

**OFICIOS DE PAZ  
Y POSGUERRA  
EN CENTROAMÉRICA**

# **OFICIOS DE PAZ Y POSGUERRA EN CENTROAMÉRICA**

**ABELARDO MORALES**



**FLACSO**

327.172

M79-o Morales, Abelardo

Oficios de paz y posguerra en Centroamérica / Abelardo Morales.--1. ed.--San José: FLACSO-Programa Costa Rica, 1995.

188 p.

ISBN 9977-68-062-0

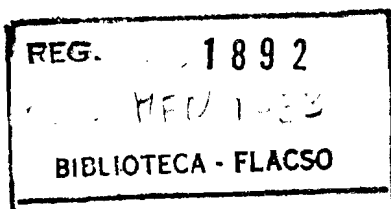
1. América Central - Condiciones sociales. 2. Paz. 3. Guerra - América Central. 4. Política - América Central. I. Título.

341  
M 1892

Ilustración de la portada:  
Fotografía de Romano Martinis  
Asociación Hombres de Maíz

Editora:  
Vilma Herrera

Procesamiento del texto:  
Mercedes Flores Rojas



© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Abril 1995  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO  
Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

## INTRODUCCIÓN

La consolidación de la paz después de la finalización de los conflictos armados, ha sido una aventura novedosa de los oficios emprendidos para asegurar nuevas condiciones de seguridad en la vida política y social de los pueblos. En la construcción de ese nuevo ambiente, la mecánica de esfuerzos de paz establece el encadenamiento de la dinámica mundial con los procesos sociopolíticos locales. Allí se estableció una oportunidad para la redefinición del sitio de América Central en la política mundial. Bajo la envoltura del entusiasmo político que acompañó a la finalización de la Guerra Fría en la política mundial, se inspiró también en esta zona la ilusión de un reparto justo de *los dividendos de la paz*.

En efecto, los dividendos de la paz en la temprana posguerra fría fueron la evocación utópica de un orden nuevo en el plano mundial. Fue una reacción con cierta euforia ante el movimiento de los factores estratégicos que predominaron durante las cuatro décadas anteriores. Si bien no era plenamente compartida, dicha reacción sostenía como hipótesis principal la encarnación global de los ideales occidentales de democracia y mercado como la forma última de gobierno y de organización social.<sup>1</sup> Asociado a ese extremo idealista, la reviviscencia del

---

1. Francis Fukuyama, "The End of History", *The National Interest*, No. 16, verano, 1989, pág. 3.

legado kantiano postuló la finalización de la guerra entre las democracias. Siguiendo esa línea de pensamiento, John Mueller rebatió la idea de la amenaza de una destrucción mutuamente asegurada como la principal fuente de la convivencia entre las grandes superpotencias después de la Segunda Guerra Mundial. En su lugar, postuló la hipótesis del desvanecimiento de la amenaza de guerra entre los grandes poderes como un proceso histórico que resultaba de un cambio profundo en los valores en diversas partes del mundo.<sup>2</sup>

En fin, el despertar utopista estaba asociado a la idea de una transición en los asuntos mundiales que tenía al menos las siguientes expresiones: a. la creación de nuevas formas de "governabilidad global", b. el desvanecimiento de los conflictos y su reemplazo por un nuevo estadio de cooperación entre los grandes poderes, c. la declinación de la carrera armamentista, d. el establecimiento de nuevos mecanismos que aseguren el predominio de la paz y la seguridad en los asuntos mundiales.

Las condiciones creadas a partir del otoño de 1989, originaron una dinámica mundial sin precedentes. Como lo señalará un informe preparado por un grupo de trabajo nórdico con el patrocinio del Gobierno sueco, "estamos en un momento de la historia, quizás no experimentado desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en que las cuestiones relativas a la paz y la seguridad pueden ser orientadas de una manera constructiva y fundamental por las naciones del mundo".<sup>3</sup>

No viene al caso subrayar las precisiones de algunos de tales predicados. Importante es señalar las derivaciones que la formulación de los dividendos de la paz habrían de tener sobre la evolución de las ideas, prácticas e instituciones que intervienen en la conducción de los cambios generados por el desarrollo tecnológico reciente, así como en la búsqueda de un equilibrio político y social, dentro y entre las naciones. La formulación

---

2. John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, Basic Books, Nueva York, 1989, pág. 4.

3. *Common Responsibility in the 1990's: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance*, Oficina del Primer Ministro, 22 de abril de 1991, Estocolmo, Suecia.

básica de fondo fue la creencia en una transformación de los gigantescos recursos del gasto militar en inversiones civiles para la atención de las urgentes necesidades sociales causadas por el hambre y la pobreza. De igual modo, se planteó la esperanza de la modernización productiva y el renacimiento democrático en países que, destrozados por guerras civiles, habían acometido procesos de pacificación y reconciliación.

Tales expectativas no tenían un fundamento sólido. Después de que eventos tales como la Guerra del Golfo Pérsico pusieran en evidencia las dificultades estructurales para invertir la desigual relación entre la carrera armamentista y la atención de las necesidades sociales, se fue imponiendo una perspectiva más realista y pragmática. El informe de 1991 de *World Military and Social Expenditures*, había anticipado que "la opulencia militar contrasta con el rezago en el crecimiento económico mundial y la propagación de la mancha del hambre y la pobreza".<sup>4</sup>

Esa realidad enmarcó la nueva situación dentro de un conjunto de necesidades que comprendían una reformulación del pensamiento académico para superar las celdas de la euforia y participar creativamente en la imaginación de instrumentos adecuados al manejo de las emergentes amenazas a la paz y las nuevas fuentes de inseguridad internacional y doméstica.<sup>5</sup>

También la reconstrucción de sociedades posbélicas encerraba una serie de dificultades y dilemas tanto de orden conceptual, como jurídicos y operacionales. Anthony Lake había señalado claramente el dilema central de los procesos posbélicos en las áreas del Tercer Mundo que estuvieron atrapadas por los enfrentamientos de la Guerra Fría. Señalaba en tal sentido, la estrecha vinculación entre los esfuerzos para el logro de la paz y la necesidad de continuar ese proceso a través del

4. Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures*, 1991, World Priorities, Washington, D.C., 1991, pág. 5.

5. Un debate en esa dirección en el seno de la Asociación Internacional de Investigación para la Paz, fue recogido en Elise Boulding (Ed.), *New Agendas for Peace Research, Conflict and Security Reexamined*, Lynne Rienner Publishers, 1992.

diseño y ejecución de programas de asistencia para el desarrollo económico local, así como el tratamiento de las rivalidades nacionales que originaban en el plano doméstico los conflictos armados.<sup>6</sup>

En el tratamiento de los conflictos de Afganistán, Indochina, en la parte sur y oriental del continente Africano, así como en América Central, se había comenzado a involucrar Naciones Unidas, con base en la tradición de sus oficios de intermediación y mantenimiento de la paz. Sin embargo la dimensión de tales conflictos de orden doméstico, planteaba nuevas tareas al órgano mundial.

Fue así como en respuesta a tales necesidades, se planteó al más alto nivel del Consejo de Seguridad de la ONU la necesidad de emprender las transformaciones institucionales necesarias para mejorar la capacidad de la comunidad internacional y así enfrentar los problemas de la seguridad mundial, en el nuevo marco de la relaciones globales. Ese fue el mandato originario del programa de acción conocido como *Una agenda para la paz*, que al aproximarse el Cincuentenario de las Naciones Unidas se ha planteado toda una renovación del pensamiento y la capacidad operativa de la organización para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En el marco de tales fenómenos y preocupaciones, se desarrolló la investigación sobre la "Dinámica de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos en la transformación de los conflictos en Nicaragua y El Salvador", de la cual este libro es su resultado final.

El objetivo principal de esa investigación fue analizar los siguientes aspectos del proceso seguido por las misiones de tales organismos (CIAV en Nicaragua y ONUSAL en El Salvador): 1. Los mecanismos y acciones ejecutados para finalización del conflicto armado. 2. Las acciones emprendidas durante la etapa de Consolidación de la Paz posterior al cese del fuego. 3.

---

6. Anthony Lake y otros, *After the wars, Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa, and the Horn of Africa*, Transaction Publishers, Nueva Brunswick, 1990.

Los programas de reforma política y económica para la reinserción de la población de guerra en la dinámica civil. 4. El impacto de los acuerdos, acciones y mecanismos establecidos sobre el nivel de conflictividad en ambos países.

El estudio de esta problemática ha sido importante en la medida en que se buscaba un mejor conocimiento de las condiciones en las que se han operado los procesos de paz emprendidos en dos países de América Central, profundamente desgarrados por el enfrentamiento bélico de carácter civil. Junto con el antiguo conflicto armado en Guatemala, todavía en proceso de negociación, en Nicaragua y El Salvador la violencia armada se constituyó en el principal problema tanto de la seguridad doméstica, como de la seguridad regional e internacional, durante más de una década.

La temática central es justamente el análisis de las dimensiones más importantes de la transición de la conflictividad observada en esos escenarios. Una de las dimensiones que comprendía este estudio fueron los alcances y limitantes del proceso de *consolidación democrática de la paz*. En efecto, tanto en Nicaragua como en El Salvador se acordaron y pusieron en ejecución procedimientos que tenían como fin acabar con el enfrentamiento armado. Tales procedimientos fueron acompañados de otras acciones tendientes a asegurar que el fin del enfrentamiento armado condujera a la finalización de la guerra como una dinámica mucho más amplia que involucrara transformaciones en los mecanismos de seguridad, cambios en las instituciones políticas y garantías de participación para los miembros de los grupos de oposición armada. Esas acciones estaban comprendidas dentro de una dinámica de consolidación democrática de la paz que otorgaba responsabilidades de verificación a los organismos externos señalados.

Otra dimensión correspondía a los alcances de la *reinserción económica* de la población de guerra como elementos fundantes de una economía de transición. En ambos países, la desmovilización y desarme de los ex combatientes necesitaba de la ejecución de amplios programas de asistencia humanitaria y emprendimientos productivos con el objeto de garantizar-



le a dicha población condiciones socioeconómicas para evitar su retorno a la acción armada. Pero la efectividad de tales programas estaba en juego en la medida en que fueron requeridas diversas medidas que garantizaran la sustentabilidad de tales programas. En ambos países se requirió enfrentar el problema de la transferencia de tierras, la búsqueda de recursos externos y la organización de programas de desarrollo, acordes con lo establecido en los acuerdos de desmovilización.

En ambos países se demostró la indivisibilidad del proceso de paz en sus dos hemisferios: paz con reformas políticas y paz con programas económicos de transición. Pero en ambos países, la vaguedad en materia económico social expresada por los acuerdos políticos y los obstáculos para cumplir con lo acordado en la materia, se revelaron como uno de los vacíos que habrían de ser llenados para llevar adelante las tareas de consolidación de la paz. Las metas en materia de desarrollo socioproductivo evidenciaban relación entre las grandes metas de la pacificación, expresadas en acuerdos sobre seguridad y reforma política, con la cimentación de las bases económicas y productivas de la pacificación. No obstante, en ambos países tales metas fueron formuladas en un canal paralelo al emprendimiento de programas de ajuste estructural que comprendían severos capítulos de medidas restrictivas de carácter fiscal, monetarias y de inversión social que podían limitar los logros en el plano de la seguridad.

Esos fueron los grandes problemas que abarca el análisis recogido en las páginas de este informe. El punto de partida de la exposición de dicha temática, primer capítulo del informe, es la vinculación entre el nuevo pensamiento sobre seguridad, recogido en las propuestas de reforma de *Una Agenda para la Paz* y los procesos que han dado origen en Centroamérica a la transición de la anterior fase del conflicto, dominada por el enfrentamiento armado, a una nueva conflictividad donde sobresalen otros elementos de la geopolítica, geoeconomía y otros de carácter estructural que han originado nuevas manifestaciones de explosividad social. Concluye dicho capítulo con una incipiente reflexión en torno a la adecuación del nuevo

pensamiento de seguridad a las dimensiones de la nueva conflictividad regional.

En los dos capítulos siguientes se expone, respectivamente, el análisis de los procesos de pacificación emprendidos en Nicaragua y El Salvador. En ambos casos se inicia con el análisis de los elementos del contexto sociopolítico local y diplomático regional que sirven de escenario y aportan los elementos para la intervención en el conflicto. Los otros aspectos del análisis incluyen: –el proceso de decisiones y de negociación puesto en marcha para lograr acuerdos de paz;– los mecanismos y acciones adoptadas en la ejecución de los acuerdos; y finalmente, sus resultados. En el caso de El Salvador, se hizo un estudio a partir del seguimiento de los Acuerdos de Chapultepec (16 de enero de 1992) y de los trabajos emprendidos por los mecanismos diseñados para su ejecución, así como de las acciones de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), encargada de verificar los acuerdos que sirven de marco para la incorporación de los miembros de la guerrilla en la actividad política y social de El Salvador.

En el caso de Nicaragua, el análisis también se ocupó del estudio del proceso sociopolítico local pero también requirió elementos de observación de la dinámica regional originada por los Acuerdos de Esquipulas II como marco operativo para la pacificación de Nicaragua. Se analizó también el proceso interno de negociación del desarme y desmovilización, así como los mecanismos acordados para poner fin a la dinámica de guerra en ese país. El seguimiento de tales elementos se estructuró a partir del análisis de los programas de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), encargada de ejecutar el desarme de los ex combatientes y de verificar los acuerdos para la inserción de los ex miembros de la Resistencia Nicaragüense.

Durante el proceso, la investigación se enriqueció con la discusión en diversos foros regionales y mundiales, donde fueron presentados y discutidos diversos resultados parciales con expertos y también con actores locales e internacionales de los procesos analizados. Así por ejemplo, fueron valiosas las ideas debatidas en las siguientes instancias:

- 1992. *Workshop on the Role of the United Nations in Central America*. Canadian Centre for Arms Control and Disarmament. Ottawa. 21-22 de Mayo. 1992.
- *Simposio Opportunities and Obstacles to the Emergence of New Multilateralism*. 26-28 de mayo de 1994. Lausanna, Suiza, organizado por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), bajo la coordinación del profesor Robert W. Cox.
- IX Congreso Centroamericano de Sociología, realizado en San Salvador del 18 al 22 de julio, por la Asociación Centroamericana de Sociología (ALAS).
- Durante los Talleres del Programa de Formación sobre Teoría y Práctica de la Resolución de Conflictos, especialmente durante el taller regional *Naturaleza Cambiante del Conflicto y Nuevas Agendas de Investigación y Acción para la Paz en Centroamérica*, que estuvo bajo la coordinación del responsable de esta investigación en FLACSO.
- En la Jornada de *Evaluación y reflexión sobre el proceso de paz y el futuro de El Salvador y el Trabajo del Debate Nacional por la Paz de El Salvador*, durante los meses de noviembre y diciembre de 1994.

La investigación y la publicación del presente libro han sido el resultado del esfuerzo institucional del Programa Costa Rica de FLACSO. En ello fue determinante el apoyo del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, al que expresamos nuestro agradecimiento en las personas del Sr. Kare Stormark, Sub Director General, Sra. Ivelde Belle, encargada de Centroamérica y la Sra. Embajadora en Costa Rica, Liv A. Kerr. Deseo agradecer al Director del Programa, el profesor Rafael Menjívar, por sus orientaciones, así como por su permanente estímulo y constante interés en los avances del proceso de investigación. También han convergido en la realización de esta obra los esfuerzos del personal de FLACSO gracias a cuya

contribución se pudieron cumplir las diversas fases del trabajo. Especial gratitud merecen los compañeros del cuerpo de investigación por sus comentarios en la discusión del informe final. La asistencia investigativa de Isabel Torres y María Enriqueta Stadthagen fue de enorme utilidad en diversas fases de la investigación.

El trabajo de investigación tanto en Nicaragua como en El Salvador fue posible gracias a la colaboración que recibiera de diversas personas y organizaciones. En Nicaragua: de Diego Beltrán y Raúl Rosende de la CIAV-OEA; de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Centroamericana; y del escritor Douglas Carcache. En El Salvador: del Programa FLACSO El Salvador, especialmente de su director el profesor Héctor Dada; de Napoleón Campos, Director del Instituto de Estudios para la Paz de El Salvador (IEPAES), y de parte de ONUSAL. También debo reconocer la cooperación de Alvaro Quirós, encargado del Centro de Documentación de la Secretaría General de FLACSO, así como de Jorge Rivera, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. El trabajo de Ana Orozco fue esencial para ofrecer una mejor calidad expositiva y de estilo de los textos. El procesamiento del texto y diseño de artes finales, estuvo a cargo de Mercedes Flores. A ellos y a ellas les debo la mayor parte de los logros finales y, por supuesto, no son responsables por sus carencias y debilidades.

# DE LA AGENDA PARA LA PAZ A LA TRANSICIÓN DEL CONFLICTO EN CENTROAMÉRICA

## NUEVA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD GLOBAL

Durante el decenio de los años noventa, cuando los efectos de la transición en el orden mundial crean nuevas dinámicas globales y regionales, se originó un proceso tendiente a la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de su rol en los asuntos mundiales. Resultado de circunstancias históricas, el ajuste tanto de la estructura organizacional como de la operacional funden en un nuevo proyecto la institucionalidad de ese orden. Esta vez bajo una mecánica de cooperación entre los grandes poderes a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos universalmente aceptados y establecidos en la Carta.

Las propuestas de cambio en esos aspectos de la gobernabilidad global no son nuevas. Estuvieron fundadas en viejas proclamas de un orden más justo cuyas huellas se pueden rastrear, por ejemplo, en los trabajos del Club de Roma reunido en Salzburgo en febrero de 1974,<sup>7</sup> y la Comisión Brandt que inició sus trabajos en 1977. Desde entonces, la política mundial

---

7. Jan Tinbergen (Coord.), *Reestructuración del Orden Internacional. Informe al Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

ha transitado una senda de reacomodos cuyos elementos principales, múltiples y variados, se internan en los planos doméstico (dentro de los Estados nacionales) y en el sistémico (de los Estados nacionales y otros actores mundiales) interactuando entre sí.

Las ideas en torno a la reforma de la ONU emergieron como expresión de una estructura y unas relaciones que previamente habían experimentado sus propios procesos de transformación. Aunque resulten diferentes al orden que expresan, dichas propuestas no tienen una genética desconectada del mundo de donde proceden.<sup>8</sup> Esas modificaciones tuvieron expresión máxima con la finalización de la rivalidad inter-imperialista, de corte ideológico, que originó la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Final marcado por la caída del sistema soviético como forma de estado, como potencia mundial, como unidad geográfico política y como el otro polo del balance, dio origen a una estructura de poder sustentada en el predominio de la otra superpotencia, los Estados Unidos, como gendarme global en asuntos militares y de seguridad, y un esquema tripolar en la esfera económica cuyos vértices, además de los Estados Unidos, son la Unión Europea y Japón.<sup>9</sup>

La compleja estructura institucional de las Naciones Unidas ha encarnado las relaciones de poder predominantes en el orden mundial desde 1945. Dicho sistema institucional expresa particulares amalgamas de ideas y propende a perpetuar imágenes colectivas consistentes con esas relaciones de poder. Las Naciones Unidas pueden ser definidas desde una perspectiva

8. El cambio de acuerdo a la definición que hemos adoptado, es una alteración o ruptura orgánica de la coherencia y consistencia de la estructura, así como de las interacciones posibles que resultan dentro de ella. Los protagonistas de ese proceso se constituyen, en la medida de su intervención autónoma dentro de los procesos de cambio, en fuerzas sociales. Abelardo Morales G., *Poder y Cambio Mundial*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1993, pág. 12.

9. La reflexión en torno a los efectos de la transición global ha dado lugar a diversas interpretaciones, algunas de ellas las hemos recogido dos años atrás en Abelardo Morales (Comp.), *Poder y Orden Mundial y cambio y Orden Mundial*, ambos publicados por FLACSO, San José, Costa Rica, 1993.

racionalista como una estructura burocrática, de carácter intergubernamental, dotada de una división jerárquica de funciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Carta. Se trata de una compleja estructura que en términos funcionales está dedicada a garantizar la "governabilidad internacional".<sup>10</sup>

UNA AGENDA PARA LA PAZ  
¿NUEVO PENSAMIENTO  
SOBRE SEGURIDAD?

En enero de 1992, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Seguridad coincidieron sobre la necesidad de una reforma de la organización. Bajo esa conclusión, invitaron al nuevo Secretario General, Boutros Ghali, a que preparara "sus análisis y recomendaciones sobre las formas de fortalecer y hacer más eficiente (...) la capacidad de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz".<sup>11</sup>

El documento del Secretario General, titulado *Una agenda para la paz*, fue elaborado de conformidad con los términos del mandato del Consejo. Expresaba un pensamiento común. El derrumbe de una "inmensa barrera ideológica", el triunfo de las fuerzas democráticas sobre los regímenes autoritarios y, final-

---

10. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Westview Press, 1989. Keith Krause y W. Andy Knight, *Evolution and Change in the United Nations System*, York University, mimeo, s.f.e., inédito.

11. Un Security Council, S/PV.3046, January 31, 1992, pág. 144. Citado por Robert O. Matthews, "United Nations Reform in the 1990s: North-South Dimensions", en Matthews et. al., *The State of the United Nations, 1993: North-South Perspectives*, The Academic Council on the United Nations System, Report and Papers 1993, No.5. pág. 28, y Boutros Ghali, *Una agenda para la paz*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas. Nueva York, pág. 1, 1992.

mente, la imposición de un "sentido de evolución y dinamismo" que surgía de la combinación de las dominantes reglas del mercado y de las transformaciones políticas ocurridas. Pero lejos de la expectativa "tercermundista", la propuesta reflejaba una visión estática y estatocéntrica de la estructura de poder implícita donde se manifestaba la preponderancia de los grandes poderes en el control de los asuntos mundiales y su autoridad dentro de la estructura de la organización por encima de la Asamblea General.

En ese mundo de la globalización, según el documento, aparecen "nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía, y (...) brutales luchas étnicas, culturales y lingüísticas, (...) nuevas afirmaciones de discriminación y exclusión y (...) actos de terrorismo (...)".

El concepto de seguridad, bajo una visión transformadora, incorporó la pluralidad de situaciones que crean un estado de riesgo global. Bajo ese concepto de "seguridad global", la propuesta del Secretario General subraya la necesidad de una adecuación del mecanismo de seguridad para que funcione como "un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos y preservar la paz". Es un énfasis que pretende poner fin a la disconformidad por la impotencia de la ONU en materia de paz y seguridad. Pero seguridad global se convierte en un término acuñado para incorporar sólo ciertos problemas de la seguridad en su dimensión horizontal, como si se tratara de amenazas súbitas que afectan a un orden convenido y aceptado por todos los miembros del sistema internacional. Por supuesto que las recomendaciones de *Una Agenda para la Paz* no establecen la relación entre los problemas de la seguridad y el control del poder en la política mundial, precisamente, la dimensión vertical del problema y punto de origen de las críticas a las decisiones del Consejo de Seguridad a partir de la Guerra del Golfo.

La contribución más importante de la *Propuesta Ghali* consiste en haber señalado un conjunto de acciones que la comunidad internacional debiera realizar, algunas de ellas ya habían sido adoptadas entonces, incluyendo diplomacia pre-



ventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, para cumplir con las preocupaciones señaladas por los miembros del Consejo de Seguridad.

La nueva vocación de la organización está motivada por los cambios, pero sigue condicionada a una estructura de poder inmovible dentro del sistema interestatal. Ello restringe las acciones en materia de paz y seguridad a los mandatos definidos por el Consejo de Seguridad y a usar los instrumentos que privilegie el grupo de Estados poderosos que lo comanda. Bajo esa concepción, el uso de los medios militares no queda excluido.

De la relación entre tales recomendaciones y la estructura de la política mundial que antes señaláramos, surgen también algunos comentarios.

### *La propuesta de reforma en los mecanismos de seguridad*

El núcleo de las propuestas en materia de seguridad están encaminadas a garantizar la capacidad de la ONU para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz. Bajo el concepto de diplomacia preventiva, se acuñan acciones que, en concordancia con el artículo 33 de la Carta, buscan adaptar los recursos del derecho internacional para poner fin a las controversias entre estados nacionales. Pero en el camino que comunica la prevención con el restablecimiento de la paz hay recorridos que no se corresponden con la racionalidad implícita sobre seguridad expuesta en *Una Agenda para la Paz*.

El documento explica tres conceptos comunes en las acciones que, hasta entonces, habían emprendido las Naciones Unidas como parte de sus mandatos para el resguardo de la paz. *La diplomacia preventiva* que comprendía medidas destinadas a desactivar los potenciales riesgos de crisis derivados de una controversia. *El establecimiento de la paz* por medio de un conjunto de medidas destinadas a lograr que las partes enfren-

tadas en un conflicto lleguen a un acuerdo, por medios pacíficos, según la Carta de las Naciones Unidas. El otro concepto, el *mantenimiento de la paz*, está referido al despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de las partes, para prevenir los conflictos y establecer la paz.

Pero el aporte novedoso de la nueva doctrina sobre la paz, radica en el aporte de un nuevo concepto que está referido a una nueva práctica: la *consolidación de la paz* después de los conflictos. Bajo tal concepto, el Secretario General ofrece una serie de medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una nueva reanudación del conflicto.

El Secretario General puso el acento en la coherencia de las distintas medidas y su aplicación oportuna. También predomina una fuerte preocupación por los medios que tiene a su disposición la ONU para ejecutar eficazmente esas medidas. Hay una preocupación justificada por los aspectos operativos, especialmente por el costo financiero, equipamiento y otros de carácter institucional.<sup>12</sup>

Pero en lo que atañe a su funcionamiento, la refuncionalización de la diplomacia preventiva, el despliegue de operaciones en el terreno y la aplicación de los medios que establece la carta para restablecer la paz y eliminar las causas de conflicto, están condicionados por el marco institucional, estructura de mando, proceso de decisiones y un conjunto de doctrinas que definen su marco de acción. Las limitaciones institucionales relativas a la aplicación de los instrumentos de seguridad no son sólo de orden normativo u operacional, sino que son limitaciones que la estructura de poder subyacente le impone a la política mundial.

---

12. Véase Boutros Ghali, op. cit. Acerca de los aspectos financieros de las operaciones de *peacekeeping* véase Peter Gizewsky y Geoffrey Pearson, *The Burgeoning Cost of UN Peace-keeping: Who Pays and Who Benefits?* Canadian Centre for Global Security. Aurora Papers 21.

La continuidad de tal estructura refuerza la percepción de que por medio del ajuste institucional, la ONU estaría asegurando una dirección que perpetúa el rol central de un pequeño grupo de grandes potencias.<sup>13</sup> El proceso de decisiones desde la Guerra del Golfo superó el mecanismo neutralizador impuesto por el veto, pero las decisiones sobre el mandato, naturaleza, tamaño y circunstancias en que deben emplearse los mecanismos de seguridad, continúan en manos del Consejo de Seguridad. La Asamblea General no sólo permanece al margen de dicho proceso, sino que no parece constituir un foro adecuado para debatir sobre tales decisiones. El resto del sistema no cuenta con mecanismos alternativos para equilibrar el poder que el Consejo ha adquirido en el control de los asuntos de seguridad a nivel institucional y global. Por otra parte, el predominio de una estructura rígida no facilita el tratamiento integral de los problemas de la seguridad y el desarrollo lo que provoca dinámicas institucionales que entran en contradicción.

Las doctrinas sobre seguridad tienen un parentesco con una serie de valores de pretensión universalizante que, como el de democracia, adquieren una significación unívoca que concuerda con un modelo estandarizado de sistema político. La estructura de valores, dentro de un esquema de poder policéntrico, ignora la pluralidad de la realidad mundial representada en la ONU. Ese mismo fenómeno se relaciona con una serie de obstáculos a los que se enfrenta en materia de cooperación del organismo mundial con organizaciones de carácter regional y subregional en diversas partes del mundo.

Ese mismo policentrismo está implícito en las críticas contra la ONU desde algunos estados del Sur, que rechazan cualquier intervención del organismo mundial, especialmente en cuestiones domésticas, en nombre de conceptos de soberanía, integridad territorial y autodeterminación que, hacia aden-

---

13. David Cox, *Exploring and Agenda for Peace: Issues Arising from the Report of the Secretary-General* Canadian Centre for Global Security, Aurora Papers 20. También South Centre, *The United Nations at a Critical Crossroads, Time for the South to Act*. South Centre Series, Abril, 1992.

tro, se convierten en justificativos de sistemas políticos autoritarios y excluyentes.

Es cierto que algunos países del Sur enfrentan dificultades para impedir que en nombre de ciertos valores tomados como absolutos, países más poderosos tengan una justificación para cuestionar y para intervenir en el manejo de políticas domésticas. Salvo el recurso de la desaprobación internacional, la ONU no cuenta con medios para impedir que viejas políticas de corte imperial castiguen a naciones pequeñas.

