

Reforma del Estado después de los Acuerdos de Paz

Negociando e implementando un acuerdo político inclusivo en El Salvador

Roberto Oswaldo López, Carolina Quinteros y
Carlos Guillermo Ramos

IPS Artículo 13

Resumen

Los Acuerdos de Paz firmados en El Salvador hace 22 años, pusieron fin al conflicto bélico interno, y establecieron las bases para un nuevo diseño institucional. Los avances de dichos acuerdos en materia del establecimiento de derechos civiles y políticos básicos han sido innegables y, pese a que persisten problemáticas relacionadas con el cumplimiento de derechos sociales, es posible afirmar que las bases para un estado democrático han sido establecidas. Para determinar qué alcances es posible esperar de los Acuerdos para la población salvadoreña a más de dos décadas de firmados, es necesario revisar en qué medida estos resolvieron las demandas de la población más afectada por la situación política, social y económica previa a la guerra. Qué tanto las necesidades de los grupos en condición de vulnerabilidad han sido tomadas en cuenta y trabajadas en la agenda de los actores políticos, y de qué manera los actores tradicionales o las nuevas élites han acogido prácticas inclusivas dentro de sus mismas estructuras. Tales factores son objeto de estudio de este trabajo.

Sobre la publicación

Este artículo es parte del proyecto de investigación colaborativa “Evitando recaídas en el conflicto a través de acuerdos políticos incluyentes y construcción de Estado, luego de conflictos armados internos”, lanzado en febrero de 2013 por una duración de dos años. El proyecto de investigación apunta a examinar las condiciones necesarias para acuerdos políticos incluyentes luego de conflictos armados prolongados. Un foco específico del mismo es sobre antiguos actores armados contestatarios al poder que se convirtieron en líderes de Estado. El proyecto busca igualmente informar a formuladores de política a nivel nacional e internacional sobre prácticas efectivas para mejorar la participación, representación y capacidad de respuesta en la construcción de Estado y mejora de la gobernabilidad en escenarios de pos guerra. Esta iniciativa es llevada a cabo en cooperación con instituciones socias en Colombia (coordinación del proyecto), Alemania (coordinación de investigación), El Salvador, Sudáfrica, Sudán del Sur, Indonesia y Nepal. Los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de la Berghof Foundation o CINEP. Para más información sobre el proyecto, por favor póngase en contacto con la coordinadora del área de investigación del proyecto, Dr. Véronique Dudouet en v.dudouet@berghof-foundation.org.

Sobre los autores

Roberto Oswaldo López posee los títulos de Profesor de Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA El Salvador) y Magister Scientiae de la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, y es profesor en los programas de Maestría en Desarrollo Territorial y Maestría en Ciencia Política, en la UCA. Ha investigado sobre violencia social y sobre procesos de integración social en Centroamérica; además, coordina procesos de formación sobre gestión territorial en la región centroamericana y es asesor de procesos de planificación con enfoque territorial en El Salvador.

Carolina Quinteros es licenciada en sociología de la Universidad José Simeón Cañas (UCA), El Salvador y Magister Scientiae de la Universidad de Costa Rica. Actualmente trabaja como profesora investigadora de la UCA y como Especialista de Diálogo Político en la Secretaría Ejecutiva del Consejo Económico y Social de El Salvador, conducida por el PNUD. Ha investigado sobre diálogo político, derechos humanos, especialmente laborales; análisis de género, movimientos sociales y Responsabilidad Social Empresarial. Asimismo, ha trabajado en el monitoreo de condiciones de trabajo en empresas transnacionales y en el movimiento global por mejores condiciones de trabajo en las empresas maquiladoras.

Carlos Guillermo Ramos tiene un Msc. en Sociología por la Universidad de Costa Rica y Lic. en Filosofía por la UCA El Salvador. Es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador desde 2009. También ha sido Coordinador Académico e investigador de FLACSO El Salvador; Director Ejecutivo del Consejo Económico y Social (CES); y Director Ejecutivo del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) y del Seminario PROCESO de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Ha realizado investigaciones y coordinado equipos de investigación a nivel nacional y centroamericano en temas de juventud, seguridad ciudadana, gobernabilidad, pobreza y exclusión social, desarrollo local y educación.

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo del International Development Research Center en Ottawa.



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

Para citar este artículo: Oswaldo López, Roberto, Carolina Quinteros & Carlos Guillermo Ramos 2015. Reforma del Estado después de los Acuerdos de Paz: Negociando e implementando un acuerdo político inclusivo en El Salvador. *Inclusive Political Settlements* Artículo 13, Abril. Berlin: Berghof Foundation.
En internet: www.berghof-foundation.org. Este artículo está disponible en inglés.

Contenido

1	Introducción.....	5
2	Antes de la guerra: Surge la protesta contra un sistema político excluyente.....	6
3	La década de los años 80: Una nueva escalada en el conflicto.....	7
4	Negociaciones bilaterales de paz.....	9
	4.1 Fases.....	10
	4.2 Agenda.....	12
5	Multiplicidad de actores y arenas paralelas de participación.....	14
	5.1 Actores internacionales.....	14
	5.2 Las arenas de participación de la sociedad civil y los partidos políticos.....	15
6	Codificación y materialización de los acuerdos: Reforma del Estado salvadoreño.....	16
	6.1 Reformas Políticas.....	17
	6.2 Reformas a los cuerpos de seguridad.....	18
	6.3 Reforma judicial y de abordaje a los derechos humanos.....	19
	6.4 La arena socioeconómica.....	20
7	Conclusiones.....	22
	Bibliografía.....	23

Acrónimos y abreviaturas

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CPDN	Comité Permanente del Debate Nacional
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
FES	Foro de Concertación Económica y Social
FIS	Fondo de Inversión Social
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
ONUSAL	Misión de Naciones Unidas en El Salvador
PC	El Partido Comunista
PCN	Partido de Conciliación Nacional

PDC	Partido Demócrata Cristiano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRN	Plan de Reconstrucción Nacional
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
RN	Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional
SC-CSJ	Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNO	Unión Nacional Opositora

1 Introducción

Los Acuerdos de Paz de 1992 derivados del proceso de negociación emprendido por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno, constituyen un hito en la historia salvadoreña en tanto que, no solo pusieron fin a 12 años de guerra civil, sino que establecieron además las bases de una reforma estructural del Estado, cuyos alcances continúan condicionando las reglas del juego, la institucionalidad y la vida política y social salvadoreña.

Han pasado 22 años de la firma de los Acuerdos y, a pesar de que lo convenido se ha cumplido sólo parcialmente y no hay avances suficientes en la superación de la pobreza y la situación de marginalidad de una buena parte de la población, el proceso de su implementación es ya el resultado maduro e institucionalizado de lo pactado. Mucho es lo que se ha escrito y estudiado sobre estos acuerdos a lo largo de estos 22 años. Sin embargo, a la luz de nuevos planteamientos en materia de acuerdos y transiciones negociadas de conflictos internos, nuevas preguntas surgen acerca del impacto de estos acuerdos y de su pertinencia para la situación política actual en El Salvador.

Uno de estos puntos clave es acerca de la inclusividad alcanzada por lo convenido. Es decir, ¿Los Acuerdos de Chapultepec logran dar acceso a los grupos afectados por el conflicto y a herramientas que les permitan participar en la gobernabilidad del país, ya sea a través de una participación directa en los procesos de toma de decisiones o a través de que sus demandas sean atendidas y puestas en la agenda?

Los actores políticos relevantes de los acuerdos y negociaciones que se mantienen aún activos en la política, especialmente las fuerzas contendientes – entendidas como los grupos armados que desafiaron la estructura desigual de poder y distribución de la riqueza en la segunda mitad del siglo XX – ¿Han logrado a través de la negociación, codificación y materialización de los acuerdos políticos, grados superiores de inclusividad a nivel interno o en relación con actores externos?

Es decir, las demandas de campesinos sin tierra, mujeres, indígenas y otros colectivos a espacios de expresión y reconocimiento de sus derechos ¿Son tomadas en cuenta en condiciones inclusivas dentro de la gran política salvadoreña o dentro de las prácticas de los partidos políticos emergentes, luego de los Acuerdos de Paz?

22 años parecen ser suficientes para analizar el proceso y sus consecuencias desde una perspectiva académica, por lo que se ha adoptado una metodología que identifica puntos clave en el proceso que permitan un análisis comparado con otros procesos emprendidos en otras partes del mundo desde hace más de dos décadas. Es decir, este trabajo presenta un estudio de caso que forma parte de un análisis comparativo de cinco casos más, que combinan acuerdos jóvenes con acuerdos maduros (entre los que ubicamos a El Salvador) resultantes de negociaciones a conflictos originados por razones étnicas, económicas y políticas.

Este análisis implica enfocarse en al menos tres puntos clave:

- ≡ Acuerdos políticos, definidos como convenios entre élites políticas tradicionales y emergentes, formalizados en leyes, normas, etc., que definen reglas del juego para las futuras participaciones políticas.
- ≡ (Re)Construcción del Estado, entendido como un proceso político de creación de instituciones relacionadas con la garantía de los derechos humanos y el estado de derecho, que proporcionen suficientemente bienes públicos a la ciudadanía; de tal forma que se establezca un estado de legalidad y legitimidad a las nuevas reglas y relaciones establecidas después de los Acuerdos.
- ≡ Gobernabilidad, definida como un conjunto de instituciones públicas y privadas que actúan en conjunto para resolver problemas sociales, políticos y económicos. La gobernabilidad se relaciona con el análisis de cómo el poder está distribuido, cómo se toman las decisiones de Estado y cómo las reglas son cumplidas. Para el caso particular de este estudio, se intenta analizar cómo las fuerzas contendientes se comportan una vez que participan o dirigen los estados.

