
EL SALVADOR EN TRANSICION: EL PROCESO DE PAZ*

Ricardo Córdova Macías**

I. INTRODUCCION

Tras las negociaciones de paz, se ha planteado que en El Salvador se están desarrollando simultáneamente tres transiciones: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia (1). El hecho de que estas tres transiciones ocurran al mismo tiempo plantean un problema analítico, pues el abuso del término "transición" en la jerga académica y política ha llevado a que el mismo pierda precisión en términos del fenómeno político que se pretende explicar. Hay un problema conceptual, pues no se logra definir cuál es el fenómeno central de la transición política. En este sentido, quiero plantear la hipótesis de que el proceso político salvadoreño se puede caracterizar como de una transición en el régimen político. Por régimen político entiendo el conjunto de patrones que determinan las formas y los canales de acceso al poder; los márgenes de acción ya estando en el poder; y las características de los actores que son admitidos y excluidos de acceder al poder (2).

Una segunda hipótesis de trabajo es que la transición salvadoreña se inició con el golpe de estado del 15 de octubre de 1979, fecha que marca el quiebre del régimen político autoritario que había regido en las décadas anteriores; y que da origen al proceso de transición, sin que esté claro cuál será el resultado final de esta transición. Las elecciones de 1982 y el Pacto de Apaneca suponen un pacto social y entendimiento entre las fuerzas de derecha; y los acuerdos de paz lo que hacen es ampliar este entendimiento y pacto social (aunque con distintas características) a las fuerzas de izquierda.

Una pregunta central que hacen algunos analistas políticos es ¿quien ganó en la mesa de negociaciones? ¿ganó el FMLN? o ¿ganó el gobierno? En esta negociación no hay un solo ganador. Ni se puede decir que ganó el Frente, ni el gobierno. Ninguna de las dos partes pudo derrotar militarmente a su contraria en el campo de batalla durante 12 años, y tampoco logró una victoria política contundente de su proyecto político en la mesa de negociaciones. Recuérdese

que lo que había era una crisis de hegemonía, y que por lo tanto ninguna de las dos fuerzas tenía la capacidad de imponer su propio proyecto, aunque si tuviera la fuerza necesaria para bloquear el de los demás (3).

Tal y como corresponde a cualquier proceso de negociación, cada una de las partes tuvo que hacer concesiones y obtener solamente una parte de sus demandas. Ambas partes tuvieron que irse moviendo desde sus posiciones iniciales, haciendo concesiones, para poder alcanzar los acuerdos de paz (4). La negociación como tal supuso un conjunto de acuerdos en el campo político, en el campo militar, y en el campo económico-social. En términos generales, el FMLN logró imponer sus demandas en los acuerdos en materia política y de seguridad; pero cediendo en el campo económico-social. Aceptando que no era viable la disolución de la institución armada, ni la fusión de los dos ejércitos, se plantearon tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reconversión militar: reducción, reestructuración y depuración. Todo esto con el propósito de lograr la supremacía del poder civil sobre el poder militar y la vigencia plena del estado de derecho. Esto ha sido visto por algunos analistas políticos como una "revolución democrática" (5). El gobierno por su parte, tuvo que ceder en el terreno político y de seguridad, pero logró reafirmar su posición en el campo económico-social, al imponer su planteamiento de que la política económica del gobierno no era negociable. Los acuerdos de paz no recogen ninguna reforma o modificación sustantiva de la estructura económico-social del país. La problemática económico-social fue dejada fuera de la mesa de negociaciones, de común acuerdo por las dos partes (6).

(3) Para una visión global sobre el proceso de negociaciones de paz en el caso de El Salvador, véase: Ricardo Córdova Macías, *El Salvador: Las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*, San Salvador, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 1993.

(4) En relación con el texto de los distintos acuerdos de paz a lo largo de todo el proceso de negociaciones, véase: *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, Naciones Unidas, New York, junio de 1992.

(5) Véase por ejemplo: Terry Lynn Karl (1992). "El Salvador's Negotiated Revolution", *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, Spring, pp 147-164. George Vickers (1992). "El Salvador: A Negotiated Revolution", *NACLA*, Vol. 25, No. 5, (May), pp 4-8.

(6) Más complejo es este problema si consideramos que la guerra se justificó en función de un conjunto de transformaciones socio-económicas de carácter estructural, y particularmente en el caso del agro. Resulta paradójico, aunque no por eso deja de ser ilustrativo, el comparar lo que fue el reparto de tierras durante la reforma agraria impulsada por los demócrata-cristianos y lo que podría llegar a ser la distribución de tierras para los desmovilizados y tenedores como consecuencia del proceso de paz. El reparto agrario como consecuencia del proceso de paz podría llegar a beneficiar a unas 47.500 personas, distribuyendo entre 225.000 y 245.000 manzanas de tierra.

(*) Ponencia, abreviada para esta publicación, presentada en el IX Congreso Centroamericano de Sociología, San Salvador, julio de 1994.

(**) Politólogo salvadoreño. Director Ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Ungo.

(1) Véase, por ejemplo: "La Izquierda en la encrucijada", entrevista a Ruben Zamora, *Tendencias*, San Salvador, No. 15, febrero de 1992.

(2) O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

En esta perspectiva de análisis, la transición política que estamos viviendo debe de ser entendida en dos etapas. Una primera etapa (1992-1994) ha estado relacionada con el cumplimiento y la implementación de los acuerdos de paz y culmina con las elecciones generales de marzo de 1994. Una segunda etapa se abre con la instalación del nuevo gobierno y de la nueva institucionalidad política reflejando las condiciones y correlaciones propias de la etapa de la postguerra. El desafío mayor para esta transición es que deberá de enfrentar los problemas no abordados por la negociación de paz, en particular la problemática económico-social, y la necesidad de profundizar el proceso democrático y consolidar la paz. En síntesis, los retos de la gobernabilidad democrática son los que El Salvador va a enfrentar durante la segunda etapa de la transición política para el período 1994-1999.

En esta ponencia se hace un balance general del proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz (7) y las modificaciones sustantivas sufridas por el sistema político salvadoreño entre 1992 y 1994.

