



El PNUD frente a  
**los desafíos de la Paz  
y el Desarrollo**

la experiencia de El Salvador (1992-2002)



*El Salvador*

© PNUD, El Salvador  
San Salvador, junio de 2005.

Fotografías:  
Barbara Leslie

Concepto y Diseño Gráfico:  
Paola Lorenzana y Celina Hernández

Impreso por  
CoGrafic

Este informe ha sido preparado a solicitud  
del PNUD por el historiador Dr. Knut Walter.

---

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)  
3a. Calle Poniente No. 4048, Colonia Escaló'f3n,  
San Salvador, El Salvador.  
Tel.: (503) 22 63 -00 66  
Fax: (503) 22 63 -35 01

[www.pnud.org.sv](http://www.pnud.org.sv)

# contenido

|   |    |
|---|----|
| Prefacio  | 5  |
| El PNUD frente a los desafíos<br>de la paz y el desarrollo:<br>la experiencia de El Salvador<br>1992-2002 | 7  |
| 1. Las bases de la paz:<br>antecedentes y procesos de<br>una negociación difícil                          | 12 |
| 2. La Superación de la desconfianza:<br>tareas urgentes de la posguerra inmediata                         | 19 |
| 3. La refundación de la nación salvadoreña:<br>una nueva institucionalidad republicana                    | 32 |
| 4. Una visión complementaria:<br>las metas del milenio  | 44 |
| 5. Bibliografía   | 54 |



# prefacio

La firma del Acuerdo de Paz, en el Castillo de Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, marcó la culminación de un proceso de negociaciones y acuerdos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN. Con ella, y su fuerte poder simbólico, se puso fin a un conflicto que por más de una década golpeó profundamente el entramado de instituciones y relaciones sociales y políticas de la sociedad salvadoreña.

En el éxito del proceso de negociación confluyeron muchas voluntades, particularmente las representativas de la sociedad salvadoreña en su conjunto, que con el apoyo de la comunidad internacional y el compromiso del Secretario General de las Naciones Unidas, supieron superar los obstáculos con su capacidad de diálogo y apertura hacia soluciones que incorporaran intereses y demandas algunas veces divergentes.

El Acuerdo de Paz marcó también el inicio de años de esfuerzos conjuntos para darle cumplimiento a sus promesas de paz y democracia. Los logros alcanzados superaron con creces las dificultades encontradas en el camino, por lo que, en justicia, el cumplimiento de los acuerdos de paz salvadoreños se considera una experiencia exitosa.

Se ha escrito y reflexionado sobre esta experiencia desde diversas perspectivas y disciplinas académicas. Con esta publicación el PNUD quiere contribuir a recoger una pequeña parte de dicha experiencia, la referida a los esfuerzos que la cooperación internacional dedicara en forma coordinada con las Naciones Unidas.

Al hacer este ejercicio de sistematización, recuperamos una vez más lo que procesos de construcción de la paz nos han enseñado en distintas partes del mundo: paz, democracia y desarrollo son desafíos estrechamente vinculados, ninguno de ellos es atendible si no lo es en combinación con los otros y ninguno de ellos representa una tarea cumplida. Demandan un compromiso constante para hacer sostenible sus logros, razón por la cual la capacidad de diálogo democrático tiene que ser preservada y fortalecida.

Beat Rohr,  
Representante Residente  
San Salvador, junio 2005





## El PNUD frente a los desafíos de la paz y el desarrollo: la experiencia de El Salvador 1992-2002

La guerra tiene su lógica, por perversa que pueda parecer, es la lógica del que aspira a ganar en el combate y someter al contrario por la fuerza, pese a la destrucción, la muerte y el sufrimiento que son sus costos inevitables. La paz también tiene su lógica, pero es poco evidente para los que están enfrascados en un conflicto armado; más bien, los que desean la paz en medio del conflicto son los no combatientes, aquellos que más sufren y que, con frecuencia, no tienen más remedio que huir de sus lugares de origen, llevando consigo lo mínimo para sobrevivir en tierras extrañas.

En El Salvador, las lógicas de la guerra y la paz coexistieron durante los largos doce que duró el conflicto armado (1980-1992). Las voces de los que propugnaban por la paz o, al menos, por un cese al fuego, fueron acalladas tanto por las acciones violentas como por la creencia de que la paz solamente retornaría al país cuando un bando doblegara militarmente al otro. Pero en la medida que la guerra se alargaba y no se perfilaba un desenlace estrictamente militar, las voces que clamaban por la paz se hicieron más fuertes, tanto dentro como fuera del país.

Durante la segunda mitad de 1989, se produjo la coincidencia en el tiempo de los que le apostaban claramente a la paz con los que ya no estaban tan convencidos de que podía haber un triunfo unilateral. Tanto el nuevo gobierno de El Salvador encabezado por el presidente Alfredo Cristiani como la cúpula del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional decidieron que había llegado el momento para iniciar negociaciones con el fin de terminar con el conflicto armado. En el extranjero, los gobiernos de países comprometidos con los bandos en pugna también comprendieron que la vía armada ya no era viable y que sus intereses estratégicos no se verían afectados si se llegaban a acuerdos para ponerle fin al conflicto por la vía política.