El estudio de la forma en que esas negociaciones fueron realizadas, sus antecedentes, actores, arenas de trabajo y, más enfáticamente, sus resultados en materia de inclusividad, son el objeto de estudio de este documento.

Para ello, se ha realizado un trabajo de recopilación documental y testimonial de quienes participaron en la guerra y en la negociación de la paz, así como de análisis del proceso y reflexiones a 22 años de la firma de los acuerdos.

2 Antes de la guerra: Surge la protesta contra un sistema político excluyente

El escenario sociopolítico de la tercera década del siglo XX sentó las bases de un régimen autoritario cuyos actores protagónicos fueron el sector militar y los grupos oligárquicos de la economía agroexportadora de aquel momento (Eguizabal, 1984). El golpe de estado de 1931 y, particularmente, la represión desmedida del ejército contra levantamientos campesinos en 1932, no sólo sellaron arreglos políticos entre los grupos de poder, sino que también marcaron el ascenso del militarismo a la vida política de la nación, establecieron el ejercicio autoritario y excluyente de la gobernabilidad, e impidieron el desarrollo del sistema de partidos que comenzaba a institucionalizarse. Como consecuencia, se desarrolló un sistema de partidos que fue transformándose del monopartidismo – cuando prácticamente había un solo partido con posibilidades de acceder al poder, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) – al bipartidismo polarizante (Córdova, Ramos y Loya 2007) con dos partidos políticos antagónicos y polarizados – partido de gobierno y oposición (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA y FMLN).

Todas estas condiciones propiciarían la radicalización de un sector de la sociedad, que comenzó a organizarse desde inicios de la década de 1970 bajo modalidades político-militares. Las demandas de estas organizaciones tenían que ver con reivindicaciones políticas, sociales y económicas. A nivel económico y social, la pobreza histórica – especialmente en el campo – la falta de tierras para los campesinos, la evidente inequidad estructural en la distribución de la riqueza y la ausencia casi total de protección social para la población salvadoreña, constituían los argumentos suficientes para intentar modificar el statu quo, en el que tradicionalmente sólo una pequeña élite se había beneficiado de las riquezas del país. Asimismo, este estado de cosas se mantuvo gracias a la perpetuación de un régimen político represivo y autoritario que contaba, tal y como fue descrito líneas arriba, con pocos espacios para la disidencia, e incurría en vulneraciones sistemáticas a la libertad de expresión y el respeto a los derechos de los ciudadanos. A juicio de estas organizaciones, los grandes males de la sociedad salvadoreña tenían que ver con la desigualdad social, la concentración de la riqueza en pocas manos y la dictadura militar al servicio de la oligarquía, que había bloqueado todo intento democratizador (Argueta 2011). El Estado salvadoreño en sí mismo, era un estado excluyente de las grandes mayorías de la población, reproductor de desigualdades, inequidades y de carencias en la garantía de los derechos ciudadanos.

Artiga (2008) relata que estas organizaciones, pese a sus diferentes estrategias a seguir para provocar un cambio en la conducción del Estado¹, lograron aglutinarse en la Unión Nacional Opositora (UNO), junto con otros partidos de oposición tales como la Democracia Cristiana y, en 1972, le apostaron a la contienda electoral. A pesar de la

¹ Casi todas las organizaciones políticas militares formadas en esos años resultaron de sucesivas divisiones del Partido Comunista y como crítica a su opción electoral y a sus planteamientos respecto a los problemas fundamentales de la sociedad salvadoreña. Algunas de las organizaciones apostaron por la vía insurreccional y otras por la vía de la guerra popular prolongada. Unas tenían preferencia por el trabajo con las masas y otras, por la lucha armada directamente. Al cabo de varios años y de pugnas y pulsos internos, lograron establecerse como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que funcionó como un único frente político, militar y de masas; que sostuvo la guerra interna por más de 12 años y que finalmente, terminó negociando la paz en 1992. El FMLN de entonces está formado por cinco grandes organizaciones político-militares: El Partido Comunista (PC) fundado en 1930; las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) surgidas en 1970; El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) que aparece en 1971; las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (RN) que nacieron en 1975 y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) que surge en 1976.

bien conocida victoria de la UNO, el gobierno cometió fraude electoral e impuso un nuevo gobierno militar, lo que derivó en una escalada en la represión a la sociedad. En 1977 se efectuaron nuevas elecciones, procedidas por un nuevo fraude y el recrudecimiento de la violencia estatal hacia la población. Este nuevo acontecimiento llevó a un mayor nivel de polarización y radicalización, en tanto que la opción electoral quedaba completamente descartada dentro de las estrategias de lucha de las organizaciones político militares. A estas alturas, era evidente que los objetivos de las fuerzas contendientes eran no sólo polarizados sino irreconciliables con los de las fuerzas que detentaban el control del Estado.

Ante esta situación, El Salvador enfrentó un nuevo golpe de Estado el 15 de octubre de 1979, propinado por sectores progresistas de las Fuerzas Armadas en acuerdo con algunos sectores de la sociedad civil. Los intentos reformistas de la Junta Revolucionaria de Gobierno instaurada luego del Golpe no fueron suficientes para controlar la represión generalizada hacia la población perpetrada por el ejército, la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. La primera Junta renunció tres meses después y se instauró una segunda Junta de Gobierno, pero ni los cambios llegaban ni la represión disminuía. Era la época de auge de los “escuadrones de la muerte” que secuestraban, torturaban y asesinaban personas de las que se sospechaba, tenían alguna participación en organizaciones político militares contestatarias.

En medio de la vorágine represora, en marzo de 1980 el Arzobispo de San Salvador, Monseñor Oscar Romero, fue asesinado mientras oficiaba una misa. El magnicidio fue duramente condenado dentro y fuera del país, pero no logró modificar la correlación de fuerzas. Peor aún, fue una señal de que las vías pacíficas estaban completamente agotadas y que el gobierno, los militares y los grupos paramilitares estaban dispuestos a mantener el derramamiento de sangre a toda costa.

En síntesis, para el momento en el cual surgió el conflicto armado, El Salvador contaba con un régimen político sin la capacidad de procesar y responder a las crecientes demandas ciudadanas por pactos democratizadores, y reformas sociales y económicas. Mientras aparecían nuevos actores que contendían por el poder, y podía observarse un profundo y progresivo descrédito de la institucionalidad, especialmente la electoral, aumentó la legitimidad de los medios extralegales con formas de luchas políticas. En definitiva la serie de factores económicos y políticos descritos, posibilitaron la crisis que desembocó en el estallido del conflicto armado.

3 La década de los años 80: Una nueva escalada en el conflicto

Como menciona Artiga (2008), “el largo periodo de regímenes militares en El Salvador llegó a su fin el 15 de octubre de 1979”. Los gobiernos militares dieron inicio en El Salvador en 1930 con el Golpe de Estado a un presidente civil y la masacre a poblaciones enteras en 1932 luego de un levantamiento indígena en las zonas cafetaleras del país. A partir de ese momento, hubo varios golpes de estado, elecciones fraudulentas y periodos modernizantes²; todos enmarcados en gobiernos militares, con escasa apertura a una democratización de la política y a replantear el modelo económico desencadenante de profundas desigualdades y carencias para la gran mayoría de la población.

² Como el de la Presidencia de Coronel Oscar Osorio en donde se intentó un modelo desarrollista de industrialización y se establecieron algunas prestaciones para los trabajadores urbanos tales como seguridad social, facilidades para adquirir vivienda, reconocimiento de la libertad sindical para el sector público, entre otras medidas para este sector de la población; así como impulso a la integración centroamericana y construcción de grandes obras de infraestructura pública.

En tal contexto, surgió un movimiento de liberación derivado de la articulación de 5 organizaciones político-militares con ideología de izquierda que conformaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Para octubre de 1980 se anunció su creación y el 10 de enero de 1981 se proclamó una “ofensiva final” contra el gobierno salvadoreño y su plan de terminar con un régimen que solo había favorecido a la oligarquía. La Ofensiva no fue exitosa, y más bien profundizó el involucramiento de las fuerzas armadas propiciando una escalada del conflicto.

El conflicto armado en El Salvador tuvo varias etapas y momentos que variaron de acuerdo a la estrategia de lucha de los grupos insurgentes y la respuesta del Estado y las fuerzas armadas, influyendo también el contexto internacional y la misma correlación de fuerzas con organizaciones civiles en el país.

Los EEUU históricamente han sido tremendamente influyentes en América Latina, alentando políticamente y financiando económicamente a las fuerzas políticas de su elección, que han sido preferentemente las que han dominado los estados desde la visión de los grupos hegemónicos. Estas fuerzas, “nunca han cedido a las demandas del resto de los grupos sociales existentes, ni siquiera a aquellas que pueden catalogarse como ‘nacionalistas’, ‘democráticas’ o ‘populistas’ (como las que propusieron los gobiernos de Arévalo y Arbenz en Guatemala de 1944 a 1954, las fugaces juntas de gobierno ‘reformistas’ que han existido en El Salvador o las de los grupos que pertenecían a la llamada ‘burguesía nacional’ en Nicaragua y que siempre lucharon contra Somoza en aras de reformas económicas y políticas)” (Benítez 1989)

Adicionalmente, según Benítez (1989), Centroamérica se encontraba en un período de auge revolucionario con una revolución en marcha en la vecina Nicaragua – con contrainsurgencia montada y financiada desde los EEUU – con una guerra civil desde 1954 en la otra vecina Guatemala – con niveles de represión brutales cuya víctima principal fue la población indígena – y con movimientos sociales revolucionarios en Honduras. Cada uno de estos conflictos tenía características distintas, razón por la cual se dificultan los análisis comparados, sin embargo, en conjunto, evidencian una región altamente militarizada y conflictiva durante la década de los años 80.