II. UN BALANCE PRELIMINAR DEL PROCESO DE PAZ

Una revisión del proceso de implementación de los acuerdos de paz muestra con claridad que no se pudo cumplir con el calendario tan optimista definido en Chapultepec. Entre el primero de febrero y el 15 de diciembre de 1992 hemos vivido una etapa dominada por la vigencia del cese del enfrentamiento armado, que podríamos caracterizar como etapa de la “paz armada”, que tras el cumplimiento de algunos de los acuerdos culminó con el final de la estructura militar del FMLN y su conversión en partido político. Sin embargo, esto no significó que se hubiera dado cumplimiento a todos los acuerdos firmados, sino mas bien que estos fueron recalendarizados en varias oportunidades.

Las causas de estos retrasos son múltiples, pero tres factores deben de ser tomados en cuenta: a) Los temas estaban interrelacionados, y el retraso en el cumplimiento de alguno de ellos tenía repercusiones en relación con otros puntos pendientes. En los hechos, el cumplimiento de ciertos acuerdos fue condicionado a que la otra parte cumpliera con otros acuerdos. b) Falta de voluntad política para cumplir con algunos puntos, por falta de confianza en que la otra parte estaría actuando de buena fe y haciendo lo suyo. c) La negociación no terminó con la firma de los acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992, sino que éstos establecieron el marco general y un calendario optimista. No

Recuérdese que la reforma agraria democristiana benefició entre 70,000 y 90,000 personas, repartiendo alrededor de 400,000 manzanas. Estos son estimados personales basados en conversaciones con funcionarios de ONUSAL y miembros de la Comisión Agraria de COPAZ. En el caso del reparto agrario de la postguerra, hemos calculado que potencialmente beneficiará a unos 7,500 ex-combatientes del FMLN, 15,000 soldados desmovilizados y unos 25,000 tenedores.

(7) Al hablar de los acuerdos de paz, me estoy refiriendo a los diferentes acuerdos alcanzados a lo largo de todo el proceso de negociaciones, y no únicamente a los acuerdos firmados en Chapultepec. Los acuerdos en cuestión son: a) Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, julio de 1990; b) Reformas Constitucionales, México, abril de 1991; c) Acuerdo de Nueva York, septiembre de 1991; d) Acta De Nueva York I, diciembre de 1991; e) Acta de Nueva York II, enero de 1992; y f) Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992. Analíticamente hablando, todos estos acuerdos constituyen un todo coherente e indivisible.

obstante que el acuerdo de Chapultepec establecía que durante el cese del enfrentamiento armado “no habrá negociaciones sustantivas, sino únicamente las medidas necesarias para poner en práctica los acuerdos alcanzados en la negociación”, en la realidad se desarrolló una negociación permanente de todos los puntos acordados, fuera para interpretar el sentido del acuerdo o para la forma de implementarlo.

Un problema central es que en estas crisis/recalendarizaciones se ha producido un impasse entre los principales actores en el proceso de cumplimiento de los acuerdos (Gobierno y FMLN); y estas crisis solamente han podido ser superadas por la mediación y presión de los factores externos, en particular por el activo papel jugado por las Naciones Unidas (8). Lo mismo que ocurrió a lo largo de las negociaciones ha ocurrido en el periodo del cumplimiento, siendo el factor externo el único que ha podido desbloquear los impasses.

Por la complejidad del tema, en este apartado presento una evaluación preliminar del proceso de implementación de los acuerdos de paz, durante el período 1992-1994. Por la enorme cantidad de acuerdos, no se trata de revisar cada una de las actividades a realizar de acuerdo con el texto de Chapultepec, sino de aquellas más relevantes. Para evaluar el cumplimiento de los acuerdos, me voy a referir a cinco temáticas: 2.1) los acuerdos relativos a la desmilitarización; 2.2) la finalización de la estructura militar del FMLN; 2.3) el proceso de reinserción de los ex-combatientes; 2.4) los acuerdos relativos al tema económico-social; y 2.5) el papel desempeñado por la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ).

2.1) Los acuerdos relativos a la desmilitarización

Tal y como había señalado anteriormente, el FMLN aceptó que no era posible la disolución de la fuerza armada ni la fusión de los dos ejércitos, y obtuvieron a cambio tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reconversión militar: reducción, reestructuración y depuración. Quisiera hacer una breve revisión de los rasgos más importantes de lo que ha sido la reconversión militar en el proceso de paz, para que se entienda la compleja e importante transformación institucional del papel de las fuerzas armadas en la política salvadoreña, y sus implicaciones para redefinir las relaciones cívico-militares (9).

En primer lugar, habría que resaltar la modificación de los principios doctrinarios de la fuerza armada. Se ratificó la reforma constitucional que redefine la función de la fuerza armada: defender la soberanía del estado y la integridad del territorio. Esto es un importante logro, pues en el pasado, las funciones asignadas por la Constitución a la fuerza armada eran múltiples. Además de la de ahora, estaba el “mantener la paz, la tranquilidad y seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes”, así como que “velará especialmente porque se mantenga la

(8) Véanse los informes del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador: 26 de mayo, 19 de junio, 19 de octubre, 25 de noviembre, y 23 de diciembre de 1992; 9 de enero, 13 de enero, 21 de mayo, 24 de mayo, 25 de mayo, 29 de junio, 14 de octubre y 23 de noviembre de 1993.

(9) Una evaluación preliminar sobre el proceso de reconversión militar en el caso de El Salvador se encuentra en: Ricardo Córdova Macías. “El Salvador: transición política y reconversión militar”, en: Gabriel Aguilera (compilador). *Reconversión Militar en América Latina*, Guatemala, FLACSO, 1994.