Pero países que en el pasado fueron objeto de intervención y de negligencia internacional, hoy presentan problemas donde la comunidad internacional está resuelta a actuar. Pero sus resultados, origen de nuevos cuestionamientos, enseñan que a las intervenciones de ayer hoy se suman otras formas de intervención bajo la bandera de las Naciones Unidas. El sistema no provee ningún mecanismo para contener los desenlaces de la intervención que se hace a su nombre y tampoco cuenta con medios para garantizar que dicha presencia conduzca a la resolución de las crisis que le han convocado. La situación que enfrenta la ONU en Somalia, Camboya, Bosnia, Ruanda o Haití, revelan la insuficiencia de los ajustes operacionales para hacer frente a las tareas del restablecimiento de la paz en el plano intraestatal.

### *Derechos humanos e intervencionismo humanitario*

El intervencionismo humanitario refiere a una serie de medidas de reciente aplicación. El concepto se inspira en una lectura de la Carta que legitima un conjunto de acciones, inclusive el uso de la fuerza bajo razones humanitarias, para disolver potenciales detonantes de un conflicto, encarnados en desórdenes domésticos y en la represión estatal contra la población civil. Hay una cercana relación entre la conciencia mundial sobre los derechos humanos y el intervencionismo humanitario.

El involucramiento de las Naciones Unidas en un conflicto interno y para prestar asistencia humanitaria, se justifica en la percepción de que la existencia tal conflicto amenaza la paz de una región o, en términos más amplios, la seguridad internacional. Hay una extensión de la problemática de los derechos humanos como un elemento de las preocupaciones de seguridad mundial. No obstante, algunas de las intervenciones recientes de la ONU se han producido en países donde el conflicto interno no exhibía una amenaza evidente o inmediata a la seguridad internacional o a la de sus vecinos. Pero la sola necesidad de actuar en defensa de un pueblo amenazado, justificó la intervención, como sucedió en Haití, hasta que el Gobierno que había roto el orden constitucional abandonó el poder. En Haití la ONU inauguró una nueva práctica. Pero los turbulentos conflictos domésticos todavía no permiten identificar con claridad cuando una crisis interna justifica el ingreso de la bandera de la ONU para el restablecimiento de la paz interna. Ello exige una reconceptualización de lo que tradicionalmente se ha entendido por seguridad y por seguridad internacional, incluyendo los actos de amenaza, la violencia y las violaciones sufridas por la población civil en las distintas regiones del mundo como una preocupación humanitaria para la comunidad internacional. Sin embargo, los derechos humanos han oscilado en la política mundial en función de lo que ello implique para los grandes poderes y sus alianzas regionales.

Como un involucramiento de fuerzas extranjeras en un conflicto interno, entraña una contradicción con el principio de la no intervención arduamente defendido en el antiguo Tercer Mundo. Pero en países donde se producen masivas violaciones de los derechos humanos, la acción de las Naciones Unidas es cada día más reclamada. La asimetría impuesta en las relaciones domésticas entre regímenes comprometidos en una carrera armamentista y una población que sufre la violencia del Estado, las intervenciones humanitarias se constituyen en un acto de asistencia humanitaria que se acompaña de medios de disuasión basados en la fuerza.

El peso que todavía tiene el uso de la fuerza para cumplir objetivos humanitarios, muestra cuán largo es el camino que debe recorrer la comunidad mundial para pasar del viejo concepto de seguridad tradicional al concepto de seguridad humana acuñado en Una Agenda para la Paz. La seguridad tradicional predomina todavía en el mundo de hoy, en vista de que los grandes poderes concentran en sus manos los medios para imponer incentivos y sanciones a los Estados transgresores de la ley internacional. Pero sigue siendo una estructura poco democrática en la búsqueda de la paz y la seguridad mundial.

Por otra parte, los resultados de las recientes operaciones de paz de la ONU evidencian que diplomacia preventiva y uso de la fuerza se combinan en una enmarañada estructura donde la inacción colectiva o la acción retardada, son fuentes de riesgo constante tanto como lo son las causas domésticas que se intenta aplacar. De allí que el mejoramiento de la capacidad de la ONU para anticipar y resolver conflictos y consolidar un ambiente de paz, requiere de acciones en dos ámbitos. Por una parte, ajustar el dispositivo operacional que está al alcance de la organización a fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos de la Carta, especialmente del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. A ese propósito concurren las propuestas contenidas en Una Agenda para la Paz y otras que centran su atención en la reorganización institucional y la redefinición de los roles de cada una de sus unidades.<sup>14</sup> Pero por otra parte, el sentido de profundidad de la reforma conlleva un ajuste de la dinámica, de las rutinas y de los procesos sistémicos, considerados como parte de una redefinición integral del rol institucional en la conducción de los asuntos mundiales. Tal conducción se expresa entonces en la creación de pautas y rutinas que respondan a propósitos y principios universales, pero también que respondan a la causalidad de los acontecimientos históricos y a la pluralidad de realidades que se interceptan en la estructura de la política mundial.

---

14. Erskine Childers and Brian Urquhart, *Towards a more effective United Nations*, Motala Grafiska, Suecia, 1992.

La reforma de la ONU en las esferas de la seguridad expresa sólo un rasgo del problema. Otros aspectos se entrecruzan con fenómenos de polarización económica y social, diferenciación cultural, atomización de sujetos sociales y el antagonismo latente que esos fenómenos plantean a las supuestas regularidades democráticas y económicas que acompañan a la llamada globalización.

SEGURIDAD Y DESARROLLO:  
EL DILEMA DE LA REFORMA  
Y EL SISTEMA ECONÓMICO  
DE LA ONU

Existe la percepción de que el movimiento de reforma dentro de la ONU ha concedido una atención secundaria a los problemas del desarrollo y, con ello, a la conexión entre mantenimiento de la paz y las medidas que puedan conducir a esa organización a tener una activa presencia en la atención de los problemas creados como resultado del desarrollo o de la falta del mismo.<sup>15</sup>

Las propuestas de reforma referidas a este tema fueron introducidas por los países nórdicos en mayo de 1991 por medio de una propuesta que ponía especial atención en el fortalecimiento de la capacidad operacional de la ONU para atender más eficazmente las tareas del desarrollo.<sup>16</sup> Tales propuestas fueron acogidas por la Asamblea General en Octubre de 1991 y, posteriormente, discutidas en julio de 1992 por el Consejo Económico y Social con base en un reporte de la Secretaría General. Las prioridades básicas de las reformas sugeridas por la Iniciativa Nórdica,<sup>17</sup> acentuaban la preeminencia de cambios

15. David Cox, *op. cit.*

16. *The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields. A Nordic Perspective*, Estocolmo, The Nordic UN Project, 1991.

17. Véase además, *The Stockholm Initiative on Global Security*

en el sistema de gobernabilidad y su estabilidad financiera. Tales cambios serían alcanzados mediante: a. Una clara definición de roles y tareas entre las diferentes organizaciones y unidades del sistema basadas en la búsqueda de la complementariedad y la coherencia. b. Delegación de responsabilidades entre distintos consejos y comités que se coordinan en su propia organización. c. Una efectiva orientación y dirección al más alto nivel de los órganos ejecutivos de las actividades operativas de Naciones Unidas.<sup>18</sup>

La paridad de funciones atribuidas al Consejo Económico y Social en el terreno económico con las del Consejo de Seguridad en seguridad, estaba presente en la intención de aquellos discursos oficiales.<sup>19</sup> Sin embargo, la orientación de las reformas introducidas ha significado, en la práctica, un evidente recorte de las atribuciones del órgano mundial, tanto en relación con la marcha de las decisiones económicas globales como en el plano de la aplicación de dichas decisiones en los escenarios nacionales. Las reacciones de países y grupos de países frente a las propuestas de reforma como ante los cambios exhibidos en el papel de la ONU dentro del nuevo multilateralismo económico, refuerzan la idea de que los temas económico sociales son el punto de encuentro de agudas contradicciones de las corrientes institucionales frente a las realidades de la economía política mundial.

Una perspectiva crítica frente a tal situación fue expresada por el Grupo de los 77. Según dicho grupo de países, los motivos para formular las metas generales de una institución eficiente son: a. la preservación del statu quo económico y político; b. eliminar el pluralismo del orden prevaleciente y frenar la discrepancia frente al orden mundial emergente; c. mantener y fortalecer el manejo de la estructura de poder mundial; d. retener el control que realmente interesa de la institución; e.

---

*and Governance. Common Responsibility in the 1990s*, Prime Ministry Office, Suecia, 1991.

18. Robert O. Matthews. *op. cit.*, pág. 24.

19. Véase "Economic and Social Council: May become as important as Security Council", *Un Chronicle*, Vol. XXIX, No. 4, págs. 68-71.



mantener y ampliar el proceso poco democrático de decisiones en algunas de las organizaciones del sistema de la ONU.<sup>20</sup>

Esa doble percepción sobre la validez de las reformas,<sup>21</sup> junto a las variadas perspectivas sobre el rol de las Naciones Unidas en la posguerra fría,<sup>22</sup> enuncian las visiones alternativas sobre los ajustes institucionales necesarios para poner a la ONU en función de los problemas actuales del desarrollo. Dichos problemas han sido incorporados dentro de una nueva conceptualización de la seguridad, que incorpora otros aspectos de la seguridad humana,<sup>23</sup> y cuya adopción está dando lugar a algunos ensayos de programas —desarrollo humano por el PNUD, desarrollo sostenible y medio ambiente por UNCED, cultura de paz por UNESCO, etc.— por parte de algunas agencias del sistema revelan facetas de la combinación entre el mantenimiento de la seguridad y promoción del desarrollo.

Sin embargo, el aspecto sensible del tratamiento del tema del desarrollo dentro de la ONU es que se mantiene supeditada, por una parte, a las exigencias de seguridad impuestas por los grandes poderes. Por otra, la baja política del desarrollo sigue también subordinada a la alta política de la condicionalidad internacional y la rigidez de los programas de ajuste exigidos por las instituciones del Bretton Woods. En ese juego los aspectos críticos del desarrollo vinculados a la estructura de poder económico mundial son encubiertos por la imposición de exigencias domésticas a los países del Sur sumergidos en el atraso y la pobreza. Pero si bien se soslayan los problemas atribuibles a la estructura económica internacional, las desigualdades domésticas conectadas a esa estructura también se diluyen

---

20. Véase South Centre, *Enhancing the Economic Role of the United Nations*, Ginebra, 1992, pp. 4-5; y *The United Nations at a Critical Crossroads...*, *op cit.*, 1992.

21. La doble percepción de carácter Norte Sur ha sido expuesta por Matthews, *op. cit.* pp. 25-28.

22. James O. C. Jonah, *Differing State Perspectives on the United Nations in the Post-Cold War World*, ACUNS, Reports and papers, No. 4, 1993.

23. S. Neil MacFarlane and Thomas G. Weiss, "Regional Organizations and Regional Security". *Security Studies*, vol. 2, No.1 pp. 6-37. (Otoño 1992).

dentro de una retórica que pone el acento sobre las bondades del mercado y del libre juego de los factores económicos. Olvidan que las reformas estructurales son esenciales para que numerosos países se modernicen y que sus pueblos tengan acceso a condiciones de bienestar y desarrollo como parte integral de la problemática de seguridad doméstica y mundial.

La homogeneización económica y la globalización imponen una perspectiva del actual orden que comprime la pluralidad de realidades económicas y la polaridad y exclusión social resultantes. Desde finales de los años setenta la Comisión Brandt llamaba la atención sobre la necesidad de lanzar "medidas urgentes y a largo plazo, para ayudar a los cinturones de pobreza de África y Asia y, particularmente, a los países menos desarrollados".<sup>24</sup> Esas palabras resuenan en los primeros planos de la televisión occidental que traslada en dramáticas imágenes los horrores causados por esa larga desatención a las necesidades de aquellos pueblos.

Los estragos de guerras civiles en varias partes de la periferia crean situaciones de anarquía y mayor rezago económico. En aquellos escenarios, el mantenimiento de la paz se ha empantanado, el intervencionismo humanitario amenaza con convertirse en otra modalidad de intervención forzosa y los ejércitos occidentales no pueden controlar el desorden y el pandillaje.

Pese a que la Carta le asigna a la ONU una función central en la formulación y control de estrategias macroeconómicas globales, el órgano mundial mantiene hoy en día un rol pasivo en tales asuntos. Mientras algunas propuestas de reforma insisten en una reestructuración de la ONU en este campo, en la realidad esta reforma se supedita a una estrategia de economía de mercado y que traspasa algunas de sus competencias a las instituciones de Bretton Woods.

Lo que en esencia pone en cuestión este tema, es la capacidad del Sistema de Naciones Unidas para actuar como espejo y como esponja de las crecientes demandas de los pueblos, viejos

---

24. *Informe de la Comisión Brandt*, Diálogo Norte Sur, Editorial Nueva Imagen, México, pág. 317, 1981.

y nuevos sujetos transnacionales, por un orden de igualdad económica y social. Esa es la capacidad de la ONU para adecuarse institucionalmente a la estructura de la economía mundial y responder eficazmente a las exigencias de una acción política comprometida con la creación de un nuevo orden.

Finalmente, la nueva institucionalización a la que se enfrenta la ONU hoy en día puede ayudar a la consolidación de una estructura de poder con un reparto distinto y que ya está imponiéndose, con ese mismo carácter, constituir un amortiguador de la diversidad económica, de la pluralidad intelectual, y de la variedad cultural que experimenta la realidad mundial, o el otro camino. Constituir el marco institucional para inducir un nuevo orden de relaciones mundiales, gobernadas por los valores de universalidad de la Carta. Ese marco institucional puede albergar al fin el foro de la diversidad y la pluralidad, con capacidad para anticipar, prevenir y contener crisis, y con medios adecuados para reducir controlar los elementos destructivos de tales crisis cuando se presenten. Como foro de la diversidad, la ONU debe estar institucionalmente provista de mecanismos para integrar armónicamente posturas e intereses antagónicos u opuestos. Su meta es la de lograr un mundo más humano como resultado del manejo creativo de las contradicciones y construir un ambiente de seguridad como resultado de la interacción entre los pueblos y las naciones.

#### TRANSICIÓN DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA Y NUEVAS AGENDAS DE CONFLICTO

En menos de una década, las sociedades centroamericanas pasaron de un periodo caracterizado por el desgarramiento bélico a un momento donde la paz es un anhelo compartido. Después de la negociación de acuerdos de pacificación se inició un proceso de reconstrucción de sus economías (infra-

estructura y producción) y sus sistemas políticos. Han sido cambios de enorme magnitud y trascendencia en un tiempo relativamente breve.

Esos procesos no han sido ajenos a factores relacionados con la desaparición de la Guerra Fría en la geopolítica de esa región. Más bien, las iniciativas regionales y extra-regionales de diplomacia pacífica, el agotamiento de los esquemas mismos de confrontación bélica y el inicio de procesos de recomposición de los sistemas políticos nacionales, fueron muestra palpable de una nueva conducta en el tratamiento de los conflictos tradicionales.

Ese nuevo tratamiento se enmarcaba también dentro de un proceso de notoria declinación del régimen de seguridad institucionalizado en la región. Dicho régimen dependía del sistema de seguridad internacional establecido en el continente americano después de la Segunda Guerra Mundial. Se asentaba sobre dos pilares básicos: *primero*, la hegemonía de Estados Unidos en asuntos militares y políticos y sobre las relaciones externas de los Estados centroamericanos y, *segundo*: el dominio establecido sobre las sociedades de la región por élites tradicionales y oligárquicas.<sup>25</sup> Bajo una relación no exenta de tensiones, los intereses comunes entre el actor hegemónico y las élites locales dieron por resultado un alto grado de cooperación entre ambos. Si bien el régimen de poder no fue ajeno a ciertas expresiones de consenso, tuvo un alto componente militar y fue desafiado por fuerzas antioligárquicas y antihegemónicas que permanecieron débiles durante varias décadas. Posteriormente, esas fuerzas se organizaron y fortalecieron su capacidad de acción hasta desafiar el poder establecido y sus alianzas.

Las manifestaciones de cambio se reflejaron en la crisis que enfrentaron los Estados Unidos en el ejercicio de su rol como potencia dominante en el área desde finales de la década de los setentas. También en el debilitamiento del papel tradicional de

---

25. Liisa North & Tim Draimin, "The decay of the security régime in Central America", *International Journal*, XLV, págs. 224 y ss., primavera 1990.

las fuerzas militares como principal soporte del sistema de poder autoritario y de los dispositivos de seguridad regional. En su lugar, se han impuesto mecanismos basados en la voluntad del sufragio para la legitimación de gobernantes civiles.

La transición desde el viejo sistema de seguridad hacia uno nuevo constituye un proceso todavía inconcluso. Pero en realidad se trata de un dinámica sumamente compleja, contradictoria y donde elementos del viejo régimen, que como estructura dejó de ser viable, aparecen imbricados con los elementos básicos del régimen propuesto. Su deslegitimación no produjo la implantación de un nuevo orden, ni sus elementos constitutivos o parte de los mismos han sido descartados como mecanismos en la disputa de espacios dentro de las nuevas esferas de poder. Remanentes estructurales del poder autoritario y excluyente se entremezclan con los intentos por consolidar el régimen propuesto y aceptado tanto en el plano nacional como regional.

El diálogo y la negociación de acuerdos de paz establecieron un consenso básico en torno a la forma de reglamentar el juego del poder por medio del sufragio y la participación democrática. Sin embargo, no ha sido resuelto el antagonismo entre fuerzas políticas y entre países en torno a los problemas de seguridad interna y seguridad regional, sobre todo del lugar que le corresponde a cada una de esas fuerzas en la reconfiguración política y social de sus sociedades. En particular, persiste una visión de seguridad restringida a los asuntos militares. Esa misma visión le concede a las fuerzas armadas un lugar primordial en la reconfiguración de la situación.

En consecuencia, nos encontramos con sociedades que han superado las etapas más agudas del enfrentamiento bélico. Ese momento concuerda con la preocupación por los problemas globales y esa preocupación, en lo que se refiere a los problemas de seguridad, se traslapa con las tareas de ese proceso de resolución de la crisis regional todavía inconcluso. Pero esa misma coincidencia contribuye a un proceso de reorientación de las formas mediante las cuales los gobiernos, las fuerzas sociales, los individuos y las instituciones, manejan sus propios

asuntos, los de los países y los asuntos comunes de Centroamérica como región emergente en ese plano global.

La transformación del conflicto en el escenario centroamericano, de las instituciones formales y de las reglas del poder, atraviesa diversas dimensiones del proceso político. El aspecto central de este artículo es el carácter de las transformaciones que, en la esfera de la seguridad, se han originado en Centroamérica y sus implicaciones para el futuro de la paz y la estabilidad internacional en la región.

### *Cambios en la seguridad regional*

La firma de los Acuerdos de Esquipulas II, así como el apoyo internacional brindado al cumplimiento de esos acuerdos, marcó una evolución positiva en el camino hacia la transformación de la estructura de los conflictos. Dichos acuerdos entrañaban una serie de decisiones y arreglos políticos y suministraron el punto de cristalización de cambios importantes en el régimen de seguridad de la zona. El procedimiento establecido en Ciudad de Guatemala en agosto de 1987, logró detener las mutuas intolerancias entre los gobiernos y estableció medidas de confianza en el plano inter-estatal. También proveyó mecanismos para encausar la resolución de los conflictos a través de vías negociadas y sustituir el recurso de la acción armada.<sup>26</sup>

Por otra parte, el acuerdo presidencial abrió nuevos cauces para el restablecimiento de relaciones de cooperación a nivel hemisférico y esencialmente para regenerar las relaciones de Estados Unidos y América Latina.<sup>27</sup> En ese sentido también

26. Jack Child, *The Central American Peace Process. 1983-1991. Sheathing Swords, Building Confidence*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992.

27. Véase Gabriel Aguilera, Abelardo Morales y Carlos Sojo, *Centroamérica de Reagan a Bush*, FLACSO, San José, 1991. Abelardo Morales G. "Seguridad y Rigidez frente al Cambio. La política de Estados Unidos hacia Centroamérica". En Mónica Berea Campos y José Luis Barros Horcasitas (Comps.), *La Política Exterior Norteamericana hacia Cen-*

inauguró un nuevo capítulo en la vida regional al dotar de bases de legitimidad a la acción internacional en el campo del mantenimiento de la paz, la verificación de acuerdos y a la intermediación para el establecimiento de medidas de confianza mutua.

En esencia, los acuerdos de Esquipulas II estaban constituidos por mecanismos racionales que trataban de asegurar como base de la negociación las concesiones recíprocas entre actores que, en el plano interestatal, se reconocían mutuamente como legítimos. Sin embargo, los conflictos que los Acuerdos de Esquipulas II intentaron drenar en el plano intraestatal se producían dentro de una estructura asimétrica de poder y estaban determinados por patrones de relación que perpetuaban formas de desigualdad antagónica y excluyente entre diferentes sectores de la sociedad.<sup>28</sup> El proceso racional y la simetría básica de Esquipulas II fueron insuficientes para resolver tales conflictos en el plano doméstico.

Justo es reconocer que dichos acuerdos facilitaron la creación de un nuevo ambiente para el tratamiento de los conflictos intraestatales en la región. Hoy en día Centroamérica experimenta los resultados de ese nuevo clima de relaciones interestatales. Es un clima no exento de conflictos y antagonismos entre los Estados y entre éstos y sus sociedades, pero se dispone de instancias al más alto nivel, como las reuniones presidenciales, donde operan mecanismos para prevenir o desactivar las confrontaciones.

El carácter estrictamente estatocéntrico de Esquipulas II obligó a la búsqueda de otros recursos, como el ejercicio de la intermediación externa para posibilitar los acuerdos entre las partes en conflicto en el plano doméstico.<sup>29</sup> Por ejemplo, fue

---

*troamérica, Reflexiones y Perspectivas*, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, 1991, pp. 37-58.

28. Kumar Rupesinghe, "The Disappearing Boundaries Between Internal and External Conflicts", En Elise Boulding (Ed.), *New Agendas for Peace Research. Conflict and Security Reexamined*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pág. 61, 1992.

29. En torno a la nueva dimensión de la intermediación en

después del cambio de gobierno en Nicaragua que, en junio de 1990, ese país inició un proceso con perspectivas de solución del enfrentamiento armado. El final de la Guerra de la Contra y el Sandinismo fue el efecto directo de los resultados electorales de febrero de 1990 cuando una coalición antigubernamental derrotó al Frente Sandinista de Liberación Nacional. También fue facilitado por la presión externa y por el rol jugado por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la mesa de negociaciones.

Pero el caso de Nicaragua también enseña el efecto de una reducción del enfoque de solución de conflictos hacia una sola de las esferas del problema. Los actores gubernamentales de los Acuerdos de Esquipulas II habían trasladado el peso de la pacificación regional al escenario nicaragüense. Eso significaba hacer depender toda la dinámica compleja de la relación conflicto-paz a nivel regional del equilibrio que pudiera lograrse entre sandinistas y contras, con un gobierno de frágil composición después de abril de 1990, y la asistencia de las Naciones Unidas y la OEA, con potestades arbitrales sumamente limitadas.

En El Salvador también fue necesaria la mediación externa, en esa oportunidad del Secretario General de Naciones Unidas para que se pactara el cese al fuego y se acordara una serie de medidas para poner fin al conflicto por medio de soluciones que buscaban ser integrales.

Pero en uno y otro país, las posibilidades de ejecutar los acuerdos de los negociadores no dependía exclusivamente de la voluntad de las partes y de los servicios de mediación y verificación externos. En ambos países el cumplimiento de los acuerdos ha tenido como telón de fondo dificultades estructurales para proporcionar asistencia humanitaria, medios de trabajo y seguridad personal, a los grupos que aceptaran voluntariamen-

---

Centroamérica, véase el Número 4 de la Revista *Estudios Internacionales* del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz, del segundo semestre de 1991, especialmente los trabajos de Luis Alberto Padilla y el trabajo conjunto de Paul Wehr y John Paul Lederach.



te o no abandonar sus armas para incorporarse a la vida productiva en el país. Por otra parte, subyacen a esas mismas dificultades las deficiencias estructurales que impiden mejorar los niveles de vida de la población depauperada por la crisis y el conflicto bélico, y para introducir reformas sustentables en los desiguales patrones de distribución de la riqueza.

La finalización del periodo de crisis bélica proporciona un ambiente sujeto a pactos políticos que incluyen la desactivación del conflicto armado y el compromiso de fundar nuevas relaciones políticas e instituciones nacionales. Pero están asentados sobre acuerdos democráticos todavía frágiles y vulnerables. En ese nuevo contexto, los grupos sociales y bandos en pugna se recomponen en un reagrupamiento heterogéneo y confrontativo, muchas veces con la amenaza o el hecho cierto de una reanudación de las hostilidades. La amenaza latente de una de las partes, o un sector de ellas, de recurrir de nuevo a las armas, ocurre sobre todo cuando los procesos de desarme, por ser voluntario, dejaron enormes lagunas.<sup>30</sup>

Esa fragilidad y las divisiones entre y dentro de las antiguas facciones enfrentadas introducen otra condición de precariedad en los acuerdos. Por ejemplo, en Nicaragua aparecieron 26 nuevos grupos armados después de que la guerra terminó formalmente en julio de 1990. Algunos de esos grupos fueron desprendimientos de la Contra o del Sandinismo que reclamaban reivindicaciones semejantes entre sí. Esos grupos han protagonizado tomas de edificios gubernamentales y embajadas y capturado rehenes como medio de presión política por reivindicaciones relacionadas con el final de la guerra. Mientras tanto en El Salvador, durante 1992 y 1993, el Secretario General de la ONU tuvo que resolver varias postergaciones en el calendario de ejecución de los acuerdos. Un conjunto de acciones, como la toma de edificios y otras manifestaciones, hizo temer en este país la aparición de síntomas de confrontación como los experimentados en Nicaragua. Por otra parte, fue evidente que las Fuerzas Armadas no ejecutaron todos lo

---

30. Raúl Rosende. *La Contra. ¿Adiós a las Armas? Un Proceso Difícil*. Inédito. s.f.e.

relativo a la completa desarticulación de algunas divisiones, ni la antigua insurgencia entregó todo el arsenal que disponía bajo la forma establecida en los acuerdos.

En ambos países los acuerdos de paz terminaron siendo asumidos como compromisos diferibles, es decir como un referente al cual las partes se acercaban o se distanciaban a partir de un cálculo racional de pérdidas o ganancias individuales, sin que se dispusiera de procedimientos para llamar a cuentas a cada una de las partes en relación con sus compromisos.

Pero aún en tales condiciones es legítimo afirmar que en América Central se ha experimentado un proceso de paz, cuyos vértices han sido las negociaciones interestatales, la acción diplomática y la negociación de las guerras civiles. Eso mismo ha significado un notable progreso en cuanto a la instalación de mecanismos para el tratamiento de los conflictos dentro de procedimientos institucionalizados de negociación y búsqueda de consenso. Ello mismo también se debe a una labor de reelaboración de los mecanismos de lucha y distribución del poder en el plano de las relaciones políticas. El resultado ha sido la instalación de gobiernos surgidos del escrutinio popular en aquellos países desgarrados por los conflictos bélicos.

Si bien esas emergentes democracias no han conducido a la resolución de todos los problemas asociados, el proceso de paz ha originado una gran cantidad de esfuerzos y ha proporcionado variedad de mecanismos para regular los excesos de violencia institucional que puedan derivarse de las luchas por el control de los aparatos de poder.<sup>31</sup>

Sin embargo, los acuerdos políticos para la solución de los conflictos bélicos por medios pacíficos no han desembocado en el establecimiento de mecanismos sustentables de control de otras manifestaciones de violencia en el plano civil y de la tentación a la respuesta autoritaria dentro de las esferas tradicionales del poder, ya no sólo en las sociedades que estuvieron en guerra sino también en otros países de la región que, como

---

31. Es significativo que en todos los países centroamericanos, con la excepción de Nicaragua se han instalado Procuradurías para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Costa Rica, se han preocupado por el respeto a los derechos humanos y el resguardo de su institucionalidad.

### *La nueva conflictividad*

La transición de la acción política del plano de la lucha de carácter político-militar al de la lucha político-institucional, no ha dotado a las sociedades centroamericanas de medios para encarar las consecuencias del proceso de diferenciación y exclusión socioeconómica sobre las esferas de la seguridad. Esa debilidad se manifiesta en una respuesta organizada y restringida, no de masas, con potenciales rasgos anárquicos que pueden desembocar en otras formas de violencia donde fertilizarían los brotes de un autoritarismo latente dentro de cuerpos armados resistentes a los procesos de transformación institucional.

