionales, cada una a cargo de un coordinador regional;²⁷ se habían incorporado a la ONUSAL 101 funcionarios internacionales de 27 nacionalidades, cifra que incluía "cinco funcionarios de dirección; 42 observadores y asesores de DH, asesores legales, educadores y funcionarios políticos; 15 asesores militares, 16 asesores policiales y 23 funcionarios de apoyo administrativo y de comunicaciones"²⁸ Como primera actividad, los funcionarios de la ONUSAL se abocaron a organizar y familiarizar a su personal con la estructura jurídica y administrativa del país, a establecer contactos, y se iniciaron las primeras visitas de verificación y recepción de denuncias.

La estructura y facultades de la misión se ampliaron para ajustarse a los requerimientos del acuerdo final de paz, quedando establecidas también como funciones de la ONUSAL la verificación de la medidas de seguridad con que contarían los líderes de la guerrilla en la transición del FMLN a órgano político²⁹ Las partes beligerantes se comprometieron a acatar las medidas para el repliegue de fuerzas, en una primera etapa, y el posterior despliegue normal del ejército salvadoreño, bajo la supervisión del contingente militar de la ONUSAL, la que sería informada de dichos movimientos en el marco de su competencia: cese al fuego, separación de fuerzas -1° de febrero de 1992, operación que concluiría el 31 de octubre de ese mismo año-, término de la estructura militar del FMLN y reinserción civil de exguerrilleros.³⁰

²⁷ Dichas oficinas fueron instaladas en San Salvador (región central), San Vicente (región paracentral), San Miguel (región oriental), y Santa Ana (región occidental), con suboficinas en Chalatenango y Usulután

²⁸ Documento A/45/1055; S/23037.. Pp. 4

²⁹ Capítulo VI de los Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. Op. Cit., p. 90-91

³⁰ Capítulo VII de: *Ibid.*, p. 91-93

Cabe señalar que en el capítulo VII del acuerdo final de paz, el gobierno y el FMLN plantearon un incremento del personal de la misión de la ONU, tanto de militares como de civiles, solicitando al Secretario General de la ONU diera trámite a dicha demanda. Asimismo, se indicaba que la designación del Comandante de la división militar de la ONUSAL sería responsabilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El 10 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad modificó el mandato original de la ONUSAL, dictándose la resolución No. 729 (1992), relativa a la integración de dos divisiones adicionales: 1) observadores militares que se encargarían de verificar el cese del enfrentamiento armado y los convenios relativos a las Fuerzas Armadas y las zonas de concentración de guerrilleros; y 2) una ala policial que cooperaría con la entonces PN en el mantenimiento del orden público a fin de facilitar su transición hacia una policía civil.³¹

A partir de 1992 se sumaron a la estructura de la ONUSAL las divisiones operativas: una de carácter militar con 373 observadores autorizados encabezados por el general Víctor Suanzes Pardo, para garantizar la separación de fuerzas, el respeto a las Zonas de Régimen Especial Transitorio y la concentración del armamento del ejército y la guerrilla para su destrucción,³² y otra de tipo policial integrada por 631 observadores bajo las ordenes del comandante francés Pierre Gastelu, con la tarea de dismantelar los antiguos cuerpos de seguridad y sentar las bases para la Policía Nacional Civil, así como

³¹ Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. Op. cit., p. vi.

³² Sitios de concentración de guerrilleros, donde la Constitución y las autoridades salvadoreñas no tenían vigencia y sólo podían ser controlados por personal de la ONUSAL. Su existencia fue de siete meses, período en el que el FMLN mantuvo su armamento. Estas zonas son: Los Méndez, Santa Ana; Sn. Sebastián, La Libertad, Jicaron, Los Mazariego y Volcán, San Salvador; Aguacayo, Libano, La Cruz, y Tenancingo, Cuscatlan; Cinquera, Jutiapa, El Carrasco, Las Huertas, y Sta. Marta, Cabañas; La Reyna, Sn. Antonio Los Ranchos, Las Flores, Sn. Fc. Morazán, Sta. Rosa, La Palma, Las vueltas, Nueva Trinidad, y Dulce Nombre de María, Chalatenango; Sta. Rosa (Tortuguero), La Laguna, El Tablón, Socorrón-Ojushte, y Sn. Carlos-Pacun, San Vicente; El Carmen-Falda Sur Volcán Chichontepec y Zacatecoluca Costa-La Isleta, La Paz; Nueva Granada, Los Horcones, Cantón Sn. Judas, Cantón Amatlán, Cantón Chilamate, California-Sn. Pedro Arenales, Sta. Cruz, y Moropala, Usulután; Sn. Fco.-Lolotique, Hda. Sierra Morena, y Hda. Cuscatlán, San Miguel; Área Sur Guatijaagua, Torola, Perquin, Jonteca, Jocoaitique, La Estancia, El Tablón, e Isletas-Los Castillos, Morazán; y El Copetillo, La Unión. Por otra parte, el ejército se ocupó de la destrucción de su propio armamento con observación de Naciones Unidas.

coadyuvar a la protección de los derechos humanos. La ONUSAL sumó alrededor de 780 miembros operarios de 40 países requeridos por las partes.

De esta forma la ONUSAL fue integrada por un personal multidisciplinario participando funcionarios adscritos a las Naciones Unidas, trabajadores eventuales y policías y militares. La directiva de la misión fue formada por funcionarios de la ONU, en tanto que a la división de derechos humanos se incorporaron principalmente voluntarios y profesionistas de diversos países contratados eventualmente por Naciones Unidas.

Los contingentes nacionales más numerosos fueron el de España con más de 270 personas, seguido por el de México que envió en tres etapas, alrededor de 117 personas pertenecientes a la Policía Federal de Caminos, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Protección y Vialidad del D.D.F., siendo el despliegue inicial de 108 gendarmes.

El carácter multinacional e interdisciplinario del organismo generó la formación de una estructura de mandos donde no predominó ninguna nacionalidad, se estandarizaron los grados en los casos de policías y militares y se establecieron siete jefaturas para el mismo número de oficinas regionales. En tanto la dirección general del organismo corrió a cargo del Secretario General de la ONU a través de un representante, Augusto Ramírez Ocampo, de Colombia; Enrique Ter Horst, de Venezuela para posteriormente ser asumidas por Ricardo Vigil.

El número de miembros de la ONUSAL se redujo paulatinamente conforme a los avances del cumplimiento del acuerdo, derivando en la instalación de una misión reducida de la ONU denominada MINUSAL, cuyas funciones iniciaron en mayo de 1995, bajo la dirección de Enrique Ter Horst, financiado parcialmente con contribuciones voluntarias. Las operaciones de la ONUSAL tuvieron un costo de 40 millones de dólares por año, lo que es relativamente bajo si se consideran los estándares internacionales.

Actividades de verificación de la ONUSAL.

Conforme a los acuerdos, la ONUSAL presentó informes periódicos, denunció los atrasos y manifestó sus causas. Asimismo, en su papel de mediador coadyuvó a la construcción de canales de comunicación y negociación de las partes a lo largo de todo el proceso.

Las actividades de verificación de la ONUSAL se desarrollaron en cuatro etapas: 1) de 1991 al 31 de enero de 1992, los objetivos de la misión fueron el establecimiento de metas para el monitoreo de los derechos humanos y la preparación para un efectivo cese al fuego; 2) de febrero a diciembre de 1992, las tareas se enfocaron a la desmovilización y desarme del FMLN, reducción de las fuerzas armadas, desmantelamiento de los batallones de reacción inmediata y de las fuerzas de seguridad; 3) preparación de la nueva PNC, restablecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto, así como la remoción de minas y 4) organización de los comicios presidenciales y legislativos de 1994.