Por lo tanto, lo que en un inicio fue sólo una esperanza para muchísimos, adquirió carta de ciudadanía: la paz no era solamente necesaria sino que posible. Pero esa posibilidad no se podría concretar sin la presencia de alguna entidad que, sin ser ajena al conflicto salvadoreño, gozara de la imparcialidad y el reconocimiento necesario para llevar a cabo una labor de intermediación. Dado el nivel de polarización que vivía la sociedad salvadoreña y el alto grado de involucramiento extranjero durante el conflicto armado, no era posible que alguno de los aliados externos del gobierno de El Salvador o del FMLN se arrogara esa función, por potentes o influyentes que fueran. Tampoco los países que habían ofrecido sus buenos oficios para impulsar una solución política negociada - como el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo<sup>1</sup> - tendrían la suficiente capacidad para supervisar y verificar todos los aspectos del cese del enfrentamiento armado, la separación de fuerzas, la desmovilización de los beligerantes y el fin formal de las hostilidades. Había una sola institución con la legitimidad y la capacidad institucional para interponerse entre el gobierno salvadoreño y el FMLN y garantizar el buen desarrollo del proceso de negociaciones: las Naciones Unidas.

Es así como entre diciembre de 1989 y enero de 1990, tanto el gobierno de El Salvador como el FMLN pidieron por separado

<sup>1</sup> El Grupo de Contadora se formó en 1983 a partir de un acuerdo de los gobiernos de Panamá, Colombia, Venezuela y México para buscar una salida negociada a los conflictos armados que se daban, fundamentalmente, en Nicaragua y El Salvador. En 1985, los gobiernos de Brasil, Argentina, Perú y Uruguay establecieron un "Grupo de Apoyo" para respaldar la iniciativa del Grupo de Contadora. Tanto el Grupo de Contadora como el de Apoyo establecieron contactos con los gobiernos de toda Centroamérica para conseguir su respaldo, lo cual se logró pero sin materializarse en acuerdos concretos. Por otra parte, era prácticamente imposible lograr la paz mientras todos los grupos en conflicto -el gobierno y el FMLN en El Salvador y el gobierno y la "contra" en Nicaragua- no mostraran una clara voluntad de parar la guerra por la vía negociada.

la intermediación del Secretario General de las Naciones Unidas para que contribuyera con la intención de las partes de llevar a cabo negociaciones ininterrumpidas, a fin de llegar a una solución político- negociada del conflicto.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad mediante resolución 693, de 20 de mayo de 1991, decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

La operación de mantenimiento de la paz desplegada por el Consejo de Seguridad en El Salvador por conducto de ONUSAL, se concibió como una operación sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas, debido a que fue la primera vez que se establecía una misión con un triple componente: una división de derechos humanos, otra militar y una tercera de observadores policiales. Las amplias facultades concedidas a ONUSAL para supervisar in situ la situación de los derechos humanos en un Estado soberano, y la decisión de que dicha Misión se instalara antes de que se hubiera concertado una cesación del fuego entre las partes en conflicto, representaron medidas excepcionales que no se habían puesto en práctica en las operaciones de paz anteriores, dedicadas casi exclusivamente a la observación y supervisión de las etapas de tregua.

La singularidad que caracterizó a ONUSAL es que ésta no sólo fue una operación de mantenimiento de la paz que inició y ejerció su mandato en el contexto del conflicto armado, sino que también fue una operación en la que se dió particular importancia a la consolidación de la paz después del conflicto, a fin de evitar su reanudación. A partir de la instauración de ONUSAL se inicia lo que sería un arduo y complejo proceso de pacificación que tuvo sus momentos críticos y grandes altibajos, pero que fueron superados hasta culminar con la paz definitiva, en enero de 1992, con la firma del Acuerdo de Chapultepec en México.



Las siguientes líneas describirán cómo Naciones Unidas y, específicamente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asumieron un creciente papel en el proceso

de paz y la generación de condiciones -políticas, institucionales y de cooperación- necesarias para su afianzamiento y su eventual conservación. Tan eficaz fue su participación en el proceso de paz que con el paso del tiempo la experiencia salvadoreña se ha convertido en un ejemplo a partir del cual las Naciones Unidas han retomado algunos de sus procedimientos más relevantes para aplicarlos, cuando corresponda, a otros procesos de pacificación en diferentes partes del mundo. El rol del PNUD en El Salvador durante el proceso de negociación y puesta en marcha del Acuerdo de Paz puede entenderse en los siguientes términos:

- Brindó una plataforma confiable - en términos de neutralidad y de procedimientos administrativos y financieros certificados - en apoyo a los programas relacionados al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Esta plataforma fue particularmente valiosa en el proceso incipiente de construcción de confianzas y para canalizar fondos de la ayuda internacional en apoyo al cumplimiento de ciertos temas sensitivos, como lo fueron la Comisión de la Verdad y el Grupo Conjunto.
- Brindó asistencia técnica y experiencia en el llamado "ciclo de proyecto", es decir, desde la identificación del objetivo y la formulación del proyecto pasando por el monitoreo hasta la evaluación final. En este sentido, fue un complemento indispensable para ONUSAL, cuyo mandato no contemplaba la ejecución de proyectos de desarrollo.
- Proporcionó una plataforma técnica, que junto con la plataforma político-diplomática de la misión de verificación que cumplió ONUSAL, facilitó la coordinación de la ayuda internacional para el Acuerdo de Paz, un rol que, por lo demás, quedó establecido en el Acuerdo<sup>2</sup>. Esto permitió que la ayuda fuera coherente con el espíritu y el contenido del Acuerdo de Paz y contribuyó a que fuera consistente y coherente en tanto evitó duplicaciones o, peor aun, iniciativas que se anularan mutuamente.

<sup>2</sup> Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. Las Naciones Unidas y El Salvador. 1990-1995. (Nueva York: 1995), Documento 36, Cap. VIII, pág. 231.

- Sirvió de puente entre la construcción de la paz y el desarrollo. La preocupación del PNUD por asegurar la compatibilidad y fortalecimiento mutuo entre paz y desarrollo lo llevó a financiar un proyecto ambicioso de investigación sobre los vínculos entre la reforma económica y la reforma política<sup>3</sup>.
- Se constituyó en elemento clave de las etapas finales de la misión de verificación que se había iniciado con la ONUSAL. En los últimos cuatro años del proceso, al PNUD le fueron asignadas responsabilidades crecientes en la gestión de los proyectos y de los aspectos políticos relacionados con los cuatro puntos pendientes de cumplimiento del Acuerdo de Paz, misión que llevó a cabo con éxito hasta darse por concluida la verificación en diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Boyce, James K. (ed.), *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, Publishers, 1996). Varios capítulos de este tomo se citan en el resto del presente escrito.



# 1. Las bases de la paz: antecedentes y procesos de una negociación difícil.

El fin del conflicto armado llegó a El Salvador en un lapso relativamente corto si se contrapone con los doce años de guerra que antecedieron la firma del acuerdo de Chapultepec de enero de 1992. Desde hacía algún tiempo, los observadores más acuciosos del conflicto armado, dentro y fuera del país, se habían convencido de que tanto la continuidad de la guerra como un desenlace estrictamente militar resultaba imposible o sumamente costoso en términos de las pérdidas humanas y materiales. Por lo tanto, abogaron por una solución política negociada, aún cuando los grupos en contienda insistían en llevar la guerra hasta sus últimas consecuencias.

Las voces de los que clamaban por una salida negociada no habrían sido suficientes, por sí solas, para conducir a las partes a la mesa del diálogo. Fue necesaria una conjunción de situaciones, tanto internas como externas, que sentaron las bases para el avance de unas conversaciones que se convirtieron, oportunamente, en verdaderas negociaciones. En primer lugar, la imposibilidad de las partes en contienda de alcanzar una victoria militar y el rechazo del pueblo salvadoreño a la violencia

y, por ende, a la prolongación del conflicto, se convirtieron en factores importantes que favorecieron el diálogo y la negociación.

Por otra parte, la finalización de la época de la Guerra Fría permitió sustituir la polarización ideológica y el enfrentamiento por factores geopolíticos que los Estados y la extinta Unión Soviética habían mantenido en la región centroamericana, incluido El Salvador. La manifestación concreta de esta distensión se expresó mediante el interés común de resolver los conflictos por la vía del diálogo y la cooperación, reflejado en el caso de El Salvador en las iniciativas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y en la continua labor de seguimiento y apoyo que este órgano brindó al proceso de negociaciones de paz.

Paralelamente, las voces latinoamericanas y europeas, que por largo tiempo habían abogado por una salida negociada a los conflictos centroamericanos, intensificaron sus iniciativas, todas ellas derivadas de las propuestas originales del grupo de Contadora que propugnaba por la desmilitarización y la democratización como precondiciones para alcanzar una paz "firme y duradera." Una vez que los presidentes centroamericanos hicieron suyos los planteamientos del presidente Oscar Arias de Costa Rica y firmaron el llamado acuerdo de Esquipulas II en agosto de 1987, el camino quedó allanado para ir eliminando, paulatinamente, los obstáculos puntuales que hasta entonces habían impedido el logro de la paz en El Salvador y Nicaragua.

En el caso de Nicaragua, la guerra entre el gobierno sandinista y las fuerzas de la Contra concluyó poco después del anuncio de convocatoria a elecciones libres y supervisadas. En el caso de El Salvador, pasarían todavía dos años más de conflicto intermitente hasta producirse el primer paso: el anuncio entre el gobierno y el FMLN el 15 de septiembre de 1989 de que se iniciaría un proceso de diálogo para terminar con la guerra y que se invitaría al Secretario General de Naciones Unidas para que les acompañara como "testigo."<sup>4</sup> El presidente Cristiani, en

<sup>4</sup> Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. Las Naciones Unidas y El Salvador. 1990-1995. (Nueva York: 1995), pp.11-13.

su discurso de toma de posesión del 1 de junio de 1989, ya había ofrecido iniciar conversaciones de paz con el FMLN, por lo que el anuncio de un diálogo no fue inesperado.