Esa dimensión de la violencia social no es un fenómeno inorgánico. Son remanentes de antiguas estructuras, reducto de una cultura de violencia que, a pesar de los esquemas ideales, no ha cedido frente a los embates de la modernidad político institucional. En la posguerra se alimentan bajo formas violentas de resistencia y supervivencia de quienes sólo aprendieron el oficio de la guerra y de otros sectores sociales que padecen de la exclusión social que permanece inalterable. Desde el punto de vista de la gobernabilidad dominante son procesos retardatarios y perturbadores, pero el vacío de canales institucionalizados para encauzar sus demandas, en una sociedad cada vez más insensible, los legitima.

La nueva versión de la violencia social intercepta y obstruye los esfuerzos de reconstrucción de la vida comunitaria de las sociedades posbélicas. La perpetuación de las causas socioeconómicas que la originan lleva a que esas sociedades, que transitan por frágiles prácticas de vida institucional, revivan los conflictos en sus etapas primitivas desde donde se extienden

las raíces profundas de violencia, el enfrentamiento armado y la respuesta autoritaria.

La existencia de medios violentos y destructivos es también un obstáculo para el desarrollo y la adecuada atención de la dimensión social del conflicto. Pero son pocos los avances que se pueden lograr en la búsqueda de soluciones en una sola dimensión del conflicto sin introducir medidas simultáneas en los demás planos de la realidad.

Aparte de los efectos de la violencia política y la criminalidad común, nuevas situaciones desafían los esquemas propuestos de seguridad regional. Una de ellas, el lugar asignado a Centroamérica tanto en la esfera del tráfico de drogas como en su combate por parte de las autoridades de los Estados Unidos. El narcotráfico y la política antinarcóticos han golpeado directamente áreas de gran vulnerabilidad, en las esferas social, económica y política de Centroamérica. Es un atractivo negocio para la mafia, pero también un recurso de sobrevivencia para grupos y comunidades enteras. Su generalización y extensión a lo largo del istmo geográfico, así como sus causas, rebasan el manejo restringido a los procedimientos policiales y exigen un enfoque adecuado a su naturaleza y dimensión integral.<sup>32</sup>

Con el cambio de la situación política, el narcotráfico agregó otros elementos de conflicto y tensión internacional a los estados centroamericanos. El tema de las drogas al formar parte central de la política de los Estados Unidos hacia el hemisferio, ha dado origen a tres fenómenos. *Primero*, la internacionalización de la estrategia antinarcóticos como elemento clave de los programas dirigidos a los países del Caribe y el Área Andina y, *segundo*, el énfasis en los medios militares dentro de los mecanismos orientados al control de la producción y el tráfico. En *tercer* lugar, la supeditación de las políticas de seguridad de los países del istmo respecto de la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos.<sup>33</sup>

---

32. "Informe sobre Narcotráfico, Centroamérica: Narcotráfico y Seguridad Nacional". En *Centroamérica Internacional* No.9, Julio, 1992.

Esos tres fenómenos reducen el replanteamiento de las políticas de seguridad según las prioridades nacionales que deberían estar centradas en atender la depresión económica y la pobreza como causas fundamentales del atraso y de la conflictividad social.

El estado de las economías se constituye también en una limitante para las opciones con que cuentan los gobiernos y sociedades centroamericanas para atender las necesidades de la reconstrucción económica y de la vida en comunidad. Las respuestas adoptadas por los gobiernos para contrarrestar los estragos producidos por la crisis en las economías, lejos de aumentar el margen de opciones, se agregan como una limitante más a sus posibilidades de acción.

La reducción de los márgenes de decisión en la conducción del desarrollo tiende a convertirse en un problema de seguridad en otros ámbitos. Uno es el medio ambiente. En la medida en que se produce un agotamiento y deterioro de los recursos propios de la región aumenta la vulnerabilidad y la dependencia. Esa escasez es agravada por el agotamiento de las fronteras para expandir la base económica y productiva. La explotación unilateral de recursos compartidos geográficamente como las cuencas hidrográficas, los bosques y los mares, puede constituir a mediano, si no a corto plazo, una fuente de tensión interestatal. Sobre todo cuando las instituciones regionales, nacionales y locales, no han logrado desarrollar la capacidad de imaginación y acción para hacerle frente a los desafíos de esa potencial crisis político ambiental.<sup>34</sup>

Todos estos problemas que cristalizan en los medios nacionales tienen expresión regional. En realidad, en un marco de creciente interdependencia entre las sociedades centroameri-

---

33. Washington Office on Latin America, *Clear and Present Dangers, The U.S. Military and the War Drugs in the Andes*, WOLA, Washington, D.C., 1991.

34. Roberto P. Guimaraes, "La Ecopolítica del Desarrollo Sustentable: Una visión latinoamericana de la Agenda Global sobre el Medio Ambiente", En Roberto Russell (Ed.) *La Agenda Internacional en los años '90*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

canas los nuevos problemas que afectan la seguridad han rebasado las fronteras entre países para atacar simultáneamente varios escenarios nacionales. Existe una conexión entre diferentes planos de la conflictividad nacional, regional, hemisférica y global, donde convergen tanto las causas de esas angustiantes penalidades como las respuestas necesarias.

#### LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICA Y EL FUTURO DE LA PAZ EN CENTROAMÉRICA

El estudio de los conflictos internos de Centroamérica y de los problemas que enfrenta la seguridad en su dimensión regional, pueden enseñar muchas otras lecciones. Entre ellas, la viabilidad regional de las propuestas de acción que han sido sugeridas en el plano global en relación con el mantenimiento de la paz. Este es un tema cuya atención genera todavía mucho debate y requiere de enfoques imaginativos.

Tales redefiniciones justifican entonces un renovado acento en las investigaciones sobre el conflicto y la paz y en torno a las iniciativas tendientes a la creación de un ambiente institucional, político y social para el desarrollo pacífico de los países centroamericanos. Ese replanteamiento involucra dos dimensiones: el de las categorías y el de las prácticas.

En el plano de las categorías, el ambiente favorable al cambio institucional y las transformaciones en la seguridad regional permiten pensar en el concepto de una política de paz activa, como sustituto de las políticas tradicionales de seguridad. Una política de paz activa, según su definición, procura la creación de una red de instituciones y relaciones sociales, dotadas de mecanismos orientados hacia la anticipación, resolución y mediación de conflictos. Pero tal concepto no entraña exclusivamente un aspecto formal referido a la instalación de un orden legal determinado. Enfatiza en una serie de iniciati-

vas a diversos niveles, que incluyen tanto acuerdos interestatales como acciones civiles destinadas a crear un ambiente pacífico. Una política de paz activa es un componente central de una estrategia de seguridad común.<sup>35</sup>

Ese problema así definido plantea problemas que involucran tanto la preocupación académica como la acción política en diferentes ámbitos. Un primer plano es el de las relaciones internacionales donde Estados Unidos juega un rol central. Pese a las potenciales implicaciones en favor de un renovado clima de relaciones en el ámbito hemisférico, los cambios políticos en Centroamérica se operan dentro del rango de tradicional subordinación de las agendas nacionales de seguridad a las prioridades de la superpotencia. La marcada continuidad de esta relación, pese a los cambios globales y regionales, se debe a que subsisten en la región aspectos que siguen siendo de interés primordial para Estados Unidos, tales como el Canal de Panamá, la probabilidad de mantener bases militares en Honduras, la consolidación de sistemas políticos favorables en El Salvador y Nicaragua y, finalmente, el narcotráfico que justifica una renovada presencia en materia de seguridad en la región. Estos temas generan una serie de tensiones que afectan la disposición relativa a transformar los mecanismos tradicionales de mantenimiento de la seguridad, según el rol ejercido por los ejércitos y la inversión en recursos militares por encima de otras prioridades humanas.

Sin embargo, dentro de esos márgenes de supeditación de la seguridad regional se deben explorar las opciones de cambio hacia una forma de relación benigna que, dentro de las asimetrías establecidas, busque basarse en lazos de colaboración de mutuobeneficio. Ese parece ser un ámbito de acción en el plano estrictamente intergubernamental que replantea los asuntos de seguridad como parte de las relaciones interestatales centroamericanas. No obstante, puede ahondarse en la imaginación de mecanismos de acción de sectores no gubernamentales,

---

35. Dietrich Fisher, "An Active Peace Policy", en *Conditions of Peace: An Inquiry, The Exploratory Project on Conditions of Peace*, Washington, D. C., 1991.

actores civiles no estatales, norteamericanos y centroamericanos, en favor del establecimiento de bases para la consolidación de relaciones pacíficas. Hasta la fecha esa tarea ha sido emprendida por organizaciones de asistencia humanitaria y grupos de *lobby*, pero podría dar lugar a otros mecanismos integradores de diplomacia civil que propicie un nuevo clima de seguridad en el plano hemisférico.

Otro plano de la cuestión son las relaciones intercentroamericanas de post crisis bélica, que de acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa están sustentadas en la voluntad de los Estados de la región de crear un "nuevo modelo de seguridad", sobre la base de tres pilares: balance razonable de fuerzas, sistemas políticos democráticos y desarrollo sostenible.<sup>36</sup> Sin embargo, pese a la existencia de condiciones propicias, se han antepuesto una serie de obstáculos para operar los avances en materia de seguridad y defensa concertados a nivel político. A nivel regional se ha bajado la guardia en relación con la agenda de seguridad común y ese vacío obedece a una absoluta falta de imaginación e iniciativa, tanto en las esferas políticas como civiles, en relación con el desarrollo de estrategias de diplomacia preventiva, la instalación de alertas tempranas y, en general, el diseño de dispositivos regionales para anticipar y resolver conflictos reales y potenciales, tanto remanentes de la etapa de crisis bélica como de otros originados en la nueva situación.<sup>37</sup>

Aparte de una serie de problemas para lograr una reducción efectiva de fuerzas, basadas en un equilibrio razonable, y para regular la presencia de fuerzas externas, los Estados centroamericanos enfrentan una serie de dificultades para emprender prácticas de seguridad común<sup>38</sup> sustitutivas de los

36. Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena, *De la guerra a la integración: La transición y la seguridad en Centroamérica*, Fundación Arias, FLACSO, Chile, pág. 12, 1994.

37. Véase H. P. Klepak, *Remaining Obstacles to Peace in Central America*, Ocasional Paper No.2, Departement d'études stratégiques, Collège Militaire Royal de Saint-Jean, 1992.

38. Dos principios de seguridad común son: 1. la prevención y resolución de conflictos de manera anticipada en el momen-



viejos dispositivos de seguridad tradicional. La principal dificultad estriba en la construcción de medidas de confianza para lograr dotar a las políticas nacionales de una mayor transparencia.

En el plano de las prácticas, la acción civil por la paz adquiere una enorme relevancia como parte de un sistema de seguridad democrática. El ambiente de cambio y las condiciones relativas a los aspectos de seguridad regional plantean una serie de dimensiones nuevas. Esta problemática general tiene además una estrecha relación con el aprendizaje y ensayo de modalidades originales para el manejo de las relaciones sociales, el establecimiento de mecanismos institucionales para el entendimiento pacífico y la anticipación de conflictos y para la disminución de los traumas que la violencia genera en la vida social.<sup>39</sup>

Pero el principal problema de una política de paz activa se relaciona con las condiciones realmente existentes para preparar y facultar a la población civil, tanto para ser protagonista de un ambiente de paz como para aprovechar las oportunidades que la renovación de las instituciones y los cambios políticos suministran para el desarrollo de sociedades interdependientes.

Este tipo de cuestiones involucra una preocupación en dos sentidos. Primero, una política de paz activa está estrechamente relacionada con la necesidad de encarar los problemas

---

to en que esos puedan alcanzar niveles de violencia y, 2. el incremento de la seguridad propia por medio del aumento de la seguridad de los vecinos. Michael Shuman & Julia Sweig, "Introduction", *Conditions of Peace: An Inquiry*, op. cit., pág.5.

39. Esta consideración nos permite además formular una precisión conceptual importante. Los estudios sobre la resolución de conflictos y la investigación para la paz, no tratan como exclusivo a sociedades desgarradas por la violencia y la guerra. El objeto de estudio de la paz deben ser las sociedades pacíficas y la resolución de conflictos tiene materia de primera mano en aquellas sociedades donde los mecanismos de resolución de conflictos funcionan institucionalmente y el entendimiento pacífico funciona entre las personas.

estructurales que, como la exclusión social y la pobreza, son fuente constante de conflicto y de violencia. En consecuencia, las desigualdades inherentes a la estructura social de las economías domésticas no se pueden tratar de soslayo en el enfoque de los problemas que originan la violencia. No basta con simplemente adoptar una retórica que pone el acento sobre las bondades supuestas del mercado y del libre juego de los factores económicos, pero se desentiende de los estragos que las políticas asociadas a tales enfoques causan sobre las condiciones de vida de la población.

En otro sentido, la preocupación en torno a la acción civil en favor de una activa política de paz tiene relación con los problemas de la educación, la cultura, la producción y las relaciones cotidianas. El asunto va más allá de los tradicionales enfoques involucrados en el concepto de cultura de paz que recientemente adoptara la UNESCO. Tiene que ver además con la necesidad de hacer un recuento y analizar una variedad de esfuerzos, algunos sin título oficial, que proveen una cantidad de acciones y que han permitido el desarrollo de conceptos y estrategias para establecer la paz en condiciones difíciles. Lo que tales experiencias muestran es que la paz no puede ser cimentada sobre bases sólidas sin un activo involucramiento y una capacitación efectiva de los pueblos y de sus propias organizaciones.<sup>40</sup>

Entre algunos de los conceptos e instrumentos practicados están el desarrollo de servicios de mediación y mecanismos para facilitar el establecimiento de acuerdos pacíficos, el establecimiento de zonas de paz libres de la acción de los armados y movimientos de acción cívica tendientes a crear una conciencia de paz. También se han desarrollado conceptos e iniciativas que fortalecen el establecimiento de mecanismos integradores de solución de conflictos para sustituir los tradicionales mecanismos distributivos que se basan en la defensa de posiciones.<sup>41</sup>

---

40. Ed García, *Participative Approaches to Peacemaking in the Philippines*, United Nations University, Tokio, 1993.

41. Una modalidad de tales mecanismos se conoce con la técnica de "cross-conflict participation" que combina las técni-

Finalmente, es posible pensar que en un marco general donde los cambios abrigan tanto esperanza como desconcierto, las opciones para generar un ambiente institucional, económico, político y mental de paz, continúan abiertas. Viejos y nuevos conflictos se entremezclan porque la historia no reconoce sucesiones de etapas impuestas por la racionalidad convencional. Por eso también los conceptos deben revigorizarse con las nuevas realidades empíricas y también los métodos de acción deben simplificarse y flexibilizarse para ser empleados como instrumentos efectivos de la acción institucional y social en este campo.

Las propuestas oficiales tienen un límite impuesto por la estructura de poder y por la continuación de antiguas concepciones y prácticas de la seguridad tradicional. Pero las nuevas formas de pensamiento y acción están dotadas también de múltiples procesos desarrollados sobre la base de la colaboración social, local, regional, internacional e intercultural. De allí que, situadas en la dimensión real de los escenarios sociales, tales propuestas pueden ser ajustadas a las necesidades de los pueblos.

En el caso centroamericano, la construcción de un régimen autónomo de seguridad y el desarrollo de modelos para la resolución de conflictos, representan áreas donde la ingeniería social y política se puede alimentar de los nuevos conceptos e instrumentos de las propuestas de reforma global, pero también del conocimiento de los cambios acontecidos en la región y de las enseñanzas que la acción política ha producido en esta parte del mundo.

---

cas de resolución de conflictos con los tradicionales métodos de participación social, especialmente en la conducción de proyectos productivos donde los participantes proceden de los bandos enfrentados en conflictos armados.

# EL DIFÍCIL OFICIO DE ACABAR UNA GUERRA: MECÁNICA DE PAZ Y REARME EN NICARAGUA

## GUERRA, POLÍTICA Y ACUERDOS DE DESMOVILIZACIÓN

La acción más importante que debió emprender en Nicaragua el Gobierno que resultó electo el 25 de febrero de 1990 fue poner fin al conflicto armado entre la Resistencia Nicaragüense (RN) y el Ejército Popular Sandinista (EPS). La tarea prioritaria era la desmovilización de las fuerzas insurgentes cuya capacidad estratégica había sido minada por una serie de acontecimientos políticos y diplomáticos que alteraron la dinámica sociopolítica de Nicaragua. Pese a su creciente inviabilidad política, dicha fuerza fue mantenida como instrumento de presión externa contra el gobierno sandinista.<sup>42</sup>

---

42. Una serie de cambios iniciados en Estados Unidos con los acuerdos bipartidarios sobre política exterior, los acuerdos entre las superpotencias para poner fin a los conflictos regionales, los acuerdos electorales entre los partidos políticos en Nicaragua y los acuerdos de desmovilización firmados por los presidentes centroamericanos en Tela, sellaron el fin de la opción militar en Nicaragua. Acerca de las dimensiones de tales cambios véase Gabriel Aguilera, Abelardo Morales y Carlos Sojo, *Centroamérica de Reagan a Bush*, op. cit., San José, 1991, especialmente el capítulo introductorio (págs. 7-35) y el análisis de Carlos Sojo: "Nicaragua en el ocaso del reaganismo" (págs. 45-133).

Los factores que configuraban aquel proceso, mirados retrospectivamente, tenían una naturaleza compleja. La disposición de iniciar la desmovilización de la Resistencia emanó de una resolución adoptada por los presidentes centroamericanos durante la Cumbre de Tela en agosto de 1989, al cumplirse dos años de los Acuerdos de Esquipulas II. Según esos acuerdos, se diseñó un procedimiento para cumplir con la desmovilización en un plazo de noventa días, bajo la autoridad verificadora de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Dicho procedimiento, al igual que todos los demás acuerdos adoptados bajo el marco de Esquipulas II, sólo tenía la fuerza del consenso presidencial. No comprometió directamente a todas las partes involucradas en dicho conflicto. Pero no sólo eso. Suscrito por el entonces Presidente de Nicaragua Daniel Ortega, en el marco de negociaciones diplomáticas intra-regionales, estaba dirigido a desactivar la operatividad de una fuerza militar que basaba las razones de su alzamiento en el rechazo a la legitimidad del gobierno nicaragüense encabezado por Ortega. Uno de los obstáculos iniciales para la finalización del conflicto armado, puesto en evidencia con el Acuerdo de Tela, era que el procedimiento de Esquipulas II dejaba una serie de vacíos que se tradujeron en una parálisis para la aplicación de gestos conciliatorios entre las partes, y donde se cimentara una voluntad de negociación.<sup>43</sup> La diplomacia regional había puesto el énfasis en la democratización de Nicaragua como condición para la pacificación y había dejado en un segundo plano la mecánica de la negociación.

El tema de la negociación por parte del gobierno y el sandinismo siempre había sido manejado como un asunto de cálculo estratégico, donde se privilegiaban los gestos dirigidos a forzar negociaciones directas con el Gobierno de Estados Unidos. El enfoque de la negociación exclusivamente hacia el factor externo originario de la guerra no dejó entrever las

---

43. C.R. Mitchell, *A Willingness to Talk*, Instituto para el Análisis y la Resolución de Conflictos, George Mason University, Working Paper no. 4, rep., julio, 1993.

eventuales ventajas políticas que podrían haberse derivado de una negociación directa con la Contra en torno a la finalización del conflicto armado.

El acuerdo de desmovilización fue definido como un proceso voluntario, pero no fueron definidos los mecanismos directos para convenir la ejecución de tales medidas de manera concertada con la Contra. Desde la perspectiva de los alzados, la ausencia de negociaciones y acuerdos con el Gobierno de Nicaragua convertía las presiones en relación con su desmovilización en una exigencia sin concesiones equivalentes de la otra parte.

Por otra parte, se carecía de los mecanismos que facilitarían dicho proceso, ya fuera mediante el uso de efectos disuasivos o bien de un procedimiento coercitivo para obligar a los alzados a acogerse al plan. Era muy difícil que la desmovilización y desarme de la Contra se hubiera logrado completar simultáneamente al desarrollo de la actividad electoral. Desde el punto de vista de la oposición legal, la desaparición de la Contra le hubiera dado ventajas inadmisibles al partido oficial. No sólo se habría desactivado el dispositivo de presión militar sobre el régimen, sino que al desaparecer la guerra se hubiera liberado un factor que ejercía presión sobre la voluntad de los votantes. Pero el problema fundamental fue que en Nicaragua el proceso de pacificación, si bien se fundó en la negociación y búsqueda de consenso, no fue acompañado de un diseño de mecanismos de ejecución adaptados a la naturaleza específica del conflicto por resolver.

En esas condiciones no fue posible modificar la poca disposición de la Resistencia Nicaragüense a desarmarse, tanto antes como después de las elecciones. La percepción sobre la persistencia de las causas originales para mantener su lucha, era reforzada por la confianza de que el Gobierno de los Estados Unidos se había comprometido a mantener la ayuda "humanitaria" hasta que concluyeran las elecciones. Además existía un cierto convencimiento de que frente a un eventual triunfo de la oposición, su capacidad militar se podría traducir en cuotas de poder dentro del nuevo gobierno. A partir de tales lecturas,

los líderes de la Contra confiaban en disponer de un cierto margen de maniobra que les permitiera sobrevivir en el terreno militar en espera de poder traducir esa fuerza en poder político después de los resultados electorales.<sup>44</sup>

Pero también en el seno de la organización insurgente aparecieron, desde antes de las elecciones, una serie de divergencias en torno al camino a seguir en relación con el nuevo escenario político. Tales contradicciones tuvieron su origen en una lectura diferenciada de las implicaciones de los Acuerdos de Tela por parte de diferentes miembros del Directorio. Paralelamente se produjeron cambios importantes en la composición social de la estructura de mando del movimiento. El primer cambio se produjo cuando los miembros del brazo político de la Resistencia, entre los que se encontraban Alfredo César, Pedro Joaquín Chamorro Barrios, Azucena Ferrey, Adolfo Calero y Alfonso Robelo, se integraron a la lucha electoral en favor de la propuesta electoral de la Unión Nacional Opositora (UNO). El control del mando dentro de la cúpula militar rebelde se había trasladado de un grupo de comandantes con formación militar, pero con experiencia política y diplomática, hacia un grupo inexperto de "comandantes de campo". Estos, campesinos tradicionalmente antisandinistas, con bajos niveles de instrucción, poseían una experiencia política y diplomática considerablemente menor, acudían a un lenguaje confrontativo, pero además expresaban públicamente su desconfianza hacia sus antiguos aliados políticos.<sup>45</sup>

---

44. Pero ya entonces los partidos políticos de oposición al sandinismo, entre quienes se contaban antiguos aliados suyos, habían firmado el 4 de agosto de 1989, el acuerdo junto con el Frente Sandinista donde clamaban por el cumplimiento del plan de desmovilización que los presidentes centroamericanos habían aprobado en la cumbre de Costa del Sol celebrada en El Salvador en febrero de 1989.

45. El jefe del Estado Mayor de la RN Israel Galeano, conocido como Comandante *Franklin*, había dicho a periodistas estadounidenses que ellos desconfiaban de algunos de los exmiembros del Directorio de la RN que después se integraron a la UNO, a quienes acusaba de haber sido "combatientes de escritorio con las zapatillas limpias y las manos sucias" y que además habían sido impuestos por los Estados Uni-

Algunos dirigentes, que durante los años de guerra se habían desempeñado en la actividad política y diplomática, previeron la conveniencia de insertarse en la lucha política interna. Esa percepción había sido reforzada por los resultados de una misión que viajó a Nicaragua, acompañada por ONUVEN, con el objeto de explorar el ambiente preelectoral y decidir una estrategia en relación con las elecciones. Según algunos de esos dirigentes, el fenómeno electoral planteaba un inminente aislamiento de la opción militar lo que, a su vez, confirmaba su convicción de que no sólo era conveniente insertarse en territorio nicaragüense, sino explorar los espacios de participación política que pudieran existir. Ya para entonces eran perceptibles ciertos cambios en el tratamiento de los asuntos relacionados con Nicaragua por parte de funcionarios del Gobierno de Estados Unidos.<sup>46</sup>

Sin embargo, tal diferencia de opiniones se había producido dentro de una estructura poco acostumbrada al parlamentarismo y al debate de posiciones, y más bien habituada a la estricta disciplina del combate. Al final, la correlación interna de fuerzas terminó imponiendo las posiciones más fuertes que desencadenaron el incremento de acciones ofensivas contra el EPS, lo que originó un sangriento anfiteatro pre electoral que tuvo elevados costos humanos pero resultó un fracaso político para la insurgencia.

---

dos. *The New York Times*, 6 de marzo de 1990, citado por *Centroamérica Hoy*, No. 37, 20 de marzo de 1990, pág. 26.

46. Entre los factores que hacían perceptible tal cambio influía la confianza internacional y local en la supervisión electoral de la ONU y la OEA, y la presencia en tales eventos de figuras importantes de los Estados Unidos, como el ex Presidente James Carter y el líder del Congreso J. Wright, cuyos criterios podían ser decisivos en relación con la aplicación de los términos del Acuerdo Bipartidario de marzo del año anterior en relación con la continuación de la asistencia económica a la RN. Entrevista con Luis Fley González, conocido como el Comandante *Johnson*, Managua, 8 de mayo de 1994. Véase además: Carlos Sojo, *op. cit.* Otros análisis posteriores a las elecciones de 1990 se encuentran en Mónica Vereza Campos y José Luis Barros Horcasitas (Coord.), *op. cit.*



Consolidado el acto electoral con una sorprendente derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) como partido oficial y el triunfo de la UNO, se crearon todas las condiciones para acatar la dirección señalada por los Acuerdos de Tela. En correspondencia con esa realidad y para viabilizar dicho proceso, se comenzó a gestar una serie de iniciativas que involucraron al Gobierno de los Estados Unidos por medio de su enviado especial, Harry Shlaudeman, gestiones de la Presidenta electa, Violeta Barrios y del Cardenal Miguel Obando y Bravo, encaminadas a pactar con los rebeldes las condiciones de su retorno político a Nicaragua.

Pero la cuenta regresiva para la desmovilización de la Contra comenzó a ser demorada por una exigencia simultánea de esa fuerza militar que condicionaba tal acción a la separación de los sandinistas de todas las instancias de poder, incluyendo la institución armada, el Ministerio de Gobernación y los diversos cuerpos de seguridad y de policía creados por la Revolución. Según la dirigencia rebelde, su desmovilización estaba condicionada a la manifestación de "hechos concretos que revelaran el abandono del poder por los sandinistas".<sup>47</sup> No obstante, el Frente Sandinista y el Presidente Daniel Ortega reaccionaban a tal condicionamiento señalando que no existía una relación causal entre la situación del Ejército Popular Sandinista y la desmovilización de la Contra.

El triunfo electoral de la UNO y el cambio que ese hecho originó en la política de los Estados Unidos hacia Nicaragua, habían terminado de sellar la inviabilidad de la opción militar. Pero no fue tanto el resultado electoral como la aceptación de la derrota y la disposición del Frente Sandinista de entregar el gobierno, lo que mostró la obsolescencia de la vía militar como mecanismo de presión. El sufragio había logrado la efectividad buscada dentro de un conjunto de políticas, impulsadas por el Gobierno de Estados Unidos en alianza con la oposición interna y en el exilio, para quitar a los sandinistas del trono. La prolongación del factor militar como mecanismo de presión

---

47. *Centroamérica Hoy*, No. 37, 20 de mayo de 1990, pág. 25.

había perdido, dentro de esa estrategia, toda vigencia aunque la permanencia de la RN como fuerza movilizadora, aún durante el proceso político electoral, expresaba la combinación de medidas políticas y militares pero donde la oposición armada había perdido importancia central. También revelaban una serie de contradicciones entre los órganos directores de la política estadounidense hacia Nicaragua y cuyas acciones dieron lugar a una serie de críticas por las "oportunidades perdidas" de su diseño político a lo largo de la década de los ochentas.<sup>48</sup>

El recurso de la negociación se presentaba cuando los desenlaces electorales planteaban a la RN una clara situación de debilidad orgánica y pérdida de aliados en todos los frentes. Primero su viabilidad estratégica había sido erosionada por el fracaso que representó para la doctrina reaganiana el escándalo Irán-Contras,<sup>49</sup> posteriormente la firma de los acuerdos presidenciales para su desmovilización y, finalmente, el resultado de las elecciones se habían sumado como acontecimientos que apuntaban en contra de su credibilidad.<sup>50</sup> En el terreno estrictamente militar, donde su capacidad de acción había sido diezmada, la Resistencia carecía de una posición uniforme acerca del camino a seguir y la disciplina se comenzaba a perder entre sus filas.

Esa misma debilidad para negociar estaba condicionada por una división entre las dos fuerzas. Los pragmáticos pugnan por una negociación con el gobierno basada en la obtención de concesiones realizables y balanceadas. Otro grupo doctrinario de comandantes que se adherían a la defensa de posiciones más o menos rígidas e ideologizadas de oposición al sandinismo.