CUADRO N.º 1

El Salvador: Comparación de las Prerrogativas Constitucionales sobre las Fuerzas Armadas

Constitución de 1983	Reformas Constitucionales de 1992
<p>art. 211 La Fuerza Armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de Gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de alternabilidad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos. Colaborará con las demás dependencias del Organismo Ejecutivo en los programas de desarrollo nacional, especialmente en situaciones de emergencia.</p>	<p>art. 212 La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución. La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Organismo Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.</p>
<p>art. 212 La Fuerza Armada es una institución fundamental para la seguridad nacional, de carácter permanente, esencialmente apolítica y obediente y no deliberará en asuntos del servicio.</p>	<p>art. 211 La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante.</p>
<p>art. 213 La organización y el desarrollo de las actividades de la Fuerza Armada estarán sujetos a leyes, reglamentos y disposiciones especiales.</p>	<p>art. 213 Su estructura, régimen jurídico, doctrina, composición y funcionamiento son definidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones especiales que adopte el Presidente de la República.</p>
<p>art. 213 Sus efectivos serán fijados anualmente por el Organismo Ejecutivo en el Ramo de Defensa y de Seguridad Pública de acuerdo a las necesidades del servicio.</p>	<p>art. 168 Es atribución del Presidente de la República: 19. Fijar anualmente un número razonable de efectivos de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil.</p>
<p>art. 157 El Presidente de la República es el Comandante General de la Fuerza Armada.</p>	<p>art. 213 La Fuerza Armada forma parte del Organismo Ejecutivo y está subordinada a la autoridad del Presidente de la República, en su calidad de Comandante General.</p>
<p>art. 168 Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: 11. Organizar y mantener la Fuerza Armada y conferir los grados militares de conformidad con la ley. 12. Disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la soberanía, el orden, la seguridad y la tranquilidad de la República, y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente, para cumplir tales fines.</p>	<p>art. 168 Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: 11. Organizar, conducir y mantener la Fuerza Armada, conferir los Grados Militares y ordenar el destino, cargo, o la baja de los Oficiales de la misma, de conformidad con la Ley. 12. Disponer de la Fuerza Armada para la Defensa de la Soberanía del Estado, de la Integridad de su Territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. 17. Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y bajo la dirección de autoridades civiles. 18. Organizar, conducir y mantener el Organismo de Inteligencia del Estado.</p>

forma republicana de Gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos” (10).

En el pasado la fuerza armada era una “suprainstitución” que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado. Ahora le ha quedado bien delimitada su función a la defensa de la soberanía del estado y la integridad del territorio nacional.

En segundo lugar, se acordó una reforma al sistema educativo de la fuerza armada. Ya ha sido conformado el Consejo Académico —esta es una instancia integrada por civiles y militares—, el cual se encuentra trabajando en la designación del cuerpo académico, en las reformas al sistema educativo, y en el sistema de admisión por concurso académico.

En tercer lugar, tenemos el proceso de reducción de la fuerza armada. De acuerdo con la fuerza armada, la reducción directa hasta el primero de mayo de 1992 fue de 14,356 efectivos, a los que deberían de sumarse 6,092 efectivos que fueron separados de la función de seguridad pública, lo que totaliza 20,448 elementos de tropa (11). Como resultado de los acuerdos de paz se estima que para finales de 1992, la fuerza armada cuenta con 31,500 efectivos (12).

En cuarto lugar, tenemos la disolución de los cuerpos de seguridad. Tras forcejeos, se disolvieron dos cuerpos de seguridad (Guardia Nacional y Policía de Hacienda); se aprobó el anteproyecto de creación de la Policía Nacional Civil (PNC); se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), para abril de 1992 se nombró al director e integro su Consejo Académico, e inició sus operaciones administrativas en mayo de 1992. A finales de agosto de 1992 se nombró al director general de la Policía Nacional Civil; y en septiembre fue inaugurada oficialmente y comenzaron los cursos en la ANSP. Esto no estuvo exento de discusión, pues si bien se disolvieron los cuerpos de seguridad, también es cierto que con esos efectivos se creó la Guardia de Fronteras y la Policía Militar. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, se creó la Brigada Especial de Seguridad Militar, con la misión de protección de fronteras y policía militar que contará con 2,014 elementos de tropa (13).

El aspecto más importante de todo este proceso de reorganización y redefinición de la seguridad pública, es la creación y desarrollo de la nueva Policía Nacional Civil, fuera del control de la fuerza armada. Se trata de una nueva policía sobre la base de una nueva doctrina, una nueva or-

(10) Ver el artículo 211 de la Constitución Política de El Salvador de 1983.

(11) Gobierno de El Salvador. *Balace de Ejecución de los Acuerdos de Paz al 31 de mayo de 1992*, San Salvador, mayo de 1992, p. 36. En la memoria de labores que presentó el Ministro de Defensa, se señala que el ejército redujo 20,770 miembros —incluyendo 6,092 efectivos de la Policía Nacional—. Véase además: “20 mil 770 miembros del Ejército han reducido”, *La Prensa Gráfica*, 15 de julio de 1992, p. 3.

(12) Véase: “Desmovilizan batallón Arce y queda Ejército con 31.5 mil hombres”, *La Prensa Gráfica*, 8 de febrero de 1993. “Fuerza Armada queda con 31,500 efectivos”, *Diario de Hoy*, 26 de febrero de 1993.

(13) “20 mil 770 miembros del Ejército han reducido”, *La Prensa Gráfica*, 15 de julio de 1992. Pg. 3.

ganización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento. La creación de la PNC es una parte fundamental de los acuerdos de paz (14). Para finales de 1993 alrededor de 3,000 policías habían egresado de la ANSP, y se ha calculado que para finales de 1994 deberían de haberse graduado unos 5,700 agentes. Para finales de 1992, en las ex-zonas conflictivas se instaló la Policía Auxiliar Transitoria, como un régimen especial mientras se constituía la PNC. Debido a la generalización del problema de la delincuencia, desde comienzos de marzo de 1993 se inició el despliegue de la PNC en Chalatenango, Cabañas, Morazan, La Unión, San Miguel, San Vicente, Usulután y unas zonas de San Salvador. Por otra parte, hay que consignar que el establecimiento mismo de la ANSP y el despliegue de la PNC ha encontrado serios obstáculos: problemas técnicos, falta de recursos, lentitud, falta de voluntad política en el Ministerio de Defensa de proporcionarles el equipo apropiado para el trabajo policial que se apropió la fuerza armada, etc. El punto más candente en la discusión sobre la seguridad pública ha sido la reducción de la actual Policía Nacional, pues los acuerdos contemplaban una reducción de la PN que sería inversamente proporcional al despliegue de la PNC. En los hechos, se ha retrasado la desmovilización de la PN y se han continuado graduando agentes, mientras que han continuado los obstáculos para el despliegue de la PNC (15). Sin embargo, el balance es altamente positivo, pues se ha avanzado bastante en materia del trabajo de la ANSP y de la PNC; y en donde se ha desplegado la PNC se ha logrado elevar los niveles de seguridad pública y ganar la confianza de la población.