Sin embargo, el primer acuerdo formal suscrito el 4 de abril de 1990 en Ginebra por las delegaciones del gobierno de El Salvador y del FMLN no dejó de ser extraordinario porque, en presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, las partes se comprometieron a: terminar el conflicto armado por la vía política al plazo más corto posible; impulsar la democratización del país; garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos; y reunificar a la sociedad salvadoreña<sup>5</sup>. Es más, las partes acordaron que bajo los auspicios del Secretario General el proceso se realizaría "de manera continua e ininterrumpida."

La referencia a una conclusión al conflicto armado en el "plazo más corto posible" no significó que llegaría rápidamente. Como ocurre en todo proceso de paz por la vía de la negociación, la guerra tuvo que irse desmontando paulatinamente a la par de que se levantaba la armazón sobre la cual se construiría la paz. Las partes en contienda evidenciaban la voluntad de terminar con la guerra pero también existían niveles de desconfianza entre ellas como producto de la misma lógica del conflicto. Por ende, la negociación que adelantó el Secretario General de las Naciones Unidas y sus representantes personales por un poco menos de dos años hasta que se firmó la paz tuvo un aspecto tanto sustantivo como temporal: se sabía en términos generales cuáles serían los temas que tendrían que abordarse y resolverse pero no había claridad sobre los plazos porque éstos serían definidos por los crecientes niveles de confianza que se esperaba alcanzar con el paso del tiempo.

Así, la siguiente reunión de diálogo que se celebró en Caracas en mayo de 1990 produjo una agenda de acuerdos políticos que tendrían que alcanzarse antes de la firma de la paz y el fin del enfrentamiento armado: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional,

<sup>5</sup> Idem., pp. 13-14 y 122-123.

problema socio-económico, y verificación por las Naciones Unidas<sup>6</sup>. También se acordó en Caracas que se intentaría alcanzar un cese al fuego dentro de cuatro meses, a mediados de septiembre de 1990, "siempre y cuando se llegue a acuerdos sincronizados, calendarizados y susceptibles de verificación".

En la próxima reunión de diálogo, celebrada en Costa Rica en julio de 1990, se lograron avances importantes en el tema de los derechos humanos, lo que permitió mantener el impulso de la negociación y fortalecer, hasta donde fuera posible, los niveles de confianza mutua<sup>7</sup>. Mediante este acuerdo, ambas partes se comprometieron a respetar de forma irrestricta las leyes y normas internacionales de derechos humanos, para lo cual solicitaron que las Naciones Unidas desempeñaran la función de observación del cumplimiento de dicho compromiso, con amplias facultades para su verificación in situ. En ese sentido, se acordó que la Misión de Observación debía prestar especial atención a la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de las personas, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación, debiendo esclarecer cualquier situación que pareciera revelar una práctica sistemática de violación a los derechos humanos y, en su caso, recomendar a la parte a la que el asunto concerniera la adopción de las medidas apropiadas para la erradicación de esa práctica.

El acuerdo de San José sentó las bases para la primera presencia de Naciones Unidas en El Salvador en apoyo al proceso de negociación de la paz: una misión de verificación del cumplimiento y respeto a los derechos humanos. Esta misión, cuyo despliegue en pequeño comenzó en febrero de 1991, se amplió notablemente a partir de julio del mismo año y tomó el nombre de Misión de Observación de Naciones Unidas en El Salvador - ONUSAL - de manera que Naciones Unidas ahora contaba con dos instancias dedicadas a lograr la paz: el equipo de negociadores que representaban al Secretario General en la mesa de diálogo y el equipo de verificación de los acuerdos en el terreno de los hechos.

<sup>6</sup> *Idem.*, p. 123.

<sup>7</sup> Lawyers Committee for Human Rights. *Improving History: A Critical Evaluation of the United Nations Observer Mission in El Salvador* (New York: 1995), pp. 5-6.

Este arreglo buscaba mantener separadas la doble función de "buenos oficios" en la mesa de negociación y "verificación" en el terreno que desempeñaba Naciones Unidas, cosa que no fue siempre posible en la práctica<sup>8</sup>.

Las funciones de ONUSAL de verificación de los derechos humanos fueron variadas, incluyendo recepción de denuncias de violaciones de los derechos humanos, visitas a cualquier instalación gubernamental, entrevistas a personas, y diseño y puesta en marcha de campañas educativas. Pero lo que realmente la revistió de carácter único fue la decisión de desplegarla aún antes del cese al fuego para que verificara el cumplimiento de los derechos humanos al cual se habían comprometido las partes en el acuerdo de San José. La decisión de proceder con el despliegue no se tomó fácilmente debido a los peligros que representaba un entorno todavía muy violento para un equipo desarmado de funcionarios extranjeros. Sin embargo, se percibió "un gran deseo generalizado por parte de las distintas corrientes de opinión del país" de que se iniciara la verificación de los acuerdos "sin esperar a la cesación del fuego."<sup>9</sup> Eso fue lo que convenció al Secretario General de proceder con la instalación de ONUSAL a comienzos de 1991.