Simultáneamente, esos años fueron el marco de otros procesos y transformaciones económicas, sociales y políticas entre las que se encuentran la agudización de las migraciones internas e internacionales, el agotamiento del modelo agroexportador y la recomposición de los núcleos de poder político y económico (Córdova, Ramos y Loya 2007), este último caracterizado por un cambio en las élites económicas – del sector agroexportador al de servicios financieros – y por una nueva visión de la conducción del país que requería de mayor inversión extranjera, acceso a mercados y emprender un proceso de modernización de la política exterior de El Salvador. Una guerra interna y la percepción de un país de militares y violaciones a Derechos Humanos no era una buena carta de presentación para esos nuevos negocios.

En la primera mitad de los años ochenta, la estrategia militar era catalogada como Guerra Popular Prolongada por el lado de los grupos insurgentes. Su contraparte denominaba a la confrontación como Guerra de Baja Intensidad, que combinaba ataques militares con intención de desgaste militar y político del contrincante, con medidas de democratización parcial y apertura de espacios controlados de participación para la sociedad civil, con el fin último de “quitar el agua al pez”. El resultado fue un escenario calificado de Democracia de Baja Intensidad (Torres Rivas 2007) que se caracteriza por la generación de instituciones democráticas precarias destinadas más bien, como sugiere Torres Rivas, a mantener el poder con recursos de la democracia y dosis renovadas de violencia, esta vez, ejercidas desde gobiernos civiles legítimos, en tanto fueron electos mediante procesos electorales más o menos fiables. El pilar fundamental de estas democracias sería la cohabitación entre débiles gobiernos civiles y un ejército vigoroso, lo que deriva en un débil sistema de partidos políticos y la permanencia de una cultura militar autoritaria.

Aun y cuando se conoce que el voto era obligatorio y que la población acudía a las urnas en medio de una situación atemorizante, vamos a centrarnos en analizar el escenario de las elecciones en tanto que en este tipo de democracias de baja intensidad, éstas parecen ser el cimiento de la construcción de la nueva sociedad.

Usaremos el año de 1983 como punto de partida para analizar la reforma del Estado, en tanto que los planteamientos de la nueva Constitución aprobada ese año fueron la base para los acuerdos obtenidos, y esta misma Constitución se mantiene vigente como punto de referencia para el establecimiento del Estado de Derecho. Córdova, Ramos y Loya (2007), explican: “Desde un punto de vista formal, la promulgación de la Constitución de 1983, sienta las bases para la recomposición política e institucional del país, contribuye al establecimiento progresivo de un entorno institucional favorable a la liberalización política y fundamenta nuevas bases de legitimización para el régimen político.” La Constitución de 1983 estableció o elevó a preceptos constitucionales, al menos cuatro principios de suma importancia, que enmarcaron las características del proceso de liberalización política y democratización posterior, y sentaron bases para un sistema democrático que sin ser completamente inclusivo, resultó menos excluyente que lo previo. Ellos fueron:

- ≡ La declaración que el voto sería libre, directo, igualitario y secreto (Art. 78), es decir que el ciudadano estaría en facultad de votar o no (el sufragio era obligatorio), pero en caso de hacerlo podría optar por el candidato de su predilección;
- ≡ El establecimiento del sistema de representación proporcional en la Asamblea Legislativa (Art. 79), de acuerdo a las circunscripciones electorales establecidas según la división geográfica del territorio de la República.
- ≡ El establecimiento de una segunda ronda electoral en las elecciones presidenciales, cuando ninguno de los contendientes hubiera obtenido mayoría de votos (Art. 80), lo que estableció el principio de no sustitución de la soberanía popular.

La declaración de que el sistema político es pluralista, y de que los partidos políticos serían los instrumentos exclusivos para el ejercicio de la representación de la voluntad popular en el Gobierno. Todo ello sujeto a los principios de la democracia representativa donde la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en la Constitución (Art. 85) (Córdova, R; Ramos, C y Macías 2007).

La Constitución de 1983 fue formulada por la Asamblea Constituyente elegida en el proceso electoral de 1982, que había sido convocado por la segunda Junta Revolucionaria de Gobierno. En dicha Asamblea se encontraban representaciones de partidos conservadores, entre ellos la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)³, el Partido de Conciliación Nacional (PCN)⁴ y del Partido Demócrata Cristiano (PDC)⁵.

Según los materiales publicados de esta época parecería que existía un espectro de partidos políticos muy limitado a los que ideológicamente se podrían considerar como de derecha y centro-derecha. Sin embargo, los procesos lograron consolidarse lo suficiente como para ganar credibilidad y “alejarse del fantasma del fraude”. Hasta las elecciones de 1989 se incorporaron a la contienda partidos políticos considerados de izquierda y cuyos dirigentes, habían estado en el exilio debido a la persecución política. Al parecer, los acercamientos previos a las negociaciones de paz habían comenzado a rendir frutos en materia de inclusividad de fuerzas políticas alternativas.

4 Negociaciones bilaterales de paz

Tal y como fue esbozado en el apartado anterior, el proceso de negociación emprendido a finales de la década de los años 80 entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN como fuerza contendiente, nos muestra una serie de etapas que fueron aportando elementos nuevos a la configuración definitiva de los acuerdos.

³ Algunos de los fundadores de ARENA aparecían vinculados con el financiamiento a los escuadrones de la muerte y su líder histórico, fundador y candidato a la Presidencia en 1984, aparecía en diversos debates como responsable del magnicidio de Monseñor Romero.

⁴ Partido que mantuvo la Presidencia del país con militares desde 1948, que había cometido dos grandes fraudes electorales (1972 y 1977), y al que se le había dado el golpe de Estado en 1979.

⁵ A cargo de la Segunda Junta Revolucionaria de Gobierno y responsable del gobierno en momentos de auge represivo hacia las movilizaciones populares y de los escuadrones de la muerte.

El desarrollo de las negociaciones se caracterizó por combinar momentos de tensión y desánimo, con el entusiasmo inherente a la inclusión de propuestas, en el esfuerzo genuino de reanimar el proceso y rescatar los fines de la negociación. En palabras de Álvaro de Soto⁶ el proceso presentó “varios momentos culminantes, quedando siempre un “alguito” pendiente” (De Soto 2012).

La negociación evidenció las diferentes aproximaciones de las partes a la solución del conflicto por la vía política, durante distintas fases, en las cuales fueron incorporados diversos actores políticos. En dichas fases es posible detectar un tema transversal que fue creciendo en importancia a través de los años. Como lo dice Córdova “la negociación fue posible debido a equilibrio militar de carácter estratégico existente, en el que ninguno de los dos bandos tenía la capacidad de infringir una derrota militar a su contrario. Desde el punto de vista político, esto se expresó como una crisis de hegemonía en la que los principales actores tenían capacidad de veto o habían sido efectivos en neutralizar las iniciativas de otros, pero carecían del suficiente poder para imponerse o imponer su proyecto sobre el resto de los actores políticos. Debido principalmente a la imposibilidad de una victoria militar por ninguna de las dos partes, es que el eje fundamental del conflicto de poder se traslada al escenario político” (1993, 16).

4.1 Fases

Córdova, Ramos y Loya ubican dos etapas en el proceso de negociación. La primera denominada de Diálogo sin Negociación, desde 1984 hasta la ofensiva de 1989, en la cual se efectuaban sesiones de diálogo entre las cúpulas de las fuerzas contendientes, pero no había una agenda de negociación como tal. La segunda, desde 1989, luego de la ofensiva de noviembre de ese año y hasta 1992, año en que se firman los acuerdos. El período está caracterizado por una agenda determinada con temas y plazos bien definidos, el establecimiento de mediadores y de consultas. Es este el proceso del que derivaron los Acuerdos de Paz.

Según recogen los autores, en la primera fase se realizaron al menos 6 sesiones dentro y fuera de El Salvador. En El Salvador, en 1984 las reuniones fueron en La Palma y Ayagualo (15 de octubre y 30 de noviembre, respectivamente); para 1987 en Sesori – sin representantes del FMLN – y en San Salvador, en la sede de la Nunciatura (19 de septiembre y 4-5 de octubre). En 1989 en México y San José, Costa Rica (13-15 de septiembre y 16-18 de octubre).

Estas reuniones tenían como rasgo común que eran eventos públicos y se celebraban manifestaciones populares en las afueras de los locales, de gente interesada en conocer de primera mano el proceso. Sin embargo, en ellos se plantearon básicamente temas generales, argumentos ideológicos y consideraciones jurídicas maximalistas por cada una de las partes. El FMLN demandaba la creación de un gobierno provisional de amplia participación en el cual el mismo Frente estaría integrado. El gobierno y los militares demandaban que la guerrilla depusiera las armas inmediatamente y acatará el ordenamiento jurídico vigente. Ambas posturas eran irreconciliables y, aunque el llamado a las reuniones implicaba un cambio cualitativo en la conducción de la guerra por ambas partes, no fue posible alcanzar acuerdo alguno. En realidad, en esta fase no hubo una negociación propiamente dicha. “Dicho de otra manera, el debate giraba en torno a si el sistema político era democrático o estaba en proceso de transición hacia una forma más democrática de gobierno; o si el régimen era esencialmente autoritario, cubierto con una fachada democrática debido a la realización de procesos electorales.” (Córdova, citado por Córdova, Ramos y Loya 1993).