En quinto lugar, se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia; y se creó el Órgano de Inteligencia del Estado, bajo la dirección de un civil.

En sexto lugar, desde el inicio del cese del enfrentamiento armado se suspendió el reclutamiento forzoso. La Defensa Civil ha sido disuelta. Ha habido acuerdo sobre la necesidad de promulgar una nueva ley de Servicio Militar y Reserva. El problema ha sido de que el 30 de junio de 1992 la Asamblea Legislativa aprobó una "Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada", que luego fue objetada por el FMLN. El tema central de la discordia ha sido la presencia nacional de la fuerza armada con los puestos de reclutamiento (16). Como parte de los acuerdos durante la tercera crisis, se planteó la necesidad de agilizar la aprobación de una nueva ley de servicio militar que supere las objeciones hechas por el FMLN a la ley que había sido aprobada por la Asamblea Legislativa.

(14) Respecto del tema y expectativas sobre la nueva Policía Nacional Civil, véase: Guillermo Galván Bonilla. "Transición y Seguridad Pública en El Salvador: la nueva Policía Nacional Civil", ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, Los Angeles, septiembre de 1992. General Accounting Office. "Aid to El Salvador. Slow Progress in Developing a National Civilian Police". GAO/NSIAD-92-338, Washington DC, September 1992. William Stanley. "Risking Failure. The problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador". Report produced by Hemisphere Initiatives and the Washington Office on Latin America. September 1993.

(15) Un recuento de los problemas para el establecimiento y despliegue de la PNC, se encuentra en: William Stanley. "Risking Failure. The problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador". Report produced by Hemisphere Initiatives and the Washington Office on Latin America. September 1993.

(16) "Ley Servicio Militar y Reserva de la FA fue aprobada anoche", *La Prensa Gráfica*, 31 de julio de 1992. pg 118.

En séptimo lugar, se procedió al proceso de depuración. En el mes de septiembre de 1992, la Comisión Ad Hoc —integrada por tres civiles de reconocida trayectoria democrática— entregó al Presidente Cristiani la lista de los oficiales que tenía que dar de baja (17). De los 2,200 oficiales de la fuerza armada, la Comisión únicamente se había concentrado en el 10% de los oficiales de más alto rango (18). Ya con la lista, el Presidente Cristiani tuvo problemas para proceder con dichas recomendaciones. Sin embargo, como consecuencia de lo acordado tras la tercera crisis en la implementación de los acuerdos, el Presidente Cristiani se comprometió con el Secretario General de las Naciones Unidas a resolver este punto para finales de noviembre de 1992. Posteriormente se planteó que estas recomendaciones se harían efectivas con la orden militar del 31 de diciembre. A comienzos de enero de 1993 se realizaron algunos cambios militares. El día 5 de enero, el Presidente Cristiani comunicó al Secretario General de las Naciones Unidas los detalles de las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc. Las recomendaciones se aplicaban a 103 oficiales, de los cuales uno había dejado de ser miembro activo de la fuerza armada. De los 102 oficiales restantes, se recomendaba la asignación de 26 a otras funciones y la separación del servicio de 76. En la carta de fecha 7 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General de la ONU, expresa que tras estudiar cuidadosamente las medidas adoptadas por el Presidente Cristiani: "estoy dispuesto a considerar satisfactorias las medidas adoptadas y aplicadas por el Gobierno de El Salvador respecto de 87 de los 102 oficiales mencionados en las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc, aun cuando algunas no se ajustan totalmente a las recomendaciones. No obstante, con las medidas adoptadas respecto de los otros 15 oficiales no se cumplen las recomendaciones" (19). No va a ser sino hasta mediados de año en que finalmente se cumplieron las recomendaciones en relación con los oficiales restantes. La respuesta de los sectores derechistas fue de acusar a los integrantes de la Comisión Ad-Hoc de actuar con subjetividad y ser parciales en sus recomendaciones (20).

En octavo lugar tenemos el tema de la impunidad. En las negociaciones de paz de México se acordó la creación de la Comisión de la Verdad, integrada por tres personas nombradas por el secretario general de la ONU: Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergethal. La Comisión tendría a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 "cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad". En los acuerdos se reconoció "la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la fuerza armada, especialmente en ca-

(17) En los acuerdos de Chapultepec se estableció que "en su evaluación, la comisión deberá de tener en cuenta la trayectoria de cada oficial, y en caso necesario se extenderá a los suboficiales. La Comisión Ad Hoc podrá recomendar el cambio de destino y, si fuere del caso, la baja del personal evaluado".

(18) "De 2,200 militares sólo 200 ha evaluado Ad-Hoc", *La Prensa Gráfica*, 8 de septiembre de 1992.

(19) Carta de fecha 7 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, por el Secretario General. Naciones Unidas, 13 de enero de 1993, distribución general, S/25078.

(20) Véase: "Discusión de diputados sobre Comisión Ad Hoc", *La Prensa Gráfica*, 15 de enero de 1993, pg 39. "Crítica a Comisión Ad Hoc por actuar con subjetividad", *Diario de Hoy*, 16 de enero de 1993.

tos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos”. Para tal fin, ambas partes “remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de la Verdad”.