---

48. Roy Gutman, *Banana Diplomacy, The Making of American Policy in Nicaragua, 1981-1987*, Simon And Schuster, Nueva York, 1988.

49. Carlos Sojo, "Nicaragua en el Ocaso del Reaganismo", en Aguilera, Morales y Sojo, op. cit., pág. 54.

50. El exdirigente de la Resistencia Nicaragüense Adolfo Caleo había dicho en Miami, donde residía, que la Contra no tenía otra opción que desaparecer puesto que ya había cumplido su objetivo de "obligar a los sandinistas a realizar elecciones limpias", *Centroamérica Hoy*, op. cit., pág. 25.

El corte del apoyo estadounidense y pérdida de aliados políticos locales, contribuyeron a que las disputas afloraran entre los diversos frentes y las divisiones y desavenencias a nivel de las cúpulas, no facilitaron el proceso de negociación ni al gobierno ni a las fuerzas insurgentes. Los frentes dejaron de aglutinarse en una dirección común. El enemigo no había desaparecido, según la perspectiva de sus dirigentes, pero las condiciones para la lucha armada sí.

Cuando la división se hizo inevitable, el proceso de negociación se originó dando lugar a procesos emprendidos por el gobierno con cada frente por separado. En tales condiciones se produjeron los primeros contactos encaminados hacia un proceso de negociaciones que tuvo diversos momentos desde que se firmara el Acuerdo de Toncontín, el 23 de marzo de 1990, en el aeropuerto que lleva ese nombre en territorio de Honduras, entre representantes del futuro gobierno y la Resistencia.<sup>51</sup> Posteriormente prosiguieron reuniones cuatripartitas entre las futuras autoridades, la UNO, el FSLN y ONUCA para establecer acuerdos previos en torno a la desmovilización y definición de las zonas desmilitarizadas donde deberían concentrarse las tropas desmovilizadas de la Contra a partir del 25 de abril, como lo establecían los acuerdos de Toncontín.

Como resultado de esas reuniones, el 18 de abril se firmó en Managua el Acuerdo de Cese del Fuego entre el Gobierno de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, bajo la mediación del Cardenal Miguel Obando y Bravo. En este acuerdo se establecieron los siguientes puntos: 1. Alto al fuego efectivo y definitivo. 2. Separación de fuerzas que incluía: a. la retirada del EPS de las zonas de seguridad desmilitarizadas que se establecían, b. observación de esas zonas por parte de ONUCA, c. concentración de los miembros de la RN en las zonas

---

51. Pese a la negativa de varios comandantes, el 23 de marzo de 1990 se firmó el Acuerdo de Toncontín en el cual la alta comandancia de los rebeldes aceptó iniciar el proceso de su desmovilización. Dicho proceso debería completarse el 20 de abril, cinco días antes de la fecha establecida para la entrega del poder por parte de Daniel Ortega a la nueva mandataria Violeta Barrios.

de seguridad. 3. Concentración de los excombatientes en las "Áreas de Desmovilización y Apoyo Logístico" (ADAL), dentro de las zonas de seguridad, para proceder a la entrega de armamento, material y equipo, proceso de debería iniciarse el 25 de abril y terminar no más tarde del 10 junio de 1990. 4. Finalizado el paso anterior, instalación de los desmovilizados, a cargo de la CLAV.<sup>52</sup>

El 25 de abril se produjo el cambio de Gobierno con la entrega del mando presidencial por parte de Daniel Ortega a la Presidenta designada Violeta Barrios. El traspaso de poderes, el primero en forma pacífica en la historia reciente de Nicaragua, entre dos sectores antagonistas se produjo gracias a la firma de un compromiso entre el nuevo gobierno y el FSLN. El aspecto medular de dicho acuerdo, conocido como "Protocolo de Transición", fue la permanencia de Humberto Ortega como Jefe del Ejército, subordinado a la autoridad de la Presidenta y del Ministro del Interior y el entendido en torno a una futura reducción del EPS.

En relación al conflicto armado, conforme a lo previsto, se puso en vigencia el cese del fuego el 19 de abril. Dos días después se activaron las primeras cinco zonas de seguridad establecidas. El 20 de abril el Consejo de Seguridad había aprobado la Resolución 653 que ampliaba el mandato de ONUCA para participar en la desmovilización. Un día después se inició el arribo a Nicaragua del Batallón venezolano que estaría compuesto por 700 soldados que se encargarían de ejecutar la recolección y destrucción del armamento entregado por los desmovilizados.

No obstante, el inicio de la desmovilización no se produjo en la tarde de aquel histórico día. Los comandantes del Estado Mayor de la Resistencia giraron instrucciones en todos los frentes para que no se realizara la desmovilización de sus tropas, bajo el argumento de que no se contaba con las suficientes garantías de seguridad, lo que confirmaba la sospecha albergada por los funcionarios de la ONU de que la "RN tenía previsto desde el principio prolongar este proceso lo más posible

---

52. ONUCA *Observer*, pág. 46-47.

hasta conseguir las mayores garantías de todo tipo que pudieran alcanzar".<sup>53</sup>

Los movimientos efectivos hacia la desmovilización se produjeron exclusivamente en el Frente Atlántico que estaba formado por el movimiento armado YATAMA<sup>54</sup>. Esa organización antisandinista, con una composición social particularmente distinta a los otros tres frentes que conformaban la RN, estaba integrada mayoritariamente por Miskitos, la comunidad indígena mayoritaria del Norte Atlántico nicaragüense, quienes junto a otros grupos étnicos, Sumos, Ramas y Creoles, se habían alzado en armas contra el gobierno sandinista desde 1981.

Dicha organización formada en 1987, negoció directamente con ONUCA las condiciones para la desmovilización de sus miembros a partir del 10 de abril. Dicho acto se inició de manera limitada seis días después con la entrega de las armas por parte de los primeros 292 miembros de esa organización que se presentaron acompañados de mujeres, algunos niños y ancianos a su base en La Kiatara en la Mosquitia hondureña. El contingente de combatientes que se estimaba contaba YATAMA en sus filas era de unos 2000, por lo que la primera desmovilización apenas incluyó a un pequeño porcentaje de sus tropas. Pese a que el 2 de abril la RN había comunicado que haría la entrega formal de su armamento en el campamento de Yamales, posteriormente sólo se produjo la desmovilización de un grupo de lisiados en dicho campamento junto con la entrega de un pequeño lote de armas.

Si bien se había producido la desmovilización de pequeños grupos de voluntarios, la lenta marcha del proceso hacía pensar en la falta de condiciones para cumplir con los plazos que, según lo acordado, se extenderían hasta el 10 de junio. Hasta entonces, la Resistencia había alegado razones políticas y de seguridad para detener la desmovilización de sus miembros. Si bien existían también una serie de demandas económicas y sociales, éstas no habían figurado en la agenda de las conversaciones con

---

53. Idem, pág. 47.

54. Nombre indígena de la organización cuyo significado en español es "Tierra de los aborígenes unidos".

el gobierno. Tras la suspensión de la desmovilización del 25 de abril, la Resistencia había emitido un pronunciamiento donde se quejaban ante la CIAV por la "insuficiente cobertura de atenciones para los desmovilizados".<sup>55</sup> Tales acusaciones fueron posteriormente rechazadas por la OEA mediante un comunicado que detallaba la asistencia suministrada tanto a combatientes desmovilizados como a los que todavía no se habían acogido a la desmovilización.

Junto a ese reclamo los líderes de la Resistencia habían hecho también un planteamiento de demandas económicas que el Gobierno consideraba desproporcionadas. Según informes de prensa local, los excombatientes pretendían disponer de un área de 16 mil hectáreas en la región sur del país y una asignación de 30 millones de dólares, del paquete de ayuda aprobada por el Gobierno de Estados Unidos para apoyar la desmovilización.<sup>56</sup> Tales pretensiones fueron rechazadas por el Ministro de Gobernación, Carlos Hurtado, representante del gobierno en las negociaciones con la RN porque la administración Barrios también mantenía negociaciones separadas con el Frente Sur que actuaba en los territorios reclamados por la dirigencia de la RN y también con YATAMA en la Costa Caribeña. El otorgamiento de concesiones bajo la forma exigida por la RN hacía peligrar los acuerdos con esas otras dos fuerzas.

El 4 de mayo se firmó otro documento, la "Declaración de Managua", en el cual la RN se comprometió por tercera vez a ejecutar la desmovilización a partir del 8 de mayo y a concluirlo en el plazo establecido anteriormente y que finalizaba el 10 de junio. En esa oportunidad fueron incluidos dentro de la declaración tres puntos solicitados por la RN: el anuncio de un programa para la reducción de las Fuerzas Armadas, el establecimiento de "polos de desarrollo" para el personal desmovilizado y, por último, la retirada de todas las fuerzas militares y paramilitares de las zonas desmilitarizadas y de seguridad, así como la recogida de las armas en manos de los civiles.

---

55. *Centroamérica Hoy*, No. 42, pág. 9.

56. *Centroamérica Hoy*, No. 37, pág. 11.

El día 8 se inició la desmovilización programada y además se ejecutó el traslado de unos 1500 contras desmovilizados desde San Andrés de Bocay y Nicarao hacia Las Vegas, bajo la supervisión de ONUCA-CIAV. Pero el 18 de mayo, mediante un pronunciamiento firmado por Franklin se anunció el congelamiento de la desmovilización debido a "la falta de auténticas garantías ciudadanas y a la situación de incertidumbre e inestabilidad"<sup>57</sup> que según el Estado Mayor rebelde se derivaba de una huelga de más de 100 mil empleados estatales controlados por sindicatos sandinistas. Las negociaciones fueron reiniciadas y otra vez suspendidas el 25 de mayo ante una serie de violaciones a la seguridad de los miembros de la RN alegadas por sus dirigentes pero que, además de no haber sido comprobadas, estaban fundadas en versiones que después resultaron contradictorias.<sup>58</sup>

Como solución al diferendo en torno a las demandas económicas, el Gobierno y la Resistencia firmaron el 30 de mayo un nuevo acuerdo, conocido como Protocolo de Managua. Con base en lo pactado en dicho acuerdo, la Resistencia logró que se incluyera un capítulo de garantías políticas, de seguridad (garantías a la integridad física y moral de cada combatiente)

57. La Contra acusó entonces al Gobierno de Barrios de haber firmado un pacto con los sandinistas para no reducir el tamaño de las fuerzas armadas y que, según ellos, era la causa de una ola de criminalidad del ejército contra sus ex combatientes, así como de huelgas y presiones. *Centroamérica Hoy*, No. 42, pág. 9.

58. Según los dirigentes de la RN, catorce desmovilizados habían sido asesinados el 24 de mayo (pero posteriormente suministraron datos diferentes en cuanto a la fecha de los hechos, la cantidad de muertos y la composición del grupo) en Zinica, Departamento de Jinotega, supuestamente por miembros del EPS. Se nombró una comisión investigadora conformada por representantes de ONUCA, de la CIAV y del Cardenal Obando, la que tras realizar las respectivas indagaciones determinó que no existían pruebas de tales hechos. (*ONUCA Observer*, pág. 13). Posteriormente el Comandante Rubén (Oscar Sovalbarro) admitió la probable falsedad de la acusación, alegando que se las había suministrado el grupo Acción de Derechos Humanos y que, pese a que ellos la habían tomado en serio, resultó ser falsa. (*Centroamérica Hoy*, No. 42, pág.11)

y económicas (asistencia económica y la promesa de concederles tierras), en favor de todos los miembros de la Resistencia, de sus familiares y de la población civil que los acompañare. A nivel específico, el acuerdo incluía el traslado de heridos, enfermos graves, lisiados e inválidos, el nombramiento de una comisión<sup>59</sup> para investigar las condiciones de vida de los familiares de los miembros de la RN asentados en Honduras y Costa Rica de modo que se pudieran aplicar medidas de emergencia para resolver los problemas enfrentados por esas personas. También se acordó la entrega de una pensión por parte del Instituto Nicaragüense de Seguro Social y Bienestar (INSSBI) a las viudas y huérfanos de combatientes caídos de la Resistencia.

El aspecto más importante del Protocolo de Managua fue el establecimiento de las garantías económicas, definidas dentro de un acuerdo para la creación de un programa de Polos de Desarrollo. El primero, según el anexo de la declaración que trataba lo concerniente a los polos, sería creado en El Almendro, en la región de Nueva Guinea, sobre la base de una propuesta gubernamental. En materia de seguridad se acordó autorizar la vigilancia y control de la seguridad de los desmovilizados, dentro de los polos de desarrollo, a un nuevo cuerpo policial, formado por excombatientes, pero que estaría adscrito al Ministerio de Gobernación. Se solicitaba a Naciones Unidas o a alguna nación amiga la asesoría técnica para la formación profesional de dicho cuerpo.

Aparte de esas medidas, la Resistencia logró que el gobierno se comprometiera a nombrar representantes de dicha organización en los ministerios que tuvieran alguna relación con la reinserción de los excombatientes y la situación de sus familiares, y a dar participación en la composición de la autoridad local a los miembros de la resistencia, que vivieran dentro de los polos.

Con base en tales compromisos gubernamentales, la resistencia accedió a cumplir el acuerdo de desmovilización y desarme dentro de los plazos fijados inicialmente, a un ritmo de cien

---

59. Compuesta por representantes del Gobierno, la RN, la CIAV y el Cardenal Obando.



combatientes por día y por zona, a partir de la firma de tal compromiso.<sup>60</sup> En esa misma ocasión se solicitó al Secretario General de la ONU gestionar la extensión del mandato de ONUCA, lo que fue acogido posteriormente por el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 656 que lo extendió hasta el 29 de junio.

Tras la firma del protocolo del 30 de mayo, las tropas de la Resistencia comenzaron a dirigirse a las respectivas zonas de seguridad para iniciar el desarme. La desmovilización masiva de combatientes fue celebrada el 10 de junio en la Zona 5, ubicada en El Almendro donde el Estado Mayor de la Resistencia tenía instalado su puesto de mando, con una ceremonia en la que estuvieron presentes la Presidenta Barrios y miembros de su gobierno, el Cardenal Obando y Bravo, ONUCA, la CIAV-ONU y la CIAV-OEA. También se ejecutaban masivas desmovilizaciones en las demás zonas de seguridad. Simultáneamente el Gobierno había iniciado negociaciones con el Frente Sur que operaba con una estructura independiente de la RN. Con esa organización se firmó un acuerdo en el que se establecían compromisos semejantes a los pactados con el Estado Mayor, en relación con el establecimiento de polos de desarrollo, nombramiento de representantes suyos en los órganos del Estado, integración de un cuerpo policial propio dentro de los polos de desarrollo y otras garantías económicas.<sup>61</sup>

El otro frente rebelde no controlado directamente por el Estado Mayor de la Resistencia, estaba formado por el movimiento indígena YATAMA que había firmado por aparte con el Gobierno, antes que los acuerdos con la resistencia, un acuerdo de cese al fuego y desmovilización que debería concluirse el 20 de junio.

---

60. "Protocolo de Managua sobre el desarme". *Centroamérica Hoy*, No. 42, pág. 10.

61. El acuerdo fue firmado el 13 de junio por parte del Vice ministro de Gobernación José Palais y el ministro de Repatriación, Roberto Ferrey, como representantes del Gobierno. Por parte del Frente Sur, firmaba el jefe del Estado Mayor Estratégico, José Guerrero (*Comandante El Navegante*).

El proceso finalizó formalmente el 5 de julio, luego de que se ejecutara la desmovilización completa de los Frentes Norte y Central y de que el Estado Mayor de la Resistencia entregara sus armas, las que en acatamiento de la resolución adoptada por los Presidentes centroamericanos en la Cumbre de Montelimar, debieron ser destruidas de inmediato en el lugar. La entrega de las armas por parte de Franklin y los demás miembros de la organización rebelde fue realizada en el marco de una ceremonia especial, celebrada el 27 de junio en San Pedro de Lóvago, una localidad en el Departamento de Chontales, con la presencia de la Presidenta Barrios, funcionarios de su gobierno, el jefe de ONUCA, el Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, y otros representantes diplomáticos acreditados en Nicaragua.

La cifra de desmovilizados, registrada por CIAV-OEA hasta el 30 de junio, fue de 19.720 personas. El número de familiares declarados por los ex-combatientes alcanzaba también hasta esa fecha un total de 53.349 personas.<sup>62</sup> Posteriormente esas cifras fueron ampliándose conforme se fueron desarmando pequeños grupos rezagados. Por su parte, la CIAV-ONU llevaba un registro con cifras ligeramente diferentes. El Secretario General de la ONU informó al Consejo de Seguridad, que al 28 de junio se había desmovilizado un total de 21.863 miembros de la RN y los demás frentes antisandinistas.<sup>63</sup> La diferencia en relación con las cifras aportadas por la OEA se debía, según explicaciones del mismo Secretario General a que el segundo informe incluía a los excombatientes repatriados de Honduras (Véase Cuadro 1), más los desmovilizados en territorio nicara-güense (Cuadro 2), ambos reportados en fechas distintas.

También se reportó, por parte del Secretario General Pérez de Cuéllar, el total de armas entregadas (Cuadro 3). Señalaba también el informe que los comandantes de todos los frentes habían asegurado "solemnemente al ONUCA, tanto de palabra

---

62. *Informe del Secretario General sobre los trabajos y programas de la CIAV-OEA en Nicaragua*, CP/doc. 2112/90, 30 octubre 1990, pág. 4.

63. Consejo de Seguridad S/21379, 29 junio de 1990.

Cuadro 1

**MIEMBROS DE LA RESISTENCIA NICARAGÜENSE  
DESMOVLIZADOS EN HONDURAS  
-6 DE JULIO DE 1990-**

Lugar	Con armas	Sin armas	Total
Danlí	0	474	474
La Kiara	217	78	295
Las Vegas	0	17	17
Yamales <sup>a</sup>	0	1574	1574
Zacatal <sup>a</sup>	0	399	399
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>2542</b>	<b>2759</b>

a: Aunque todos los efectivos desmovilizados en Yamales y Zacatal estaban desarmados, por separado se entregaron al ONUCA 384 armas en Yamales y 41 en Zacatal.

Fuente: Consejo de Seguridad. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica. Informe del Secretario General. S/21909. 26 de octubre de 1990. p. 11.

Cuadro 2

**MIEMBROS DE LA RESISTENCIA NICARAGÜENSE  
DESMOVLIZADOS EN NICARAGUA  
-6 DE JULIO DE 1990-**

Lugar	Con armas	Sin armas	Total
Zona 1	2108	138	2246
Zona 2	1220	413	1633
Zona 3	2150	405	2555
Zona 4	3067	172	3239
Zona 5 <sup>a</sup>	5077	1327	6404
Zona 6	1335	105	1440
Zona 7	147	25	172
Zona 8	977	582	1559
El Cedro	262	81	343
Centro de Verificación de Estelí/Matagalpa	18	5	23
<b>Total:</b>	<b>16361</b>	<b>2353</b>	<b>19614</b>

a: En las cifras correspondientes a la zona 5 se incluyen los efectivos desmovilizados en San Pedro de Lóvago el 27/vi/90.

Fuente: Consejo de Seguridad. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica. Informe del Secretario General. S/21909. 26 de octubre de 1990. p.12.

Cuadro 3

**ARMAMENTO RECOGIDO POR LA CIAV ONU  
EN NICARAGUA**

Tipo de arma	Honduras	Nicaragua	Total
Armas de pequeño calibre	512	14,632	15,144
Ametralladoras pesadas	2	2	4
Morteros (livianos y medianos)	28	109	137
Lanzadores de granadas	83	1,199	1,282
Granadas	570	763	1,333
Minas	4	142	146
Misiles	37	87	119
Redeye	9		9
Misiles de superficie	28		28

Fuente: Consejo de Seguridad, Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica, Informe del Secretario General, Distribución General, S/21909, 26 de octubre de 1990, pág. 13.

como por escrito", que las armas entregadas eran las únicas que permanecían en poder de los frentes. Según declaraciones del Jefe del Frente Norte, en el pasado habían recibido ametralladoras que utilizaron para la defensa de sus bases en Honduras, pero que éstas habían sido devueltas a su proveedor original antes de que los miembros del frente regresaran a Nicaragua en abril y mayo de 1990.

El cálculo del total de armas en poder de los combatientes resultó incierto. A pesar de que Naciones Unidas, con base en consultas con grupos informados al respecto, consideró que la cantidad de armas entregadas podía coincidir con las cifras previstas, otros informes indicaban que era imposible estimar cuánto armamento podían disponer los grupos rebeldes nicaragüenses, puesto que Estados Unidos que había sido el principal suplidor nunca proporcionó el inventario de armas que le había solicitado Naciones Unidas.<sup>64</sup> Como se comprobaría más

64. Stephen Baranyi y Liisa North, *Stretching the Limits of the*

tarde, un alto porcentaje del arsenal fue depositado en buzones o permaneció en manos de población civil y excombatientes.

Concluida la desmovilización y desarme, el proceso de resolución del conflicto en Nicaragua pasó a la fase siguiente que consistía en la incorporación de los ex-miembros de la Resistencia y sus familiares a la sociedad nicaragüense. Esa transición dio origen también a un cambio en los mecanismos operacionales de verificación y asistencia al proceso de pacificación. El 29 de junio de 1990 terminó la extensión del mandato de ONUCA para recibir armas y proceder a destruirlas. La misión de Naciones Unidas retornó a su mandato inicial que consistía básicamente en la vigilancia de las fronteras nacionales con el propósito de detectar el flujo de armas y otros pertrechos en apoyo de los grupos insurgentes de la región. No obstante, el proceso de desarme no había concluido en su totalidad puesto que gran cantidad de combatientes rezagados y dispersos continuaron desmovilizándose. La recogida y destrucción de las armas pendientes de entrega recayó en manos de la CIAV-OEA con el apoyo logístico del EPS para la destrucción de armamento y de representantes del Cardenal Obando y Bravo en calidad de testigos.

Las actividades comprendidas en la fase de inserción de la población desmovilizada quedaron enmarcadas dentro del mandato inicial de la CIAV-OEA que consistía en acompañar a los excombatientes durante todo el proceso de desmovilización, desarme y reinserción. El mecanismo de acción consistía en la ejecución de una serie de programas de asistencia socioeconómica con apoyo de la cooperación internacional.

Ese proceso operaba al mismo tiempo que se ponían en ejecución los planes de disminución del EPS, mediante la reducción del número de efectivos, la reestructuración orgánica del cuerpo castrense, la revisión de su estructura jurídica y, finalmente, su profesionalización y su despolitización.

---

*Possible: United Nations Peacekeeping in Central America, Canadian Centre for Global Security, Ottawa, 1992, pág. 12.*

## *Reducción e institucionalización de las Fuerzas Armadas*

Una de las dimensiones de la transición política experimentada por la sociedad nicaragüense a partir de 1990 ha sido el proceso de desmilitarización iniciado con las transformaciones de la institución armada. Los principales cambios introducidos dentro de ese cuerpo han sido:

1. La reestructuración orgánica que incluye: la readecuación de la doctrina militar; la definición de una nueva estructura orgánica acorde con la suspensión del Servicio Militar Patriótico (SMP) y la reducción de fuerzas y recursos bélicos; reestructuración de los órganos de inteligencia militar; reducción de campamentos e instalaciones militares en más de un 80%; fortalecimiento del sistema de seguridad y control de armamentos, con cooperación del ejército de Estados Unidos.
2. Revisión y formalización de las bases jurídicas y reglamentarias de la institución armada: Revisión, actualización e implementación de los principales reglamentos que norman la vida militar como son el Reglamento de Orden Interno, Reglamento de Prestación del Servicio, Reglamento Disciplinario, Reglamento de Vestuario y otros menores; nuevo Código Militar aprobado por la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.
3. Fortalecimiento de los niveles de preparación militar y general del personal: Planes de formación, capacitación, adiestramiento y superación de los militares en las diferentes categorías de grados; creación del Centro Superior de Estudios Militares, General José Dolores Estrada, con cuatro tipos de cursos; creación de la Escuela de Sargentos, Andrés Castro; continuación de planes de formación en

escuelas y academias extranjeras (sobre todo en México, España, Francia, China, Rusia y Cuba).

4. Fortalecimiento de la cohesión y estabilidad interna: Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo; elaboración de proyecto del Instituto de Previsión Social Militar, para cuyo proceso de capitalización de fondos el gobierno autorizó al EPS la venta de armamento excedente.

Los resultados de ese proceso de reestructuración permiten obtener una idea de las transformaciones en el cuerpo armado; la principal de ellas ha sido su reducción. El General Ortega informó en abril de 1993 al Secretario General de la OEA que el ejército de Nicaragua tenía 15,200 hombres. En 1990, al darse el cambio de gobierno, contaba con 90,000 y en 1987 –año de guerra en que tuvo más efectivos– con 134 mil.

También se informó a la OEA que el presupuesto militar de Nicaragua se redujo de 182 millones de dólares en 1989 a 36.5 millones de dólares en 1993, uno de los presupuestos *per cápita* más bajos de todos los ejércitos latinoamericanos.

De acuerdo al Plan de Reducción aprobado por la Presidenta Barrios, el proceso de disminución de efectivos se ha desarrollado de la siguiente manera: 1987, 134 mil; 1989, 98 mil; 1990, 87 mil; 1991, 28.5 mil; 1992, 21 mil; 1993, 15.2 mil. El ejército actual es 57% más pequeño que el tamaño aprobado (35 mil) por la Presidencia de la República en mayo de 1990, según parámetros establecidos en los Acuerdos de Paz de Esquipulas.<sup>65</sup>

En lo que se refiere a Oficiales, significó la salida de aproximadamente 10,500, que se licenciaron en tres grandes momentos. A ellos se les entregó una indemnización en efectivo consistente en un número de meses de haberes que osciló entre 12 y 48; también se les dio otros beneficios (entrega de tierra y lotes urbanos, préstamos para microempresas, ayuda económi-

---

65. EPS, *El Ejército de Nicaragua. El EPS en 1993*, Managua, enero de 1994.

ca directa) que en total alcanzan un monto superior a los 150 millones de dólares.

La reducción del gasto público en la defensa no tiene precedentes. El comportamiento del presupuesto anual asignado al EPS es el siguiente: 1989, 182 millones de dólares (73 en gasto operativo y 109 en líneas de crédito externo); 1990, 177 millones (103 en gasto operativo y 74 en líneas de crédito externo); 1991, 70.5 millones (a partir de este año no se cuenta con crédito externo); 1992, 42.9 millones; 1993, 36.5 millones.

### *Desmovilización y Repatriación*

El programa de repatriación de población desplazada constituyó parte de las acciones humanitarias realizadas en favor de la población afectada por la guerra. El efecto más sensible de una situación bélica, aparte de la pérdida de vidas y las víctimas directamente afectadas en su seguridad personal, fue el movimiento migratorio forzoso de núcleos poblacionales que habitaban los territorios donde se libraba el conflicto. Las cifras relativas a la cantidad de población forzada a abandonar el país, así como de grupos de pobladores desplazados internamente, varían entre diferentes años y según las fuentes y organismos que han elaborado registros de tal tipo.<sup>66</sup>

El abandono de comunidades por parte de los grupos afectados por la guerra formó parte, a su vez, de un fenómeno migratorio histórico motivado, fundamentalmente, por causas económicas. A partir de 1978, tras el recrudecimiento de la lucha contra la dictadura somocista, se asocian los aconteci-

---

66. Véase Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua, *Diagnóstico de la Población Desplazada, Refugiada y Desmovilizada y Plan de Acción*, Managua, Abril, 1991. Gilda Pacheco y Carlos Sarti, *Las Migraciones Forzadas en Centroamérica: Una Visión Regional*, CSUCA y Asociación Regional de Coordinaciones Nacionales de Organismos No Gubernamentales que trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados, 1991.



mientos políticos al fenómeno migratorio. Pero los acontecimientos bélicos desarrollados a partir de 1981 afectaron entonces con mayor intensidad a los núcleos de población civil, principalmente concentrada en el campo.

Las características antes anotadas formaron parte de las condiciones históricas que generaron en Nicaragua el desplazamiento de población afectada por la guerra. Al crearse las condiciones políticas para el retorno de la población desplazada y de refugiados, el proceso debe producirse con un importante grado de intervención externa en la medida en que el retorno exige la construcción y reconstrucción de condiciones económicas, sociales, políticas y culturales, propicias para el restablecimiento de la vida en comunidad.

No obstante debe tomarse en cuenta que al producirse las acciones encaminadas a favorecer el retorno de esos núcleos de población, se entremezcla con ellas la necesidad de incorporar también a núcleos de población desmovilizada de las filas combatientes. Aparte de los miembros de las tropas se encuentran los familiares. Los primeros no califican como refugiados pero los segundos en muchos casos si y así han sido acogidos por los organismos humanitarios.