Cada una de las partes defendía sus máximos intereses y la negociación no rindió mayores frutos, sin embargo, consiguieron otorgarle a la guerrilla una posición de fuerza beligerante y el reconocimiento político que ello conlleva.

⁶Representante del Secretario General de Naciones Unidas, el Sr. Javier Pérez de Cuéllar, en el proceso de negociación.

Sin embargo, ya en 1987 comienzan a escucharse en las reuniones voces de apoyo que provenían de otros espacios, como Esquipulas II, los grupos de Contadora y Lima, el Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN) y el recién surgido movimiento sindical y gremial que mantendría su apoyo a la solución negociada a la lucha armada.

En cualquier caso, el cambio radical se dio con la ofensiva militar emprendida por el FMLN en 1989, a partir de la cual se constató el delicado equilibrio de fuerzas que era en efecto difícil de superar por la vía militar, razón por la cual era imprescindible lograr una salida negociada. Las reuniones en este caso, sí dieron como resultado algunos consensos que perfilaron los Acuerdos de Paz; contaron con una agenda de temas a tratar y una metodología de trabajo así como con la mediación de las Naciones Unidas. El Secretario General de este organismo internacional nombró a un delegado directamente involucrado en la mediación entre el gobierno y las fuerzas contendientes, encargado de conducir el proceso (Álvaro de Soto), contando con la participación fluida de otras instancias creadas para este propósito., Sobre este punto se volverá más adelante. Sin embargo, fue un acuerdo de las partes mantener las reuniones a puerta cerrada siendo el único vocero oficial del proceso el delegado de Naciones Unidas (Martínez Peñate 2011).

Cuadro 1: Reuniones y acuerdos a lo largo del proceso de negociaciones entre el gobierno y el FMLN (abril 1990 – enero 1992)

	Fecha	Lugar	Acuerdo alcanzado
Fase 1	4 de abril de 1990	Ginebra, Suiza	Acuerdo para el inicio de las negociaciones con la mediación de las Naciones Unidas
	16-21 de mayo de 1990	Caracas, Venezuela	Agenda general y calendario del proceso de negociación (Acuerdos de Caracas)
	19-25 de junio de 1990	Oaxtepec, México	
	20-26 de julio de 1990	San José, Costa Rica	Acuerdo sobre derechos humanos
	17-22 de agosto de 1990	Costa Rica	
	13-18 de septiembre de 1990	San José, Costa Rica	
	28-31 de octubre de 1990	México D.F., México	
Fase 2	3-5 de enero de 1991	México	
	1-2 de febrero de 1991	México	
	19-20 de febrero de 1991	Costa Rica	
	21 de marzo de 1991	México D.F., México	
	4-27 de abril de 1991	México D.F., México	Acuerdo sobre reformas constitucionales o Acuerdo de México
Fase 3	14-17 de mayo de 1991	México	
	25 de mayo – 2 de junio de 1991	Caracas, Venezuela	
	16-22 de junio de 1991	Querétaro, México	

Fase 4	9-11 de julio de 1991	México D.F., México	
	16-25 de septiembre de 1991	Nueva York, EEUU	Acuerdo de Nueva York
	12-22 de octubre de 1991	México D.F., México	
	3-13 de noviembre de 1991	México D.F., México	
	25 de noviembre – 11 de diciembre de 1991	San Miguel Allende, México	
	16-31 de diciembre de 1991	Nueva York, EEUU	Acta de Nueva York I
	2-13 de enero de 1992	Nueva York, EEUU	Acta de Nueva York II
	16 de enero de 1992	México D.F., México	Firma definitiva de los acuerdos de paz

Fuente: Córdova (1993, 114)

La mesa de negociación quedó constituida de la siguiente manera:

Por el FMLN, uno o dos representantes, dirigentes de cada una de las organizaciones que integraban el Frente. Cada uno con gran poder de decisión por ser en su mayoría, integrantes de la Comandancia General.

Por el lado del gobierno, la comisión estaba formada por un destacado académico y escritor, como delegado personal del Presidente Cristiani, dos militares de alto rango del Ejército, el Canciller de la República y miembros de los principales partidos políticos representados en el gobierno y en la Asamblea Legislativa (ARENA y PDC).

En ambos casos, las comisiones fueron bastante estables y, si bien no todos estaban presentes en todas las reuniones ni firmaban todos los acuerdos parciales que se iban alcanzando, las comisiones se mantuvieron sin mayores cambios durante esta fase de negociación.

4.2 Agenda

La agenda de las negociaciones en todas sus fases fue determinada por las partes contendientes. Develó el énfasis que tenía el proceso en el cese del enfrentamiento armado y en la inclusión del FMLN a la vida política legal como un partido político, compitiendo en elecciones libres y con posibilidades reales de alcanzar cuotas de poder dentro del Estado a todo nivel (alcaldías, Asamblea Legislativa, Presidencia de la República). La inclusividad, en ese sentido, fue definida desde los sectores contendientes como una reafirmación de derechos civiles y políticos que, si bien implicaban garantizar la libertad de expresión y de participación política para toda la ciudadanía, estaba enfocada en la participación del FMLN como partido político, en condiciones que no solo la hicieran factible en el momento posterior a la firma del acuerdo, sino que permitieran su sostenibilidad, acompañadas de reformas a las Fuerzas Armadas, el órgano Judicial y otras entidades que pudieran asegurar que el respeto a las reglas de la democracia representativa fuera una realidad.

Por su parte, desde las esferas del gobierno de ese momento y de los grupos de la élite económica, la aceptación del FMLN en la democracia representativa implicaba mayor legitimidad y sobre todo, la posibilidad de mantener el modelo económico más o menos intacto, sin los riesgos de una potencial revolución que hiciera trastabillar las prerrogativas tradicionales.

Los Acuerdos fueron firmados en Ginebra y establecieron el método de trabajo para el proceso de diálogo y negociación. Estipularon el diálogo directo entre comisiones negociadoras con participación del Secretario General

o su representante, y los mecanismos adecuados y permanentes de información y consulta con partidos y organizaciones sociales.

A medida que se fue avanzando en la negociación de los acuerdos, se pudo ver el conjunto de temas que constituirían la agenda de trabajo y que quedó plasmada en los “Acuerdos de Caracas”; dicha agenda terminaría convirtiéndose en la base para los acuerdos definitivos. Como bien lo dijo Álvaro De Soto, el mediador designado de las Naciones Unidas en el proceso (2012), esta agenda terminó reflejando “la problemática salvadoreña en toda su amplitud” agrupada de la siguiente manera: fuerza armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, tema económico y social, y reformas constitucionales. La agenda fue establecida por las partes contendientes y afinada gracias a la mediación de Naciones Unidas quien marcó el orden del proceso.

La sensibilidad relacionada con los temas que fueron puestos sobre la mesa de discusión llevaron a poner en práctica modalidades y estrategias de trabajo orientadas a superar las barreras político-ideológicas de las partes negociadoras, animándoles a aceptar poco a poco la idea de finalizar la guerra aportando cuotas de sacrificio e ideas políticas innovadoras. El plan consistió en que una vez creadas las condiciones, pudieran emprenderse reformas de orden constitucional, legislativas e institucionales, propiciando los espacios para ver con claridad la mejor forma de restablecer y consolidar la democracia, garantizando las libertades y el respeto a los derechos humanos de toda la población. Como manifestó De Soto, todos ellos “conforman un andamiaje para sostener el respeto de los derechos humanos” constituyéndose estos derechos como el cimiento sobre el cual se sostuvieron los acuerdos que se implementan posteriormente.

Las reformas constitucionales, legislativas e institucionales planteadas, sumado al diseño de nuevas instituciones y el acuerdo no escrito de dejar intactas otras previamente existentes, parecen llevar marcadas en sus planteamientos la centralidad de los derechos humanos.

En este sentido, el caso salvadoreño resulta interesante en contraste con otros conflictos latinoamericanos en la medida que, a pesar de que los grupos contendientes no lograron derrocar al gobierno (como habría sucedido previamente en Nicaragua y Cuba, por ejemplo), tampoco fueron derrotados militarmente, logrando en últimas insertarse exitosamente en el juego democrático con posibilidades reales de acceso al poder. De hecho este partido, luego de haber ganado alcaldías y diputaciones en la Asamblea Legislativa durante varios años, ha alcanzado hasta la fecha dos períodos presidenciales. Para que esto sucediera, tanto la negociación y la búsqueda de arreglos políticos debieron estar enfocados en establecer las garantías plenas para el cumplimiento de los acuerdos y el respeto a los derechos civiles y políticos de los antiguos contendientes. Los cambios no fueron menores y representaron una reestructuración completa del Estado y un proceso de aprendizaje para todos los implicados.

Una vez establecida la ruta de la negociación, se procedió a lograr acuerdos políticos que sentaran las bases para un cese al fuego definitivo y luego, aquellos acuerdos que permitieran la reincorporación a la sociedad civil del FMLN y el fin del conflicto armado.

La agenda derivada de los Acuerdos estaba organizada en un proceso continuo de cumplimientos mutuos en los que una parte avanzaba en la medida que la otra iba dando cumplimiento a lo que le correspondía. El establecimiento de los plazos y de los compromisos a cumplir reflejaba, asimismo, las prioridades de los Acuerdos.