El Informe de la Comisión de la Verdad se dio a conocer el 15 de marzo de 1993, y se colocó en el centro del debate político por varias semanas (21). El informe ha resultado ser bastante polémico, y ha suscitado insatisfacción en buena parte del espectro político, en gran medida por las expectativas que cada quien tenía sobre el contenido del mismo. En mi opinión, la evaluación del contenido y recomendaciones de dicho informe debe hacerse tomando en cuenta el mandato y metodología de la Comisión de la Verdad: “La Comisión no fue establecida como un cuerpo jurídico. Se le dio seis meses en los Acuerdos de Paz para llevar a cabo las cuatro encomiendas principales: clarificar los abusos a los derechos humanos durante la guerra; estudiar con especial cuidado la impunidad bajo la cual los cuerpos de seguridad y los militares salvadoreños cometieron tales abusos; hacer recomendaciones legales, políticas o administrativas para que aquel pasado de abusos no vuelva a repetirse; y, finalmente, estimular la reconciliación nacional. Tanto la guerrilla como el gobierno se comprometieron a llevar a cabo las recomendaciones de la Comisión”. La Comisión recibió testimonio directo de 2,000 personas en relación a 7,000 víctimas e información de fuentes secundarias relacionadas con más de 18,000 víctimas. “Aún con esta cantidad de testimonios, la Comisión sólo pudo atender a una pequeña parte de los miles de abusos cometidos durante la guerra. Escogió una muestra de casos que o bien reflejaron los eventos más brutales del conflicto o bien formaron parte de un más amplio y sistemático patrón de violaciones”. Y con base en este criterio escogieron 32 casos a ser estudiados.

Me quisiera detener a reseñar las siete principales recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Primera propuesta, “que los responsables por los serios abusos contra los derechos humanos que hoy mantienen cargos públicos o militares sean removidos inmediatamente y adicionalmente inhabilitados para ejercer funciones públicas en El Salvador por lo menos durante diez años. También se les debe de prohibir ejercer responsabilidad militar o de seguridad alguna”. Con base en las investigaciones, la Comisión pidió que 40 militares fueran removidos de la fuerza armada, incluyendo al ministro y vice-ministro de defensa, así como al jefe del estado mayor. La Comisión solicitó, igualmente, la prohibición por diez años para asumir funciones públicas a varios miembros del FMLN, incluyendo a los comandantes Joaquín Villalobos y Ana Guadalupe Martínez. Segundo, la Comisión hizo un llamado “al FMLN para que renuncie por siempre a toda forma de violencia en la búsqueda de metas políticas”. Tercero, la Comisión fue del parecer que “la vasta mayoría de abusos estudiados (...) fueron cometidos por miembros de la Fuerza Armada o por los grupos aliados a ella”. Para profesionalizar a los militares, la Comisión recomendó: “Remover inmediatamente a todo oficial militar implicado en violaciones de derechos humanos u otras vio-

laciones graves”, “tomar medidas para el control civil de las promociones militares, el presupuesto militar y todos los servicios de inteligencia”, “establecer una nueva forma, legalmente respaldada, que permita al personal militar rehusar el llevar a cabo una orden que pueda resultar en un crimen o en una violación de los derechos humanos”, y “tomar medidas que corten todo vínculo entre los militares y los grupos armados privados y/o paramilitares”. Cuarto, la Comisión hizo un llamado especial “para que se realice una investigación específica sobre los escuadrones de la muerte, a fin de denunciarlos aún más a la luz pública y para erradicar definitivamente tal actividad”. Quinto, la Comisión encontró al sistema de justicia muy ineficiente, y propuso varias recomendaciones, “requiriendo la renuncia de todos los miembros de la Corte Suprema y, específicamente, nombra al Presidente de la misma, Mauricio Gutiérrez Castro, por su conducta poco profesional”, “llevar a cabo una verdadera separación de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para despolitizar la Corte”, “el poder de la cúpula de la Corte Suprema, así como su poder centralizado sobre el resto del sistema judicial, debe ser reducido”. Sexto, la Comisión “considera que la justicia requiere de sanciones por las violaciones de los derechos humanos. Pero no está constituida para especificar sanciones y reconoce que el actual sistema judicial salvadoreño no está en capacidad de juzgar con objetividad y llevar a cabo tales sanciones. Por lo tanto, la Comisión se encuentra en la posición de no poder recomendar procedimientos judiciales en El Salvador en contra de las personas nombradas en el informe hasta que se realicen reformas jurídicas”. Séptimo, la Comisión consideró que “las víctimas de violaciones de derechos humanos de ambos lados sean públicamente reconocidas y sean objeto de compensación material” e hizo “un llamado para la formación de un fondo especial hacia este fin”.

La respuesta de la derecha en contra de la Comisión de la Verdad fue impresionante. La fuerza armada denunció el móvil de querer desprestigiar a la institución militar; y declararon que las conclusiones y planteamientos de dicho informe “tergiversan la realidad histórica y formulan acusaciones carentes de fundamento y objetividad”, y concluyen afirmando que el informe es “injusto, incompleto, ilegal, antiético, parcial y atrevido” (22). Por otra parte, se planteó que no se les dio a las personas que se acusan la posibilidad de defenderse y ser vencidas en juicio. La Asamblea Legislativa aprobó apresuradamente, y sin el consenso en el seno de COPAZ, la “Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz”, el día 20 de marzo de 1993. Dice el texto de la ley aprobada que “Se concede amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte antes del primero de enero de 1992...” (23). El Presidente Cristiani,

(22) “Posición de la Fuerza Armada de El Salvador ante el Informe de la Comisión de la Verdad”, *Diario Latino*, 24 de marzo de 1993. Pg 11.