El acompañamiento y suministro de asistencia a la población repatriada fue un trabajo interinstitucional, coordinado entre las dos expresiones institucionales de la CIAV, OEA y ONU, y el ACNUR. La división de tareas, previamente acordada entre la ONU y la OEA, establecía que a las dos últimas les correspondería prestar atención a aquella población procedente de los países vecinos, Honduras y Costa Rica. Mientras que a la primera se le asignó la responsabilidad de acomodar a la población de guerra que antes de su desmovilización se encontraba en territorio nicaragüense y de los familiares de éstos que estuvieran en Honduras o Costa Rica.

En la práctica esa división de funciones resultó poco funcional, especialmente porque después de las elecciones de febrero una mayoría de combatientes se había filtrado hacia territorio nicaragüense, mientras que los acuerdos institucio-

nales partían del supuesto de que el grueso de la población de guerra permanecería fuera del territorio nacional.

Con base en la distribución general de funciones entre la ONU y la OEA, en el marco del cumplimiento de los acuerdos de Tela, la OEA asumió la responsabilidad de acompañar hasta su destino final a los familiares de la Resistencia Nicaragüense procedentes de Honduras y de Costa Rica, una vez que hubieran sido recibidos en territorio nicaragüense por la CIAV-ONU. Se había acordado que la CIAV-ONU entregaría a la CIAV-OEA a los familiares de la RN procedentes de Honduras en dos centros de recepción, ubicados en Jalapa y Estelí (San Ramón), donde se reunirían todos los repatriados procedentes de Honduras.

Se establecieron centros de recepción a donde llegarían repatriados desde los puestos fronterizos designados para tal fin. Además de los puestos fronterizos y centros de recepción se establecieron centros de tránsito. La finalidad de los centros de tránsito era ofrecer a los repatriados un lugar para descanso, alimentación y atención médica, antes de ser transferidos a sus destinos definitivos, muchas veces lejanos de los Centros de Recepción.

Mientras que el proceso de desmovilización de la población de guerra se inició después de la firma de los acuerdos del 30 de mayo de 1990, el programa de repatriación de sus familiares no comenzó sino hasta el 5 de julio. La población total desmovilizada de las filas de la Resistencia Nicaragüense, al 20 de noviembre de 1990, fue de 22 413 excombatientes y sus familiares. El registro de los familiares de los desmovilizados, por parte de la CIAV/OEA, fue de 58 721 personas. Esa población, como se sabe, arribó a nueve puntos de reunión ubicados en las zonas de seguridad previamente designadas. (Véase Cuadro 4)

Existió una cantidad no determinada de personas que retornaron por sus propios medios desde Costa Rica o desde Honduras. También un importante número de familias decidieron postergar su retorno a territorio nicaragüense.<sup>67</sup>

---

67. Marcelo Ochoa, Jefe Programa de Repatriación, CIAV/OEA-Nicaragua, *Programa de Repatriación*, 29 Noviembre 1994.

Cuadro 4

**POBLACIÓN DESMOVILIZADA Y FAMILIARES  
SEGÚN ZONA DE DESMOVILIZACIÓN**

Zona y Denominación	Desmovilizados	Familiares	Total
1 El Amparo	2894	4715	7609
2 Kubali	1671	3656	5327
3 San Andrés	3019	7631	10650
4 La Piñuela	3164	8463	11627
5 El Almendro	6626	18885	25511
6 Bilwaskarma	1785	6233	8018
7 Alamikamba	171	518	689
8 Yolaina	1745	5394	7139
9 Los Cedros	1338	3226	4564
<b>Totales</b>	<b>22413</b>	<b>58721</b>	<b>81134</b>

Fuente: CIAV-OEA Fichas de Desmovilizados. Managua, 20 de noviembre de 1990.

En la primera evaluación realizada por el Jefe de Programa de Repatriación de la CIAV, se desprende que la labor quedó inconclusa. De parte de ningún organismo nacional del país receptor de refugiados, ni de parte de ninguno internacional se tenía algún compromiso respecto al tratamiento de las personas que no habían decidido o no pudieron regresar dentro de los plazos fijados por los organismos encargados.

La mayor parte de los repatriados llegaron procedentes de Honduras en un número de 17.405 reportados por los centros de recepción de San Ramón, Jalapa y Condega. Mientras tanto, en el Centro de Recepción de Managua se registró un número muy bajo de repatriados que llegaron desde Costa Rica. En su gran mayoría, los refugiados nicaragüenses decidieron quedarse en Costa Rica. En esa decisión influyeron una serie de razones de tipo económico, como la época de cosechas que demandaba mano de obra extranacional, factores sociales (período escolar sin concluir) y políticos (desconfianza hacia la transición esperada en su país de origen).

Varios hechos afectaron también el flujo de repatriaciones entre los que se encuentran factores climatológicos y deficiente infraestructura de transporte, pero la aparición de huelgas, las suspensiones reiteradas del proceso de desarme y el ambiente de inestabilidad, probablemente alteraron la disposición de los refugiados a acogerse al retorno.

El 28 de noviembre de 1990 terminó formalmente el proceso de repatriación. En esa fecha se desactivó el mecanismo de la ONU y sus funciones fueron transferidas a ACNUR. Ese organismo debería ocuparse de brindar tratamiento a las personas cuyo regreso estaba pendiente, pero eso se haría sólo en la medida en que la cantidad de tales personas fuera lo suficientemente importante.

Por otra parte, el trabajo de asistencia y verificación de las condiciones políticas, económicas y de seguridad tanto de la población que había entregado sus armas, como de los repatriados, pasó a ser responsabilidad directa de la OEA a través del mecanismo de la CIAV. Las dos operaciones básicas consistieron en el trabajo de verificación de las condiciones de seguridad (derechos y garantías) y la implementación de programas de asistencia económica (de carácter humanitario en una primera fase y mecanismos económicos de inserción productiva posteriormente). Tales programas y mecanismos habían sido acordados como condiciones para el proceso de desmovilización y desarme pactados entre el gobierno y la Resistencia, dentro de los términos también propuestos en los acuerdos de Tela.

### *Verificación de derechos y garantías*

Este programa se inició el 2 de julio de 1990. Entre las funciones encomendadas a la CIAV, estaba la de garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de los desmovilizados, repatriados y sus familiares. Para ese mismo fin se deberían establecer oficinas de seguimiento a las cuales pudieran acudir los beneficiarios del plan que fueran

afectados por violaciones a sus derechos y garantías. También los funcionarios de la Comisión deberían visitar periódicamente a los desmovilizados o repatriados con el objeto de vigilar el cumplimiento de sus derechos.

Para ejecutar dicho mandato, la CIAV-OEA creó el Programa de Seguimiento y Verificación de Derechos y Garantías de los Desmovilizados de la ex-Resistencia Nicaragüense, repatriados y familiares de ambos grupos. El PSV, según sus siglas abreviadas, tenía una estructura orgánica supeditada a una jefatura central a nivel nacional que a su vez dependía de la supervisión del Coordinador General de la CIAV. La estructura nacional se subdividía en unidades regionales bajo la responsabilidad de Oficiales de Protección. Estos mismos oficiales contaban con el apoyo de Oficiales de Protección que funcionaban a nivel local lo que permitía disponer de una adecuada red de información para la prevención de conflictos y para realizar tareas operativas en situaciones de crisis.

Los Oficiales de Protección eran los responsables de recibir denuncias o, en su defecto, actuar de hecho cuando se presentaran casos catalogados como violaciones a los derechos y garantías de los beneficiarios del programa. Para ese propósito se abrieron oficinas, a cargo de Oficiales de Protección, en diversos departamentos.

Debido a la precariedad de los acuerdos de desmovilización y desarme, así como a la falta de condiciones para consolidar la paz en Nicaragua, se le plantearon al programa una serie de exigencias que obligaron a la OEA a ampliarle su mandato inicial. En consecuencia, la misión ha debido intervenir en acciones tales como el rescate de rehenes, la mediación ante hechos de violencia, la búsqueda de combatientes dados por desaparecidos en combate y la mediación ante grupos rearmados y el apoyo al poder judicial y a otras instituciones gubernamentales.

### *Acción humanitaria: los programas económicos en la reinserción de los desmovilizados*

Una vez concluida la fase de desmovilización y relocalización de la Resistencia, la CIAV inició la ejecución de programas tendientes a facilitar la reinserción material y humana de sus miembros en la vida civil. Comenzó el suministro de la ayuda material comprometida para un periodo de doce meses: suministro de asistencia alimenticia para los desmovilizados y sus familias. Además de dicha asistencia, se suministraba atención médica, vestuario y otros insumos básicos en los campamentos de la Resistencia. También se les proporcionó utensilios de cocina, herramientas agrícolas y semillas, materiales y herramientas de construcción.

Aparte de esa asistencia directa, se distribuyó entre los desmovilizados parte de los recursos financieros que habían sido destinados a la CIAV OEA. A cada persona se entregó el equivalente en moneda nacional de \$50,00 que cada desmovilizado utilizó para atender gastos inmediatos, especialmente de transporte dentro del territorio nacional. El monto distribuido alcanzaba una suma aproximada a US\$1 millón entre más de 20 mil ex-combatientes desmovilizados.

Durante el primer año, la CIAV atendió a una población estimada en 111.481 personas, entre ex-combatientes, familiares y repatriados (Véase Cuadro 5). La mayor parte de dicha población estaba conformada por jóvenes, lo que señala el potencial productivo de esa fuerza pero también la magnitud de sus necesidades. Un 70% se ubicaba en edades de 16 a 26 años. Eran personas cuya experiencia vital más importante fue la guerra a la cual se incorporaron a temprana edad. Sin ningún aprendizaje profesional, la reinserción de esos individuos requería acciones más amplias que la asistencia alimenticia inmediata. La mayor parte de la población beneficiada por los programas de asistencia, un 74,29%, estaba integrada por los

familiares de los ex-combatientes desmovilizados y repatriados por medio del mecanismo CIAV-ONU desde Honduras.

Cuadro 5

**TOTAL DE PERSONAS CUBIERTAS POR EL PROGRAMA DE ASISTENCIA HUMANITARIA**

Desmovilizados	Familia	Repatriados	Familia	Total
21.392 (19.19)	58.789 (52.73)	7.269 (6.52)	24.031 (21.56)	111.481 (100)

Fuente: CIAV-OEA, Managua, 31 de julio de 1991.

Una vez que se completó la fase de la desmovilización y suministro de asistencia, la CIAV inició las actividades comprendidas en la segunda fase de sus operaciones y que constituían el punto de partida para la reinserción de dicha población dentro de los circuitos productivos. Esa fase comprendía el establecimiento de los polos de desarrollo, conforme al acuerdo del 30 de mayo de 1990. Además, un Programa de Reconstrucción que tenía el propósito de satisfacer las necesidades socio-económicas de los ex-combatientes y sus familias y además proporcionar las condiciones para su propio desarrollo productivo mediante dos actividades básicas: la autoconstrucción de viviendas y el desarrollo de microemprendimientos productivos.

Como parte de la primera actividad, la CIAV-OEA diseñó un pretencioso Programa de Autoconstrucción de Viviendas y Comunidades Habitacionales Productivas. Ese programa combinaba la autoconstrucción con la generación de empleo. La idea básica era combinar la autoconstrucción de viviendas, bajo modalidades de ayuda mutua y esfuerzo propio, con la capacitación de mano de obra y la generación de empleo por medio de la creación de alternativas ocupacionales productivas.

Tomando como base los datos del Cuadro 5, la población atendida por CIAV-OEA constaba de 28.661 posibles jefes de familia (21.392 desmovilizados y 7.269 repatriados). Solamente unas 4.350 familias habían calificado como demandantes prioritarios de vivienda en 1992.<sup>68</sup> En ese mismo año se estimaba que podría haberse construido unas 2.300 viviendas, un poco más del 50% de las prioridades calculadas. Pero el problema de la vivienda se tornaba mucho más agudo y la capacidad de las instituciones, tanto gubernamentales como internacionales involucradas en los programas de asistencia, era insuficiente para atender una demanda creciente en un contexto de escasez crónica de viviendas en todo el país.<sup>69</sup>

Los programas de generación de empleo se montaron bajo la modalidad de proyectos productivos, que buscaban la conformación de empresas de los desmovilizados. Concebidos como proyectos de apoyo a la producción, estos programas se concentraron en la entrega de semillas, aves, ganado vacuno, porcinos, herramientas agrícolas, fertilizantes y capacitación técnica para la población rural. También la CIAV suministró ayuda técnica y económica para la reactivación de la actividad pesquera, agrícola y ganadera de los desmovilizados en la Costa Atlántica. A los desmovilizados que se reinsertaron en áreas urbanas se les brindó capacitación y asistencia relacionada con actividades artesanales principalmente.<sup>70</sup> También se puso en

---

68. "Programa de Autoconstrucción de Viviendas". *Informe de Avance*, CIAV/OEA, Managua, 1992.

69. El déficit habitacional tenía tres orígenes crónicos (el terremoto de 1972, los bombardeos de la Guardia Nacional entre 1978 y 1979 y, finalmente, los destrozos producidos por el Huracán Joan). Esos mismos fenómenos contribuyeron, junto con la guerra iniciada en 1981 y el marasmo de la economía, a un flujo migratorio poblacional que plantea una demanda estimada en unas 415.000 viviendas, mientras que el crecimiento de la demanda se estimaba en 25.000 nuevas casas por efecto del crecimiento natural de la población. Véase CIAV/OEA, *Programa de Autoconstrucción de Viviendas y Comunidades Habitales Productivas (CHAP)*, Managua, Nicaragua, mayo de 1993.

70. CIAV/OEA, *Proyecto de Apoyo a la Producción*, Managua, Nicaragua, mayo de 1993.



práctica el "Programa de Reinserción Social de Lisiados de Guerra de la Resistencia Nicaragüense", cuyo objetivo fue brindar atención médica quirúrgica y rehabilitación a los desmovilizados que adolecieran de lesiones provocadas en combate.<sup>71</sup>

En síntesis, el programa de asistencia humanitaria y ayuda inmediata para la reinserción se montó con relativo grado de éxito y proporcionó una cobertura altamente satisfactoria. Ese suministro fue un elemento positivo, tomando en cuenta dos elementos: 1. la inexperiencia de la OEA en la atención de este tipo de situaciones y 2. la poca disponibilidad de recursos, las precarias condiciones económicas del país y la magnitud de las necesidades por atender a una población damnificada por la guerra relativamente alta.

Pero aparte de tales logros se montaron los programas de reinserción a largo plazo, cuyo núcleo central fue el programa agrario de los "polos de desarrollo" que se analizan en el siguiente apartado.

#### TIERRAS Y FUSILES: LOS POLOS DE DESARROLLO Y LA CHISPA DEL CONFLICTO EN EL AGRO

La estrategia para proporcionar una base sólida a la reinserción de la población excombatiente a la vida civil, requirió de un conjunto de medidas económicas que rebasaban el corte inmediato de los suministros humanitarios de los organismos internacionales, e involucraba directamente la gestión gubernamental. El resultado de esa nueva fase debería ser la creación de oportunidades de desarrollo productivo como elementos centrales para la reconversión de la actividad militar de los ex-combatientes en oficios civiles.

---

71. CIAV/OEA, *Programa de Reinserción Social de Lisiados de Guerra de la Resistencia Nicaragüense*, Managua, Nicaragua, mayo de 1993.

Sin embargo, el principal obstáculo para la ejecución de dicha estrategia fue la falta de recursos para financiar los planes de reinserción, originados en la difícil situación socioeconómica del país en general, pero también en la inconsistencia de las tareas políticas de la pacificación con las decisiones económicas que caracterizaron al gobierno. La dimensión económica y social de la reinserción debería haberse ejecutado en un contexto macroeconómico que no guardaba coherencia con lo que se requería en términos de diseño de políticas, disponibilidad de recursos, capacidad de liderazgo gubernamental, de consenso y voluntad de cumplimiento, para cimentar una sociedad pacífica en Nicaragua.

El objetivo más ambicioso de los planes de reinserción económica y social, fue la creación de un vasto programa de "polos de desarrollo". A cambio de la promesa de la Resistencia de desmovilizarse definitivamente, el Gobierno se comprometió a otorgarle a sus miembros propiedades dentro de una extensión de tierras remotas, en varios puntos del sureste nicaragüense, desde la ciudad de Acoyapa en el Departamento de Chontales, el Río Rama en el Atlántico Sur, hasta el perímetro del río San Juan; una parte del Centro hacia el norte de Río Blanco y varios puntos en la Región VII, Atlántico Norte.

El eje de los polos sería la entrega de tierra para labranza en núcleos geográficos que iban a disponer de servicios tales como escuelas, bodegas, servicios de agua potable y electricidad, servicios de salud, viviendas y tierras en propiedad parcelada y un área comunal. Así fue acordado por el Gobierno de Nicaragua y la Resistencia en el Anexo Único de la Declaración de Managua, firmada el 4 de mayo de 1990. Posteriormente, se incluyó un anexo al Protocolo de Managua firmado el 30 de mayo en el que quedó definido el acuerdo sobre los polos de desarrollo.

La oferta de comunidades productivas autónomas, dotadas de sus propias autoridades y fuerzas policiales, servicios, modelos productivos también propios, atrajo a miles de ex-combatientes que fueron llegando a "El Almendro", en el Departamento de Río San Juan, la principal Zona de Seguridad. Una

paradoja interesante, puesto que el modelo social de las fuerzas que fueron montadas para luchar contra el socialismo autoritario del sandinismo era otra forma de asociación colectiva, a partir de la tenencia individual de parcelas, y cuyas credenciales no autoritarias no eran conocidas.

Para su ejecución se había hecho un diseño de acción inter institucional por medio de una comisión tripartita, llamada entonces "Comisión Nacional de Polos de Desarrollo", integrada por representantes del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), el Instituto de Recursos Naturales (IRENA) y la RN. En esa comisión, coordinada por el Director del Instituto Nacional de Repatriación, Roberto Ferrey, cada una de las instituciones que la formaban tenía sus funciones claramente delimitadas. La CIAV-OEA tenía a su cargo una serie de tareas y responsabilidades para garantizar la viabilidad y el desarrollo económico de los polos.

La iniciativa, pese a que muchos de sus mecanismos específicos de funcionamiento quedaban pendientes, había resultado controversial tanto para sectores de la resistencia como del sandinismo. Los primeros pensaban que los polos eran una idea para aislarlos de los principales centros de decisión política en Managua. Para los sandinistas y sectores académicos, los polos eran una prebenda territorial que la RN estaba obteniendo cuando durante la guerra no habían llegado a poner ningún territorio bajo su control. Temían además que la propiedad autónoma sobre tales territorios generara pretensiones expansionistas a su alrededor.<sup>72</sup>

Ni socialismo ni nada. Ni los logros ni las amenazas de los polos de desarrollo cuajaron en la realidad. Se había preparado un detallado programa, donde fueron especificadas tanto las actividades como las responsabilidades y su costo financiero. El costo global de las actividades ascendía a US\$3.192.192,88,

---

72. En un análisis de la Revista *Envío* se señaló que "Después de combatir durante más de 8 años a los sandinistas sin poder tomar un territorio de forma estable, los contras consiguieron por fin su territorio "pacíficamente". *Envío*, No. 105, julio de 1990, pág. 23.

sin contemplar el costo de la adquisición de tierras y la infraestructura de servicios que iba a requerir cada polo para su desarrollo productivo. Pero los recursos nunca llegaron y la voluntad política también escaseó para explorar otras salidas.

Si bien existieron posibilidades de obtener ese financiamiento, el principal obstáculo estuvo en los problemas relativos a la propiedad de la tierra en las zonas donde según la idea original se instalarían los polos. Otro problema era la fragilidad ecológica de la zona que había sido afectada por el Huracán Joan en octubre de 1988 y que estaba situada en la frontera agrícola del Atlántico Sur del país. En todo caso, ninguna de las tierras prometidas experimentó los procesos de transformación requeridos para el desarrollo de la actividad productiva de acuerdo con el modelo del plan. Parecía muy claro que el Gobierno Central se había comprometido con un acuerdo que no estuvo en capacidad de cumplir. Pronto los miles de desmovilizados de la Resistencia que se habían trasladado a las legendarias tierras de Nueva Guinea, comprendieron que no todos podían recibir parcelas y que el Gobierno no iba a cumplir con todos los acuerdos relativos al tema de los polos de desarrollo.

La entrega de tierras se llevó adelante pero cada vez más las pretensiones de vincular su ejecución a los programas de polos de desarrollo fueron siendo abandonadas hasta convertirse en un plan descoordinado y enteramente reducido al reparto de propiedades sin un proceso integral de acompañamiento de los beneficiarios para asegurar el desarrollo productivo de las tierras entregadas. El 27 de junio de 1991, un año después de que la desmovilización había concluido formalmente, se realizó una evaluación conjunta de los acuerdos firmados entre el Gobierno de la República y la Resistencia Nicaragüense.<sup>73</sup> Según dicha evaluación se había hecho una distribución de

---

73. La evaluación se realizó durante una jornada de trabajo de 10 días en la que participaron representantes de los cuatro frentes de la Resistencia, algunos miembros del gabinete de Gobierno, funcionarios y representantes del Ejército y la Policía, representantes del Cardenal Miguel Obando y Bravo, de la CIAV-OEA, lo mismo que representantes de ACNUR, OPS, FUPAD, PNUD y organismos nacionales defensores de los

más de 370 mil manzanas de tierras entre los cuatro frentes, para beneficiar a una población estimada en 10.493 excombatientes que era un 47% del total de la población desmovilizada y repatriada. (Véase Cuadro 6)

Cuadro 6

**DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS POR FRENTE**

Frente	Area Manzanas	TOT. BENEFICIARIOS			Relación T/H
		Entreg.	Ocupad.	Total	
Norte	255.818	7.028	1.032	8.060	31.7
Central	26.856	595		595	45.1
Sur	55.429	1.338		1.338	41.4
Yatama	32.809	500		500	65.6
Total Nac.	370,912	9,461	1.032	10.493	35.3

Fuente: Documento de Evaluación de los Acuerdos Firmados entre el Gobierno de la República de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, Managua, Nicaragua, 27 de junio de 1991, pág. 6.

Según el diagnóstico oficial, se habían iniciado los trabajos agrícolas en unas 80.000 manzanas, lo que equivalía a un 21% de las tierras entregadas. Aparte de las dificultades de la titulación, no se entregaron créditos ni insumos a los beneficiarios. Los campesinos no podían optar a los créditos bancarios porque el Gobierno les entregó las tierras pero no los títulos, con lo cual no podían considerarse legítimos dueños de sus parcelas. Con lo único que sobrevivían era con un complemento alimenticio que les seguía entregando la CIAV, pero que en algún momento debía terminarse. La práctica del gobierno, entrega de tierras sin resolver el problema de la propiedad, prendió la mecha de un descontento que fue abrasando el medio rural nicaragüense poblado de ex-combatientes.

Derechos Humanos. *Documento de Evaluación de los Acuerdos Firmados entre el Gobierno de la República de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense*, Managua, 27 de junio de 1991.

Aparte de ellos (más de diez mil ex-contras no beneficiados con la entrega de tierras), habían llegado también al campo miles de repatriados que no fueron cubiertos por ACNUR y cerca de seis mil desmovilizados del EPS que hicieron insostenible la presión directa por lotes urbanos, tierras para producir, financiamiento y condiciones mínimas de vida. Tanto las demandas de los desmovilizados de la RN como del ejército habían sido aceptadas por el gobierno como condición para la entrega de las armas y para terminar con la violencia armada, pero esa aceptación no se había traducido en decisiones políticas para cumplir los compromisos firmados.

Posiblemente existían trabas burocráticas y políticas que impidieron el desarrollo productivo de las tierras, pero la problemática también se enmarcaba dentro de una situación de rezago económico general de la producción y deterioro social del camponicaragüense. El ciclo agrícola 1990/91 registró una reducción de 111.900 manzanas en el área de siembra, respecto al ciclo de cosechas 1989/90. Tal disminución equivalente a un 12.7%, afectó básicamente la producción de bienes de consumo interno y obedeció especialmente a factores climatológicos agravados por la aplicación de una política altamente restrictiva en la concesión del crédito dirigido a la producción agrícola no exportable.<sup>74</sup> Los resultados del programa económico de los polos de desarrollo manifestaban la incoherencia subyacente en la política gubernamental de la Administración Barrios. No existía concordancia entre los objetivos de la pacificación y reconciliación, con los planes de reconstrucción, reactivación económica y manejo de la política macroeconómica, especialmente de las medidas dirigidas hacia la producción rural.

No fue sólo un problema originado en la falta de voluntad política. En realidad, los problemas económicos de la reinserción se manifestaban como un apéndice inflamado dentro de la aplicación de una política económica que enfatizaba en la conquista de metas a corto plazo. Entre las urgencias de una

---

74. Oscar René Vargas, *Entre el Laberinto y la Esperanza. Nicaragua 1990-1994*, Ediciones Nicarao, Managua, 1993, pág. 69.

cirugía económica antisandinista y la ebullición reconciliadora que había propiciado la finalización del conflicto armado, no había congruencia. El Gobierno de la UNO había emprendido un programa de estabilización de corto plazo cuyos énfasis estaban ubicados en la austeridad en el gasto y otras medidas para contener los altos índices inflacionarios y el déficit fiscal. Las prioridades del severo programa de ajuste estructural retiraban la atención de las medidas de compensación, pero fundamentalmente le retiraban el auxilio financiero a la puesta en marcha de una política económica de reconciliación nacional, no sólo con las organizaciones sociales beneficiadas con la política social de la revolución, sino con las fuerzas rebeldes cuyo retorno político había sido pactado bajo acuerdos de inserción a la producción nacional. A cien días de iniciado el Gobierno, el plan económico de choque fue paralizado por una huelga general de organizaciones de filiación sandinista que pusieron al país al borde de una nueva guerra civil.<sup>75</sup>

Las precarias condiciones para implementar los programas económicos de reinserción y reconciliación fueron erosionadas todavía más por el flujo de recursos, bajo la forma de ayuda para el desarrollo, en montos dramáticamente menores a los esperados en virtud del nuevo contexto político. La esperanza de poner en práctica un programa de reconstrucción y reconciliación nacional fue pulverizada por la mezquindad financiera de los Estados Unidos. Aun la poca ayuda prometida a Nicaragua fue sometida a una serie de condiciones políticas que contribuyeron a alborotar el avispero de la confrontación interna. Sin estabilización ni reconstrucción económica, y sin recursos financieros frescos del exterior, las medidas económicas necesarias para asentar un nuevo ambiente de reconciliación y democratización se quedaron sin fundamento.<sup>76</sup> En un país

---

75. La respuesta política a las huelgas de mayo de 1990 dio origen a el clamor dentro del Gobierno y el sandinismo por un programa de concertación que naciera de los acuerdos entre los trabajadores y el sector privado.

76. Debido a los cambios operados en los países de Europa Oriental y en la ex Unión Soviética, el volumen de la ayuda internacional de esos países se redujo. Mientras tanto la

sembrado por los odios de la guerra, el deterioro económico fertilizó el nacimiento de nuevos conflictos de posguerra.

Después de la firma de los acuerdos de desmovilización de junio de 1990 y ante el probado fracaso de los programas de polos de desarrollo, miles de ex-combatientes comenzaron retornar a sus lugares de origen, fundamentalmente en la Región VI (Matagalpa y Jinotega) y la Región I (Nueva Segovia, Madriz y Estelí). En esas regiones se reconcentraron unas 11,900 personas que posteriormente, según fuentes del gobierno, ascendieron a casi 22 mil.<sup>77</sup> En las zonas norte y centro del país convivían tanto ex-contras como desmovilizados del ejército, campesinos tradicionales y repatriados que habían retornado a Nicaragua por sus propios medios. Sólo en la Región VI, entre 15 y 20 mil ex-contras y ex-EPS se constituyeron en un sector que presionaba por tierras de labranza.

La mayoría de los grupos que conformaron las tropas tanto del Ejército como de la Contra, era fundamentalmente de origen campesino, con bajos niveles de instrucción y con una experiencia personal marcada por su temprano involucramiento en la vida militar. Durante la etapa previa a su inserción en las actividades militares, tales individuos se habían desempeñado casi exclusivamente en labores relacionadas con la actividad agrícola. Muy pocos de ellos habían obtenido alguna instrucción formal en oficios civiles que los capacitara para ejercer alguna otra labor posterior a su desmovilización.<sup>78</sup>

---

ayuda estadounidense prometida al Gobierno de doña Violeta Barrios se mantuvo congelada. El Gobierno solamente disponía de la ayuda de emergencia de carácter humanitario que era canalizada a través de la CIAV-OEA.

77. Las estadísticas son variables según las diversas fuentes. Los datos que aquí se proporcionan son mencionados en diferentes informes elaborados por PRODERE.