La ONUSAL adquirió una importante capacidad de influencia en El Salvador, dado que sus trabajos fueron aceptados por parte de los distintos sectores nacionales que consideraron necesaria la observación internacional para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz así como el flujo de recursos económicos y el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz. En esta etapa incluso Estados Unidos, que históricamente había otorgado su apoyo al gobierno, aportó importantes recursos para la reconstrucción y para la distribución de la tierra, así como para la reconstrucción institucional en la etapa de postguerra, contribuyendo a presionar a la estructura gubernamental a respetar los acuerdos y crear un escenario más favorable para la consolidación de la paz.³³

³³ Stanley, William, "Under the Best of Circumstances: ONUSAL and Dilemmas of verification and institution building in El Salvador" North-South Center, University of Miami, EU. Abril 1996 p. 44-46.

A pesar de estas circunstancias, las tareas de la ONUSAL y de reconstrucción de instituciones estuvieron limitadas por la lucha de los distintos sectores sociales por garantizar la prevalencia de sus intereses, particularmente las fuerzas de seguridad pública. En este marco, la ONU vio limitados sus recursos para influir en determinados actores de la vida política salvadoreña; su actuación creó tensiones potenciales y contradicciones en la cúpula política, siendo cuestionada principalmente por el ejército por su aparente alineación hacia la guerrilla; los sectores conservadores de El Salvador criticaron la disposición gubernamental para acatar las recomendaciones del exterior; sin embargo, el gobierno necesitaba de la asistencia económica ofrecida mediante el avance de los acuerdos.

Las posibilidades de intervención de la ONUSAL, al margen del poder que le significó direccionar la fluidez de recursos del exterior para el proceso de reconstrucción, fueron sumamente limitadas. Los desacuerdos entre las partes fueron dirimidos en la Comisión Nacional para la Coordinación de la Paz (COPAZ) -Acuerdos de Nueva York-, integrada por dos representantes del gobierno, incluido uno de las fuerzas armadas, dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos y coaliciones de la Asamblea Legislativa. En tanto que en calidad de observadores, con acceso a los trabajos y deliberaciones, figuraron el Arzobispo de San Salvador y un delegado de la ONUSAL. Sin embargo, jugó un importante papel en la apertura de canales de concertación, principalmente entre el gobierno y los grupos de desmovilizados tanto de las fuerzas armadas y las policías como del FMLN, los cuales aún mantienen estrategias de presión proclives a la violencia y cuya actuación crea condiciones de inestabilidad política.

No obstante las limitaciones de acceso a la información que enfrentó la ONUSAL, su presencia temprana en El Salvador contribuyó a la disminución del número de violaciones a los derechos humanos, según lo establece el informe de la ONUSAL correspondiente al período comprendido del 1º de enero al 30 de abril de 1992, en el cual se expresó un cambio positivo: "las dificultades vinculadas en forma directa al conflicto armado desaparecieron progresivamente. El cese al fuego se respetó

por entero y en principio no se registraron víctimas civiles ni bajas militares...".³⁴ También se señaló que el número de denuncias disminuyó significativamente; sin embargo, prevalecían las ejecuciones sumarias y muertes violentas, principalmente en San Salvador, La Libertad y Santa Ana.

Los informes subsiguientes de la ONUSAL denotan el paulatino avance hacia la normalidad, como resultado de la observación internacional y el propio proceso de distensión. Con todo, se mantuvieron las demandas de grupos nacionales y la propia misión, respecto de la necesidad de dar cumplimiento a los acuerdos en materia de reforma del sistema judicial y el establecimiento de una institución de seguridad pública confiable y el programa de reinserción de excombatientes, que incluye indemnizaciones y un programa de transferencia de tierras. Los informes presentados por la misión a la Asamblea General de la ONU registran la desatención de las autoridades salvadoreñas respecto a sus recomendaciones, principalmente en materia de justicia.

Las irregularidades registradas en el pago de indemnizaciones a las fuerzas desmovilizadas produjeron un incremento de los índices de delincuencia, sobresaliendo el tráfico de armas. Los delitos cometidos en el país son perpetrados mayoritariamente en las comunidades afectadas por la guerra civil, o bien en puntos estratégicos de producción agrícola de exportación. Además, existen propietarios menores en las zonas de conflicto que enfrentan un proceso de reasignación de tierras con un importante número de irregularidades, según la ONUSAL, que en un momento dado han obstaculizado el financiamiento del exterior y la consecuente prórroga del periodo de estadia de la misión en el país. Cabe señalar que la designación de nuevos magistrados y el atraso en la disolución de los cuerpos de seguridad pública, rezagaron los avances del proceso de pacificación en el rubro de justicia, y no fue sino hasta agosto de 1994 que la Asamblea Legislativa nombró a los nuevos magistrados de la Corte

³⁴ Documento A/46/915, S/24066, junio 5, 1992. Asamblea General de la ONU, cuadragésimo sexto periodo de sesiones. Tema 31 del programa. La situación en Centroamérica. Amenazas para la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz.

Suprema de Justicia (CSJ), en medio de severos obstáculos políticos debido a la falta de consenso entre los sectores gubernamentales y del FMLN. Tras un intenso cabildeo se logró la integración del órgano judicial como resultado de una solución negociada entre ARENA y el ala socialdemócrata del FMLN.

Esta situación generó la prolongación de una grave crisis del sistema judicial, huelgas del personal operativo y reacciones de rechazo a su depuración por parte de los funcionarios de la CSJ y de las fuerzas de seguridad, misma que se calificó como insatisfactoria tanto por la COPAZ como por la ONUSAL. Asimismo, se advirtió el riesgo de que la integración de la CSJ en 1994, quedara ligada a la correlación de fuerzas prevaleciente en la Asamblea Legislativa y subordinada a intereses específicos.

Respecto de la PNC, considerado el organismo más importante emanado de los acuerdos, ha logrado desplegarse en casi la totalidad del territorio salvadoreño. Sin embargo, corre el riesgo de convertirse en un aparato costoso e inoperante en la medida en que no ha logrado avances sustantivos en materia de capacitación ni en la depuración de sus miembros, muchos de los cuales estuvieron adscritos a la antigua Policía Nacional. Asimismo, el incremento alarmante de los índices delictivos ha impulsado un debate en torno al involucramiento del ejército en la lucha contra la delincuencia común. Por otra parte, la participación de la PNC como grupo antimotines ha deteriorado su imagen, incrementándose las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos.

De acuerdo con el informe presentado en octubre de 1995 por el Presidente Armando Calderón Sol, el proceso de pacificación ha cubierto en su totalidad la transformación del ejército con el apoyo de la ONUSAL -reducción, reajuste de doctrina y actividades-, se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia y se estableció un organismo de inteligencia del Estado, dependiente de la presidencia.

El 12 de enero de 1995 se transfirió el mando de la PN a la PNC, la cual contaba con 9,500 efectivos distribuidos en todo el país, destacando que únicamente 70

municipios carecían de policía. Este proyecto fue financiado por Estados Unidos y España con 26 millones de dólares.

En materia de derechos humanos, se informa que la COPAZ se encuentra preparando un anteproyecto de ley orgánica para la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), establecida a raíz de los acuerdos de paz y considerada como institución decisiva para la consolidación democrática del país. En este proyecto los países amigos han invertido 2.37 millones de dólares.

Respecto del marco jurídico electoral, se promueve el desarrollo de un proyecto general de reformas que incluye introduzca un documento único de identidad, el voto en la zona de residencia del votante, la aproximación entre las fórmulas de representación en el Congreso y las municipalidades, así como la despolitización del Tribunal Supremo Electoral. En este aspecto, resulta relevante el financiamiento internacional que alcanzó la cifra de 14.33 millones de dólares.

En lo relativo a las recomendaciones elaboradas por la Comisión de la Verdad, destaca que el gobierno únicamente cumplió con ofrecer todas las facilidades para su ejercicio de investigación.

El punto que plantea una mayor problemática y riesgo de inestabilidad política lo constituye el atraso en el cumplimiento de los programas de reinserción de desmovilizados de guerra, incluyendo los retirados del ejército, la PN, la PH y el FMLN. Cabe señalar la actuación y capacidad de movilización de grupos como la Asociación de Excombatientes de las Fuerzas Armadas de El Salvador (ADEFAES), entre otros. Hasta 1995, únicamente en lo que toca al programa de Transferencia de Tierras, se registra que se había cumplido en sólo un 75%.³⁵

En este marco, los principales obstáculos para la complementación de los acuerdos han sido:

- Pugnas internas por mantener las cuotas de poder de empresarios agrícolas y miembros de la cúpula castrense cuyo objetivo sería salir lo mejor librados del proceso.