(23) No tengo espacio para desarrollar el amplio debate en torno a la amnistía. Para aquellas personas interesadas en esta temática, véase: CESPAD, “Amnistía. Una tesis alternativa: perdonar a quienes pidan perdón”, *La Prensa Gráfica*, 17 de marzo de 1993. ARENA, “A la conciencia nacional e internacional”, *La Prensa Gráfica*, 18 de marzo de 1993. CESPAD, “Ley de Impunidad, no de amnistía, aprobaron”, *Diario Latino*, 25 de marzo de 1993. Mario Dalponte, “La Constitucionalidad de la amnis-

(21) *De la Locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Naciones Unidas, Nueva York-San Salvador, 1993.

por su parte, en un mensaje dirigido a la nación el día 18 de marzo de 1993, planteo que el gobierno “se comprometió a implementar las recomendaciones que emanaran del Informe de la Comisión de la Verdad, en ese sentido, el Gobierno de El Salvador va a cumplir con su compromiso (...). Por supuesto, que esto lo haremos dentro de lo que el Organismo Ejecutivo tiene que hacer como sus atribuciones y manteniéndonos siempre dentro del marco constitucional” (24). El Presidente de la Corte Suprema de Justicia planteó de manera tajante que no renunciaría, y no renunció (25). La Corte Suprema de Justicia rechazó enérgicamente el Informe y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. A juicio de los magistrados de la Corte, la Comisión de la Verdad fue creada por un acuerdo político para “la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde mil novecientos ochenta”. Se trataba “de un acuerdo político entre dos partes expresamente definidas y con un propósito especialmente determinado, del cual no puede derivarse efecto alguno que subvierta el orden establecido por la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes secundarias vigentes en El Salvador”. Otra de las acusaciones de la Corte Suprema de Justicia es en contra de la metodología empleada para la conducción de sus investigaciones, que “desecha en absoluto los principios del debido proceso, so pretexto de evitar la dilación en la averiguación de la verdad, incurre en la arbitrariedad, de manera que con semejante metodología, elimina toda posibilidad de defensa o de audiencia, de las personas que a su juicio deben mencionarse como responsables en los hechos investigados” (26).

El debate en torno al Informe y las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad ha puesto en evidencia la problemática de la administración de justicia en el país, y lo limitadas y poco efectivas que han sido hasta el día de hoy las distintas iniciativas de reforma judicial.

La necesidad de cumplir con lo firmado en los acuerdos ha sido más traumático en el caso de las recomendaciones del informe de la Comisión Ad-Hoc y la Comisión de la Verdad. Como decía un editorial de La Prensa Gráfica, “puede haber imperfecciones, vacíos y hasta injusticias en esos informes. Por eso lo más importante ahora es el manejo responsable y cuidadoso que se haga de los mismos” (27). El Informe de la Comisión de la Verdad ha venido a cumplir un doble papel. Por una parte, tiene una dimensión histórica, en tanto que se han investigado algunos hechos de violencia. La reconciliación debe basarse en el conocimiento de la verdad de lo ocurrido durante los años de la guerra. Pero además debe enten-

derse que cumple una misión de futuro, en tanto que lo que se pretende evitar es que este tipo de hechos se repitan. Lo más importante es poner un alto a la impunidad, en el sentido de sentar un precedente para que de ahora en adelante este tipo de crímenes no vuelvan a cometerse. El Informe y sus recomendaciones responden a este doble objetivo, de acuerdo con los cuatro mandatos que les fue proporcionado en el marco de los acuerdos de paz. La reconciliación sólo puede lograrse con el conocimiento público de la verdad, ya que “una vez conocido el pasado, será posible perdonar y tratar de olvidar, pero siempre sobre la verdad y no sobre el olvido” (28). De cara al futuro se vuelve importante el cumplimiento de las recomendaciones. Importante a este respecto es que para Naciones Unidas, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad son obligatorias (29).

Con posterioridad a las recomendaciones de la Comisión Ad-Hoc y de la Verdad, el 1 de julio de 1993 fueron removidos los oficiales mencionados en ambos informes. El Alto Mando fue renovado, y como decía un editorial de La Prensa Gráfica: “Nos parece importante recalcar esto, y decirlo sin ambages ni ambigüedades, porque éste no es un cambio puramente administrativo. Tiene carácter político y está en la línea de la renovación institucional que se está produciendo en el país” (30). Con la salida de Ponce y de Zepeda se completaba el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión Ad Hoc, y parte de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

Ahora bien, los asesinatos políticos no se detuvieron ahí. Durante 1993 y 1994, se asesinaron a varios ex-comandantes del FMLN: Oscar Grimaldi, Hernán Castro, Carlos Veliz y Mario López. En algunos de estos casos se ha debatido sobre el carácter político del asesinato. La necesidad de investigar estos hechos llevó a que en diciembre de 1993 se creara el Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Armados Ilegales con motivación política. Este Grupo Conjunto tiene como misión el organizar, conducir y supervisar a un equipo de investigación especializado (31).

Al momento de hacer un balance, es importante señalar que no obstante que las reformas constitucionales modifican las relaciones cívico-militares, es necesario retomar la advertencia de que éstas “son medidas que se centralizan en la cabeza del ejecutivo sin crear, hasta el momento, otros mecanismos civiles o estatales que constituyan algo que pudiese llamarse 'gobierno civil'. El papel de la Asamblea legislativa todavía es bastante limitado y poco eficiente. La estructura general del poder militar queda casi intacto, aunque la desconcentración de decisiones aporte un elemento potencial de supeditación y limitación de funciones de la FAES”. Los acuerdos de paz “refuerzan la figura presidencial en las relaciones del Estado con la FAES, casi como garantía del control militar, como el 'contrapeso' contra el poder de una institución armada. ¿Será suficiente esta especie de presidencialismo para

tía”, *Diario de Hoy*, 29 de marzo de 1993. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, “De la Verdad a la Construcción Democrática Nacional”, *La Prensa Gráfica*, 27 de marzo de 1993. “El perdón no se impone por decreto”, *La Prensa Gráfica*, 24 de marzo de 1993. Gral. Mauricio Vargas, “Crónica de la verdad anunciada: la otra cara de la verdad”, *La Prensa Gráfica*, 4 de abril de 1993. José María Tojeira, “Sobre la Amnistía en El Salvador. La Justicia y la reconciliación”, *El Día*, México, 19 de abril de 1993.

(24) “Mensaje dirigido a la Nación por el excelentísimo señor Presidente de la República, licenciado Félix Alfredo Cristiani el día 18 de marzo de 1993”, *La Prensa Gráfica*, 19 de marzo de 1993. Pg 37.

(25) “Corte cumplirá período constitucional: Gutiérrez C.”, *La Prensa Gráfica*, 18 de marzo de 1993. Pg 3.

(26) “Respuesta oficial de la Corte Suprema de Justicia al Informe y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad”, *Diario de Hoy*, 28 de marzo de 1994. pp 20-22.

(27) 15 de marzo de 1993.