Tanto la problemática que está en el origen del conflicto, y los problemas que fueron apareciendo durante su desarrollo, como el nuevo acuerdo social requerido para alcanzar la paz, llevan a concluir que la transición exigiría acuerdos suficientemente sólidos para asegurar el tránsito de un régimen autoritario y excluyente a un sistema democrático e incluyente, capaz de adaptarse y responder a las demandas de una nueva sociedad cada vez más globalizada, interconectada y competitiva.

Sin embargo, es importante hacer ver que el principal tema de interés de las negociaciones no fue la construcción de un diálogo social; y la agenda que contenía las demandas ciudadanas sobre derechos económicos y sociales, simplemente no estaba en el mapa. La sociedad civil no estaba en la mesa de negociación y los Acuerdos de Paz se alcanzaron, fundamentalmente, por cúpulas partidarias y militares centradas en el fin del conflicto armado y en la construcción de un escenario en el cual las reivindicaciones particulares fueran conducidas por la

vía política y la democracia así legitimada. Era de esperar que los acuerdos se centraran, pues, en definir las reglas del juego. Los Acuerdos de Paz vinieron a sentar las bases de un nuevo modelo político y de ejercicio de ciudadanía o, como lo llama el PNUD (2002), “la refundación de la nación salvadoreña: una nueva institucionalidad republicana”.

Probablemente, como relata el PNUD (2002):

[...] el Acuerdo de Paz fue, en el fondo, un acuerdo político del cual no se podía esperar mucho en los campos social y económico, al menos no en el corto plazo. No obstante, el Acuerdo de Paz y la experiencia de los diez años siguientes sí guardan correspondencia con los objetivos que se fijaron las partes cuando comenzaron las negociaciones: la paz, el respeto a los derechos humanos, la democratización y la reconciliación. El Acuerdo de Paz es, en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, “un plan maestro” para alcanzar esos objetivos. La voluntad necesaria para construir con base a ese plan le corresponde a todas y todos los salvadoreños.

5 Multiplicidad de actores y arenas paralelas de participación

5.1 Actores internacionales

El apoyo de países amigos, especialmente los presidentes de América Latina y Centroamérica, fue vital para este proceso. Destacan, cronológicamente, el **Grupo Contadora**, el Grupo de Lima y las reuniones de presidentes centroamericanos denominadas Esquipulas I y II.

El primero consiste en el grupo de países interesados en la paz en Centroamérica convocados en 1983 a una reunión en la isla Contadora en Panamá. Estaba conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Este grupo fue reunido gracias a las gestiones del Primer Ministro sueco Olof Palme y tres premios Nobel: Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles y Alva Myrdal. En sus primeros encuentros se elaboró un documento que luego fue ratificado por los países centroamericanos en el que expresan la voluntad de promover la democratización y terminar los conflictos armados, bajo los términos del Derecho Internacional.

En septiembre de 1984 presentan el Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica, con un listado de compromisos para la consecución de la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica en la región. Dicho documento fue avalado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Asamblea General y otros organismos internacionales. Posteriormente, a este esfuerzo se unieron los presidentes de Perú, Argentina, Brasil, y Uruguay, quienes anunciaron la creación del Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima. Ambos grupos de países juntos fueron conocidos como el Grupo de los Ocho.

Los acuerdos de Contadora fueron luego retomados por los presidentes centroamericanos en las reuniones de **Esquipulas I** en mayo de 1986 y **Esquipulas II** en 1987. En todas estas instancias, el llamado a la solución negociada era constante y contribuyó a generar un ambiente y condiciones propicias para alcanzar estos resultados.

Naciones Unidas, como se ha mencionado, fue uno de los actores clave en la resolución del conflicto armado en El Salvador. El equipo del **Secretario General de Naciones Unidas** logró establecer una mediación efectiva, moderó los encuentros, llevó agenda, se encargó de buscar apoyos externos e internos, dibujó nuevas instituciones, supervisó el cumplimiento de los acuerdos y revisó los resultados en general. De esta instancia se derivan otras que tuvieron roles importantes en el seguimiento de los acuerdos tales como **ONUSAL**, la Misión de

Naciones Unidas en El Salvador que actuaba como ente verificador de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación. Estaba formado por cuatro divisiones que se encargaban de verificar determinados temas de los Acuerdos. Éstas eran: Militar, Policial, Electoral y Derechos Humanos. En total formaron un cuerpo de más de mil personas que se mantuvieron en el país por cerca de tres años, desde 1991.

5.2 Las arenas de participación de la sociedad civil y los partidos políticos

La sociedad civil, ya sea bajo la forma de demostraciones espontáneas alrededor de los lugares sede de las negociaciones, o ya sea bajo organizaciones o coaliciones ciudadanas que entraron en las etapas más avanzadas de las conversaciones para apoyar las discusiones, funcionaban como apoyos para las agendas de inclusión de los contendientes frente al gobierno de El Salvador, las Fuerzas Armadas y la comunidad internacional. En esta participación veían la posibilidad de que con los Acuerdos de Paz algunos cambios se pudieran hacer en favor de las demandas sociales y económicas de la población. Sin embargo, tal y como fue esbozado previamente, los temas sociales y económicos que originalmente se plantearon como las razones para la búsqueda del cambio social, quedaron relegados de la discusión, en la medida que las negociaciones avanzaban y acotaban sus agendas.

El Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN) nace en 1988, luego que la iglesia católica convocara una reunión amplia para discutir la necesidad de una salida negociada al conflicto armado. Estaba conformado por 83 diversas instancias de la sociedad civil tales como universidades, organizaciones laborales, sindicales, cooperativas, de derechos humanos, indígenas, mujeres, iglesias, y gremios de pequeñas y medianas empresas. Su misión era impulsar la solución negociada al conflicto e incidir en los Acuerdos de Paz, desde el escenario de la sociedad civil y personalidades de la vida política salvadoreña. En ese sentido, además de marchas y conferencias en el país, se reunieron con las comisiones de negociación de las partes, especialmente del FMLN a fin de que los temas de interés de esta instancia fueran tomados en cuenta en las negociaciones.

El CPDN se reunió algunas veces con la comisión de negociación por parte del FMLN para conocer y analizar los resultados de las negociaciones. Sin embargo, las negociaciones eran básicamente entre élites del Gobierno y el FMLN, y la sociedad civil no participaba en la mesa de negociación. Su aporte al proceso de pacificación, según Ramos (Citado por Córdova, Ramos y Loya) “fue definido por su calidad de fuerzas de presión y promoción de la solución política, y no por ser actores deliberantes”. Otro autor (Martínez 2011) dice que “[...] las organizaciones populares fueron agentes de presión para humanizar el conflicto armado y para que la oligarquía flexibilizara posiciones en el desarrollo de las negociaciones entre el FMLN y el Gobierno de El Salvador”. El FMLN se reunía también con representantes del Arzobispado de San Salvador para mantenerles informados del proceso.

Intergremial fue otra instancia creada en 1990 por una coalición de sindicatos y organizaciones campesinas, para favorecer la participación de la sociedad civil e intentar incidir desde fuera de la mesa de negociación. Tampoco se incorporó a las mesas de discusión y un tiempo después, los conflictos internos terminaron quebrándola; sin embargo, junto al CPDN evidenció el apoyo popular al diálogo y la negociación del conflicto. Uno de los firmantes de los Acuerdos de Paz, entrevistado por Martínez Peñate (2011) sostiene que las organizaciones de la Intergremial y el CPDN, así como los partidos políticos, eran consultados de manera informal, pero al final eran las dos partes beligerantes quienes tomaban las decisiones. Por su parte, un representante sindical comentó en esas mismas entrevistas que el hecho que los sectores sociales hubieran sido marginados de las decisiones dio como resultado que “todo lo que tenía que ver con la parte económica y social qued[ara] prácticamente olvidada.”

Otra iniciativa emprendida para incidir en la negociación desde los partidos políticos fue la **Interpartidaria**. Ésta fue creada por cinco partidos políticos con presencia en la Asamblea Legislativa, en el mismo período de

tiempo de la Intergremial, para servir de enlace entre los partidos políticos y la mesa de negociación. El gobierno se reunía con los partidos políticos al final de las jornadas de negociación para informarles del avance en el proceso.

Este espacio, posibilitaba aprobar ágilmente los resultados parciales de las negociaciones que requerían de aprobaciones legislativas. Fue especialmente útil para la aprobación de reformas constitucionales resultantes de los acuerdos de la negociación aún horas antes que terminara el mandato de esa legislatura, sobre temas electorales, de derechos humanos y sobre la aplicación de justicia. Esta celeridad implicaba, además, otra negociación paralela ya que los partidos tenían sus propias exigencias hacia la mesa. Una de las más importantes fue elevar el número de diputados de 60 a 84 a cambio de la aprobación de las reformas constitucionales. Con este incremento, como lo reconoce un miembro de la Interpartidaria, entrevistado por Martínez Peñate, “cometimos un error... porque el incremento era sólo numérico, situación que no favoreció al interior de la Asamblea Legislativa ni benefició a la población”.

Finalmente, encontramos a la **Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)**, que fue creada por instancias de la ONU para recuperar el dinamismo de la negociación, tras la participación directa del Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar en 1991. Fue este funcionario quien convocó personalmente a las partes beligerantes y les propuso crear esta instancia como supervisora de los acuerdos alcanzados. Así, la COPAZ se estableció como un organismo de control del proceso de cambios y como un ente de consulta obligatoria para las partes. Se le dieron, además, facultades para preparar anteproyectos legislativos.

Su instalación se dio el 11 de octubre de ese año y en ella participaban: dos representantes del Gobierno – incluido un miembro de las Fuerzas Armadas – dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa; el Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL, en calidad de observadores.