³⁵ Cfr. Gobierno de El Salvador, Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz al 31 de octubre de 1995

- Limitaciones de carácter financiero.
- Utilización de la problemática como capital político

Actividades de observación electoral de la ONUSAL, como paso importante en la consolidación de las instituciones democráticas de El Salvador

No obstante que la verificación electoral internacional no era un fenómeno nuevo en El Salvador, organismos multilaterales y no gubernamentales calificaron los comicios presidenciales de 1994 como históricos, dado que fueron fundamentales para la consolidación de los acuerdos de paz; representaron el acceso de los rebeldes a la vida civil y al gobierno como una opción concreta a través del FMLN constituido en partido político.

En este contexto, fue creada la división de observación electoral, constituyendo el cuarto cuerpo adscrito a la ONUSAL. Para ello se realizaron dos visitas técnicas. En agosto de 1992 se atendió la formación del Tribunal Supremo Electoral (TSE), instancia apolítica encargada de velar la legalidad de los comicios; se exploró la posibilidad de solicitar la asesoría del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la creación de un documento personal de identidad para sufragar en los comicios de 1994. La segunda visita del 18 al 28 de abril de 1993 tuvo por objeto analizar los conceptos de operación y los costos para incluir en el mandato de la ONUSAL la división de observación electoral.

Se estableció en mayo de 1993 una oficina preparatoria y se inauguró oficialmente al siguiente mes, bajo la dirección del sociólogo español Rafael López Pintor, quien no llegó al país hasta el mes de septiembre. En ese lapso, se encargó de la dirección Francesco Manca, italiano que trabajó como observador de derechos humanos en la ONU.

De acuerdo con Tommie Sue Montgomery y Ruth Reitan, la capacidad de la división electoral de ONUSAL fue limitada, una vez que el arribo tardío de López Pintor provocó cambios en la planificación del trabajo y que la mayoría de sus

integrantes carecían de experiencia en la materia y desconocían la situación política del país.³⁶

La inexperiencia de la misión se sumó a la inoperatividad que implicó el hecho de montar su estructura sobre una misión ya establecida, así como deficiencias en el intercambio de información entre las oficinas regionales y el centro.³⁷

No obstante, la ONUSAL logró advertir anomalías tales como la politización del TSE, problemas en el proceso de credencialización y en la campaña de empadronamiento.

Los comicios se efectuaron en un clima de tensión y polarización del ambiente político, donde figuraron como protagonistas centrales Armando Calderón Sol candidato presidencial del gubernamental partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y Rubén Zamora postulado por el FMLN en coalición con Convergencia Democrática (CD).³⁸ El gobierno y el FMLN se enfrascaron en acusaciones mutuas derivadas de las denuncias de este último sobre la preparación de un nuevo fraude electoral, destacando la parcialidad del TSE, quien incurrió supuestamente en irregularidades en el proceso de fotocredencialización y en la elaboración del padrón.³⁹

Esta situación se agudizó por el incremento de la violencia política; tanto el FMLN como la iglesia católica señalaron el resurgimiento de los escuadrones de la muerte. De acuerdo con el Frente, desde la firma de la paz hasta enero de 1994 sus militantes habían sido víctimas de 36 asesinatos y 28 atentados cometidos por esos escuadrones, rechazando que las acciones violentas fueran obra de la delincuencia común como argumentaba el gobierno. Cabe señalar que la división

³⁶ Montgomery, Tummie Sue, "Good Observers, bad leaders and ugly politics: observing elections in El Salvador" The North-South Center, University of Miami, abril de 1996., p. 2

³⁷ *Ibid.*, p. 6

³⁸ Participaron en la CD de tendencia socialista: la Unión Democrática Nacionalista (UDN), Partido Social Democrata (PSD) y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), del cual era líder Rubén Zamora.

³⁹ En septiembre de 1993, el FMLN urgió al TSE a acelerar el proceso de empadronamiento para las elecciones del 20 de marzo de 1994. La guerrilla se inconformó de la lentitud con que se efectuó la inscripción de ciudadanos en edad de votar.

electoral no tuvo competencia para emitir recomendaciones respecto del incremento de la violencia política.

Asimismo, la posición gubernamental se vio debilitada por los informes desclasificados de la CIA que señalaron al mayor Roberto D'Abuisson, fundador de ARENA, y a Armando Calderón Sol como participantes de las actividades de los escuadrones de la muerte. Si bien las denuncias dieron ventaja al FMLN frente a ARENA, fue revertida luego de la explosión del buzón de armas de Santa Rosa en Managua, Nicaragua, lo que puso en tela de juicio la voluntad política del FMLN para cumplir los acuerdos de paz, ya que ocultó información sobre dicho depósito y se descubrieron supuestos nexos de la guerrilla con el grupo terrorista ETA.

Los preparativos de los comicios, particularmente la distribución de identificaciones de elector, fueron presionados por Estados Unidos y la ONU. El primero otorgó un plazo de quince días para que el TSE repartiera 700 mil credenciales bajo la advertencia de que en caso contrario congelaría la entrega de 35 millones de dólares como ayuda al proceso electoral. Por su parte, la ONU emitió un comunicado en el que señaló deficiencias en el registro de electores de 1994. De esta manera se sentó el precedente de irregularidades en el padrón.

El jefe de la ONUSAL, Augusto Ramírez Ocampo, impulsó una campaña en la que llamó a la civildad y negoció con las fuerzas contendientes un acuerdo de caballeros en materia electoral, en el que las partes se comprometieron a defender el proceso de paz. Esta acción fue repetida por las oficinas regionales con los candidatos a cargos de elección municipal.

Durante el periodo de campañas, la misión recibió 300 quejas sobre irregularidades en el desarrollo de las campañas; cerca del 23% fueron referentes a acciones arbitrarias o ilegítimas de las autoridades, 18% de destrucción de propagandas, 9% por agresiones, 7% por asesinatos y 22% de aspectos diversos. Las elecciones fueron monitoreadas por 950 delegados de 57 países coordinados por la ONUSAL, quienes cubrieron 355 sitios de votación en equipos de dos a 30 miembros; también estuvieron presentes aproximadamente 70 delegaciones de observadores procedentes de organizaciones no gubernamentales, los medios de

comunicación y universidades. Para ellos la división electoral de la ONUSAL preparó un paquete informativo que incluyó los reportes a la Asamblea General de la ONU, así como documentos relativos a la labor de observación y procedimientos electorales.⁴⁰

Los representantes de Naciones Unidas presenciaron el traslado de la papelería electoral y el transporte de las urnas de votación a San Salvador para el conteo de votos, para asegurar la transparencia de la jornada de votación.

Las elecciones no se definieron en la primera vuelta, celebrada el 20 de marzo de 1994. En ese momento la ONUSAL remitió una carta al TSE en la que recomendó la realización de las siguientes reformas antes de la realización de la segunda ronda de votaciones programada para el 24 de abril: 1) depurar el padrón electoral, 2) reformar el Código electoral, 3) incrementar el número de espacios políticos, 4) entrenamiento para los funcionarios electorales, 5) proveer el transporte público necesario, 6) eliminar violaciones relativas a dispendio en campañas electorales, 7) emprender una campaña masiva para convocar al voto, y 8) resguardar de la lluvia los centros de votación.

Como resultado de la segunda jornada electoral fue electo Armando Calderón Sol con más del 60% de los sufragios. Si bien el FMLN aceptó su derrota, los observadores electorales confirmaron la existencia de anomalías durante el ejercicio cívico.