El inicio de las funciones de ONUSAL coincidió con un aceleramiento del proceso de negociación, producto tanto del afán de ponerle fin al conflicto como de la complejidad que entrañaban las reformas a la constitución política de la República para darle cabida a algunos de los puntos que estaban sobre la mesa de negociación. La reforma constitucional, a su vez, tendría que ajustarse a los procedimientos que establecía la misma constitución, especialmente aquellos relativos a la aprobación de una reforma por dos legislaturas sucesivas para que surtiera efecto.

Durante el resto de 1991, por lo tanto, se avanzó con relativa rapidez, comenzando por una ronda muy intensa de negociaciones en la ciudad de México en abril donde se acordaron, entre otros, el sometimiento de la Fuerza Armada al poder civil, la creación

<sup>8</sup> Idem., pp. iv y v.

<sup>9</sup> Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. Las Naciones Unidas y El Salvador. 1990-1995, p. 15.

de una nueva policía nacional civil separada de la Fuerza Armada que sería entrenada en una academia especializada de policía, la organización de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el diseño de nuevas formas de elección de jueces, y el establecimiento de un nuevo organismo electoral - el Tribunal Supremo Electoral - que aseguraría la transparencia de los procesos electorales. También se acordó la creación del Organismo de Inteligencia del Estado, independiente de la Fuerza Armada y bajo la autoridad directa del presidente de la República, y la redefinición de la justicia militar en orden a asegurar que sólo sean sometidos a ella aquellos casos que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar<sup>10</sup>.

Los acuerdos que se tomaron en la ronda de la ciudad de México fueron aprobadas en su casi totalidad por la legislatura salvadoreña para que, una vez instalada la siguiente legislatura en mayo de 1991, pudieran convertirse en reformas en estricto apego al derecho constitucional. De tal manera que algunos de los contenidos del acuerdo de paz que se firmaría a principios de 1992 ya estaban tomando forma meses antes, lo cual era evidencia palpable del compromiso de las partes de llegar a un acuerdo satisfactorio e irreversible cuanto antes. Sin embargo, quedaban dos temas sensitivos por resolver todavía: el nuevo rol de la Fuerza Armada y la situación de la propiedad de las tierras en las zonas conflictivas, las que debían entregarse como parte del proceso de reinserción de los combatientes al deponer las armas. La resolución de estos temas era indispensable para alcanzar la paz.

Ante la eventual finalización de su período como Secretario General, el señor Pérez de Cuellar convocó a las partes a efectuar reuniones en la ciudad de Nueva York bajo su dirección personal. Esta iniciativa había sido apoyada por los gobiernos de Estados Unidos y de la entonces Unión Soviética, por lo que se esperarían resultados particularmente importantes. Y así fue.

<sup>10</sup> Idem., pp. 16-17.

Entre el 16 y el 25 de septiembre de 1991, se acordó una "agenda para la negociación comprimida," especialmente en torno a los temas de las tierras y la Fuerza Armada. En las semanas subsiguientes, las negociaciones permitieron llegar a acuerdos, entre otros, sobre la depuración de la Fuerza Armada y de su doctrina institucional, la organización y despliegue de la nueva Policía Nacional Civil, y la situación de la tenencia de las tierras en las zonas conflictivas. Durante una última ronda de negociaciones en la misma sede de Naciones Unidas, las delegaciones firmaron el Acta de Nueva York el 31 de diciembre de 1991 ante la presencia del Secretario General, con lo que se concluyó el grueso de las negociaciones que culminaron en la firma del Acuerdo de Paz en la ciudad de México el 16 de enero de 1992<sup>11</sup>.

La guerra había llegado a su fin, no como producto de una victoria militar sino mediante una solución política. El acuerdo fue el resultado, por supuesto, de una conjunción de voluntades de mujeres y hombres de El Salvador quienes tomaron decisiones trascendentales y aceptaron sus consecuencias, no sin los recelos propios de una paz negociada que, en el fondo, no es sino un conjunto de concesiones mutuas en vez de un acta de rendición. Pero sin las concesiones mutuas la guerra habría seguido, una opción que a esas alturas tendría pocos apologistas.

<sup>11</sup> Idem., pp. 22-24.

## 2. La superación de la desconfianza: tareas urgentes de la posguerra inmediata.

Si bien es cierto que la negociación del Acuerdo de Paz fue difícil y dilatada, no lo fue menos la puesta en marcha de sus múltiples disposiciones. En términos generales, el Acuerdo de Paz, firmado en el Castillo de Chapultepec el 16 de enero de 1992, tenía que ver, como era de esperarse, con los pasos a darse para ponerle fin al conflicto armado y reinsertar a los combatientes en la sociedad para que se dedicaran a actividades productivas dentro de nuevas condiciones de paz y democracia. Pero también contemplaba una serie de cambios en la organización política del estado salvadoreño que buscaban, precisamente, eliminar las causas que habían contribuido a oxigenar el conflicto en primer lugar.