(28) “La Comisión de la Verdad”, *ECA*, San Salvador, No 512, Junio de 1991, p. 529.

(29) “Objeciones hace la ONU aplicación de amnistía”, *La Prensa Gráfica*, 22 de marzo de 1993.

(30) “Los cambios en el Alto Mando”, *La Prensa Gráfica*, 26 de junio de 1993.

(31) Véase la carta de fecha 7 de diciembre de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.

contrarrestar las pautas políticas y de ejercicio directo de poder de la FAES?" (32). En el fondo, este tipo de cuestionamientos plantean como válida la pregunta si estas medidas nacidas de la negociación podrán cambiar los patrones históricos de comportamiento de la institución militar.

La evaluación que hemos hecho sobre el nivel de cumplimiento y la implementación de los acuerdos de paz en materia de fuerza armada es un poco más optimista. Sin embargo, es importante introducir al análisis dos inquietudes que habíamos planteado en otro trabajo: "Un gran vacío en los acuerdos de paz tiene que ver precisamente con el hecho de no haber definido con precisión quien y cómo elabora la nueva doctrina de defensa y/o seguridad del Estado salvadoreño", y que en el caso de El Salvador "se transfieren responsabilidades al poder civil, pero no se le dota de la capacidad institucional para hacer frente a algunos de estos desafíos. De lo que se trata, en todo caso, es de definir democráticamente, y con el aporte de los distintos sectores de la vida nacional, los elementos centrales de esta doctrina de seguridad. Así hemos resuelto la parte de quienes deben participar en la formulación de esta nueva doctrina de seguridad, pero hace falta definir el cómo se va a formular. Y esta es una de las principales ausencias en la nueva institucionalidad que emerge tras los acuerdos de paz" (33).

2.2) La finalización de la estructura militar del FMLN

El día 15 de diciembre de 1992, Naciones Unidas certificó que el FMLN había concluido la destrucción de armas de guerra, y por lo tanto podía registrarse como partido político. Sin embargo, accidentalmente el 23 de mayo pasado, en el Barrio Santa Rosa en Managua, explotó un "buzón de armas" pertenecientes a las FPL, con lo cual el FMLN reconoció que todavía tenía armas en su poder. Para el FMLN la existencia de esas armas "son reducto de la desconfianza original en el proceso, pero su no uso, el reconocimiento del hecho y su entrega constituyen una clara demostración de responsabilidad y adhesión al curso político que marca los Acuerdos de Paz" (34). El costo político pagado por la guerrilla fue bastante alto, sobre todo porque este hecho golpeó la credibilidad misma del FMLN en la nueva etapa que vive el país. La desconfianza no justifica haber guardado esas armas como reserva estratégica.

Este hecho fue calificado por el Secretario General de Naciones Unidas, como la más grave violación a los Acuerdos de Paz. Se consideró engañado, pues "el inventario presentado a ONUSAL por el FMLN estaba incorrecto y falló en incluir grandes cantidades de material bélico". Y les pidió que le informaran antes del 20 de junio "de la acción tomada por el FMLN para asegurar que todos los depósitos de armas en El Salvador y países vecinos están localizados y su contenido destruido". Posteriormente se convino la fecha del 4 de agosto

(32) Rafael Guido Béjar, "El sistema de relaciones cívico-militares y la democracia en El Salvador", *Sociológica* No. 19, México, UAM, mayo-agosto de 1992, pp 139-140.

(33) Ricardo Córdova Macías. "El Salvador: transición política y reconversión militar", en: Gabriel Aguilera (compilador). *Reconversión Militar en América Latina*, Guatemala, FLACSO, 1994. Pg 216.

(34) Véase: "Comunicado oficial de las FPL sobre arsenal encontrado en Nicaragua", *Diario Latino*, 3 de junio de 1993. "El FMLN comunica a la Nación", *La Prensa Gráfica*, 16 de junio de 1993.

para entregar todas las armas a ONUSAL. A finales de agosto, el Dr. Ramírez Ocampo —Jefe de la Misión de Naciones Unidas—, declaró que luego de la explosión del buzón de armas en Nicaragua, el FMLN entregó otros nueve buzones en territorio nicaragüense, dos en suelo hondureño y 109 en El Salvador. Con base en estas medidas, ONUSAL declaró —por segunda vez— que se había puesto fin a la estructura militar del FMLN (35). A partir del 4 de agosto, cualquier descubrimiento de armas debe dársele un tratamiento delincencial.

2.3) El proceso de reinserción de los ex-combatientes

No podemos evaluar en tan poco espacio el Plan de Reconstrucción Nacional, pero si quiero destacar que los programas de apoyo para la reinserción de los ex-combatientes han resultado ser lentos, burocráticos y limitados en su impacto, en relación a la función que deberían de haber cumplido. El caso más evidente es el retraso en la transferencia legal de tierras a los ex-combatientes del ejército y del FMLN, lo cual se ha cumplido solo en un ocho por ciento (36).

Esta problemática es bastante seria, pues en el fondo el problema es la reinserción a la vida civil e institucional del país de quienes pasaron años viviendo de y para la violencia. Esto incluso tiene que ver con la estabilidad misma del proceso de paz. En diciembre de 1993, los desmovilizados de la fuerza armada prácticamente se tomaron la sede del Parlamento para presionar por el pago de sus indemnizaciones.

2.4) Los acuerdos relativos al tema económico-social

El Foro de Concertación Económico-Social es un novedoso mecanismo de concertación entre gobierno, empresarios y trabajadores, surgido de los Acuerdos de Paz. Novedoso en tanto que se creaba una instancia de acercamiento, diálogo y eventual entendimiento entre sectores tradicionalmente incommunicados, pero que tienen que trabajar conjuntamente en el esfuerzo productivo. No fue fácil llegar a que los tres sectores representados en el Foro se sentaran a la mesa. El sector privado se abstuvo de participar hasta el 9 de septiembre de 1992, fecha en la que se instaló formalmente el Foro.