Una vez concluidos los comicios, las Naciones Unidas efectuaron tres visitas técnicas al país, la última en febrero de 1995. Sus recomendaciones tienen relación con los resultados del trabajo de la Comisión Presidencial, organismo creado para la formulación de un anteproyecto de reforma electoral, tales como el Registro Natural de Personas, el carnet único de identificación ciudadana, el voto residencial y la reorganización administrativa del Tribunal Supremo Electoral, así como las reformas al Registro Civil, de Identidad y Electoral.

⁴⁰Montgomery, Tommie Sue Op.cit. p. 30-31

La actividad de la división electoral de la ONUSAL recibió duros cuestionamientos tanto internamente como por parte de grupos opositores al régimen de ARENA. En el primer caso, se estableció que la falta de coordinación y la inexperiencia del TSE pudieron haber llevado a las elecciones a un nivel de ilegitimidad, en tanto que los segundos señalaron la parcialidad de la ONUSAL y su supuesto apoyo al gobierno de la derecha.

El hecho de que las fuerzas que contendieron en los comicios de 1994 aceptaran la validez de los comicios, fortaleció a las instituciones gubernamentales al dotarlas de la legitimidad que antes carecían y aseguró los niveles de gobernabilidad necesarios para concretar el proceso de pacificación del país.

III. Contribución de la ONUSAL a la construcción de las instituciones democráticas

A continuación se presentan algunas líneas en torno de las contradicciones existentes entre la observación internacional -como garante de la construcción de la vida institucional de El Salvador y la soberanía nacional del país. Se pretende demostrar que el debate en torno a la presencia de la ONUSAL respondería también a la pugna interna que significó el reajuste de las fuerzas salvadoreñas tras la firma de la paz.

Acciones de verificación y avances en el fortalecimiento del gobierno civil.

En 1994 El Salvador había iniciado ya su transición a la democracia y hacia la estabilidad política y social de la nación mediante el cambio abrupto de un sistema autoritario a uno democrático como consecuencia de doce años de guerra civil, así como con la firma de un acuerdo de paz que se enfocó al establecimiento de instituciones civiles y canales adecuados de negociación gobierno-sociedad.⁴¹

No obstante la mediación y observación internacional, el factor decisivo para la pacificación estuvo cifrado en la voluntad política del ejército y el FMLN. El Dr. Gino Acosta considera que el éxito de la intervención de la ONU en El Salvador se deriva de la conjunción de los siguientes factores: 1) la participación de las Naciones Unidas en las tres fases de pacificación de El Salvador -gestación de la paz, mantenimiento de la paz y construcción de la paz-; y 2) el hecho de que las partes tomaron conciencia de que además de pactar el cese al fuego era necesario crear las condiciones e instituciones que permitieran una adecuada participación ciudadana.⁴²

⁴¹ Huntington, Samuel Pp. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós. Primera edición, México, 1994 Pp. 51.

⁴² Acosta, Gino *Op.cit.*, Pp. 90

Por su parte, el sociólogo William Stanley⁴³ apunta que la labor de mediación y verificación de la ONU en El Salvador se vio favorecida por la decisión absoluta de las partes para concluir el enfrentamiento armado. La guerra fue manejada por fuerzas económicas y políticas, sin diferencias étnicas, factor que facilitó la coexistencia entre las partes enemigas.

La participación de la ONU como mediador entre las partes beligerantes y posteriormente como observador del cumplimiento de los acuerdos firmados, generó el clima de confianza necesario para una convivencia pacífica. En la inteligencia de que un factor ajeno e imparcial calificaría la conducta de los poderes locales que hasta 1992 estuvieron representados por el ejército, la oligarquía y los sectores de izquierda agrupados en el FMLN. Asimismo, contribuyó el hecho de que el apoyo económico internacional para la reconstrucción de El Salvador estuviera condicionado a los avances en el cumplimiento de los acuerdos reportados periódicamente por la ONUSAL.

La misión favoreció el diálogo que ninguna otra institución en El Salvador había provisto, debido principalmente a la ausencia de canales adecuados para garantizar la participación de los partidos políticos y las organizaciones sociales en un proceso de negociación, e inhibió la adopción de posturas radicales que obstruyeran la construcción de nuevas instituciones que garantizaran la paz.

Como principales aportes para el fortalecimiento de las instituciones civiles del país destacan la desmilitarización de los órganos de gobierno y las fuerzas de seguridad pública, la democratización del sistema judicial y el establecimiento de un sistema electoral que garantizara la participación política abierta de todas las tendencias ideológicas y sociales.

Respecto de las fuerzas de seguridad pública, sobresale la delimitación de las áreas de competencia de las fuerzas armadas y la PNC, ubicadas en el campo de la Defensa Nacional y la Seguridad Pública en la medida en que se trata de conceptos diferentes: "la Defensa Nacional implica la defensa de territorio y

⁴³ Stanley, William, *Ibid.*, pp. 6

soberanía nacional y lo que viene a ser seguridad pública, es una tarea de protección de la ciudadanía de combate al delito y de garantía de respeto a los derechos y las libertades ciudadanas".⁴⁴ Cabe recordar que anteriormente lo que caracterizó a los cuerpos de seguridad salvadoreños fue su militarización.

Por lo que toca al sistema de impartición de justicia, cobra relevancia el hecho de que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el titular de la recientemente creada Procuraduría General de los Derechos Humanos, fueron electos por las fuerzas representadas en la Asamblea Nacional, destacando que en el caso del sistema de justicia se constituyó un Consejo Nacional de Judicatura, orientado a la formación de magistrados.

Finalmente, la adopción de mecanismos de elección popular aceptados por las fuerzas políticas más representativas del país, contribuyó a la legitimación de los poderes del Estado -Ejecutivo y Legislativo-. Aún cuando en materia electoral continúan existiendo divergencias, el reconocimiento de la sociedad salvadoreña y las propias fuerzas políticas a las transformaciones experimentadas en el terreno electoral apunta hacia la consolidación de las instituciones civiles en la medida en que están representados los partidos políticos en los niveles que estableció la ciudadanía en los comicios de 1994.

Intermediación y soberanía nacional

A lo largo de más de cuatro años de presencia del organismo multinacional en El Salvador, sus actividades se orientaron básicamente a la observación para dar paso a la elaboración de recomendaciones y reportes revisados por la comunidad de Naciones Unidas. Asimismo, la intervención de la ONUSAL en conflictos internos protagonizados por el reacomodo político y social que significó la suspensión de hostilidades, permiten cuestionarse hasta qué punto la intervención

⁴⁴ Ibid. p. 91

del organismo vulneró o podría haber vulnerado la soberanía nacional y/o crear una dependencia del Estado para solucionar sus controversias por la vía pacífica. Considerando que si bien su presencia en el país estaba justificada por la decisión de los poderes nacionales, en los que no se incluyó a la Asamblea Nacional, la ONUSAL contó con una amplia capacidad de presión que le otorgó el interés nacional salvadoreño de proyectar una imagen aceptable a nivel internacional para tener acceso a recursos para la reconstrucción del país así como para garantizar su desarrollo económico. En este marco, la ONUSAL pudo haber sido objeto de manipulación política por parte de grupos que buscaron ampliar su capacidad de presión frente al gobierno, ya sea para mantener sus privilegios o para obtener prebendas mediante la imagen internacional que significaba el organismo.