Esta comisión revisó y propuso temas relativos a la formación de las nuevas Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil, el nuevo Código Electoral, y el anteproyecto de ley para la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos. COPAZ también convocaría al Foro de Concertación Económica y Social (FES).

Posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, COPAZ fue uno de los mecanismos de verificación de cumplimiento de los acuerdos, al igual que la Comisión de la Verdad, la misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y la Comisión Ad hoc. Cada una de ellas tenía una función determinada. COPAZ era un ente supervisor del cumplimiento y ONUSAL era el ente verificador de todos los acuerdos.

6 Codificación y materialización de los acuerdos: Reforma del Estado salvadoreño

Los Acuerdos de Paz implicaron reformas constitucionales, legislativas e institucionales, y la creación de nuevas instituciones (como la Policía Nacional Civil, el Organismo de Inteligencia del Estado, el Tribunal Supremo Electoral, y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos). Asimismo, se establecieron entidades y mecanismos provisionales, con la participación de agencias externas y actores de la sociedad civil, para verificar la implementación de los compromisos de los partidos, y para dar seguimiento a asuntos pendientes y sin resolver en los Acuerdos de Paz (ejemplos de estas entidades son: la Comisión de la Verdad, la Comisión Ad hoc, COPAZ y el Foro de Concertación Económico y Social). Esta sección aborda las principales áreas temáticas de las reformas codificadas en los Acuerdos de Paz y en las disposiciones Constitucionales, empezando por el sistema de partidos políticos, seguido por la seguridad nacional, el sector de justicia y derechos humanos, y el sistema socioeconómico.

6.1 Reformas Políticas

En lo que se refiere al sistema electoral, hay que acotar que estos fueron parte integrante de los Acuerdos y los cambios suscitados que estaban destinados a garantizar la plena incursión del FMLN en el mundo político legal del país. Estos cambios incluyeron la reforma del registro electoral, donde los partidos políticos, legalmente inscritos, serían los vigilantes de su elaboración, organización, publicación y actualización; el cambio de un Consejo Central de Elecciones por un Tribunal Supremo Electoral (TSE) como máxima autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral, y cuya composición sería definida de tal manera que los partidos pudieran establecer un control cruzado mutuo sobre los asuntos electorales. Otros asuntos relacionados estarían regulados por un nuevo Código Electoral, elaborado con base en las recomendaciones de la COPAZ (donde los partidos políticos participaban).

El sistema de partidos políticos experimentó una de sus mayores transformaciones en tanto que al FMLN le fueron reconocidas cuotas de poder importantes para controlar el sistema político en su conjunto, especialmente el mismo proceso electoral y la selección de funcionarios de segundo grado.

Los aspectos más concretos de la reforma al sistema político serían plasmados en un Código Electoral a ser elaborado por el Consejo Central de Elecciones y revisado por una comisión especial a ser definida por la Comisión para Consolidación de la Paz (COPAZ).

Dentro de los Acuerdos destacan condiciones a la participación política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Estos incluían: Garantías a la reincorporación de los combatientes en un marco de plena legalidad a la vida política, civil e institucional del país, con pleno respeto a sus derechos políticos y civiles; libertad a los presos políticos y garantías al regreso de los exiliados por razones del conflicto; autorización para medios de comunicación; derecho a la participación política plena del FMLN sin más restricciones que las del nuevo marco jurídico establecido en los Acuerdos; legalización del FMLN como partido político con todas las garantías correspondientes para realizar proselitismo, instalación de infraestructura, libre ejercicio de reunión, movilización para dirigentes y activistas; libertad de colocar campos pagados; participación de los miembros del FMLN en la COPAZ; y medidas de seguridad a los miembros y dirigentes que lo requiriesen. Se estableció asimismo, un proceso para desmontar la estructura militar insurgente, todo ello bajo la supervisión de las Naciones Unidas.

Es decir, los acuerdos dieron apertura a un escenario de posibilidades de inclusión de una de las fuerzas políticas y militares contendientes que resultó, a corto plazo, sumamente efectivo para la ampliación del espectro político en el país y un avance en el cumplimiento de derechos civiles y políticos. Una importante fuerza política y militar que había sido una amenaza real al poder de las élites políticas y económicas del país, ahora aceptaba las reglas del juego de la democracia representativa y se incorporaba a la vida civil.

Ello significa que las fuerzas insurgentes que operaban al margen del poder formal, ahora contaban con una forma concreta de incidencia en el rumbo del Estado ya fuese a través de la participación directa en el control del sistema de elecciones para la Presidencia de la República, Asamblea Legislativa y alcaldías municipales, (además de participar en ellas mismas como una opción legítima y con posibilidades reales de ser electa); pero también tenía una forma de participar en la elección (e indirectamente control) de funcionarios a cargo de otros poderes del Estado, como la Corte Suprema de Justicia, y de otras oficinas responsables de la contraloría estatal, tales como la Corte de Cuentas, que es la oficina responsable de velar por el uso correcto de los fondos públicos; la Fiscalía General de la República (que en El Salvador posee el monopolio de la acción penal, es decir, el Fiscal decide en última instancia a quién se procesará judicialmente por la comisión de actos delictivos, incluidos los delitos de corrupción); así como los jefes del Ministerio Público (Procuraduría de la República y Procuraduría de los Derechos Humanos).

Según Artiga (2008), las reformas establecidas en la constitución de 1983 y sus reformas en 1991, le dieron prioridad a los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y las elecciones como parte de la nueva institucionalidad democrática. Por su parte, los Acuerdos eliminaron la exclusión de ciertas tendencias políticas (como el Partido Comunista y otras expresiones políticas críticas al modelo económico salvadoreño), la persecución política, la

restricción de los derechos civiles y la tentación de tomar el poder por las armas, centrando en el juego democrático la canalización de los conflictos políticos.

Sin embargo, la forma de negociación limitó la participación ciudadana y la posibilidad de rendición de cuentas de los mismos partidos. Ambas, serían las demandas de la ciudadanía a la segunda década del siglo XXI, para una nueva reforma de los pilares de la democracia salvadoreña. Es decir, la eliminación de la exclusión política de las fuerzas contendientes, no corrió paralela a la eliminación de la exclusión de la participación ciudadana en el monitoreo de las acciones de los gobernantes y la toma de decisiones sobre temas públicos.

6.2 Reformas a los cuerpos de seguridad

Entre los cambios más significativos se cuentan la subordinación al poder civil, la redefinición de la justicia militar – asegurando que sólo sean sometidos a ella aquellos casos que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar – una depuración ejecutada desde lineamientos de la Comisión ad hoc y con una evaluación de todos sus miembros; reducción de las filas de efectivos y readecuación de la doctrina militar con base en los resultados de los acuerdos y de las reformas constitucionales. Asimismo se modificó también su sistema educativo, con base en los Acuerdos de Paz y los militares de alto rango involucrados en la dirección del ejército serían llamados a retiro con una jugosa indemnización correspondiente. Adicionalmente, la Comisión de la Verdad y la Comisión Ad Hoc investigarían los hechos de violaciones a derechos humanos ocurridas durante la guerra y recomendarían acciones para quienes resultara involucrados.

La Comisión de la Verdad, creada para operar después de celebrados los acuerdos de paz, era responsable de establecer bases para superar la impunidad en las violaciones a los derechos humanos. Su misión era investigar los hechos de violencia ocurridos desde 1980 y establecer criterios para depurar y reducir las Fuerzas Armadas, respectivamente. Fue creada durante el Acuerdo de México y en los documentos de Chapultepec, se le asignó el trabajo de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente donde estuviera comprometido el respeto a los derechos humanos.

La Comisión Ah Hoc también fue creada en el Acuerdo de México y ratificada en los Acuerdos de Chapultepec. Su misión era revisar la estructura y el funcionamiento de la Fuerza Armada y hacer recomendaciones de depuración y reducción.

Tanto la Comisión de la Verdad como la Comisión Ah Hoc tuvieron resultados mixtos, según Córdova, Ramos y Loya. Por un lado, muchas de las propuestas de recomendaciones de reformas constitucionales, fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa; y los códigos penal, procesal penal, y la ley penitenciaria, recogieron las recomendaciones y compromisos de en correspondencia con los Acuerdos. Sin embargo, no lograron aprobar los suficientes cambios para eliminar la impunidad en la aplicación de la justicia.

Los cuerpos de seguridad también fueron reestructurados de manera importante. Por un lado, se acordó la disolución de la Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda; instancias acusadas de reiteradas violaciones a los derechos humanos y muy temidas por la población civil. Pero, por otro, fue decidida la creación de una Policía Nacional Civil y una nueva doctrina de seguridad pública que incluía, entre otras cosas, el principio del servicio del Estado a la ciudadanía con sujeción a la autoridad civil. Esta PNC se maneja con un Consejo Académico conformado por civiles y un cuerpo docente sin predominio de una tendencia política. Asimismo, incluye algunos principios modernizantes tales como especial consideración al reclutamiento de mujeres⁷, y una formación

⁷ A pesar de que no se estipularon cuotas específicas, los Acuerdos de Paz establecieron que “se deberá dar consideración especial al reclutamiento de mujeres” en la PNC. En las primeras promociones, había 3 mujeres y 30 hombres en el nivel superior; 8 mujeres y 65 hombres en el nivel ejecutivo; y 11 mujeres y 260 hombres en el nivel básico. Veinte años después, las mujeres representan el 8.5% de más de 20,500 oficiales (PNC 2011). A pesar de que ha sido un proceso lento, ha habido un avance en la incorporación de mujeres a este cuerpo de seguridad.

profesional con énfasis en la preeminencia de la dignidad humana, los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y el sometimiento de dichos cuerpos a las autoridades constitucionales. Los antiguos militantes del FMLN ingresaron a la PNC mediante cuotas equitativas a las de los militares conciliadas en los Acuerdos de Paz.