Hasta la fecha, el único logro concreto ha sido el poder definir una agenda y metodología de trabajo. El día 18 de diciembre de 1992 fue dada a conocer públicamente la temática acordada para ser desarrollada en el Foro. El inicio de los trabajos, en las subcomisiones creadas —una de aspectos económicos y otra de cuestiones sociales—, se orienta a abordar la temática que más le interesa a cada uno de los principales actores en el Foro: la reactivación económica para el sector empresarial; y la política laboral para el sector trabajador. La agenda misma refleja una perspectiva de largo y amplio alcance.

El 17 de febrero de 1993, el sector empresarial, laboral y gobierno firmaron un "Acuerdo de Principios y Compromisos", que significó un paso adelante para generar un marco propicio para el desarrollo del trabajo del Foro de Concertación. Sin embargo, posteriormente se van a producir una serie de hechos (huelgas, despidos laborales, no ratificación

(35) "Estructura militar del FMLN finaliza: ONUSAL", *La Prensa Gráfica*, 19 de agosto de 1993.

(36) "ONUSAL culminará labor tras comicios de marzo", *La Prensa Gráfica*, 17 de enero de 1994.

de los convenios de la OIT, falta de consenso en torno al nuevo Código de Trabajo, etc.) y declaraciones que han mostrado las diferencias profundas existentes entre el sector empresarial/gobierno y el sector laboral. En la actualidad, se ha suspendido el trabajo del Foro.

2.5) El papel desempeñado por la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ)

Las negociaciones de paz generaron dos nuevas instancias de concertación. La primera de ellas, el Foro de Concertación Económico y Social, que tal y como he señalado anteriormente, tiene muy pocos logros que mostrar. Este Foro de Concertación entre los sectores empresarial, laboral y gobierno, ha llegado a un punto muerto, por la polarización existente y debido a la falta de voluntad política por buscar compromisos y respetar acuerdos.

La otra instancia es COPAZ, concebida en los Acuerdos de Nueva York "para supervisar la implementación de todos los acuerdos". Lo novedoso era que se trasladaba a la más amplia representación de la sociedad civil la responsabilidad de supervisar los Acuerdos. COPAZ ha estado integrada por el gobierno, el FMLN y todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. La composición de COPAZ llevó a un equilibrio, pues el gobierno y sus partidos de apoyo lograban la mitad de los votos, en tanto que la oposición controlaba la otra mitad, lo cual obligaba a tener que ponerse de acuerdo. Hay quienes afirman que esto fue intencional, a efectos de presionar para que se tuvieran que poner de acuerdo y que las decisiones se tomaran por consenso.

Sin tener facultades ejecutivas, COPAZ ha funcionado como un mecanismo de participación y control, si bien no de la sociedad civil, sí de los partidos políticos. El balance de lo realizado por COPAZ es en términos generales positivo, pues ha sido la instancia de la concertación política nacional. Lamentablemente, en muchas oportunidades en aras de obtener el consenso, los acuerdos logrados sacrificaban el espíritu de la intención de supervisión de la implementación de los compromisos adquiridos. El funcionamiento de COPAZ se puede criticar por varias razones. Primero, por haber generado una burocracia que de muy poco sirvió para

agilizar el cumplimiento de algunos acuerdos, y más bien reprodujo los problemas desde el nivel más alto pasándolos a las comisiones y subcomisiones que fueron creadas. Segundo, que en lugar de ser una instancia de participación de la sociedad civil, se convirtió en un feudo de la partidocracia, en donde los partidos llegaban a acuerdos en función de sus propios intereses. Tercero, se generó una dualidad en relación con el papel que debía de jugar la Asamblea Legislativa, pues antes de aprobarse una ley, ésta debía de tener el consenso de los partidos en COPAZ. Este papel de COPAZ desde luego que había sido concebido para una duración muy corta, y conforme fue pasando el tiempo, fue creciendo este malestar. La crítica de la derecha es que se ha estado violentando el ordenamiento jurídico, pues con los acuerdos de paz se le ha buscado imponer al Poder Legislativo "esquemas que fueron pactados por negociadores del Ejecutivo, sin antes consultar o recibir la venia para hacerlo". Entre tales mecanismos esta COPAZ, "que ya no tiene razón alguna para existir" pero que sigue allí, pretendiendo que cualquier ley relacionada con el proceso de paz tiene que aprobarse por consenso (37). Esto es parcialmente cierto, pues de acuerdo con la Ley de COPAZ, ésta debía ser obligatoriamente consultada en los pasos importantes relacionados con el proceso pacificador. Cuarto, a partir del acto de finalización de la "paz armada" el 15 de diciembre de 1992, se desarrolló una ofensiva declarando que COPAZ ya debería de terminarse. El Vicepresidente Merino planteó en enero de 1993, la necesidad urgente de revisar las actividades pendientes de COPAZ de acuerdo con su ley de creación y poder definir hasta cuando se justificaba su existencia (38).

El mandato de COPAZ está por concluir, en tanto que nos estamos acercando a la etapa final de implementación de los acuerdos de paz. Sin embargo, el cumplimiento de las medidas pendientes en los Acuerdos de Paz tendrá que ser responsabilidad del nuevo gobierno que surja de las elecciones de marzo de 1994. El retraso o incumplimiento de los acuerdos de paz se observan en los siguientes campos: a) seguridad pública; b) Programa de transferencia de tierras; c) recomendaciones de la Comisión de la Verdad relacionadas con las reformas al sistema judicial; y d) medidas para garantizar la reinserción de ex-combatientes.

RESUMEN

El artículo hace un balance de la transición política salvadoreña, centrándose en el proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz y las modificaciones sufridas por el sistema político entre 1992 y 1994. Asimismo se plantean algunos desafíos para la gobernabilidad democrática de El Salvador en los próximos años.

ABSTRACT

The article makes a balance of the Salvadorian political transition, dealing with the process of implementation of peace agreements and the modifications of the political system between 1992 and 1994. Therefore some challenges for the future democratic governability of El Salvador are suggested in the next pages.

(37) "Cree el señor diputado que sigue viva la momia de COPAZ", *Diario de Hoy*, 25 de marzo de 1993.

(38) "Merino sugiere agilizar cumplimiento mandado COPAZ", *Diario Latino*, 20 de enero de 1993.