Con el objeto de determinar hasta qué punto la intervención de una fuerza multinacional en el conflicto interno de El Salvador podría vulnerar su soberanía nacional, habrá que partir de definir de manera general este concepto. A lo largo de la historia, la soberanía ha sido definida como el poder de mando en una sociedad política, ya sea bajo un código jurídico o bien mediante el uso de la fuerza, considerando que el primero "transforma el poder en poder legítimo"⁴⁵. Sobre esta base el Vicealmirante Mario Santos Caamal señala que "el Estado-nación es soberano, en el sentido de que tiene la capacidad de constituirse en un poder efectivo". Este poder, señala, se dimensiona en los niveles interno y externo. En el primer caso, "la soberanía es una propiedad del poder del Estado Nacional como la única fuerza social organizada jurídicamente en el territorio, lo que le permite proyectar e imponer su voluntad y por lo tanto tiene la capacidad de gobernar de acuerdo a soluciones políticas propias". El segundo se refiere "al derecho del Estado Nacional de mantenerse como una unidad independiente y el

⁴⁵ Norberto Bobbio y Manteucci, Nicola Diccionario de política. Ed. Siglo XXI México 1991. Pp. 1181

de ajustar su relación con la sociedad internacional, de acuerdo a las normas que le permitan mantenerse como tal".⁴⁶

En El Salvador ambos conceptos habían sido trastocados por la confrontación interna. El ejército y la guerrilla mantenían un equilibrio político-militar; las dos fuerzas asumieron los extremos de las posiciones ideológicas del conflicto Este-Oeste y recibieron el apoyo económico y diplomático de Estados Unidos y Cuba y Nicaragua, respectivamente. La suma de estas circunstancias deterioraron las instituciones del Estado y vulneraron la soberanía del país con anticipación a la intervención de la ONU.

En este marco, la presencia del organismo multilateral fue considerada por la oligarquía, el ejército y la guerrilla, que en ese momento representaron los poderes del país, como una respuesta a la crisis interna en la que habían sido canceladas las posibilidades de resolver el conflicto por la vía militar y en un momento en el que la nación carecía de un sistema jurídico y de canales institucionales para la interlocución entre el gobierno y la sociedad.

Desde esta perspectiva, las tareas de verificación de la ONU no podrían ser consideradas como un acto intervencionista en virtud de que respondió a la solicitud de las principales fuerzas políticas y militares de El Salvador, otorgando la credibilidad necesaria a las promesas gubernamentales y respaldar el proceso de institucionalización del país, en el que la ausencia del resto de la sociedad en el proceso de negociación requirió de la presencia de una instancia con calidad moral para avalar las promesas de transformación política plasmadas en los acuerdos.

No obstante, esa necesidad y la prolongación de la estancia de la ONUSAL generó críticas de los sectores nacionalistas respecto de la fortaleza de las instituciones civiles para mantener un clima de gobernabilidad en el país, así como la imparcialidad del propio organismo, una vez que dadas las debilidades estructurales que registró el FMLN como principal fuerza de oposición, la ONU

⁴⁶ Santos Caamal, Mario. La esencia de la seguridad nacional. Ed. Centro de Estudios Superiores Navales, Ciudad de México, 1995. Pp. 8.

intervino para mantener el equilibrio necesario y asegurar el cumplimiento de los acuerdos, principalmente en materia de reinserción de la guerrilla a la vida política nacional, en aras de consolidar el proceso de pacificación y transición democrática que había emprendido el país a lo largo de tres etapas: 1) de la guerra a la paz; 2) del autoritarismo a la democracia; y 3) de la militarización a la desmilitarización.⁴⁷ Dado que esos cuestionamientos, además de agudizarse especialmente en las fechas próximas al retiro de la ONUSAL, han tenido lugar en coyunturas específicas, permite inscribirlos dentro de la pugna política salvadoreña en la que las distintas fuerzas intentan salvaguardar su imagen y/o ampliar sus espacios de actuación. Lo anterior se hace evidente en la intensidad que adquirió el debate interno en las siguientes coyunturas:

- El informe presentado por la Comisión de la Verdad (CV) el 15 de marzo de 1993⁴⁸ propició una respuesta drástica de la cúpula castrense en tanto que organizaciones pro derechos humanos agudizaron sus críticas contra las instancias gubernamentales, ya que a cinco días de haber sido presentado el documento fue decretada una Ley de Amnistía que anuló cualquier sanción judicial en contra de los militares y miembros de la guerrilla señalados por la CV de cometer violaciones a los derechos humanos.

El hecho de que se personalizaran las responsabilidades generó, por una parte, que los militares manejaran el concepto de soberanía nacional para defender su imagen, señalando el supuesto carácter intervencionista de dicha Comisión pues pese a estar integrada por salvadoreños de reconocido prestigio, habían sido designados por la misión de las Naciones Unidas.

Por otra parte, las denuncias respecto de los crímenes de guerra cometidos por la guerrilla constituyeron el punto de partida para el resquebrajamiento del FMLN como unidad política, especialmente en el caso de Joaquín Villalobos del

⁴⁷ Intervención de Ricardo Córdova en ciclo de conferencias "Procesos de paz y Transición de la Democracia: algunos ejemplos en América Latina". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, noviembre 14, 1996.

⁴⁸ La CV fue creada por los acuerdos de México del 2 de abril de 1991, para esclarecer los crímenes de guerra. Sus integrantes fueron nacionales salvadoreños, designados bajo influencia de la misión

ERP quien fue acusado de delitos de *lesa humanidad*. En tanto las recomendaciones de la ONUSAL sobre el sistema judicial y la falta de atención del gobierno a los señalamientos del organismo y la propia CV en la materia, fueron utilizadas por los sectores críticos para cuestionar la voluntad gubernamental para avanzar en el cumplimiento de los acuerdos de paz. Al respecto destacan los trabajos del semanario *El Salvador proceso* que acusaron a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los legisladores de obstruir las reformas al sistema judicial así como los alcances de la misma.

- En junio de 1993, el descubrimiento fortuito de un buzón de armas del FMLN en Managua, Nicaragua, provocó la reacción de la oligarquía y el sector castrense, quienes pusieron en tela de juicio la imparcialidad de la ONUSAL que, en su informe de diciembre de 1992, certificó el desarme total de la exguerrilla. No obstante los analistas políticos y cuerpos diplomáticos coincidían en que el FMLN guardaría parte de su armamento como una estrategia de supervivencia.
- En 1994, en los meses previos a que la Asamblea General de la ONU determinara si prorrogaba o no el mandato de la ONUSAL, organismos proderechos humanos y el FMLN intensificaron sus demandas para que se aplazara su salida hasta el 30 de abril de 1995, situación que era rechazada por el propio gobierno, quien presionado por sectores internos afirmaba que habían sido cumplidos en su totalidad los acuerdos de paz.

En esta coyuntura y debido al incumplimiento de los acuerdos respecto al programa de reinserción a la vida civil de excombatientes, concretamente pago de indemnizaciones y transferencia de tierras, la ONU decidió mantener la presencia de una misión reducida de la ONUSAL, la cual se redujo a Oficina de Verificación en 1996 y tendría que retirarse en junio de 1997.

Estos momentos permiten caracterizar los cuestionamientos contra el gobierno y el papel de la ONUSAL como reactivos a circunstancias específicas en las que el ejército y/o la oligarquía percibieron que podrían afectarse sus intereses. Aún cuando es cierto que faltan por cumplirse algunos puntos del acuerdo de paz, pareciera advertirse que la presencia de la misión en el país fue utilizada por el

FMLN como una táctica de lucha política en la que el aplazamiento de su salida pretendía maximizar la imagen de un gobierno autoritario que reprimía las expresiones sociales.

La argumentación del Frente se fortaleció en la medida en que la PNC ocupó un lugar importante en los mecanismos para disolver manifestaciones de protesta, hecho que se aparta de los objetivos de la institución policiaca y de la vía del diálogo para resolver la problemática social, postura compartida por los sectores más críticos del país. En este sentido resulta conveniente rescatar algunos puntos de vista expresados en marzo de 1995 por la Universidad Centroamericana (UCA) con motivo del retiro de la vigilancia especial que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU mantenía sobre El Salvador: "Que El Salvador ya no merezca la atención internacional en cuanto a violaciones a los derechos humanos no es tan cierto; no es necesario que aumente considerablemente la sangre que aún sigue derramándose, buena parte de ella por motivos económicos y sociales, para darnos cuenta que aún falta mucho por lograr en este terreno".⁴⁹ Destacó el papel de mediador de la misión en la solución de controversias generadas por las dificultades económicas que enfrentó el gobierno para cumplir con los programas de reinserción de excombatientes a la vida civil, cuya capacidad de desestabilización sigue siendo real, dado el entrenamiento militar que poseen. También fue sobresaliente la participación de la ONUSAL en la transformación del FMLN de ejército a partido político, el cual no lograba articularse por las características fragmentadas de su origen y las diferencias ideológicas que impedían la creación de una plataforma política que sustentara su unidad. La intervención de la ONU se orientó básicamente a la consolidación de fuerzas de equilibrio frente a la fuerza y solidez de los partidos de derecha, especialmente ARENA. Ello para garantizar niveles aceptables de gobernabilidad a través de la participación plural en los órganos de representación ciudadana y

⁴⁹ El Salvador proceso informativo semanal, año 15, No. 653, marzo 15, 1995, San Salvador. Ed. Centro Universitario de documentación e información

restablecer un orden político que ayudaría a fortalecer la unidad y soberanía nacionales.