78. Existe poca información sistematizada sobre las condiciones sociales de la población desmovilizada, sin embargo existen algunos estudios realizados por organismos humanitarios que permiten fundamentar nuestras afirmaciones. Véase PRODERE. *Investigación Operativa de la Situación Socioeconómica y Cultural de los Desarmados en los Municipios de Wiwilt y Quilalt. Informe Final.* s.f.e. inédito.



Dadas las características socioculturales de los desmovilizados, la promesa de la entrega de tierras y medios para cultivarla se había constituido en una razón importante para la entrega de sus armas. Para los desmovilizados de las fuerzas gubernamentales, la esperanza de obtener tierras y medios de trabajo se fundamentaba en el compromiso gubernamental de retribuirles su licenciamiento con una indemnización socioeconómica.

En su mayor parte, la población excombatiente que retornaba a sus antiguos poblados buscaba retomar sus vínculos con la vida campesina. Algunos campesinos lograron obtener algún terreno inmediatamente después de su desmovilización gracias a la solidaridad que encontraron en los municipios donde retornaron y de cooperativas o, bien, tierras prestadas por algún amigo. Pero la falta de terrenos fue el principal problema que afectó al grueso de los desmovilizados. Para aquellos que tuvieron la suerte de un terreno, las dificultades posteriores fueron la falta de títulos y de apoyo económico para ponerlos a producir.

La cultura agrícola tenía que hacerse con base en procedimientos rústicos sin posibilidades de introducir mejoras tecnológicas, sin asesoramiento técnico y en suelos progresivamente erosionados y también durante una época de siembras afectada por la inestabilidad de las lluvias.

Las alternativas a la agricultura prácticamente tampoco existían. El país en su conjunto experimentaba una fuerte depresión económica que era el resultado de múltiples factores, pero su núcleo principal estaba constituido por el conflicto armado, y tenía otros factores heredados del embargo económico de los Estados Unidos y varios fenómenos naturales que asolaron a la nación nicaragüense tales como el terremoto de 1972, varias inundaciones y el huracán Joan de 1988.<sup>79</sup> El sector informal que era el refugio del desempleo y que ya era

---

79. Véase Benjamín Crosby, "Central America", en Antony Lake (ed.), *After the Wars*, Overseas Development Council, Policy Perspectives No.16.

alto en los últimos años del sandinismo, se expandió dramáticamente en los años posteriores.

Conforme se terminaba la ayuda humanitaria proporcionada por la CIAV-OEA, el retraso en la entrega de tierras provocaba un peligroso incremento de las condiciones de miseria de la población excombatiente. En octubre se desencadenaron los efectos de la austeridad fiscal y de la polarización política heredada. La situación se tornó insostenible y a finales de ese mes se inició un fase de tomas violentas de tierras de cooperativas, lo que dio origen a una nueva escalada bélica de enfrentamientos entre campesinos cooperativistas, militantes sandinistas, y desmovilizados de la resistencia que reclamaban sus tierras. En medio de un escenario político marcado por la radicalización política, ausencia de voluntad política, herencias revanchistas y la falta de consenso en torno a las tareas básicas de la reconciliación y la reconstrucción nacional, la insatisfacción era aprovechada con dosis de oportunismo político por grupos de extrema derecha.

#### RECONTRAS Y RECOMPAS: EL CÍRCULO VICIOSO DEL REARME Y LA NEGOCIACIÓN

La situación económica, política y de seguridad, antes analizada fermentó las condiciones para romper la tregua armada que sólo cumplió cien días. A finales de octubre, detonaron dos hechos violentos: la rebelión de Yolaina y la "guerra de los empalmes".<sup>80</sup> Esos mismos dos hechos pusieron de relieve dos condiciones. Primero que el desarme no se había ejecutado según lo había verificado la ONU y, segundo, se había puesto fin

80. El detonante de la rebelión fue la reestructuración, por orden del Ministro del Interior, Carlos Hurtado, el día 26 de octubre de 1990, de la Policía de Orden Interior (ex contras), en Yolaina, en la región surcentral de Nueva Guinea, ya que a algunos de sus miembros se les implicaba en una serie de actos delictivos. Como reacción a esa medida, 300 ex contras se sublevaron y se produjo un enfrentamiento armado entre campesinos.

a la guerra contrarrevolucionaria pero no a la explosividad de los conflictos estructurales que en la etapa post revolucionaria adquirió nuevos elementos. La amenaza de los ex-miembros de la Resistencia de rearmarse y combatir al gobierno, encontró eco en otras regiones del país donde se concentraban ex-combatientes insatisfechos. La confrontación se propagó con una serie de alzamientos en la carretera a El Rama y Bluefields, y posteriormente desde Nueva Segovia y Jinotega, en el Norte, hasta Río San Juan, en la Frontera Sur. El ataque sobre el poblado de Concepción, en Masaya, a sólo 30 kilómetros de la capital, reveló la gravedad de la nueva escalada bélica.<sup>81</sup>

La guerra duró cuatro semanas y se libró entre facciones campesinas, unos vinculados a la Contra y otros al sandinismo. Los desmovilizados asaltaron cooperativas, cerraron carreteras, atacaron importantes sedes policiales, tomaron edificios públicos y capturaron rehenes, como expresiones de un movimiento de presión iniciado por el reclamo de tierras pero que también fue capitalizado políticamente por grupos de la extrema derecha distanciados del Gobierno de la UNO.

La sublevación arrastró un movimiento anarco derechista. Este se manifestó en la intervención de un sector disidente de la coalición gobernante que pretendía usar la fuerza armada de los antiguos combatientes para romper el orden institucional impuesto por la correlación nacida de la elecciones. A los reclamos de carácter socioeconómico de los ex-combatientes se yuxtapusieron demandas que exigían la destitución del General Humberto Ortega como Jefe del Ejército y de los ministros de la Presidencia, Antonio Lacayo, y el de Gobernación, Carlos Hurtado. Las demandas iniciales de los ex-combatientes fueron apoyadas por finqueros y un grupo de alcaldes, especialmente en Boaco y Chontales, bastiones de la Resistencia durante la guerra y de la UNO en las elecciones de febrero.<sup>82</sup>

81. *Barricada Internacional*, 1 de diciembre de 1990, pág. 4-9. *La Prensa*, 31 de octubre de 1990, pág. 1-12

82. Los alcaldes de todo Chontales anunciaron la creación del movimiento cívico *Salvemos la Democracia* y redactaron el documento más fuerte de los miembros de la UNO contra el gobierno de Violeta Barrios. El documento que fue leído en

La asonada fue aplacada por medio del diálogo con los alzados. El 20 de noviembre se firmó un acuerdo donde figuraba el compromiso del gobierno de entregar 33.500 manzanas de tierra a los desmovilizados, la reinstalación de la Policía Rural en la Región V, así como la reducción de las bases militares, el retiro de algunos oficiales del ejército y otros puntos contemplados en las demandas de los alzados. Pero la chispa de la confrontación armada había quedado encendida y la semilla de la desconfianza sembrada en los campos donde crecía la frustración de miles de ex-contras y ex-militares sandinistas. También la temprana división de la coalición gobernante influía la conducta política de los descontentos.

Los acuerdos de noviembre no fueron suficientes para contener el rearme de desmovilizados. La problemática agraria, de carácter crónico, unida a los problemas de falta de financiamiento agrícola, la ausencia de seguridad y la actitud de revancha no erradicada de la vida social y política, provocaban la ira dentro de los ex-combatientes disgregados por todo el país.

### *De la Primera Generación de Rearme a la Segunda Desmovilización*

Los primeros movimientos organizados de población rearmada se conocieron en el primer semestre de 1991, conforma-

---

la Iglesia de Muelle de los Bueyes con el permiso del Obispo Pablo Vega, exigía destituciones inmediatas, el retiro del EPS y de la policía sandinista del lugar, la conformación de una policía rural, nombramientos de delegados departamentales del MINGO en los departamentos y municipios, creación de la Comisión Nacional Agraria con representantes de la Resistencia, asignación de pensiones a lisiados, viudas, padres y huérfanos de guerra, restitución de los bienes municipales y regionales usurpados por los sandinistas, ampliación de la Corte Suprema, explicación sobre la destitución de Francisco Mayorga, ex presidente del BCN, que se hicieran efectivas las funciones del Vice Presidente de la República Virgilio Godoy, así como la derogación de las leyes 85 y 86. *La Prensa*, 07 de noviembre de 1990, pág. 1-12

dos por miembros de las fuerzas de la Resistencia a cuya expresión se le denominó la Recontra. Las actividades de esos grupos tuvieron un desarrollo gradual. Se conformaron inicialmente como pequeños grupos que se dedicaban a reclutar a desalzados y a "desembuzonar" armas. Posteriormente comenzaron a reactivar su antigua base social, usando el recurso militar para presionar al Gobierno por los compromisos no cumplidos. El sentimiento de vulnerabilidad que hizo estallar las filas de los desmovilizados fue el asesinato de Enrique Bermúdez, ex-coronel somocista que gozaba de carisma dentro de las filas de los rebeldes. Las manifestaciones de inseguridad fueron mayores por la incapacidad de las autoridades nicaragüenses para identificar y someter a los asesinos a los tribunales. A partir de ese acontecimiento, los miles de ex-contras compartían la sensación de que la seguridad de cada uno estaba amenazada.<sup>83</sup>

El asesinato de Bermúdez, junto a la ineficacia de las investigaciones policiales y el incumplimiento de las promesas económicas del Gobierno con los desalzados, propició el crecimiento organizativo y el accionar de los grupos rearmados. El reagrupamiento de los desalzados fue en buena medida un resultado natural del proceso de desmovilización y eso facilitó una creciente reorganización de nuevos grupos insurgentes. Se trataba de pequeños grupos que crecieron rápidamente pero también manifestaban una atomización y falta de unidad orgánica entre ellos.

Las demandas tenían la misma naturaleza de las planteadas por la alianza de ex-contras, ganaderos y alcaldes, de octubre de 1990: exigencia de garantías para la seguridad de los desmovilizados, cumplimiento de los acuerdos pendientes suscritos entre el Gobierno y la Resistencia, la desmilitarización de las zonas donde ellos operaban, la formación de un nuevo ejército nacional y la destitución del General Humberto Ortega como jefe del Ejército. Era un movimiento heterogéneo

---

83. La frase "Si a Bermúdez le ocurrió, a cualquiera le puede suceder", acuñó el sentimiento de inseguridad que comenzó a invadir las filas de desmovilizados.

sin dirección política ni militar clara que, tanto pedía cambios en el gobierno, como asaltaban cooperativas y asediaban al EPS.

La facilidad para acceder a gran cantidad de armas que permanecieron en manos de la población civil o, bien, que fueron "embuzonadas", fue otra de las condiciones logísticas que propiciaron el reagrupamiento militar. El fenómeno de un nuevo estado de guerra comenzó a generalizarse por todo el país a finales de abril de 1991, cuando supuestamente fueron abiertos varios buzones secretos de armas en las montañas. Desde entonces, se reiniciaron una serie de ataques y tomas de tierras en cooperativas y fincas privadas y se produjeron enfrentamientos entre ex-contras y campesinos cooperativistas y militantes sandinistas.

Por otra parte, debido a la reducción de personal del Ejército, en 1991 existían 5,300 oficiales retirados que demandaban el cumplimiento de las condiciones ofrecidas por el Gobierno para su licenciamiento. Esas condiciones consistían fundamentalmente en la entrega de tierras y lotes urbanos, así como financiamiento para el montaje de micro-empresas y producción de granos básicos.

En agosto de 1991 se establecieron los primeros grupos de un movimiento conocido como Recompas. Eran fuerzas integradas por antiguos miembros del EPS, del Ministerio de Gobernación (Policía) y de cooperativistas sandinistas. Estas fuerzas operaban particularmente en las regiones Primera (Estelí, Madriz y Nueva Segovia) y Sexta (Jinotega y Matagalpa).

El reagrupamiento de ambos bandos tenía orígenes similares. Una difícil situación socioeconómica y la frustración provocadas por la falta de cumplimiento de los acuerdos, la inseguridad provocada en cada bando por la presencia de grupos armados de sus antiguos enemigos. La pobreza y la inseguridad personal se constituyeron en parte de un círculo vicioso en virtud del cual los individuos se autopercebían impotentes para operar con naturalidad sin un arma, para asumir nuevos roles y para adaptarse a nuevas formas de interacción social.

En el caso de los ex-militares del EPS y de la policía, el reagrupamiento se basaba en el descontento por el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno durante el proceso de reducción de las Fuerzas Armadas, además, los temores sobre su seguridad personal en un juego de revanchas y rearme mutuo de ex-Contras y ex-Compas y, finalmente, la protección armada de las cooperativas campesinas ante los ataques de sus adversarios.

El número de rearmados de la Contra creció rápidamente bajo el mando de distintos jefes y actuando por motivaciones diferentes. Los que demandaban el cumplimiento de las promesas gubernamentales eran comandados por los hermanos Dimas y Dimas Tigrillo; el grupo liderado por el Indomable, vinculado a los grupos de extrema derecha de la UNO, presentaba planteamientos de carácter político; también se encontraban grupos de asaltantes, compuestos en muchos casos por ex-RN y cesanteados de las fuerzas armadas. Las principales acciones realizadas por la Recontra fueron el ataque y control de unidades de la Policía Nacional, toma de poblados, intercepción y control de carreteras y emboscadas, además de toma violenta de tierras y robo de ganado. A partir de noviembre del 1991, las acciones ofensivas implicaron secuestros y en algunos casos asesinatos, bloqueo de carreteras, quema de camiones y mercaderías. (Véase cuadro No. 7).

El Gobierno intentó revertir el proceso con un plan de desarme. Una de las particularidades de ese plan fue la creación de la Comisión Nacional de Desarme, como un órgano de participación de los ministerios de Gobernación y del Exterior, de la Jerarquía de la Iglesia Católica, el EPS y la CIAV-OEA. Con base en dicho plan el Gobierno y la CIAV pretendían reforzar las medidas de desarme forzado con un plan de compra de armamentos, pero que inicialmente no pudo ser puesto en práctica porque no se consiguió financiamiento para su ejecución.<sup>84</sup>

Cuando el fenómeno del rearme desbordaba la capacidad de respuesta del Gobierno, éste manifestó su disposición de

---

84. *Barricada Internacional*, año XI, No. 341, setiembre de 1991, pág. 11.

Cuadro 7

**ATAQUES Y ENFRENTAMIENTOS DE  
GRUPOS ARMADOS EN NICARAGUA**  
-Octubre 1991-agosto 1993-

FECHA	LUGAR	GRUPO	TIPO DE ACCION
1991	San Rafael del Norte	"Indomable"	Asesinato Jefe de Policía
1991	Quilalí	Mismo	Ataque cuartel policía.
Oct/91	Chontales	EPS	Operativo con helicópteros militares para recuperar control de territorios de La Piñuela y El Ayote. Despliegue de tropas sobre la carretera Panamericana hacia Honduras; desarticulación banda de asaltantes y muerte de su jefe.
26/nov/91	S.n.	Recompas	Asalto de vehículo de CIAV adscrito al programa de lisiados; secuestro y asesinato de lisiado desmovilizado que ahí viajaba.

Sigue...



...viene

FECHA	LUGAR	GRUPO	TIPO DE ACCIÓN
23 y 24/dic/91	Condega, La Trinidad y Wiwilí	Recompas, grupos de "William" y "Douglas"	Ocupación de ciudades; asesinado un desmovilizado; enfrentamiento policías desmovilizados y asesinato de su jefe; secuestro policías ex-RN, mediación CIAV para liberación.
24/dic/91	Waslala	Recontras, grupo "Dimas"	Secuestro de Srio. Político del FSLN y dos civiles; mediación CIAV para liberación.
9/enero/92	San Marcos	Recompas.	Emboscada a vehículo con tres miembros Estado Mayor FDSN; fallece "Cdte. Freddy". heridos "Tigrillo" y "Campeón"; traslado heridos por CIAV; trabajo conjunto CIAV y BED.
Agos/93	Estelí	"Pedrito el hondureño" y Frente Revolucionario de Obreros y Campesinos (FROC).	Ocupación de la ciudad de Estelí durante 25 horas; balance de 45 muertos (41 del FROC, 2 EPS y 2 civiles) y 98 heridos (45 del FROC, 40 civiles y 3 de fuerzas gubernamentales); asalto a bancos de la ciudad, cantidad de dinero no determinada (unos estiman US\$4 millones y otros US\$850 mil).

Fuente: CIAV-OEA. *Barricada Internacional y Envío*, varias fechas.

dialogar para buscar una solución a sus demandas socioeconómicas. Tales negociaciones se iniciaron por medio de los contactos logrados por la CIAV con los comandantes de los grupos recontras desde el primer trimestre de 1991. Como resultado, entre el 17 de octubre de 1991 y el 20 de febrero de 1992 se realizaron 21 negociaciones con grupos de recontras y recompas para poner fin a sus acciones militares. Como resultado de esas negociaciones se registraron 17 desmovilizaciones en diversos municipios del Norte, Centro y Sureste del país, con un total de 10614 rearmados que se desmovilizaron tanto de las filas de los recontras como de los recompas. En ese proceso de negociaciones la CIAV -OEA y el Cardenal Miguel Obando jugaron un activo papel como mediadores y testigos de los acuerdos. A la CIAV le correspondió de manera particular establecer los primeros contactos con los grupos rearmados para persuadirles de iniciar el diálogo con las autoridades gubernamentales.

El diálogo iniciado en setiembre de 1991 con los frentes recontras de la Región VI fue facilitado por la formación de un Consejo Unificado de Comandantes, integrado por Dimas, Tigrijo, Campeón, Bigote y Bolívar. Se logró una progresiva unificación de la mayoría de los grupos de la Recontra en torno al Consejo, lo que facilitó una vía de diálogo y negociación con el Gobierno con el apoyo de la CIAV-OEA. Por primera vez, se realizó una reunión con todos los comandantes de la Recontra y una representación del gobierno encabezada por el Ministro de Gobernación Carlos Hurtado, el representante personal del Cardenal Obando, el Director del PSV y el Coordinador General de la CIAV, donde se tomaron los primeros acuerdos para resolver políticamente los orígenes del alzamiento. Indomable asistía a las reuniones, pero no se sometió a los acuerdos que se iban alcanzando. Mientras se desarrollaban las negociaciones con los otros frentes, Indomable protagonizaba el mayor nivel de actividad militar en la Región VI, especialmente en Jinotega.

Sin embargo, uno de los principales problemas que enfrentaban los esfuerzos de pacificación se manifestaba en la falta de capacidad de los comandantes para mantener la disciplina

entre sus filas. El Consejo de Comandantes no gozaba de obediencia entre la diáspora de bandas rebeldes y en el interior de cada uno de los frentes se producían disidencias sucesivas de grupos que comenzaban a operar con autonomía. Por ejemplo, mientras se negociaba con el Consejo de Comandantes y se lograba una tregua con Indomable, el Chele Rafael comenzó a operar otro frente en la zona de Quilalí y Wiwilí, fuera de toda coordinación con los Estados Mayores de Dimas y de Indomable.

Debido al accionar disperso y autónomo de cada grupo y a la falta de unidad entre éstos, las negociaciones con unos no producían efectos similares en el accionar de los otros. Por ejemplo, el comandante Indomable mantenía discrepancias abiertas con Bolívar, Bigote y Campeón. Por su parte, tanto Dimas como Indomable jefeban bandos de recontras que actuaban también como frentes autónomos. Esos frentes actuaban básicamente en la VI región. Otros grupos comandados por Matizón, Rojito e Indian Lima, operaban en la Región V. El comandante Oscar dirigía un grupo de realzados que también actuaba en la Región V, en las inmediaciones de Nueva Guinea. El liderazgo dentro de las filas de la RN nunca obedeció a una sucesión de mando, ni a lealtades jerárquicas o ideológicas. Esta nueva generación de comandantes no poseían capacidad de dirección política sino solamente un liderazgo carismático. El reconocimiento como líderes lo debían lograr en el campo de batalla. Cuando un líder caía en el campo de batalla, su sucesor debía demostrar a la tropa que era capaz de ser líder por emprender las acciones más arriesgadas.

El fenómeno rearme se complicó aún más después de agosto de 1991 con la aparición de frentes también autónomos de desmovilizados del ejército, la policía y campesinos sandinistas quienes actuaban como fuerzas de seguridad contra los rearmados de la RN. Estos nuevos otros frentes tampoco manifestaban ninguna supeditación orgánica entre sí, ni con el FSLN. Se habían producido sucesivos combates entre recontras y recompas y, ocasionalmente con el Ejército, lo que derivó en algunos momentos en la ruptura del diálogo y el reinicio de las

acciones ofensivas. La guerra prosiguió con nuevos capítulos que incluyeron a partir de los primeros días de 1992, la toma de rehenes, intensos combates entre recompas y recontras, abandono de los enclaves de seguridad acordados entre el Consejo de Comandantes, el Gobierno y la CIAV. Una serie de bandas inorgánicas de recompas y recontras operaban en las regiones I, V y VI.

El desarrollo de la guerra fue marcando una nueva dinámica de negociación sumamente compleja. Difícil de llevar por un gobierno débil y con la mediación de la CIAV pero que pese a la voluntad de sus funcionarios, carecía de la mecánica necesaria para facilitar un proceso de diálogo donde una de las partes no tenía una composición estable. Como resultado de los enfrentamientos, las posiciones de los comandantes se fueron redefiniendo, se produjeron reestructuraciones en cada uno de los frentes y se conformaron dos posiciones en torno a la negociación. Un sector que ha endurecido sus posiciones (Dimas, Charrito, Cinco Pinos y Douglas) y otro más cercano a una posición negociadora (Bolívar, Bigote de Oro, Indomable).

El 15 de enero se firmó el primer acuerdo formal en Tomatoya. Se estableció un desarme escalonado, entre el 21 de enero y el 3 de marzo, de las tropas bajo el mando de los comandantes que suscribieron el acuerdo. El desarme quedó a cargo de las Brigadas Especiales de Desarme (BED), constituidas en setiembre y la verificación a cargo de la CIAV. También se acordó la incorporación de 60 miembros de la Recontra a la policía, la formación de la Policía Mixta en 19 municipios de la Región I y la VI. Además se acordó el nombramiento de Bolívar como jefe de la policía de la ciudad de Jinotega. Un día después se firmó un acuerdo con los jefes del Estado Mayor del Movimiento de Autodefensa Nacional (MADNA), conformado por los recompas Herminio, William, Moisés y Caminante. Bajo ese acuerdo se reconoció la necesidad de que el Gobierno incluyera dentro del marco de negociaciones a los comandantes recontras que gozaban de mayor capacidad de convocatoria, Indomable y Dimas.

Sin embargo, la cantidad de desmovilizados bajo estos acuerdos dejó por fuera a gran cantidad de grupos de ambos bandos que se resistían a reconocer como válido lo acordado con los otros. Debido a esa atomización, se requirieron negociaciones por separado con cada frente dentro de una estrategia gubernamental que se planteaba como objetivo lograr la desmovilización de los realzados en un plazo que se extendería hasta el 3 de marzo de 1992. Los acuerdos sucesivos logrados con los frentes de la recontra y los recompas (Véase cuadro No. 8), permitieron una considerable desmovilización de realzados en los meses de enero, febrero y marzo.

La estrategia de negociación había resultado efectiva en términos de desmovilizar a los frentes más importantes a partir de una negociación con los comandantes que tenían mayor liderazgo. Al mismo tiempo se extendían los informes periodísticos acerca de la entrega de grandes cantidades de dinero y propiedades por parte del gobierno a los dirigentes de los rearmados y una cantidad menor por cada uno de los fusiles entregados por los desmovilizados.<sup>85</sup>

Sin embargo, los diversos desprendimientos en cada uno de los frentes dejaba regados los campos nicaragüenses de diversas bandas renuentes a negociar y a desarmarse y que mantenían intacta su capacidad ofensiva. Esos grupos mantenían en su poder gran cantidad de armamento, conservaban a su favor una amplia base social insatisfecha por su situación económica y por la inseguridad reinante en el campo. Tales bandas proliferaban escudadas en esas y otras reivindicaciones políticas y económicas, pero su accionar frecuentemente traspasaba las fronteras entre lo político y lo delictivo.

---

85. Según un informante gubernamental no identificado cuyas declaraciones fueron citadas por *Barricada Internacional* (Febrero 1992, año XII, no. 346, pág. 8), "(...) media hora de vuelo en helicóptero nos cuesta mil dólares, y 15 días de combate medio millón(...)". Con un argumento que el medio periodístico calificaba como cínico, dicho informante habría manifestado "Ya lo dijo el General Obregón: no hay jefe militar que no se rinda ante un cañonazo de US\$50 mil (...)".

## Cuadro 8

**PRINCIPALES NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO  
DE NICARAGUA Y GRUPOS ARMADOS  
OCTUBRE 1991 - FEBRERO 1992**

LUGAR/FECHA	PARTICIPANTES	PRINCIPALES ACUERDOS
San Marcos 17/oct/91	"Dimas", "Bigote de oro", "Campeón", "Bolívar" "Tigrillo", "5 Pinos y "Freddy".	Se plantea creación Brigada Especial de Desarme (BED), se instalan tres Comisiones de Seguridad.
Tomatoya. 18/nov/91	Estados Mayores de Autodefensa Revolucionaria y Frente Democrático de Salvación Nacional; auspicio CIAV-OEA; EPS y Gobierno observadores.	Establecimiento pacto no agresión entre ambas fuerzas y demarcación zonas de enclaves; respetar la integridad física y moral de cooperados y campesinos; colaboración con la Policía mixta; solicitud a CIAV-OEA para que continúe en sus funciones.
San Rafael del Norte 20/dic/91, 9 y 13/ene/92	Gobierno, "Indomable" y CIAV-OEA como observador.	Tregua hasta 3 enero; extensión tregua al 31 enero; acepta integración a la BED

Sigue---

...viene

---

LUGAR-FECHA	PARTICIPANTES	PRINCIPALES ACUERDOS
Tomatoya. 15/enero/92	"Bolívar", "Bigote de oro", "Relámpago", "Rubén II" y Gobierno.	Desarme al 21 y 25 de enero y 3 de marzo; proceso a cargo BED y verificación CIAV. integración a Policía y Policía mixta.
El Dorado 16/enero/92	"Herminio", "Willian", "Moisés" y "Caminante".	Desarme simultáneo con Recontras en mismas fechas; integración a la BED y Policía mixta.
Región I y VI 17/enero/92	Estado Mayor Recontra y Directores de Orden Público de las R. I y VI.	Integración de oficiales y desalzados a Policía mixta.
Regiones I y VI 20/enero/92	Estado Mayor Recompas y Directores de Orden Público de las R. I y VI.	Mismos.
Nueva Guinea 22/enero/92	Gobierno, Recompas y Recontras.	Crédito por 500 mil córdobas para comer- cio, agricultura y ganadería; asistencia técnica; seguridad desalzados y alimenta- ción por tres meses; otorgamiento lotes y materiales de construcción de viviendas (20 c/u).

---

Sigue...

...viene

LUGAR/FECHA	PARTICIPANTES	PRINCIPALES ACUERDOS
S.n. 23/enero/92	Comisión de Paz de Matiguás y Mandos EP-	Gestiones para liberación de secuestrados; reconcentración grupos irregulares en zona de seguridad.
Managua 24/enero/92	Fuerzas "Indomable" y Gob.	Ubicación y desarme de esta fuerza el 10 de febrero.
Managua 28/enero/92	Gobierno y Frente de Lucha "Cdte. Aureliano"	Incorporación a las BED. no efectuarán más acciones de carácter ofensivo.
Managua 1/feb/92	Fuerzas "Dimas" y Gobierno.	Aceptación de desarme. posiblemente a partir 7 feb; designación zonas enclave; Gobierno se compromete a enviar transporte. alimentación y medicinas.
Managua (sede CIAV-OEA ) 2/feb/92	Gobernación. Frente de Lucha "Cdte. Aureliano". CIAV-OEA observadores.	Desarme total 10 de febrero; legalización propiedades.

Sigue...



...viene

LUGAR FECHA	PARTICIPANTES	PRINCIPALES ACUERDOS
Estelí 2/feb/92	Gobierno y Estado Mayor del Movimiento de Defensa Nacional.	Entrega de 3 manzanas en área rural o un lote en área urbana; ayuda monetaria a desmovilizados que quieran estudiar, se ofrece 120 cupos en carreras técnicas y 20 en universitarias; construcción de viviendas con el apoyo de CIAV-OEA
Quilalí 5/feb/92	Fuerzas "Rafael" y Gobierno.	Desmovilización de fuerzas; delimitación zonas de enclave.
Región I 6/febrero/92	Grupo Independiente Recompas "Juan Alberto Blandón" y Gobernación.	Mismos.
S.n. 7/feb/92	Gobierno y representantes Movimiento Defensa Nacional.	Continuación de programas de vivienda, caminos de penetración en infraestructura; incorporación al BED; entrega minas antitanque y claymore.
Ocotal 8/feb/92	Gobierno y Carlos Adán Rivera "Cdte. Chele Rafael" por FDSN.	Desmovilización de tropas el 9 de febrero.