No obstante, la preocupación inmediata de los actores involucrados directamente en la negociación y la firma de la paz fue el cese al fuego, después del cual vendrían: a) el desarme, la desmovilización y la reincorporación del FMLN a la vida civil y política del país; y b) la reducción del tamaño de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) a un nivel acorde a su misión de salvaguardar el territorio y la soberanía de la nación, más no de dirigir los cuerpos de seguridad pública, los cuales serían disueltos y reemplazados por una nueva policía bajo el mando de autoridades civiles. En ambos casos, sería necesario tomar medidas para asistir a los desmovilizados en su transición de una existencia dedicada a la guerra a otra donde el trabajo y las habilidades serían los aspectos más valorados de la persona.

El cese al fuego, que comenzó quince días después de la firma de la paz en México, se dio sin mayores contratiempos ni sobresaltos. La concentración de las fuerzas en pugna - el ejército en sus cuarteles y el FMLN en diversos puntos designados - transcurrió también sin problemas. Sin embargo, no se habían tomado las providencias necesarias para dotar de techo y alimentación a los combatientes de la guerrilla. El PNUD se movilizó para conseguir suministros de emergencia y distribuirlos en cada uno de los puntos de concentración mientras servía de interlocutor entre el gobierno, el FMLN y la ONUSAL y los otros organismos de las Naciones Unidas para contribuir a la continuación de la buena marcha del proceso. Gracias a la pronta respuesta de los donantes internacionales, la emergencia no pasó a más pero demostró que los organismos internacionales de cooperación, entre ellos el PNUD, se estaba adentrando en terreno nuevo para el cual no estaban plenamente preparados<sup>12</sup>.

Aparte de los problemas logísticos inmediatos, hubo otros temas que debieron abordarse en el marco de la agenda de negociación como eran los relativos a los cuerpos de seguridad, de los cuales la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda habrían de disolverse casi de inmediato seguidos poco después por los batallones de infantería de reacción inmediata, mientras que la Policía

<sup>12</sup> Conversación telefónica con el señor Anders Kompass en la ciudad de México, 27 de abril de 2005. El señor Kompass fue funcionario del PNUD durante 1992 y nombrado representante residente del PNUD en El Salvador en 1993. Puede verse también Ahmed, Rafeuddin, Manfred Kulesa, y Khalid Malik, eds., *Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situations* (New York: United Nations Development Programme, 2002), especialmente pp. 3-13 y 81-85; este estudio, encargado por el PNUD, compara y contrasta la experiencia de la cooperación internacional en diversos países del planeta que se vieron inmersos en conflictos internos o que van saliendo de ellos.

Nacional se iría disolviendo en la medida que la nueva Policía Nacional Civil preparaba y desplegaba a los nuevos agentes. Por su parte, el FMLN no se habría de desmovilizar del todo sino hasta octubre, ocho meses después de la firma de la paz.

Todo este proceso de disolución y creación de cuerpos armados y policiales debía llevarse con mucho tino porque los niveles de desconfianza entre los antiguos adversarios todavía persistían. El gobierno retrasó la disolución paulatina de la Policía Nacional argumentando que el auge de la delincuencia requería de más presencia policial que nunca antes<sup>13</sup>. El FMLN también retrasó la desmovilización de sus combatientes y, como se vino a conocer después, no declaró ni entregó todos sus pertrechos militares<sup>14</sup>.

Pese a estos problemas, el cese al fuego, la separación de fuerzas, la desmovilización total del FMLN y de los antiguos cuerpos de seguridad, y la reducción sustancial del ejército se dieron de manera irreversible aunque no siempre dentro de los plazos establecidos. Como ejemplo de un proceso de paz verificado por Naciones Unidas, El Salvador representa un caso excepcional porque todas las acciones militares pudieron suspenderse casi de inmediato y los contendientes aceptaron su desaparición o reducción en aras de una nueva sociedad donde la fuerza solamente se aplicaría en virtud de preceptos legales y cuando se hubieran agotado todas las demás opciones del nuevo estado de derecho. Por supuesto, detrás de ONUSAL estaba el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas, que avalaban sin condiciones la actuación de los representantes del Secretario General en El Salvador. ONUSAL también contaba con una significativa presencia física en El Salvador durante el primer año de operaciones: 380 observadores militares y 631 observadores policiales, quienes garantizaron el cumplimiento de los aspectos militares y policiales del Acuerdo de Paz en el terreno de los hechos<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/49/562, 21 de octubre de 1994), p. 20.

<sup>14</sup> El 23 de mayo de 1993 se descubrió un arsenal clandestino del FMLN en Managua que contenía, incluso, misiles superficie-aire y muchas armas y municiones, suficientes pertrechos como para re-equipar a uno de los grupos integrantes del FMLN. Afortunadamente, este descubrimiento se dio cuando ya el grueso del proceso de desmovilización se había concluido pero no dejó de afectar por un tiempo las relaciones entre el gobierno y la dirigencia del FMLN.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. Las Naciones Unidas y El Salvador. 1990-1995, p. 27.