En este contexto, se advierte que si bien se ha avanzado en la democratización del país, a través de la celebración de elecciones libres, el fortalecimiento del gobierno civil y la integración de un Congreso plural, prevalecen dificultades respecto de la creación de canales de concertación adecuados entre gobierno y sociedad.

Situación actual en El Salvador

Tras los comicios de 1994, El Salvador presenta un panorama estable en el que el FMLN se ha asimilado a la vida política del país participando con plenas garantías en la Asamblea Nacional, si bien prevalecen como remanentes del conflicto armado la problemática de la violencia, que aunque de carácter delictivo, se perfila como un factor de riesgo para la seguridad del país, una vez que el potencial de las organizaciones delictivas lo constituye el entrenamiento militar y el armamento de los excombatientes que no se acogieron a la amnistía decretada.

Por otra parte, se percibe, al igual que en otros países del continente, la pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones de gobierno y en las organizaciones políticas, en la medida en que su actuación ha sido cuestionada por la ausencia de un proyecto de nación viable. En este sentido, la intensa movilización social que registra El Salvador es producto del costo social de las políticas neoliberales aplicadas por el presidente Armando Calderón Sol, situación que de no ser canalizadas por las vías institucionales podrían derivar en signos de inestabilidad. Dentro del escenario político cobran relevancia los siguientes factores:

- Prevalencia de una polarización política, ante la ausencia de un partido político de centro que medie entre posiciones antagónicas de ARENA y el FMLN.

- **Repliegue del sector castrense:** como resultado de los acuerdos el ejército sufrió una reducción del 50%, en tanto que continúa su proceso de profesionalización.⁵⁰
- **La división en el seno FMLN** como consecuencia de la prevalencia de sectores renuentes a la modernización del discurso así como por su origen diverso. Destaca la separación de ERP y RN para formar el Partido Demócrata.
- **Deterioro de la imagen presidencial y de ARENA.**
- **Avance electoral del FMLN.** Los comicios legislativos de marzo de 1997 colocaron a ARENA y al FMLN en el mismo plano, contando con 28 frente a 27 curules y la capital del país, respectivamente.

El Salvador evoluciona favorablemente hacia la consolidación de las instituciones democráticas, aún cuando prevalecen algunos signos de intolerancia que son atribuibles al incumplimiento de los programas orientados a la reinserción de excombatientes, así como resultado de la precaria economía del país

En fechas recientes, las manifestaciones de obreros y excombatientes, entre otras, han sido controladas por la división de antimotines de la PNC, en acciones que han incurrido en el uso excesivo de la fuerza. Ello ha sido denunciado por la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y la comunidad salvadoreña, cuestionándose el retroceso evidenciado por el gobierno.

Por otra parte, sobresale la incapacidad de la PNC para combatir la delincuencia común aparejada por una presión social en favor de que el ejército asuma responsabilidades en el campo de la seguridad pública, así como en apoyo a la adopción de la pena capital y las leyes para que sean consignados los menores de edad.

Finalmente, el resquebrajamiento de la estructura del FMLN ha disminuido su capacidad de gestión, hecho que agudiza las dificultades que enfrenta como fuerza política para acercarse a la población salvadoreña mediante el empleo de un discurso sin radicalismos y el planteamiento de un proyecto de gobierno viable.

⁵⁰ De 64 mil efectivos se redujo actualmente a 32 mil

Pese a lo anterior, la pugna entre gobierno y FMLN se dirime en la arena política, sea a través de los medios de comunicación, manifestaciones y sus representaciones en el Congreso. Según quedó demostrado en la tranquilidad y transparencia con que se desarrollaron las elecciones del 16 de marzo de 1997 para renovar 84 curules y 262 alcaldías. En esta ocasión ARENA reconoció el triunfo del FMLN en 28 escaños y 40 alcaldías, entre ellas San Salvador.⁵¹

Para Ricardo Córdova los acuerdos de Chapultepec, si bien representaron las posiciones e intereses del conjunto de la nación, no se observó una voluntad comprometida con la democracia y la paz. Por ello, afirma que El Salvador es el caso de una democracia negociada, donde los acuerdos constituyen las reglas del nuevo juego político y canales de acceso al poder, quedando fuera el principal actor social: la población civil. Se modifica el carácter del régimen político, convirtiéndose en una democracia burguesa y en una sociedad inclusiva o integrada.⁵²

Si bien es cierto que faltan por cubrirse algunos de los acuerdos pactados entre el gobierno y la guerrilla, se registra un importante avance quedando pendientes sólo algunos aspectos relativos a la entrega de propiedades -en un 71.6%- debido al déficit de tierras, en tanto que las indemnizaciones a discapacitados han sido casi cubiertas, restando por cumplir aquellas destinadas a los familiares de los caídos en combate. Respecto de la Reforma constitucional, falta por ratificar el código penal, el penal procesal y el penitenciario, advirtiéndose que la reforma al sistema judicial se discute en un contexto en el que el incremento de los índices delictivos y la incapacidad de la PNC para garantizar la seguridad ciudadana podrían exacerbar los niveles de intolerancia social.

⁵¹ El avance electoral del FMLN no considero que pueda modificar substancialmente su posición política, si bien le abre espacios de poder se debe considerar el alto índice de abstencionismo registrado y la posibilidad de que se trate de votos de castigo.

⁵² Ricardo Córdova, *Op. Cit.*

Conclusiones finales

- **La viabilidad de las acciones de intermediación y verificación llevadas a cabo por la ONU en El Salvador, fueron resultado de la voluntad expresada por las partes en conflicto para poner fin al enfrentamiento armado en un marco en el que las posibilidades de triunfo en el corto plazo de cualquiera de las partes quedaron canceladas.**
- **La finalización de la guerra fría y la posibilidad de que la guerra de El Salvador se convirtiera en un conflicto regional contribuyeron para manejar el conflicto al margen de la lucha ideológica capitalismo-comunismo y a crear las condiciones para que la comunidad internacional apoyara un esquema de negociación que impulsaría un sistema democrático acorde con los cánones establecidos en Occidente.**
- **Una vez que las partes en conflicto, constituidas en ese momento como los poderes del Estado, solicitaron la asistencia del órgano multinacional, sin la participación de las naciones involucradas en el conflicto (Estados Unidos y Cuba, Unión Soviética y Nicaragua), se reducen las posibilidades de que la intervención de la ONU violentara la soberanía nacional, distorsionada en su origen en el caso salvadoreño. Ello, no obstante que las sucesivas extensiones del mandato de la ONUSAL pusieron en tela de juicio la capacidad de las instituciones civiles para impulsar la consolidación de la paz.**
- **La presencia de fuerzas militares y policíacas extranjeras, primero para apoyar la separación de fuerzas y después para facilitar la transición de la policía salvadoreña, no podría considerarse un factor que atente contra la soberanía del Estado una vez que fueron solicitados por el gobierno y el FMLN aunque de manera separada. Asimismo, la dirección de la ONUSAL quedó en manos de países ajenos a la problemática.**
- **No obstante estas apreciaciones y el carácter neutral de la ONUSAL, algunos círculos políticos salvadoreños especialmente la cúpula castrense y**

catedráticos de la Universidad Centroamericana (UCA) advirtieron sobre el involucramiento de intereses diversos sobre el proceso interno, cuyo origen respondía supuestamente al reposicionamiento internacional tras la caída del socialismo. En este marco, se mencionan los casos de España, Chile y Estados Unidos. El primero participó de una manera importante en el proceso con el objeto aparente de incrementar su influencia en Europa y la OTAN; el involucramiento del segundo respondió a la necesidad de consolidar su propio proceso de democratización, en tanto que el tercero, para frenar lo que parecía desembocaría en un conflicto regional de dimensiones importantes, apoyó financieramente la reconstrucción del país y el fortalecimiento institucional, proyectando un concepto de régimen político democrático acorde con las necesidades del mercado internacional y que, según señalan sectores críticos del país, continúa influyendo en la toma de decisiones y la formación de las fuerzas policíacas.