Otro cambio relevante fue que el Organismo de Inteligencia del Estado, se transformara en un organismo independiente de la Fuerza Armada bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República.

La reforma del ejército y la creación de la Policía Nacional Civil implicaron de suyo un cambio no sólo en la institucionalidad del país sino en la concepción misma de la seguridad nacional y ciudadana. Previamente, garantizar la seguridad ciudadana y nacional era entendida como una prerrogativa del ejército. Actualmente, la seguridad ciudadana es entendida como una función de un gobierno no militar, manejada desde autoridades civiles y con una policía civil. Los militares, en caso de intervenir en esta materia, lo hacen a solicitud y bajo la dirección de las autoridades no militares, declinando parte de las muchas prerrogativas de poder que mantuvieron en períodos de gobierno militares y durante la guerra.

6.3 Reforma judicial y de abordaje a los derechos humanos

El sistema judicial fue sujeto a otra serie importante de reformas en el marco de los Acuerdos de Paz. Ello incluyó una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y un nueva forma de elección de los magistrados de todas las salas, una asignación anual de una cuota del presupuesto del Estado no inferior al 6%, y la forma de elección de los funcionarios de segundo grado: Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, se redefinió la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, para asegurar su independencia.

Finalmente, la reforma en el órgano judicial enmarca otra de las grandes transformaciones de la posguerra al fortalecer instancias que garantizan el Estado de Derecho y la vigencia de los Derechos Humanos. Ciertamente, mucho hacía falta en 1992 para garantizar la plena independencia del aparato judicial de los otros poderes del Estado, especialmente de los partidos políticos que dominan la Asamblea Legislativa y la elección de funcionarios de segundo grado bajo criterios de cuotas partidarias; sin embargo, las bases de este andamiaje se establecieron con potencial para desarrollarse en los años por venir, como parece estar sucediendo en estos días, especialmente a partir de 2009, luego de varias resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SC-CSJ) que cuestionaron radicalmente el control de los partidos políticos sobre el Estado.

Los Magistrados de esta sala, elegidos en 2009, fallaron en favor de reformar uno de los pilares fundamentales en las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa permitiendo que la ciudadanía votara por el candidato de su predilección (permitiendo un control vertical del votante sobre el diputado). Asimismo, votaron en favor de la despartidización en la elección de funcionarios de segundo nivel a cargo de las oficinas contraloras del Estado (Fiscalía General de la República y Corte de Cuentas) y el Ministerio Público; e incluso se pronunciaron por el respeto a los Acuerdos de Paz en términos del mantenimiento del control civil del Ministerio de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil; entre varios otros fallos interesantes respecto a abusos de poder por parte del órgano ejecutivo y legislativo, como impuestos inconstitucionales o despidos de personal de manera injustificada (incluidos despidos a víctimas de acoso sexual).

Dichas acciones no fueron recibidas con beneplácito por la Asamblea Legislativa ni el Presidente de la República, quienes se negaron a acatar los fallos e intentaron de diversas maneras desarticular la SC-CSJ. Esto generó, desde 2011, una ola de apoyo popular a los Magistrados y diversas manifestaciones de la ciudadanía en favor de los fallos de la Sala. Finalmente, tras el creciente respaldo a los magistrados, tanto la Asamblea como la Presidencia han debido ceder y aceptar las resoluciones, con lo que el escenario político partidario salvadoreño ha dado el salto de calidad más interesante desde los Acuerdos de Paz, ya que introduce variables democráticas que no se aplicaban en el caso salvadoreño, tales como la separación de poderes, la independencia de los funcionarios de las oficinas contraloras y la posibilidad del voto por candidato y no por partido para diputados de la Asamblea

Legislativa. Todo ello, implica en el fondo, restar poderes a las élites de los partidos firmantes de los Acuerdos de Paz y abrirla a un mayor control ciudadano.

En cuanto al sistema judicial, se generaron cambios para permitir un mejor acceso a la justicia por parte de la ciudadanía y un mayor nivel de respeto a los derechos humanos. Entre los cambios concretos estaba la creación de un nuevo Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). La modificación del antiguo CNJ tenía como objetivo garantizar su independencia de los Órganos del Estado y de los partidos políticos. Éste estaría integrado por jueces pero también por otros sectores de la sociedad, vinculados a la administración de la justicia. El nuevo CNJ, según su página web, tiene dentro de sus funciones la organización y el funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial. Especialmente, los Acuerdos buscaban que el ingreso a la carrera judicial se realizara a través de mecanismos más objetivos de selección del personal, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de las personas seleccionadas.

Otros organismos creados fueron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuya misión era promover los derechos humanos y velar por que fuesen respetados; y la ya mencionada Escuela de capacitación judicial, para asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

6.4 La arena socioeconómica

En el tema económico y social, crucial para satisfacer las demandas de la población, los acuerdos sostienen que “la reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país”, y se incluyeron unos compromisos mínimos en este tema.

Estos compromisos mínimos fueron:

- ≡ Programas de reinserción a la vida civil y productiva, y programas de transferencia de tierras a ex combatientes, ex soldados y a pobladores de las zonas ex conflictivas.
- ≡ Elaboración de un Código Agrario donde se legalizara la tenencia de predios e inmuebles en las zonas de conflicto.
- ≡ El establecimiento de programas de crédito, capacitación y asistencia técnica, así como medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural.
- ≡ La búsqueda de cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades.
- ≡ La creación del Foro de Concertación Económica y Social (FES) para seguir discutiendo los temas pendientes.
- ≡ La elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional.

Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para lograr inclusión al desarrollo de los sectores más vulnerables de la población salvadoreña. De hecho, el sistema productivo-económico, generador de grandes desigualdades, exclusión y pobreza, no fue alterado en la mesa del debate. Las agendas se centraron en reformas políticas que permitieran el ingreso con garantías totales (respeto a derechos humanos, no persecución política y cuotas de poder) del FMLN al ejercicio de la democracia. Los temas económicos y sociales se relegaron al Foro de Concertación Económica y Social – que funcionaría luego de los Acuerdos de Paz – pero sin los apoyos políticos necesarios que le permitieran alcanzar acuerdos relevantes.

De hecho, según la agrupación de temas que realizan Córdova, Ramos y Loya; solamente el 12.7% de los Acuerdos se refieren al tema económico y social, mientras que los relativos a la desmilitarización de la sociedad y el Estado concentra el 68.6% del total, y la dimensión de la institucionalidad estatal y el sistema político-electoral, el 18.6%

Los temas relativos a la estructura social y económica, o los asuntos que pretendían dar respuestas al problema de la propiedad de la tierra y los ajustes estructurales fueron delegados al ya mencionado Foro de Concertación Económica y Social (FES).

Éste estaba formado por representantes de los sindicatos y organizaciones campesinas, el gobierno y representantes de las cámaras empresariales más importantes de país y comenzó a operar luego de finalizados los Acuerdos. El FES fue un intento de involucrar a diferentes actores en las propuestas de las políticas económicas y sociales que no fueron abordadas por los Acuerdos de Paz.

Los temas de trabajo para el FES propuestos en los documentos de los Acuerdos de Paz fueron: distribuir las tierras en zonas conflictivas entre los ex combatientes desmovilizados; distribuir entre pequeños agricultores que carecían de terrenos cultivables las tierras que excedieran las 245 hectáreas, así como entregar a campesinos aquellas que fueran propiedad del Estado y que no constituían una reserva natural; crear mecanismos efectivos para proteger al consumidor; y promover el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas.

En principio, sus metas eran ambiciosas pero, poco a poco, la realidad política del momento acotó las expectativas a reformas del Código de Trabajo, especialmente en lo relativo a la libertad de organización sindical para los trabajadores del sector privado. El FES mostró las limitaciones del diálogo político en la etapa inmediatamente posterior al conflicto armado.

El FES, sin embargo, no logró institucionalizarse y pese a haber obtenido algunas victorias en materia de derechos laborales – especialmente respecto a la libertad de asociación – materializadas en una reforma al Código de Trabajo, no fue exitoso en instaurar un mecanismo permanente de diálogo social.

Los programas de reinserción de los desplazados de la guerra, así como para combatientes del FMLN, miembros de las Fuerzas Armadas e inclusive miembros de los cuerpos de seguridad que serían disueltos; tuvieron una implementación accidentada, y fueron realizados bajo el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según PNUD (2011), el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), contemplado en el Acuerdo de Paz, mediante el cual se otorgarían tierras del Estado a título personal a excombatientes del FMLN y desmovilizados de la Fuerza Armada, presentó muchas dificultades para su implementación. Por un lado, las listas de beneficiarios presentados por el FMLN y la Fuerza Armada no siempre correspondían con las cifras reales; adicionalmente, algunos beneficiarios no tenían mucho interés en dedicarse a la agricultura, la escrituración de las compras era complicada por la ausencia de títulos de propiedad válidos, la existencia de cuellos de botella burocráticos e incluso la falta de recursos para pagarle a todos los dueños originales de la tierra. Pese a las dificultades, tres años después de iniciado el PPT ya se había cubierto al 95% de la meta.