Sin embargo, no sería una exageración afirmar que la labor de Naciones Unidas en el proceso de desarme y desmovilización de los combatientes hubiera sido mucho más difícil sin la puesta en marcha de una serie de programas de reinserción para los miles de ex-combatientes de ambas partes que abandonaron las armas. Buena parte de estos programas estaban orientados al área rural, de donde provenían muchos de los combatientes del FMLN y los soldados del ejército y, en menor medida, los miembros de los cuerpos de seguridad que serían disueltos. La mayoría de la población desplazada también era de origen rural, por lo que una necesidad inmediata y urgente fue de viviendas para los desmovilizados y desplazados. Una de las primeras respuestas, financiada con fondos del gobierno de Suecia canalizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consistió en la entrega de materiales mínimos para levantar columnas y techos<sup>16</sup>. Posteriormente, otros proyectos habitacionales, casi todos financiados con fondos de la cooperación internacional, se orientaron a la construcción de viviendas permanentes en aquellos sitios donde se asentaron los beneficiarios de entregas de tierras<sup>17</sup>.

Aun más importante en términos de impacto a mediano y largo plazo fue el llamado Programa de Transferencia de Tierras (PTT), ya contemplado en el Acuerdo de Paz, mediante el cual se otorgarían tierras a título personal a excombatientes del FMLN y desmovilizados de la Fuerza Armada. Las tierras se obtendrían de las propiedades privadas que excedían el límite constitucional de 245 hectáreas, de las que todavía poseía el estado - a excepción de las áreas boscosas protegidas - y mediante compra a particulares a precio de mercado. Se creó un Banco de Tierras que canalizaría fondos del estado salvadoreño y de la cooperación internacional para financiar la compra de tierras.

El PTT no resultó una empresa fácil. Las listas de beneficiarios presentados por el FMLN y la Fuerza Armada no siempre cuadraban con los números reales, aparte de que algunos beneficiarios no tenían mucho interés en dedicarse a la agricultura.

<sup>16</sup> Secretaría de Reconstrucción Nacional. "Viviendas de emergencia para excombatientes del FMLN y desmovilizados de la FAES". 31 de julio de 1994 (ELS/93/103). Según Anders Kompass, este programa de viviendas adquirió un carácter de emergencia ante el inminente comienzo de la época lluviosa. Conversación telefónica con el señor Anders Kompass en la ciudad de México, 27 de abril de 2005.

<sup>17</sup> PNUD y Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE). "Cuarto informe de rendimiento. Vivienda progresiva para beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras. Fase II" agosto de 1998.

También hubo retrasos en la escrituración de las compras, ocasionados a veces por la ausencia de títulos de propiedad válidos, los típicos cuellos de botella burocráticos o la falta de recursos para pagarle a todos los dueños originales de la tierra que se habría de transferir. Hacia mediados de 1993, más de un año después de firmada la paz, sólo el 59% de la superficie correspondiente a la primera fase del PTT se había entregado a un poco menos de las dos terceras partes de los beneficiarios previstos. De las fincas que habrían de traspasarse, solamente 25 habían sido escrituradas mientras otras 186 se encontraban en trámites para completar el proceso de escrituración. Los retrasos resultaban particularmente problemáticos para los pequeños agricultores por - los inamovibles ciclos de las lluvias y tiempos de cosecha- que les podrían llevar a enfrentar situaciones realmente críticas. Tampoco estarían en condiciones de solicitar y recibir crédito si los títulos de propiedad no estaban ajustados a la ley<sup>18</sup>.

18 Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/48/310, 3 de septiembre de 1993), p. 10.

19 PNUD. Programa de Apoyo a la Reinserción Social y Productiva de Beneficiarios del Programa de Transferencias de Tierras (PTT). "Evaluación de la situación actual, estrategias y programas para el desarrollo de las áreas del Programa de Transferencia de Tierras (PTT)" (San Salvador, septiembre de 1996), pp. 13-17. Las cifras de beneficiarios previstos varían en diversas fuentes; por ejemplo, la propuesta del Secretario General de Naciones Unidas, que se incluyó como un addendum del Acuerdo de Paz, establece que el total de beneficiarios del PTT podría ser de hasta 47,500, de los cuales 7,500 serían excombatientes del FMLN, 15,000 serían desmovilizados de la Fuerza Armada, y 25,000 serían "tenedores," aquellas personas que permanecieron en las "zonas conflictivas" y que se asentaron en tierras que les serían reconocidas como propias como parte del Acuerdo de Paz. Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/49/562, 21 de octubre de 1994), p. 10. En negociaciones posteriores, el total de beneficiarios se redujo a 38,096, de los cuales 8,830 correspondieron a desmovilizados de la Fuerza Armada y 29,266 entre excombatientes del FMLN y "tenedores." Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/50/455, 23 de octubre de 1995), p. 15. Ver también Elizabeth Wood, "The Peace Accords and Postwar Reconstruction," en James K. Boyce (ed), *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, Publishers, 1996), p. 89.

20 Naciones Unidas, Secretario General. "Asistencia para la reconstrucción y desarrollo de El Salvador" (A/52/433, 8 de octubre de 1997), p. 6.