- En este marco, la afectación de la soberanía nacional por la intervención de un organismo multinacional se justificó en aras de la formación de bases menos endeblas para el establecimiento de un sistema, en el que las controversias pudieran arreglarse en el plano de la concertación política. Aún cuando la guerra civil no logró su objetivo de hacer un país más equitativo en materia económica, los acuerdos de 1992 perfilaron las bases de una democracia negociada en la que la fuerza del FMLN estaría representada en los órganos de gobierno.
- Desde esta perspectiva, las reformas concebidas por los acuerdos de paz, buscan mantener un sistema político que garantice la gobernabilidad del país a través de la consolidación de las instituciones civiles, la separación de poderes con legitimidad a través de ejercicios democráticos periódicos.
- Sobre este último punto cabría señalar que las elecciones intermedias de marzo de 1997 sentaron un precedente positivo respecto a los avances logrados a dos años de iniciada la democratización del país. No obstante que la etapa preelectoral se caracterizó por un constante ataque entre ambas partes,

no salieron del plano discursivo y el partido oficialista ARENA aceptó el triunfo del FMLN. Sin embargo, perduran como signos de un posible retroceso el bajo nivel de participación ciudadana y la tensión que ha generado en el sector empresarial el triunfo del FMLN así como el hecho de que no exista una fuerza mayoritaria en la Asamblea Legislativa que asegure la mantención del proyecto económico actualmente vigente.

- Los resultados de los comicios dan cuenta también de que algunos sectores de la población han aprehendido a utilizar la vía electoral como factor de cambio a políticas gubernamentales que los afectan. Asimismo, el triunfo del FMLN podría ayudar a su consolidación como partido político en la medida en que funcionará como un elemento de cohesión.
- Pese a lo anterior, no se descarta que el ascenso del FMLN generó cierto grado de violencia política por parte de sectores conservadores de la población y grupos radicales de derecha.
- Finalmente, los atrasos en el cumplimiento de los acuerdos principalmente en el terreno de la reinserción de excombatientes en una economía deficitaria, debilitan los avances de la pacificación en materia de estabilidad y seguridad ciudadana. Ello podría generar fracturas en el proceso ya que al traducirse en un incremento de los índices de violencia se tiende a generar esquemas de intolerancia e incluso se pretende dar un nuevo protagonismo a las fuerzas armadas.
- La profesionalización de las fuerzas armadas de El Salvador se inscribe en el marco de un proceso denominado de *desmilitarización* a nivel regional, basado en la necesidad de asegurar la estabilidad nacional como elemento indispensable para la inserción de los países del área al fenómeno de globalización comercial. En este sentido, se perciben como nuevas tareas de los ejércitos del hemisferio la mantención de la democracia, el combate a fenómenos internacionales -crimen organizado y narcotráfico-, defensa ecológica y de las fronteras, todo ello bajo un modelo de desarrollo sustentable

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel. El Salvador: Límites y alcances de una pacificación negociada. Ed. Centro de investigación Nacional, 1a. edición, San Salvador 1989.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. La gobernabilidad. Ed. Siglo XXI, 1a. edición, Madrid 1993.
- Benítez Manaut, Raúl. La teoría militar y la guerra civil en El Salvador. Ed. Universidad Centroamericana José Simeon Cañas, 1a edición, San Salvador 1989.
- Bobbio, Norberto y Manteucci, Nicola. Diccionario de política. Ed. Siglo XXI, 1a. edición, México 1991.
- Caamal, Santos Mario. La esencia de la seguridad nacional. Ed. Centro de Estudios Superior Navales, 2a. edición, México 1995.
- Castañeda, Jorge G. La utopía desarmada. Ed. Joaquín Mortiz, 2a. edición, México 1995.
- Díaz Córdova, Arturo (compilador). Función del ejército en una sociedad democrática. (Documentación del ciclo de seminarios sobre relaciones cívico-militares). Ed. Impresora Universal de Guatemala, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz. Guatemala 1994/1995.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (coordinador). Procesos políticos en las Américas. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México 1996.
- González Casanova, Pablo y Marcos Roitman Rosenmann (coordinadores). La democracia en América Latina. Ed. La Jornada, 1a. edición, México 1995.
- Huntington, Samuel P. La tercera ola. Ed. Paidós, 1a. edición, Barcelona 1994.
- Martínez Peñate, Oscar. El Salvador: Del conflicto armado a la negociación 1979-1989. Ed. Universidad Centroamericana José Simeon Cañas, 1a. edición, San Salvador 1990.
- Rouquié, Alain (coordinador). Las fuerzas políticas en América Central. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México 1994.

Varas, Augusto (coordinador). La autonomía militar en América Latina. Ed. Nueva Sociedad, 1a. edición, Caracas 1988.

Vilas, Carlos (coordinador). Democracia emergente en Centroamérica. Ed. UNAM, 1a. edición, México 1993.

Hemerografía.

La modernización de la fuerza armada de El Salvador. Cuaderno de trabajo No 01-96, San Salvador, febrero 1996.

Revista Estudios Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Año 4, No 8. Guatemala julio-diciembre 1993.

Revista Estudios Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Año 6, No 12. Guatemala julio-diciembre 1995.

Revista Sociológica. Seguridad y soberanía nacionales en América Latina Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco Año 9 No 25 México Mayo-agosto 1994.

Formativo semanal *El Salvador, proceso*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador. Año 14 (1994) números del 608 al 619 y año 15 (1995) número 653.

Documentos.

Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1993.

Boutros Boutros, Ghali (introducción) Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1995.

Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz al 31 de octubre de 1995. Gobierno de El Salvador. Octubre 1995.

Montgomery, Tommie Sue. "Good Observers, bad leaders and ugly politics: observing elections in El Salvador". (Fotocopia de ponencia) Ciclo de conferencias "Peacemaking and democratization in the hemisphere. Multilateral approaches" de la Universidad de Miami y la Fundación Ford, Miami abril 11-13 1996.

Ph. D., William Stanley. "Under the best of circumstances: ONUSAL and dilemmas of verification and institution building in El Salvador". (Fotocopia de ponencia) Ciclo de conferencias "Peacemaking and democratization in the hemisphere. Multilateral approaches" de la Universidad de Miami y la Fundación Ford, Miami abril 11-13 1996.

ANEXO

Síntesis histórica de los acuerdos de paz.

El 7 de septiembre de 1989, el Presidente de la República, juramentó a los miembros de la Comisión de Diálogo del Gobierno de El Salvador, la cual quedó integrada por el Dr. Oscar Alfredo Santamaría, Coronel Juan Antonio Martínez Varela, Dr. David Escobar Galindo, Dr. José Abelardo Torres y Dr. Rafael Hernán Contreras. Posteriormente se incorporó el entonces Coronel y ahora General Mauricio Ernesto Vargas.

Constituida la Comisión de Diálogo, el Gobierno se acercó al FMLN para sostener las primeras conversaciones, las cuales se realizaron en la Ciudad de México en septiembre de 1989 con los Obispos Romeo Tovar Astorga y Gregorio Rosa Chávez, en calidad de testigos. En el documento final, que se llamó "Acuerdos de México" se definió el marco conceptual de las negociaciones y se establecieron las reglas de procedimiento de las mismas, cuyo objetivo sería "terminar el conflicto armado por la vía política en el más corto plazo posible, impulsar la democratización del país y reunificar a la sociedad salvadoreña".