Sigue...

.viene

LUGAR/FECHA	PARTICIPANTES	PRINCIPALES ACUERDOS
Managua 9/febrero/92	Gobierno y Frente Sur "Héroes y Mártires de la Resistencia Nic'.	Creación de Comisión Permanente integrada por Frente Sur, Gobierno, CIAV-OEA, Comisión del Cardenal, Comisión de Paz, CEPAD y Consejo Municipal de Nueva Guinea, a instalarse el 16 de febrero.
Jinotega 11/feb/92	Gobierno y Cdte. Francisco Valdivia "Dimas" por el FDSN.	Desmovilización de 800 hombres el 13 de febrero.
Managua (sede CIAV-OEA ) 20/feb/92	Gobernación y Estado Mayor de FDSN.	Desarme y desmovilización final el 26 de febrero.

Fuente: CIAV-OEA y *Barricada*, varias fechas.

La respuesta del Gobierno a la conflictividad de posguerra se centró en la ejecución de sucesivos planes de desarme que estaban conformados por mecanismos de coerción e incentivos económicos. Después del vencimiento de cada plazo fijado para negociar, se ponía en marcha una campaña de presión militar en las zonas donde operaban los grupos de realzados.

El conjunto de acciones desplegadas ponían el énfasis en la desactivación de los dispositivos militares. Los procedimientos aplicados para el mantenimiento de la paz fueron sumamente precarios y no estuvieron dirigidos a las causas materiales que generaban inestabilidad en un contexto político crecientemente marcado por la radicalización y la falta de compromiso de la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales con una estrategia de reconciliación y reconstrucción de la nación. El Gobierno firmó una cantidad tal de acuerdos desde la primera desmovilización de la Resistencia, con diversos grupos, en diversos momentos, con contenidos también muy dispares, e involucraba a tal diversidad de contrapartes estatales, que provocó un caos y una evidente incapacidad oficial para darle seguimiento a lo prometido. Aparte de la heterogeneidad de los compromisos, hubo también factores que entorpecieron el proceso de pacificación como la incoherencia entre las políticas gubernamentales, conflictos burocráticos de diverso tipo, falta de comunicación y poco esfuerzo de las autoridades gubernamentales para resolver los problemas.<sup>86</sup> La falta de cohesión orgánica de los desmovilizados y la debilidad de las instancias verificadoras, especialmente de la CIAV-OEA, no coadyuvaron a la consolidación del proceso de paz.

---

86. Durante el proceso de investigación no fue posible identificar una autoridad gubernamental o una oficina pública que llevara un registro de los diversos acuerdos firmados por el Gobierno durante las diversas fases del desarme, tampoco existía una contabilidad confiable del cumplimiento de lo que se había firmado y de lo que estaba pendiente. Esas mismas deficiencias eran palpables en las organizaciones internacionales que tenían algún grado de responsabilidad en el cumplimiento de las condiciones que se acordaron para la desmovilización de la población de guerra.

La estrategia de negociación seguida por el Gobierno, según los análisis locales, estaba viciada en dos sentidos: primero, ofrecía dinero a cambio de armas y, segundo, prometió mucho más allá de su capacidad de cumplimiento. Además la forma de negociar con los comandantes, propició una práctica viciada para los rearmados que creyeron que su estatuto de rearmados se podía convertir en una fuente de remuneración económica y atención inmediata por parte del gobierno con prebendas personales.<sup>87</sup>

La precariedad de los acuerdos de paz, la insatisfacción de las demandas y la inestabilidad política, rápidamente provocaron la reapertura de los cauces para la sublevación y confrontación con perfiles cada vez más desestabilizantes.

### *La Segunda Generación de Rearme, tercera fase de la guerra y última de las negociaciones de paz*

A mediados del 1992, 400 Recontras operaban en forma sostenida en la Región VI. Se trataba de una fuerza bastante diezmada en comparación con el número de rearmados desmovilizados en marzo de ese año. En esa región también se movilizaban unos 300 Recompas que no se habían acogido a los acuerdos firmados por el Movimiento de Autodefensa en enero de 1992.

Esa nueva fase de la guerra se había desplazado hacia el Norte y sacudía principalmente las regiones I y VI. Pero a partir de 1992, la guerra del Norte tenía un carácter cualitativamente distinto al accionar bélico de los grupos rearmados en 1991.

Las bandas recontras, que inicialmente aparecían dispersas, comenzaron a evidenciar una mejor disposición al reagrupamiento y la unidad. Al mismo tiempo, expresaban

---

87. "Estallido Social en Cámara Lenta", *Envío*, No. 127, junio de 1992, 9-17.

planteamientos políticos idénticos a las formuladas por los sectores de ultraderecha disidentes de la coalición gubernamental. Esa semejanza política era interpretada por el sandinismo e intelectuales de izquierda como "fruto de las comunicaciones que se han ido afinando entre los sectores extremistas de la montaña y los de Managua".<sup>88</sup>

Si bien había una semejanza específica y probablemente algún tipo de contacto entre la derecha política y los rearmados, la nueva oleada bélica y de brutalidad criminal,<sup>89</sup> se entremezclaban con un ambiente de inestabilidad política que permeaba la actuación de las instituciones políticas y fuerzas sociales de todo el país. Los asaltos, crímenes y demás actos de vandalismo de los rearmados se constituyeron en parte de la cotidianidad de las comunidades rurales del Norte. La violencia política se había trivializado a tal punto que los combates, emboscadas y el bandolerismo habían dejado de ser una sorpresa.

De allí que los grupos de rearmados debían ensayar nuevas formas de acción con el objeto de que su actividad militar tuviera mayor impacto político. Esa necesidad determinó el carácter de los acontecimientos políticos y militares a lo largo de 1992 y 1993.

A nivel organizativo, la nueva generación de rearmados de la Contra estaba representado por un frente unificado denominado Frente Norte 3-80, dirigido por José Angel Talavera (El Chacal) y cuyo escenario de operaciones eran los departamentos de Estelí, Matagalpa y Jinotega. Esta fuerza estaba constituida fundamentalmente por campesinos antisandinistas y antiguos desmovilizados de la RN insatisfechos por su situación

---

88. Los Rearmados del Norte", *Envío*, Año 12, No. 135, marzo 1993, pág. 7.

89. En la madrugada del 14 de febrero de 1993, un grupo de rearmados asesinó en la Cooperativa Zinica Dos, de Waslala, al campesino Juan Dávila y a sus hijas de 6 y 3 años. El atroz crimen, condenado nacional e internacionalmente, era una muestra descarnada de un grado de violencia que carcomía las entrañas de un sistema político donde crímenes de tal naturaleza servían de pretexto a las fuerzas extremistas para atizar la hoguera de la confrontación política.

económica, por las operaciones militares del Ejército en sus municipios y por las amenazas que, según ellos, recibían de los militares y miembros del FSLN. También era un movimiento que recogía las demandas políticas de los sectores radicalizados de la UNO como poner fin al cogobierno de la Presidenta Barrios con el sandinismo y la destitución de Humberto Ortega como Jefe del Ejército. Por primera vez, se tiene información de que ese movimiento armado recibía apoyo externo a través de diversos comités de solidaridad instalados por nicaragüenses residentes en Miami.

También el bando de los recompas experimentó un proceso de reorganización a lo largo de 1992 que culminó con la formación de dos frentes. Hacia finales de 1992 se había constituido el movimiento armado conocido como Fuerzas Punitivas de Izquierda (FPI), dirigidas por el ex-teniente coronel Frank Ibarra Silva. Este grupo se había constituido como movimiento de autodefensa de los poseedores de bienes expropiados por el sandinismo durante los años de la Revolución a sus antiguos propietarios quienes, después de abril de 1990, retornaron al país a reclamar sus propiedades. Entre uno de sus principales actos, las FPI reivindicaban el ajusticiamiento del Presidente del Comité de Expropiados, Arges Sequeira Mangas, acaecido el 23 de noviembre de 1992.

El rearme, alimentado por un ambiente de inestabilidad nacional, tuvo como prólogo el estallido social que se comenzó a generalizar a inicios de mayo de 1992, bajo la forma de una oleada de conflictos locales espontáneos desarrollados principalmente en el campo. Las principales ciudades del país quedaron prácticamente incomunicadas y la actividad económica paralizada, debido al corte de las principales carreteras que durante varios días sacudió todo el territorio, desde Rivas hasta León, Matagalpa y Jinotega.

A nivel de su composición, la nueva generación de rearmados tenía nuevas características. No se podían establecer divisiones rígidas entre los frentes recontras y recompas. A nivel operativo habían aparecido pequeñas unidades mixtas llama-

das Revueltos, donde figuraban ex-militares retirados y contras desalzados.

La problemática social en el campo agregaba otro componente. El movimiento de sublevación de mayo (toma de poblados, cierres de carreteras, asalto a instituciones estatales y propiedades) contaba dentro de sus filas a un importante número de campesinos que no habían manifestado una actitud beligerante ofensiva durante el conflicto armado de la Contra, ni durante la primera generación del rearme. No obstante, por su vinculación al proceso político junto al sandinismo o como base social de la contra, disponían de algún grado de preparación militar y habían guardado armas desde la época de la revolución.

Las razones del involucramiento campesino en la rebelión military el rearme tenían como núcleo la falta de recursos y de asistencia estatal para cultivar la tierra. Llegado el ciclo productivo del primer semestre de 1992, la política del Gobierno estaba destinada a favorecer a propietarios titulados y con capacidad de pago. Con base en la política crediticia puesta en práctica desde 1991 (véase Cuadro No. 9) el financiamiento crediticio priorizó las actividades comerciales en detrimento de las productivas, con la excepción de la industria fiscal.<sup>90</sup> La incorporación de campesinos pobres, sin acceso al crédito y frustrados por la desatención gubernamental a sus necesidades, hicieron que la segunda generación de rearmados tuviera a un movimiento reivindicativo agrario como uno de sus componentes más importantes, entremezclado con las diversas demandas presentadas por la población de guerra desde finales de 1990.

Pero la falta de salidas al rearme no tenían relación sólo con la problemática agraria, con el manejo de la política económica y la inoperancia oficial, sino también con la falta de acuerdos dentro del sistema político, la debilidad de los pactos y la creciente confrontación entre fuerzas políticas y sociales. Una serie de divisiones y fraccionamientos mantenían la aten-

90. "Los pies de barro del plan económico", *Envío*, No. 121, noviembre de 1991, pág. 19.

Cuadro 9

**EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO NETO DEL  
SISTEMA BANCARIO NACIONAL AL PRIMER  
SEMESTRE DE 1991, RESPECTO DEL PRIMER  
SEMESTRE DE 1990  
-por sectores-**

CONCEPTO	CRECIMIENTO %
Comercio	114
Agrícola	-568
Ganadero	6
Industrial	379
Vivienda	-88
Otros	-7
Sub total	7
Empresas Comerciales	-67
Comercio de Exportac.	-79
Comercio de Importac.	1231
Total	-47

Fuente: Banco Central de Nicaragua y Nitlapán. Universidad Centroamericana.

ción política en otros frentes y no en la problemática del rearme el que, a la postre, servía al endurecimiento de ciertas posiciones políticas. El bloque gobernante, dividido tempranamente en 1990, mostraba crecientes fisuras entre el núcleo político que comandaba el Poder Ejecutivo, conocido como el grupo de "Las Palmas" y las figuras marginadas por este grupo en el control del poder político después de abril de 1990. A este último grupo que tenía entre sus figuras al Vicepresidente, Virgilio Godoy y al diputado Alfredo César, se plegaban la burguesía



congregada en el Consejo de la Empresa Privada (COSEP) y otros partidos políticos de derecha radicalizados.

También la fragilidad de un pacto entre el FSLN y el grupo gobernante se pronunciaba, especialmente, cuando se ponía como centro de contradicción el poder de movilización del sandinismo y la aplicación del programa neoliberal por parte del Gobierno. La desatención de la problemática que afectaba a la base campesina del sandinismo era un punto que tensaba las relaciones entre esas dos fuerzas. Pero también otras cuestiones en torno a las cuales se radicalizaba la posición de cada bando, agregaba mayor combustión a la crisis nacional. Por ejemplo, el debate en torno al tema de la propiedad, la transferencia de propiedades y activos estatales a grandes empresarios privados, la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y la jefatura militar del General Ortega más las presiones abiertas o encubiertas de los círculos de poder en Estados Unidos sobre el manejo de la política doméstica en Managua. Particularmente, la ambigüedad del Gobierno de Estados Unidos y la soltura de algunos líderes norteamericanos, antisandinistas de extrema derecha, en el manejo de la política exterior hacia Nicaragua, contribuían a elevar las temperatura política, ya de por sí alta, sin aportar soluciones efectivas a su problemática económica, política y social.

En ese escenario de conflictividad nacional se volvieron a detonar los fusiles. Las operaciones militares comprendieron el asalto a cooperativas y haciendas privadas, retenes en importantes vías de comunicación, toma de poblados y ciudades; la más importante fue la toma de Estelí a finales de abril. Ese suceso desencadenó otras acciones como el levantamiento campesino del 5 de abril en Masaya. Posteriormente en Estelí se levantaron barricadas y la ciudad fue militarizada por el ejército. A la conflictividad y a la problemática social, se agregaron además las difíciles condiciones sanitarias, que propiciaron la aparición de la epidemia del cólera en Nicaragua. En el primer mes se registraron los primeros dos muertos de 157 casos de contagio de la enfermedad. Las víctimas, habitantes de zonas rurales, fallecieron por falta de atención médica.

Los alzamientos de 1992 mantuvieron un ritmo constante a lo largo de todo el año, dentro de un círculo de rearme-negociación-rearme que caracterizó el periodo. Entre diciembre de 1992 y mayo de 1993 se desencadenaron 83 combates entre el EPS y la Policía Nacional con las bandas de rearmados, con un saldo de cien muertos y 121 heridos.<sup>91</sup> Esas cifras de víctimas se mantuvieron más o menos constantes en diferentes periodos. Por ejemplo entre enero y mayo de 1994, los choques entre grupos armados dejaron un saldo de 198 muertos entre civiles, efectivos del ejército y realzados. La cifra de heridos se calculaba en unos 120. La mayor cantidad de víctimas (92 muertos y 34 heridos) era población civil.<sup>92</sup>

El conflicto bélico afectó, en más de un 30%, la cosecha cafetalera de la Región VI en 1992. Esa cosecha fue considerada como una de las mejores en términos productivos. Para el mes de agosto se esperaba una cosecha de 800 mil quintales en toda la región, pero el recrudecimiento del conflicto armado provocó una alarmante fuga de mano de obra. Además, casi 300 mil quintales del grano se encontraban cultivados en zonas bajo el control de la Recontra. El éxodo de población rural fue otro fenómeno que se comenzaba a experimentar en el campo nicaragüense. Centenares de campesinos comenzaron a huir del terror sembrado por las bandas de rearmados en las comunidades, quienes faltos de una disciplina política terminaban en la criminalidad, robando, secuestrando y asesinando. Desde 1992 se volvió a incrementar el flujo de la migración, inicialmente hacia zonas urbanas, y posteriormente hacia países vecinos, especialmente Costa Rica. Los motivos para emigrar hacia ese último país estaban también asociados con la pobreza, la falta de empleo y la inseguridad en el campo.

Mientras tanto la estrategia gubernamental de pacificación siguió apoyándose en el uso de disuasivos militares y el diálogo, usado sólo como forma de pactar, bajo el señuelo de prebendas económicas, las condiciones de desarme y desmovilización de los alzados. Se continuaron ejecutando los planes de

---

91. *En vto*, Año 12, No. 138, junio 93.

92. *En vto*, Año 13, No. 149, junio 94.

desarme de civiles y de los realizados. Esos planes eran ejecutados por las Brigadas Especiales de Desarme (BED) y uno de los principales elementos de tales planes seguía siendo el ofrecimiento de dinero a cambio de las armas entregadas. Pero las reivindicaciones sociales que sirvieron de motivo para los nuevos alzamientos no fueron contestadas con la misma intensidad con que eran reclamadas. Ante la falta de resultados con su estrategia de pacificación, el gobierno intentó en no pocas ocasiones militarizar la solución del problema pero también sin resultados. Por lo tanto el germen de la rebelión continuaba activo.

En algunas ocasiones el Gobierno intentó modificar su estrategia para buscar respuestas adecuadas al conflicto. Así fue establecido en el denominado Plan de Garantía a la Vida y al Trabajo del 18 de mayo de 1993, que combinaba medidas de seguridad con respuestas políticas. Tal plan contemplaba la suspensión de garantías constitucionales en los 14 municipios afectados por las acciones bélicas de los rearmados, la demarcación de nueve zonas de seguridad a donde podrían ingresar los realizados para proceder a su desmovilización dentro de un plazo que vencía el 1 de junio de ese mismo año. Sin embargo, el plan fue criticado tanto por voceros de la izquierda como por antiguos líderes de la Resistencia quienes coincidían en que "(...) las medidas carecían de un enfoque integral sobre las causas de la inseguridad de las personas y de la propiedad, al no contemplar medidas socioeconómicas (...)".<sup>93</sup> También se señalaba que las medidas de seguridad tampoco resultarían efectivas porque "(...) la población de esos municipios es hostil al ejército y a las fuerzas policiales, no van a acudir a ellos para denunciar a los delincuentes. En los 14 municipios, la demanda principal es asistencia crediticia y técnica para los campesinos".<sup>94</sup>

---

93. "El Plan antibandas: sus pro y contras". "Editorial", *Barricada*, 19 de mayo de 1993, pág. 13.

94. Luis Fley González, Vice Presidente del Partido Resistencia Nicaragüense, en declaraciones citadas por *Barricada*, 23 de mayo de 1993, pág. 11.

Algunos grupos de rearmados, especialmente de ex-militares y desmovilizados del MINGOB, accedieron al desarme con base en la propuesta gubernamental y una oferta de amnistía. Sin embargo, la misma ambigüedad gubernamental en relación con dicha propuesta provocaba que la voluntad de los desmovilizados para permanecer dentro de los enclaves fuera perecedera. Pocas semanas después de las desmovilizaciones, que dieran como resultado el desarme de unos 600 combatientes, los jefes de esas fuerzas comenzaron a desertar de los nueve enclaves establecidos, como reacción a la decisión del Gobierno de congelar el decreto de amnistía prometida como parte de las medidas judiciales para asegurar la desmovilización de los rearmados. Por esa misma razón, unos 900 rearmados y sus jefes se mostraban renuentes a ingresar a las zonas de desarme.<sup>95</sup> Otro factor que también inhibía el desarme era que tanto recontras como recompas exigían el desarme simultáneo de los otros como condición para su propia desmovilización.

Los puentes tan débiles tendidos por los planes de pacificación gubernamental no pudieron contener la correntada del descontento social que fue saliéndose de sus cauces para generar una nueva confrontación. El evento culminante de carácter bélico fue otra vez la toma de la ciudad de Estelí, durante 30 horas desde tempranas horas de la tarde del 21 de julio. La acción fue ejecutada por un comando dirigido por Víctor Manuel Gallegos (Pedrito El Hondureño), un experimentado ex-jefe militar sandinista con grado de mayor. El comando se autodenominaba Frente Revolucionario de Obreros y Campesinos (FROC), y estaba integrado por ex-militares sandinistas y campesinos cooperativistas. Esta vez la ocupación de la ciudad

---

95. Los líderes de las Fuerzas Punitivas de Izquierda, Frank Ibarra e Iván Portobanco, enfrentaban un proceso judicial por el asesinato del líder del movimiento de confiscados Arges Sequeira Mangas. El principal obstáculo para la aprobación del Decreto de Amnistía eran las contradicciones entre funcionarios gubernamentales en relación con la cobertura de dicho decreto y la exclusión de sus beneficios de las FPI acusadas por el Ministro Alfredo Mendieta de "comportamiento terrorista". *Barricada*, 22 de mayo de 1993, pág. 12.

produjo un desenlace militar, que provocó diversas reacciones de repudio por el papel desempeñado por el Ejército, en contra de los sublevados, en una operación desaprobada por la misma militancia sandinista. Como resultado de la asonada y de la respuesta del EPS, se produjeron 45 muertos (41 de los alzados, 2 soldados del EPS y 2 civiles). Las razones alegadas por los rearmados eran las mismas defendidas en anteriores sublevaciones campesinas y de rearmados, registradas a lo largo de los últimos dos años en diversas regiones del país: tierras, créditos y asistencia técnica para hacerla producir.<sup>96</sup>

El FROC fue derrotado y desarticulado militarmente,<sup>97</sup> pero las condiciones que marcaron su alzamiento permanecían desatendidas. El Gobierno mientras tanto respondía con diversos informes a las acusaciones de incumplimiento de los acuerdos lanzadas en su contra por los dos bandos de realzados y los revueltos. También daba continuidad a los planes de pacificación y desarme con una extensión de los plazos para que los realzados ingresaran a las zonas de seguridad. Tales medidas habían sido acogidas principalmente por los recompas a inicios de agosto cuando se desmovilizaron en la Región VI y en la V, un total de 550 combatientes que se habían incorporado al FROC, prácticamente desarticulado. También 380 de las FPI y de las Fuerzas Armadas de Lucha Popular. Cada uno de los frentes fue ubicado por separado en dos enclaves denominados El Regadío y El Dorado. Mientras tanto se había habilitado El Zungano para emplazar a los desmovilizados del FN 3-80.

---

96. En un comunicado difundido un mes y medio antes del alzamiento, el FROC identificó sus principales demandas: préstamos para los pequeños y medianos productores y a la pequeña y mediana industria, la creación de empleos, el cumplimiento de los acuerdos suscritos por el gobierno con diferentes sectores, la titulación de las tierras a los beneficiarios de la Reforma Agraria, legalización de las viviendas a sus poseedores, la participación de los trabajadores en la privatización de las empresas estatales y, finalmente, educación y salud gratuita. *Barricada*, 6 de junio de 1993, pág. 2B.

97. El 30 de julio los grupos disgregados del FROC comenzaron a instalarse en una zona de seguridad de Condega con el objeto de formalizar su desmovilización.

Nosucedía lo mismo con los frentes de la recontra dirigidos por Cara de Malo, Wachara, Northiel y El Charro, que se mantenían activos y desarrollaban actos vandálicos en Waslala y Río Blanco. Esos hombres comandaban distintas ramificaciones del Frente Norte 3-80 que persistentemente amenazaban la producción cafetalera de la zona norte y sembraban el terror entre los productores. Cuando los esfuerzos gubernamentales de pacificación se concentraban en esa fuerza, convertida en una organización aventurera y delictiva, el 3-80 extremaba sus exigencias políticas de cambios en los poderes estatales, el Ejército y la Constitución Política e intensificaba los ataques (asalto y toma de La Gateada, el 8 de agosto, con la complacencia de fuerzas policiales locales). Ese comportamiento militar se fue constituyendo en una fuente de descrédito político que progresivamente minó su base de apoyo. No obstante, la acción del gobierno, consistente en la combinación de ofrecimientos de diálogo y presión militar, tampoco lograba una adecuada efectividad sobre todo por la actuación de las diversas bandas que formaban el Frente. En el interior del mismo, la cohesión era muy débil. La vulnerabilidad de El Chacal para mantener un liderazgo único fue dando lugar a la formación de bandas cada vez más autónomas, bajo la dirección de líderes de más bajo nivel que sin argumentos políticos se dedicaban al pandillaje.

El comportamiento mismo de El Chacal era contradictorio y aventurero. La marcha del precario proceso de pacificación fue abruptamente interrumpida el 20 de agosto por una acción temeraria de Talavera y su gente, que marcó el inicio de su aniquilamiento militar y la finalización del proceso de rearme como opción reivindicativa en Nicaragua. Como resultado de un proceso de acercamiento con las BED, José Angel Talavera había solicitado una reunión en El Zungano, Quilalí, con funcionarios del más alto nivel del gobierno para "acercar posiciones y afinar diferencias".<sup>98</sup> Como muestra de buena voluntad,

98. "FN3-80 firma tregua: El Chacal acuerda mantenerse en contacto con las BED". *Barricada*, 4 de agosto de 1993, pág. 1 y 14.

informó que sus tropas no estaban combatiendo y que estaba dispuesto a oficializar el cese al fuego con una tregua. Pero cuando la Comisión, conformada por dos diputados sandinistas, funcionarios del gobierno y militares, llegó al sitio previamente acordado entre el jefe de las BED, Ramón Ernesto Sosa, y José Angel Talavera, éste último capturó a los miembros de la comisión y los mantuvo en calidad de rehenes. Condicionó la liberación de los rehenes a la destitución de Antonio Lacayo, Humberto Ortega, la restitución del Contralor y el establecimiento de un nuevo estado de derecho.

El aventurerismo militar y la desmesura de las demandas de El Chacal en Quilalí hizo peligrar el proceso de desmovilización de los recompas y su adhesión a la amnistía aprobada dos días antes por la Asamblea Nacional. En represalia a ese hecho, un grupo de ex-militares sandinistas autodenominados Comando por la Soberanía y la Dignidad Nacional, encabezados por el ex-mayor del EPS, Donald Mendoza, ingresó a las oficinas de la Unión Nacional Opositora (UNO), ubicadas en el Barrio Bolonia en la capital y capturó a sus principales dirigentes, incluido el Vicepresidente de la República, Virgilio Godoy.

La "crisis de los rehenes", en el Zungano y Bolonia, terminó luego de lograrse el "Acuerdo de Caulatú", luego de un esfuerzo nacional de mediación, que involucró a los principales líderes políticos, del Gobierno, de la UNO y del FSLN, y que dejó al descubierto el conflicto de fondo en torno a la ausencia de acuerdos básicos entre tales fuerzas para encarar los problemas nacionales.<sup>99</sup> Posteriormente, en un esfuerzo dirigido a atraer a El Chacal, el Gobierno extendió hasta el 15 de setiembre el plazo para el desarme de todas las bandas de realzados. Pero esa disposición solamente fue acogida por los frentes de recompas que se mantenían activos. La Ley de Amnistía, aprobada por la Asamblea Nacional y ratificada por la Presidenta Ba-

---

99. Durante el proceso de negociaciones con el FN 3-80 se produjeron fuertes fricciones entre el Ministro de Gobernación Alfredo Mendieta que mantenía posiciones duras y el Cardenal Obando, visiblemente inclinado hacia las posiciones de los insurgentes.

rios, entró finalmente en vigencia el 23 de setiembre. Dentro del plazo fijado por la amnistía se desmovilizaron Pedrito El Hondureño y su "estado mayor", lo mismo hizo el ex-mayor Donald Mendoza, ambos líderes de las dos agrupaciones recompas protagonistas de los sucesos de Estelí y el secuestro de los líderes de la UNO. Sólo pequeños grupos del FN 3-80 optaron por la desmovilización. Entre tanto, El Chacal prefirió mantener su operatividad militar en el Norte lo que originó una amplia campaña militar dirigida a desarticular sus bandas. En ese proceso, El Chacal perdió muchos de sus combatientes. Pocas semanas después, sus tropas diezmadas se vieron forzadas a emprender una desbandada hacia territorio hondureño.

A inicios de 1994, los remanentes recontras evidenciaban, una capacidad militar muy reducida y una clara desventaja ofensiva en relación con el EPS.<sup>100</sup> En lo político, las bandas no tenían ninguna respetabilidad entre la población civil puesto que sus acciones, lejos de presentar una opción para las demandas campesinas, se había convertido en la principal fuente de

100. Si bien continuaban produciéndose bajas entre las filas castrenses, la mayor cantidad de víctimas se contabilizaban entre los irregulares y también una considerable cantidad de civiles muertos, heridos y secuestrados.

**RESULTADOS DE ACCIONES DEL EPS  
E IRREGULARES, ENTRE EL  
1 DE ENERO Y EL 10 DE MAYO**

	Muertos	Heridos	Capturados
Civiles	92	34	55*
Irregulares	93	59	31
EPS	34	26	

\* Civiles secuestrados por los recontras.