Adicional al PPT se ejecutaron proyectos habitacionales, programas de capacitación agrícola y técnica, crédito para labores agrícolas y de pequeñas empresas, e incluso posibilidades de acceso a la educación universitaria. Todo ello, si bien contribuyó a aliviar la situación de los ex-combatientes “no fue suficiente para abarcar a otros sectores pobres de la población debido a la insuficiencia de recursos financieros por parte del estado. No obstante, antes del final de la guerra se había creado ya el Fondo de Inversión Social (FIS), organismo del estado salvadoreño que canalizó fondos de la banca multilateral hacia aquellos grupos menos favorecidos en la forma de proyectos en las áreas de salud, educación e infraestructura” (PNUD 2002). El FIS originalmente se planteó como “...un fondo de compensación por los costos sociales derivados de la política económica de ajuste estructural que impulsaba el gobierno” (PNUD 2002).

Finalmente, como relata el PNUD, se avanzó con el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) y el establecimiento de una Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) como ente rector. Su misión era “...promover el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los ex combatientes de ambas Partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada” (PNUD 2002).

Esta implementación tampoco estuvo exenta de dificultades ya que el gobierno dejaba fuera de sus tareas al FMLN, sus organizaciones de base y a las ONG. Pese a ello, el plan se realizó, especialmente en lo concerniente a la reconstrucción de la infraestructura.

7 Conclusiones

Los Acuerdos de Paz de 1992 marcaron un punto de inflexión en la historia política salvadoreña con una reestructuración a fondo del sistema político, militar y judicial. A la fecha, no ha habido ningún otro acuerdo, política pública o contrato nacional de tan amplio espectro como el firmado entre el FMLN y el gobierno de El Salvador de entonces; ni ningún otro ha logrado los niveles de consenso entre las élites y la ciudadanía.

Sin embargo, firmarlos no fue un proceso sencillo. Los documentos finales reúnen un grupo de acuerdos parciales⁸ trabajados a lo largo de casi tres años, con la mediación de las Naciones Unidas y la participación directa de los más altos poderes de decisión dentro de cada una de las Partes. Las negociaciones, además, fueron precedidas por tres años de diálogo y acercamiento; así como de movimientos políticos y militares que optaron inicialmente por una solución militar del conflicto armado, para, una vez agotada esta posibilidad, empujar un balance de poderes que permitiera sentarse en la mesa con fuerza y lograr un Acuerdo sin vencedores ni vencidos.

Los Acuerdos abarcan reformas destacadas que lograron un cese al fuego y el desarme de los grupos insurgentes; pero que también brindaron condiciones favorables para la construcción de un Estado de Derecho con la suficiente legitimidad, así como el fortalecimiento de la democracia representativa, la preeminencia del poder civil sobre el militar, el respeto a los derechos humanos – en especial los civiles y políticos – y el fortalecimiento de la cultura democrática.

Nada de ello es poco y algunos autores califican a estos acuerdos casi como fundacionales de la democracia en El Salvador (Córdova, Ramos y Loya 2007). Sin embargo, los alcances del Acuerdo en términos de la superación de los problemas estructurales y las demandas ciudadanas de una mayor equidad en el disfrute de la herencia social, la superación de la pobreza y el desarrollo de los grupos en condición de vulnerabilidad, fueron bastante limitados y prácticamente lo que de ello contenían los Acuerdos se utilizó para la reinserción de los combatientes y, en menor medida, para la atención a desplazados.

En otras palabras, sin negar que el respeto a los derechos humanos y el mejor acceso a la justicia beneficia a toda la ciudadanía, la inclusividad política se alcanzó fundamentalmente para la fuerza contendiente (FMLN, que logró verse como un partido político con posibilidades reales de acceder al poder del Estado por medio de elecciones) y para los excombatientes.

Adicionalmente, en el transcurso de los años se evidencian falencias en el sistema político que inciden negativamente en el mejoramiento de la democracia salvadoreña. Parte de esos problemas encuentran su fuente en los Acuerdos mismos que otorgaron grandes poderes a los partidos políticos. Entre ellos destacan los pocos controles y rendiciones de cuentas exigidas a los partidos y que posibilitan abusos de poder, usos excesivos del fuero y la discrecionalidad extrema, especialmente en la Asamblea Legislativa; entre otros⁹.

A la luz de estos déficits es preciso revisar los acuerdos y las instituciones surgidas de los mismos en clave de optimizar la democracia, mejorar los controles y rendiciones de cuentas entre órganos del Estado y hacia la ciudadanía; así como desde los partidos políticos, e incrementar la participación de personas no vinculadas a los

⁸ El Acuerdo de Paz de Chapultepec en 1992, es la suma del Acuerdo de Ginebra, Agenda de Caracas y el Acuerdo sobre Derechos Humanos (todos de 1990); así como los acuerdos de México, Nueva York y el Acta de Nueva York (los tres en 1991).

⁹ Hasta el 2013, y no sin presiones, los partidos políticos avalaron su inclusión dentro de la Ley contra el lavado de bienes y activos y, a la fecha, no han ratificado regulaciones a los fondos y donaciones que reciben ni medidas que aseguren la transparencia en el manejo de sus dineros.

partidos en instituciones contraloras (no sólo de fondos como la Corte de Cuentas, sino de procesos de la democracia como el TSE).

Zamora (1998), indica que los Acuerdos iniciaron una “redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas [...] quitándoselas a los militares y transfiriéndolas al sistema de partidos políticos[...]. [T]omaron a los partidos políticos tal y como se encontraban, sin someterlos a ninguna modificación, a no ser la de conferirles una cuota mayor de poder y responsabilidad. Ello no podría quedar sin consecuencias y la principal ha sido que la [brecha] entre la realidad y los partidos se ha agrandado, generando las consiguientes tensiones críticas. En los últimos años el país ha modificado de manera importante su vida política, pero los partidos, que han sido actores de estas transformaciones, no las han interiorizado en el sentido de revisar sus supuestos de operación, sus estructuras legales y sus modos de operación, para adaptarse a las nuevas realidades.” (Zamora 1998, 318).

Las reformas en temas económicos y sociales, siguen, sin embargo, en el limbo. Mucho hace falta para superar los problemas que genera la exclusión y las desigualdades en el país. Para ello, además de las reformas políticas que desincentiven el uso de los bienes del Estado como patrimonio de los partidos políticos y de las nuevas élites; se requiere del fortalecimiento de la ciudadanía demandante y activa en el reconocimiento de sus derechos no solo civiles y políticos, sino económicos, sociales y culturales.

El Estado con una ciudadanía crítica, participativa y responsable está, pues, por construirse. Los Acuerdos de Paz han generado posibilidades que este trabajo inicie pero hace falta revisarlos y ajustarlos al correr de los años.

Bibliografía

- Alvarez, Alberto Martín** 2010. From Revolutionary War to Democratic Revolution: The Farabundo Martí National Liberation Front in El Salvador. *Berghof Transition Series 9*, Berlin: Berghof Foundation.
- Argueta, Ricardo** 2011. La guerra civil en El Salvador (1881-1992), en: *El Salvador: Historia Mínima*. San Salvador: Secretaría de la Cultura de la República de El Salvador.
- Artiga, Álvaro** 2008. Reforma Política en El Salvador. *Serie Doctrina Jurídica*, 418. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Benítez Manaut, Raúl** 1989. La teoría militar y la guerra civil en El Salvador. San Salvador: UCA.
- Córdova, Ricardo** 1993. El Salvador: Las negociaciones de paz y los retos de la posguerra. San Salvador: Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA).
- Córdova, Ricardo, Carlos G. Ramos, & Nayelly Loya** 2007. La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004), en: Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos & Adrián Zapata (eds.). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Ottawa: International Development Research Centre.
- De Soto, Álvaro** 2012. Chapultepec +20. Reflexiones con beneficio de inventario. *El Faro*, 30 January 2012. En línea en www.especiales.elfaro.net/es/lapaz/ensayos/7407/ (fecha de consulta 24 de abril del 2015).
- Eguizábal, Cristina** 1984. El Salvador: Elecciones sin democracia, en: *Polémica*, 14/15, 16-33.
- Martínez, Óscar** 2011. El Salvador. Las negociaciones de los Acuerdos de Paz, 1990-1992. San Salvador: Editorial Nuevo Enfoque.
- Policía Nacional Civil (PNC)** 2011. Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género de la Policía Nacional Civil. San Salvador: PNC.
- Ramos, Carlos Guillermo, Roberto Oswaldo López & Aída Carolina Quinteros** 2015. The FMLN and Post-War Politics in El Salvador: From Included to Inclusive Actor? *Inclusive Political Settlements Papers 14*, April. Berlin: Berghof Foundation.

- Torres Rivas, Edelberto** 1989. Centroamérica: Democracias de Baja Intensidad, en: Rivera, Manuel, Giovani Duarte & María Dolores Marroquín (eds.). *Democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá*. Guatemala: Asociación Centroamericana en Sociología, 266-279.
- Torres Rivas, Edelberto** 2007. *La Piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. San José: FLACSO.
- United Nations Development Programme (UNDP)** 2002. El PNUD frente a los desafíos de la paz y el desarrollo: La experiencia de El Salvador 1992- 2002. En línea en www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1671/Itemid,99999999/ (fecha de consulta 24 de abril del 2015).
- Zamora, Rubén** 1995. Partidos y cultura política: ¿Instrumentos u obstáculo?, en: Roggenbuck, Stefan (ed.). *Cultura Política en El Salvador*. San Salvador: Fundación Konrad Adenauer.
- Zamora, Rubén** 1998. *El Salvador: Heridas que no cierran. Los partidos políticos en la postguerra*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).