La segunda reunión de las delegaciones del gobierno y del FMLN, tuvo lugar en San José, Costa Rica del 16 al 19 de octubre de 1989 en presencia de representantes de la Iglesia Católica, de la ONU y de la OEA. En el encuentro se firmó el "Acuerdo de San José", que estableció la necesidad de lograr acuerdos para que en una primera etapa se pueda concertar un cese del enfrentamiento militar y todo acto de irrespeto a los derechos de la población civil, como acciones que conduzcan a suspender hostilidades dentro de un calendario acordado. Por su parte, el Gobierno presentó un documento titulado "Proposición del Gobierno de la República para lograr la paz, consolidar la democracia y reunificar a la sociedad salvadoreña", basado en los Acuerdos de Esquipulas II y en el que se proponía el cese inmediato de las hostilidades, el compromiso del Gobierno de proteger la vida y la integridad física de los miembros del FMLN, así como la integración de los mismos a la vida pacífica y democrática del país.

En el referido Acuerdo de San José, se fijó como nueva fecha de reunión los días 20 y 21 de noviembre en Caracas, Venezuela. A pesar de la ofensiva lanzada el 11 del mismo mes, que fue la mayor y más sangrienta del conflicto, la delegación del Gobierno concurreó a la cita de Caracas, en un esfuerzo por no romper la continuidad de la vía negociada. El FMLN no asistió.

El Gobierno de El Salvador solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas, interponer sus buenos oficios para facilitar la negociación con el FMLN, ofreciendo la buena voluntad y cooperación absoluta del Gobierno para tal propósito. Posteriormente el FMLN aceptó la intervención de la ONU.

El 4 de abril de 1990, el Secretario General Doctor Javier Pérez de Cuéllar, suscribió un documento conocido como "Declaración o Acuerdo de Ginebra", en donde acepta fungir como mediador en el marco del mandato de la Resolución 637 del Consejo de Seguridad del 27 de julio de 1989.

El propósito del proceso, de acuerdo con la Declaración de Ginebra, sería "terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña".

El Secretario General de la ONU nombró como su representante personal en el proceso de pacificación al Doctor Alvaro de Soto, con quien ambas partes

celebraron una primera reunión en Caracas del 16 al 21 de mayo de 1990. Como resultado se firmó el "Acuerdo de Caracas" que contiene la Agenda General y el Calendario del Proceso Completo de Negociación.

A principios de junio de 1990, el Gobierno invitó a todos los partidos políticos legalmente inscritos en el país a formar una Comisión Interpartidaria, en la que se comprometían a impulsar y hacer propios todos los acuerdos que, surgidos del consenso, proponga dicha Comisión. Como producto del trabajo de la Interpartidaria se reformó el Código Electoral, ampliando de 60 a 84 el número de Diputados de la Asamblea Legislativa.

En Oaxtepec, México, del 18 al 26 de junio de 1990, se discutió ampliamente el tema de la reestructuración de la Fuerza Armada, aunque sin lograr acuerdos.

En julio de 1990, se realizó una reunión en San José, Costa Rica, en la que se firmó el "Acuerdo sobre el Respeto y la Garantía de los Derechos Humanos", que estableció el mecanismo de verificación internacional que estaría constituido por una misión de la ONU, con sede en El Salvador, bajo la responsabilidad de un Director, designado por el Secretario General del organismo.

En las dos siguientes reuniones, realizadas en San José Costa Rica, la primera del 16 al 23 de agosto y la segunda del 12 al 19 de septiembre, no se concretaron nuevos acuerdos.

El 1o. de octubre de 1990, el Presidente de la República visitó la sede de la ONU, donde formuló otro ofrecimiento de paz. A finales de noviembre el FMLN lanza una nueva ofensiva.

A raíz del estancamiento que parecía sufrir el proceso, las partes concertaron una nueva cita con el Secretario General a mediados de octubre de 1990, y se comprometieron a potenciar el proceso a través de un mecanismo de consultas pendulares y reuniones privadas. Las reuniones pendulares tuvieron lugar en diciembre de 1990 y enero y febrero de 1991.

En Managua, Nicaragua, el 16 de marzo de 1991, el FMLN presentó a los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Económica Europea y de países de Centroamérica una incitativa para acelerar las negociaciones de la ONU. En ella se plantea abordar, de manera simultánea, los tres temas fundamentales de la Agenda de Caracas.

El gobierno de El Salvador aceptó negociar la Agenda de tres puntos propuesta por el FMLN en una reunión sin límite de tiempo, hasta culminar los acuerdos sobre los temas antes indicados, es decir presentar reformas constitucionales antes del 30 de abril y acuerdos sobre Fuerza Armada y cese del enfrentamiento armado. Bajo esas premisas, la reunión se inició en la ciudad de México el 4 de abril de 1991 y culminó el 27 del mismo mes, con los Acuerdos de México, los cuales contienen una serie de reformas fundamentales a la Constitución de la República, en materia de Derechos Humanos, Sistema Electoral, Sistema Judicial y Fuerza Armada. Además se crea la Comisión de la Verdad.

Las reformas constitucionales acordadas en México fueron presentadas por el Gobierno ante la Asamblea Legislativa antes del 30 de abril de 1990, siendo aprobadas, agregándole otras disposiciones complementarias para armonizar con el resto de la Constitución.

El 11 de septiembre de 1991, la Asamblea Legislativa que inició sus funciones el 1o. de mayo de 1991, ratificó las reformas constitucionales sobre Derechos Humanos; el 25 de septiembre las reformas sobre Sistema Electoral; el 31 de octubre las relativas al Sistema Judicial. Quedaron pendientes de ratificación las reformas sobre Fuerza Armada.

El 27 de julio de 1991, en cumplimiento de la resolución adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se instaló la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL).

Después de las reuniones de Querétaro (junio/91) y ciudad de México (julio/91) se advirtió que el proceso de negociaciones estaba perdiendo el impulso inicial, por lo que el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, se involucró personalmente en el proceso.

El 28 de agosto de 1991, el Secretario General invitó al Presidente de la República y al FMLN a reunirse con él, en forma separada, en Nueva York, a mediados de septiembre.

El 18 de septiembre de 1991, atendiendo la invitación del Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente de la República viajó a Nueva York, para impulsar el proceso de pacificación con el FMLN y superar los escollos encontrados.

El 25 de septiembre, se firmó el Acuerdo de Nueva York, en el cual se crea la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) para supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las partes, para darle el impulso final al proceso.

El 31 de diciembre de 1991, el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron el Acta de Nueva York, por medio de la cual se acordó, la suscripción de los acuerdos finales de paz, para el 16 de enero de 1992 en México y conviene, asimismo, poner fin definitivo al enfrentamiento armado a partir del 1o de febrero de 1992.

El 13 de enero de 1992 se firma el ACTA DE NUEVA YORK II, en la que el Gobierno y el FMLN manifiestan haber alcanzado acuerdos que finalizan las negociaciones sobre los temas pendientes.

El 16 de enero en el Castillo de Chapultepec, México, las partes beligerantes suscribieron los Acuerdos de Paz que pondrán término definitivo al conflicto armado salvadoreño.

El 28 de enero de 1992, mediante Decreto Ejecutivo No. 8, se crea la Secretaría de Reconstrucción Nacional para coordinar el diseño e instrumentación de los Programas y Proyectos del Plan de Reconstrucción Nacional.

El 30 de enero de 1992, el Presidente de la República nombra a la Lic. Norma Haydeé Rodríguez de Dowe como Secretaria General de Reconstrucción Nacional.

El 31 de enero de 1992. La Fuerza Armada rinde "Parte a la Nación", expresando que ha cumplido fielmente la misión de defender la Institucionalidad de la República y que la guerra en El Salvador ha terminado.

El 1o. de febrero en las instalaciones de la Feria Internacional de El Salvador, el señor Presidente de la República, juramenta a la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).