Tres años después, en abril de 1996, la situación del PTT se había normalizado considerablemente, a pesar de que el sistema de transferencias seguía operando con lentitud. Para esa fecha, se había legalizado la compra-venta de un total de 2,920 propiedades con una extensión total de 128,617 manzanas. Estas propiedades se repartieron entre 32,911 beneficiarios, que representaban un 95% de la meta original; es decir, a cada beneficiario le tocó en promedio un poco menos de cuatro manzanas de tierra<sup>19</sup>. Un año más tarde, el total de beneficiarios había subido a 34,691, repartidos entre 26,739 excombatientes del FMLN y "tenedores" y 7,952 desmovilizados de la Fuerza Armada; el costo total del programa a esa fecha se estimó en US\$105 millones<sup>20</sup>.

En apoyo al otorgamiento de tierra, se crearon varios programas de asistencia técnica. El primero de estos, coordinado por el PNUD, se diseñó para brindar capacitación agropecuaria a 6,300 excombatientes del FMLN inmediatamente después de la firma del Acuerdo de Paz. Un segundo programa, igualmente coordinado por el PNUD, incorporó también a desmovilizados

de la Fuerza Armada, mientras que un tercero, ejecutado por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuario y Forestal (CENTA), llegó a más de 10,000 beneficiarios del PTT. La asistencia técnica se vio acompañada por programas de crédito agrícola proporcionados por el Banco de Fomento Agropecuario. Hacia agosto de 1995, se había desembolsado un total de 5,991 créditos para tenedores y excombatientes del FMLN y 4,273 créditos a desmovilizados de la Fuerza Armada. La Unión Europea, que concentró sus programas de reinserción en el departamento de Usulután, entregó créditos agropecuarios a 1,500 beneficiarios<sup>21</sup>.

A la par de los programas de asistencia a los desmovilizados y excombatientes que tomaron la decisión de quedarse en el agro, se desarrollaron programas en apoyo a la reinserción en zonas urbanas. Estos programas tomaron dos formas: a) capacitaciones y asistencia técnica y crediticia en industria y servicios para excombatientes y desmovilizados; y b) el Programa de Apoyo a la Reinserción Económica de Líderes y Mandos Medios del FMLN. El primer programa ofreció capacitación a 1,328 excombatientes del FMLN y a 2,885 desmovilizados de la Fuerza Armada; un buen número de estos también recibió créditos para microempresas. En el caso de los líderes y mandos medios del FMLN, se ofrecieron programas de capacitación en alta gerencia, técnica vocacional, y gerencia y administración. Un poco menos de 600 individuos completaron estos programas, al cabo de los cuales 481 recibieron crédito y asistencia técnica para montar diversas empresas. Aparte de estos programas de capacitación focalizados, se ofrecieron becas de estudios generales (para educación media, superior y tecnológica) que fueron aprovechados por cerca de 1,700 excombatientes, desmovilizados y ex-policías nacionales<sup>22</sup>.

Todos estos programas de apoyo a los antiguos combatientes fueron esencialmente focalizados, diseñados para facilitar su tránsito de una existencia militar a una civil. Además de orientaciones y capacitaciones, un buen número de los beneficiarios de estos programas recibieron un bien material,

21 Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/50/455, 23 de octubre de 1995), p. 16.

22 Idem., pp. 17-18.

ya sea en forma de una parcela de tierra o de un crédito, que les otorgó alguna ventaja para dar el salto a la creación de una pequeña empresa agrícola, comercial o profesional. Bien podría decirse que estas personas fueron especialmente favorecidas por el Acuerdo de Paz debido a que el proceso de reconciliación y de pacificación así lo demandaba, en virtud de las mismas necesidades que se derivaban de una reinserción efectiva a la vida civil y productiva del país. En esto, Naciones Unidas y la comunidad internacional entendieron que el gasto en proyectos de reinserción era una inversión política para favorecer la continuidad del proceso de paz.

La reinserción de todos los ex-combatientes contribuyó a aliviar la situación personal y familiar de buen número de salvadoreñas y salvadoreños. Contribuyó también a elevar los indicadores de bienestar general pero ello 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. El PNUD apoyó al FIS desde sus inicios en términos de cooperación técnica para mejorar su capacidad gerencial e institucional; también le proporcionó fondos en calidad de "crédito puente" para solventar una situación de urgencia<sup>23</sup>.

En su concepción original, el FIS se visualizó como un fondo de compensación por los costos sociales derivados de la política económica de ajuste estructural que impulsaba el gobierno. Sin embargo, con la firma de la paz, el FIS se incorporó al esfuerzo del estado salvadoreño por alcanzar los objetivos contemplados en el Acuerdo de Chapultepec. La contribución del FIS a la reconstrucción de posguerra fue muy significativa; sólo durante 1994 y la primera mitad de 1995 el FIS financió casi 2,000 proyectos en centenares de comunidades por un valor total de US\$45.7 millones<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/48/310, 3 de septiembre de 1993), p. 20.

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Secretario General. "Informe del Secretario General: Asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador" (A/50/455, 23 de octubre de 1995), p. 21.