Fuente: Ejército Popular Sandinista. 10 de mayo de 1994.



inseguridad en el campo. Las operaciones armadas de los reductos de los realzados se confundían cada vez más con el comportamiento de grupos de delincuentes asaltantes de fincas y poblaciones en las zonas rurales. Las organizaciones de productores, que habían sentido desconfianza política hacia el Ejército, comenzaron a mirar en el EPS una alternativa de seguridad y defensa.<sup>101</sup>

Deslegitimados ante sus propias bases, los grupos rearmados de antiguos recontras y recompas, carentes de toda motivación política, transformaron la geografía rural en un escenario de terror. Ya de por sí escaldada por el marasmo económico y el hambre, la población rural quedó sometida al asedio de la criminalidad. El oficio aprendido en la guerra encontró un nuevo uso. Ya no había un enemigo político para combatir. El combate se emprendió contra fincas y haciendas, lassucursales bancarias, almacenes y transportistas, pasajeros de autobuses y familias desarmadas. La institución del secuestro hizo que la cabeza de cada finquero tuviera un precio. Desde 1992 hasta marzo de 1994, se habían producido 514 secuestros y figuraban entre las principales víctimas de tales actos los grandes, medianos y pequeños productores. Si los familiares de los secuestrados no pagaban el precio del rescate exigido, los delincuentes los asesinaban sin contemplaciones. En el primer trimestre de 1994 se habían producido 13 ejecuciones por ese motivo.<sup>102</sup>

El capítulo de los alzamientos políticos quedó cerrado finalmente con la entrega de los fusiles por parte de José Angel Talavera (El Chacal) y los miembros de su Estado Mayor, junto con unos 300 recontras, en un acto celebrado el 15 de abril de 1994 en Quilalí. Con dicha rendición, acordada desde el 24 de febrero en Cautatú, expiró la recontra como expresión militar del fracaso en los procedimientos de pacificación ejecutados en Nicaragua desde la firma de los acuerdos de Esquipulas II y de

---

101. "Claman al EPS poner orden: grandes cafetaleros piden apoyo y respaldan al General Ortega". *Barricada*, 28 de agosto de 1993, pág. 1 y 10.

102. *Barricada*, 10 de abril de 1994, pág. 1 y 10.

la desmovilización pactada con la Resistencia Nicaragüense. De acuerdo con la tradición de los anteriores desarmes, el Gobierno entregó lotes de tierras y ayuda alimenticia a los desalzados, aceptó la incorporación de 80 de ellos a la Academia de la Policía Nacional. También de acuerdo con la tradición, las disidencias internas dejaron el campo regado de nuevas bandas de asaltantes, sin motivación política, pero abastecidos por un extendido mercado negro de armas que mostraba también las limitaciones de los planes oficiales de desarme. Muchos esfuerzos militares y políticos tuvieron que ser dirigidos a la contención y desarme de esos movimientos, esfuerzos que en otras condiciones hubieran sido mucho más productivos en las tareas del desarrollo y la creación de una cultura política ajena a la violencia armada.

#### LOS HILOS DE LA MECÁNICA DE PAZ Y SUS RESULTADOS

Desde la primera desmovilización de la Contra, el 8 de mayo de 1990, Nicaragua transcurrió por una etapa crítica de avances y retrocesos en la búsqueda de las cuerdas de la reconciliación, pero que sumieron al país en un nuevo escenario de conflictos. La finalización de la guerra contrarrevolucionaria fue un proceso antecedido por un momento político sin precedentes. El movimiento político que había liderado la revolución entregó el gobierno tras haber perdido unas elecciones limpias, organizadas por ellos mismos. La situación de Nicaragua cambió pero todas las percepciones fueron insuficientes, no tanto para prever el resultado electoral, sino para anticipar la dinámica futura. Pero la convicción más importante fue que las razones de la guerra se habían acabado. El problema que en Nicaragua nunca se resolvió fue cómo aprender a terminar una guerra.

Las fases más importantes ejecutadas, bajo el acompañamiento de una maquinaria de mantenimiento de paz oxigenada por el final de la Guerra Fría, fueron la desmovilización y desarme de la fuerza militar de la Contra. Ejecutadas, según el diagnóstico de la ONU como una exitosa misión, no alcanzaron el objetivo de la restauración de la paz. Aquel era el mandato de las misiones enviadas bajo la bandera de las Naciones Unidas. Pero los dispositivos militares y sus detonantes políticos nunca fueron desactivados. Como lo reconociera el entonces Enviado Especial para Asuntos Políticos de ese organismo, Marrack Goulding, "los retos que conllevaba esa operación iban desde los casi insuperables problemas logísticos hasta las inclemencias del tiempo, pasando por diferencias políticas profundamente arraigadas y por una desconfianza recíproca entre las partes".<sup>103</sup>

La operación más compleja se iniciaba después de la desmovilización. Convertir el desarme en la primera fase de la transformación de la dinámica del conflicto, marcaba el reinicio de la vida en comunidad, fundada en los postulados compartidos de la reconciliación y reconstrucción nacional. Reconciliación para acabar con la violencia como medio para resolver las rivalidades. Reconstrucción para instaurar una economía de paz y emprender la reactivación de la economía y el desarrollo. Pero no hubo congruencia entre las políticas, ni recursos suficientes, ni voluntad política para colocar esos dos elementos en carriles paralelos. La paz en Nicaragua quedó agrietada por una rivalidad endémica. La oportunidad que se abrió se fue diluyendo y los pocos recursos y esfuerzos fueron absorbidos por la atención a los conflictos originados por el retorno de las armas como fácil respuesta política de los antiguos desmovilizados a su frustración. Esa dinámica consumió las energías de la CLAV-OEA, única misión de verificación y apoyo a la consolidación de la paz que la comunidad internacional dejó en Nicaragua.

---

103. "Mensaje de Marrack Goulding", *ONUCA Observer*, pág. 3.

El proceso de rearme colocó a la CIAV en medio del fuego. No sólo porque debía atender las tareas inconclusas de la pacificación, sino porque su rol dentro del proceso le obligó a mantener un complicado equilibrio. Los desmovilizados le acusaron originalmente de carecer de la sensibilidad suficiente para brindarles la asistencia humanitaria requerida. El Gobierno no contribuía con su política al cometido del organismo. Los sandinistas, incluido Humberto Ortega como Jefe del Ejército, acusaron a sus funcionarios de una identificación por encima de lo conveniente con los desmovilizados y después con los realzados.

La misión tenía un mandato claro al inicio: acompañar a los desmovilizados y prestarles la asistencia necesaria para su reinserción productiva por medio de programas de asistencia socioeconómica. Las dificultades fueron de todo tipo. Pese a ser muchas, sus efectos no hubieran sido tantos de no ser por la debilidad de la respuesta de la comunidad interamericana ante el compromiso asumido por la OEA con la reconciliación nicaragüense. La inexperiencia de la misión no fue compensada con un apoyo institucional sólido y más bien fue agravada por las tensiones burocráticas entre la OEA y la ONU, que se resolvieron con la amputación del esfuerzo conjunto encomendado por los presidentes en la Cumbre de Tela. Los costos de la separación los pagó el proceso que se tuvo que adaptar a una acción arbitral más limitada y a programas de asistencia humanitaria mucho más encogidos.

Otro momento de la misión fue marcado por el rearme. En las condiciones generadas por la desconfianza debió asumir tareas para el restablecimiento de la paz, aunque ésta sólo existió como una desmovilización sin desarme real. Fue en octubre de 1990 que la rebelión obligó a sus funcionarios a cumplir tareas de mediación que, si bien, estaban de alguna manera comprendidas dentro de su mandato, la misión no estaba preparada para colocarlas en el centro de su agenda. Fue por mandato expreso de las autoridades nacionales y como forma de resolver los obstáculos a sus tareas centrales, que las mismas fueron llevadas a cabo.

Las operaciones de restablecimiento de la paz implicaron varias fases: ubicación de los rearmados para establecer un canal de comunicación con sus jefes; establecer un enlace con las autoridades gubernamentales; interponer oficios para reducir las hostilidades; buscar el establecimiento de treguas y acercamiento de posiciones entre las partes. La aparición de los Recompas, grupo social que no estaba dentro de su población objetivo, también le exigió a la CIAV emprender tareas de mediación. La CIAV-OEA promovió instancias de diálogo entre Gobierno y fuerzas de los Recontras y Recompas, así como acercamiento entre ambos grupos armados. El mayor obstáculo en las negociaciones fue la propia dispersión de los grupos rearmados y la inorganicidad operativa de algunas unidades, que en muchos de los casos provocaron transgresiones manifiestas a los acuerdos que se habían logrado. Dado el agravamiento de la tensión, oficiales del Programa de Seguimiento y Verificación-PSV/CIAV realizaron verificaciones de acuerdos y mediación entre las fuerzas, en las zonas de conflicto.

La complejidad creada por el rearme de posguerra en lo social también transformó la naturaleza del trabajo de la CIAV. Los estragos sobre la producción cafetalera tenían un efecto creciente. De allí emergieron misiones del organismo interamericano para intentar atenuar las operaciones de los rearmados. Esas actividades le permitieron tener un acercamiento con productores y organizaciones civiles de las zonas en conflicto que dio origen a la puesta en práctica de experiencias embrionarias de participación civil en el restablecimiento de la paz. Pero la CIAV carecía de medios para ofrecer seguridad a la población civil. Sus funcionarios eran personal civil desarmado. Sus únicos recursos eran la labor persuasiva sobre los "comandantes" para reducir la inseguridad de la población civil, así como desbloquear carreteras y facilitar el transporte civil y comercial.

En momentos de crisis, el organismo realizó labores de mediación y negociación tendientes a resolver los conflictos y a reducir el costo del inicio de las hostilidades. La práctica del secuestro demandó una atención particularizada a ese tipo de

delito político, cuando se han alegado razones políticas de por medio y su carácter criminal cuando detrás suyo sólo existe una motivación delictiva. Para facilitar el cumplimiento de acuerdos tomados, la CIAV ha supervisado la concentración de tropas de los desalzados, su ubicación y seguridad (en coordinación con la BED cuando ésta inició operaciones) y la supervisión del desarme y destrucción del armamento. Al reiniciarse operaciones armadas por grupos escindidos de las fuerzas que habían acordado desarmarse, la CIAV multiplicó esfuerzos para contactar a estas unidades con el propósito de persuadirlas de ingresar a las instancias de diálogo. Una vez logrado ésto, el organismo internacional realizó funciones de intermediación en los momentos en que el diálogo fue interrumpido.

Pero la persistente conflictividad en Nicaragua no contribuye a ponerle tope a la presencia de ese organismo en el país. Todo lo contrario su misión está abarrotada todavía por las tareas de la reinserción que el estallido de nuevos conflictos armados relegó de la atención política como si se tratara de cosas separadas. En junio de 1993, el Secretario General de la OEA amplió y extendió el mandato de la CIAV que dejó incorporados a los sectores sandinistas, que antes habían quedado fuera de su atención. Dicho nuevo mandato de dos años vence en junio de 1995. Un tiempo muy corto si se estima la magnitud de la tarea.

Aunque las condiciones del realzamiento no han sido resueltas, es fácil determinar que las reivindicaciones de los grupos que regresaron a las armas nunca tuvieron un potencial desequilibrador del orden político. Si en Nicaragua existen causas para la inestabilidad política, como existen, éstas no están sembradas en los reclamos de los antiguos combatientes de uno y otro bando. La dinámica política, como fue durante la guerra contrarrevolucionaria, permite que el descontento social sea cooptado por ciertos movimientos políticos.

Podría afirmarse que si en Nicaragua se atienden las causas económicas de las últimas rebeliones, se le cortan las bases al oportunismo militar de los sectores extremistas. Del examen de las demandas planteadas por los realzados, tierras para

cultivar, créditos, indemnizaciones de guerra, pensiones para los lisiados, ninguna carece de legitimidad. Pero esas demandas no tenían la dimensión suficiente para darle origen a un movimiento de transformación política, ni siquiera dieron origen a un movimiento de unidad campesina. El resto de demandas, cambios en el gabinete y otras transformaciones políticas, nunca tuvieron coherencia y al no existir un movimiento más allá de las armas carecieron de toda viabilidad. El gobierno de Barrios, pese a ser frágil, nunca estuvo en juego por los rearmados pues nunca se plantearon la toma del poder. Es más, podría afirmarse que las demandas económicas no tenían por qué justificar el uso de las armas, pero la ausencia de otros canales de expresión política y el oficio de la guerra pusieron el realzamiento como una opción inevitable y por eso legítima, aunque temeraria e inhumana. Ese es el desafío más complejo de la sociedad nicaragüense, acabar con la desconfianza y con el miedo para transformar el país, pero para acabar con la desconfianza y con el miedo, el país tiene que comenzar a transformarse.

# **ONUSAL Y LA INGENIERÍA DE PAZ EN EL SALVADOR**

**POLÍTICA INTERNACIONAL,  
GUERRA Y PROCESO SOCIO-  
POLÍTICO EN EL SALVADOR**

El papel de Naciones Unidas en las negociaciones de paz en El Salvador y en la posterior verificación de los acuerdos, es interpretado como uno de los episodios que contribuyó a cambiar el drama del conflicto en ese país. La ONU, en efecto, no se había involucrado tan activamente en el proceso de paz de Centroamérica como lo hizo a partir de 1990. El juego de la geopolítica mundial, durante el periodo de la Guerra Fría, había excluido a Centroamérica como escenario posible de las operaciones de mantenimiento de la paz de este organismo mundial. Pero la ONU hizo su aparición dentro de la dinámica de resolución de conflictos en El Salvador, solamente después de que los factores internacionales y diplomáticos de la región, junto a un nuevo escenario político local, crearon las condiciones y el marco de acción para las misiones encomendadas.



Los antecedentes de la participación de la ONU en Centroamérica habían sido establecidos por ONUCA, ONUVEN y la CIAV-ONU, en las labores de vigilancia fronteriza, supervisión electoral y verificación del proceso de desmovilización y desarme de las fuerzas insurgentes en Nicaragua.<sup>104</sup> No obstante, ninguna de esas instancias se había originado con un involucramiento tan activo de la organización, tanto en la arquitectura del proceso de decisiones como del mandato que le dieran origen. Tampoco su instalación habría sido posible antes de 1989. Antes debieron concurrir una serie de factores en la creación de una nueva forma de cooperación soviético-norteamericana. Así fue como, a finales de 1989, las Naciones Unidas fueron colocadas en el nuevo discurso bilateral de posguerra fría como el órgano a cuyo cargo estaría la defensa de la paz y los derechos humanos. Por primera vez las autoridades soviéticas avalaron el *UN Military Staff Committee* como un organismo legítimo para la resolución de las crisis militares y amenazas a la paz mundial.<sup>105</sup>

Desde el punto de vista conceptual y político, el Procedimiento de Esquipulas II había aportado los principios básicos de lo que debería ser la solución política negociada de las guerras civiles locales. Como mecanismo acordado al más alto nivel político, configuró también el marco para la acción diplomática extrarregional. Desde el punto de vista operacional, los acuerdos de Esquipulas ofrecieron un marco útil, aunque incompleto, para encauzar el conflicto local salvadoreño hacia esa solución de carácter político.<sup>106</sup> Sin embargo esos logros tuvie-

104. Véase en este mismo volumen el capítulo "El difícil oficio de terminar una guerra. Mecánica de Paz y Rearme en Nicaragua".

105. *Washington Post*, 4 de noviembre de 1989, pág. A1.

106. La Declaración de Esquipulas II introdujo algunos elementos importantes en el curso de la confrontación salvadoreña, tales como la instalación de la Comisión de Reconciliación Nacional (CRN) el 7 de setiembre de 1987, la firma de un decreto de amnistía para presos políticos y el inicio de conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla. Una apertura política parcial permitió la incorporación a la vida política de los dirigentes del Frente Democrático Revolucionario (FDR), aliados políticos del FMLN. Pero otros

ron un impacto limitado sobre la dinámica política local en la medida en que los mecanismos diseñados no incorporaron respuestas adecuadas sobre ciertos aspectos específicos del proceso de conflicto local.

La inserción del organismo mundial en el proceso salvadoreño fue el resultado de múltiples factores, tanto globales como regionales y locales. Desde el punto de vista internacional fue posible por el ambiente diplomático creado y por la práctica establecida por los Acuerdos de Esquipulas II para la acción internacional en los conflictos locales. La crisis salvadoreña, considerada parte importante del conflicto regional, no ocupó un lugar tan relevante como el tema nicaragüense dentro de las deliberaciones originadas por los Acuerdos de Esquipulas II en la diplomacia pacificadora emprendida por los demás gobiernos del área y en la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica.<sup>107</sup> Fueron los cambios en la política mundial y regional, en la conflictividad de la guerra y en la dinámica social salvadoreña, los que crearon las condiciones para una acción diplomática, que los acuerdos iniciales de Esquipulas II no estuvieron en posibilidad histórica de proporcionar.

En efecto, los cambios en las relaciones globales, principalmente en la dinámica estratégica entre los grandes actores de la política mundial, redefinieron el lugar que en esa relación ocupaban los conflictos de carácter limitado, como el salvadoreño.<sup>108</sup> La resolución por la vía electoral de la guerra en Nicaragua replanteó de manera profunda la problemática de la seguridad en América Central. Ese evento tuvo diversos

---

cambios en el contexto diplomático regional ejercieron una influencia distinta sobre el conflicto central de El Salvador.

107. Abelardo Morales G. "EUA-El Salvador: Crisis de una alianza restauradora en el contexto de Esquipulas II", en Gabriel Aguilera, Abelardo Morales y Carlos Sojo, *Centroamérica: de Reagan a Bush*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1991.
108. Carlos Aparicio, "La influencia de las Transformaciones Mundiales en el Proceso de Pacificación de El Salvador". En Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, *Tendencias Actuales de la Resolución del Conflicto Salvadoreño*, ASACS, San Salvador, 1993.

orígenes y muchas consecuencias. Pero en términos de su relación con el caso salvadoreño, la nueva escenografía mundial y regional en los noventa, impuso a los actores políticos de ese país nuevos márgenes de conducta caracterizados por la flexibilización ideológica y la respuesta pragmática a los impulsos de la resolución del conflicto local.

Quienes mejor interpretaron y previeron los signos de cambio, desde antes de 1989, fueron las fuerzas revolucionarias que reinterpretaron la complejidad del proceso, redefinieron los mecanismos de acción y su combinación y aprovecharon las nuevas condiciones externas en favor de un nuevo protagonismo político.<sup>109</sup> Entre los factores condicionantes de este nuevo comportamiento, también se ubicaban el cambio en el comportamiento de las otras fuerzas interactuantes en el mismo escenario de conflicto y en otras esferas de la dinámica social, como la economía, el sistema de partidos, la organización popular, etc., con las cuales coexistía el conflicto armado.<sup>110</sup>

Las limitaciones instrumentales iniciales del procedimiento de Esquipulas II fueron superadas posteriormente precisamente por el reacomodo de los factores externos y locales. En medio de los niveles de violencia, alcanzados por la guerra entre 1987 y 1989, las fuerzas sociales locales se reorganizaron y movilizaron para aprovechar el ambiente político establecido por Esquipulas e impulsar una concertación de esfuerzos pacificadores con otros actores locales e internacionales.

La participación del FDR a través de la Convergencia Democrática en el proceso electoral y la convocatoria de un foro de

---

109. El nuevo pragmatismo de los insurgentes quedaba expresado, por ejemplo, con la iniciativa del 23 de enero de 1989 recogida en la "Propuesta del FMLN para convertir las elecciones en una contribución a la paz" y en la definición de los propósitos de lucha que según uno de sus dirigentes, "is not a question of sharing or not sharing power, but of forging a true democracy in El Salvador". Véase Joaquín Villalobos, "A Democratic Revolution for El Salvador", *Foreign Policy*, primavera 1989, pág. 103-122.

110. Ricardo Córdova Macías, *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, San Salvador, 1993.

fuerzas civiles por la paz, modificaron el escenario social y político en el que se desenvolvería la guerra en el último lustro de los ochentas.<sup>111</sup> Pero el comportamiento político de esas fuerzas revelaba no sólo un cambio en los papeles de los actores, sino la modificación de la escenografía local del conflicto.

En el proceso de paz local se produjeron desde 1987 dos intentos de solución por medio del diálogo. El primero consistió en una Reunión en la Nunciatura Apostólica (4-5 de Octubre de 1987) y la Reunión de Caracas (21-23 de octubre). El vínculo con Esquipulas II estuvo centrado en la mediación prestada por el Presidente Oscar Arias de Costa Rica en la primera reunión. Pero el elemento mediador seguía atado a la misma dinámica impuesta por la mediación de la Iglesia Católica. Pese a los acuerdos formales, el diálogo no estuvo estructurado sobre la base de instrumentos que permitieran lograr avances en el mismo.<sup>112</sup> Durante casi un año después no se produjo ningún diálogo directo entre el Gobierno y el FMLN, salvo los contactos generados por la discusión de la propuesta electoral del FMLN del 23 de enero de 1989.

El segundo intento se inició el 15 de setiembre de 1989, después del cambio de Gobierno que llevó al poder a la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), bajo la Presidencia de Alfredo Cristiani. La dinámica del diálogo mantenía las mismas características, salvo que ahora ese nuevo intento contaba con una exhortación emanada en agosto de la Cumbre de Presidentes en Tela, Honduras, y una nueva oferta de mediación de Oscar Arias.<sup>113</sup> Sin embargo, el papel de los mediadores, fuertes

111. El Debate Nacional por la Paz (3-4 de setiembre), convocado por el Arzobispado de la Iglesia Católica de San Salvador permitió la movilización de representantes de diversos sectores sociales. Emitieron una declaración en la cual plantearon 164 tesis sobre la realidad salvadoreña, hicieron un llamado al Gobierno y al FDR-FMLN para el reinicio del diálogo.

112. El diálogo se rompió el 26 de octubre por decisión del FMLN en protesta por el asesinato de Herbert Anaya, activista de los Derechos Humanos, cuyo crimen fue atribuido por el FMLN al Ejército.

113. "Los Acuerdos de Tela", en *Centroamérica Internacional*, No.1 setiembre-octubre 1989, FLACSO, San José, pp. 9-11.

o débiles, no era el elemento determinante para hacer avanzar el proceso en la medida en que, como se señaló antes, existían otros factores internos y externos al proceso que aceleraban y desaceleraban su ritmo y también influenciaban la voluntad de los negociadores. No obstante, desde agosto de 1989, los factores diplomáticos se comenzaron a reacomodar de manera que el proceso político quedó abierto nuevamente al diálogo.

Esa nueva situación dio lugar a la firma del Acuerdo de México, del 15 de setiembre, donde quedó expresado el compromiso del Gobierno de El Salvador y del FMLN para reanudar el diálogo suspendido desde octubre de 1987. Se estableció el "marco conceptual del proceso de diálogo", así como el procedimiento regulador de las negociaciones. Pero las condiciones para una solución pacífica eran precarias, dadas las posiciones todavía poco flexibles de las partes y la etapa, apenas inicial, del proceso. Los intentos de solución pacífica nuevamente durarían poco pues el 3 de noviembre, en un contexto de creciente violencia que tuvo como resultado varios atentados contra figuras políticas y dirigentes populares, el diálogo se volvió a suspender. El 11 de noviembre se inició una ofensiva militar lanzada por la insurgencia sobre la capital y principales departamentos.

Los espacios de acción política y diplomática volvieron a cerrarse debido al Estado de Sitio y al toque de queda por treinta días decretado por el gobierno. Pero los resultados humanos, económicos y políticos de la ofensiva y de la reacción del Ejército,<sup>114</sup> fueron eventos que si bien no rompieron el equilibrio militar, influyeron de manera decisiva en el curso de los posteriores acontecimientos políticos, en la posición de todos los actores (locales e internacionales) y en el contenido de las propuestas para resolver el conflicto.

Los resultados políticos de la ofensiva pusieron en evidencia la necesidad de actuar internacionalmente sobre el curso de

---

114. El 16-11-89, una unidad del Batallón Atlacatl asesinó en su residencia a Ignacio Ellacuría, Rector de la Universidad "José Simeón Cañas", a otros 5 destacados intelectuales jesuitas y a dos empleadas de la residencia.

la guerra salvadoreña. Por primera vez, la Cumbre de Presidentes tomó un acuerdo (Declaración de San Isidro de Coronado) en relación con la situación salvadoreña. También se reconoce la imposibilidad de superar la situación establecida bajo el marco exclusivo de Esquipulas II y entonces los presidentes solicitaron la mediación del Secretario General de Naciones Unidas para el reinicio del diálogo entre el Gobierno y el FMLN.<sup>115</sup>

Al cabo de intensas gestiones emprendidas por Alvaro De Soto, representante personal para Asuntos Latinoamericanos del Secretario General de la ONU, ambas partes volvieron a encontrarse, y el 4 de abril de 1990 se firmó el Acuerdo de Ginebra. Con dicho acuerdo se consolidó el rol de mediación otorgado a Naciones Unidas. El mismo representante personal del Secretario General asumió la conducción de esa misión mediadora que dio posteriormente otros resultados: en Caracas el 25 de mayo donde se firmó el acuerdo sobre la Agenda General y el Calendario del Proceso de Negociación, Oaxtepec, México (29 de junio), hasta llegar a Costa Rica del 20 al 26 de julio, donde se produjeron los primeros acuerdos en materia de verificación.

La primera misión de verificación encomendada a Naciones Unidas, comprendía el capítulo de los derechos humanos, primer paso hacia la obtención de acuerdos en otros puntos importantes. La Comisión de Verificación de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en El Salvador debería instalarse, una vez que se acordara el cese del enfrentamiento armado.

El diálogo continuó, no exento de dificultades, con una serie de reuniones en México en el transcurso de 1990. Los representantes del Gobierno y del FMLN decidieron conceder un

---

115. Aunque sin resultados inmediatos, representantes del Gobierno y de la guerrilla volvieron a encontrarse en Costa Rica el 18 de diciembre de ese mismo año. Pero a partir de ese momento, se intensificaron las gestiones encaminadas a proporcionar los canales más apropiados para conducir a las partes enfrentadas a una solución definitiva de la guerra.

papel más activo al Representante del Secretario General de la ONU, a fin de que buscara mecanismos agilizadores del diálogo. Las negociaciones continuaron en privado, con absoluta confidencialidad.

Entre el 19 de enero y el 29 de abril de 1991 se dio un intenso proceso de negociaciones en Costa Rica y México. El Gobierno y el FMLN acordaron una serie de Reformas Constitucionales, entre otras, a los sistemas judicial y electoral, consideradas por el FMLN como indispensables para su incorporación a la actividad civil.

También aprobaron la formación de la *Comisión de la Verdad*, cuyos miembros serían designados por el Secretario General de la ONU, para investigar las más graves violaciones a los derechos humanos. Se realizaron tres reuniones más en Caraballeda (25-5/2-6-91), Querétaro (16/22-6-91) y Ciudad de México (9/11-7-91).

A su vez, el proceso de negociación fue impulsado con una serie de acuerdos internacionales, el más importante fue la Declaración Soviético-Norteamericana (1 de agosto de 1991), mediante la cual el Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker, y el canciller soviético, Alexander Besmernick, solicitaron al Secretario General de la ONU, asumir personalmente el papel de mediador en las negociaciones de paz entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN.

Así entonces, el 16 de setiembre, por iniciativa del Secretario General de la ONU se inició la última fase del proceso de negociaciones de paz en la Sede de la ONU en Nueva York. El 25 de setiembre se firmó el Acuerdo de Nueva York entre el Gobierno y el FMLN. En él se fijaron ocho compromisos fundamentales que no se dieron a conocer oficialmente, pero que tenían relación con la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), la depuración, reducción, doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, la creación de una nueva policía nacional y acuerdos en materia económico-social. COPAZ quedó integrada formalmente el 10 de octubre por el coronel Juan Antonio Martínez por el Gobierno, Joaquín Villalobos por el FMLN, Armando Calderón Sol por ARENA, Fidel

Chávez por la Democracia Cristiana y otros representantes de los partidos políticos. Las negociaciones continuaron desarrollándose tanto en México como en la sede de la ONU en Nueva York.

A la media noche del 31 de diciembre de 1991, en la sede de la ONU, concluyeron las negociaciones entre el Gobierno y el FMLN con un histórico acuerdo para poner fin al conflicto armado en El Salvador. El 16 de enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec, en Ciudad de México, el Gobierno y el FMLN firmaron los acuerdos en una ceremonia a la que asistieron todos los presidentes centroamericanos, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker, el Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, el de la ONU, Boutros Ghali y los Presidentes del "Grupo de Amigos" (México, Venezuela y España).

#### MECANISMOS OPERATIVOS DEL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR

Como resultado del proceso de negociaciones y de los acuerdos firmados, se estableció una serie de mecanismos organizacionales encargados de ejecutar diversas funciones como parte del cumplimiento de los acuerdos de paz. En efecto, con ese fin fueron creadas cuatro instancias: 1. La Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), 2. La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), 3. Comisión *Ad Hoc* para la Depuración de las Fuerzas Armadas (Comisión *Ad Hoc*), 4. Comisión de la Verdad



## 1. *Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador*

La instalación de Misiones de Verificación de las Naciones Unidas en El Salvador ha sido el resultado de la firma de acuerdos de paz entre el gobierno de ese país y la insurgencia armada. En el proceso de negociación, el organismo mundial desempeñó un papel dinámico, que fue mucho más allá de una mediación pasiva al tener que imaginar mecanismos y sugerir acuerdos facilitadores del entendimiento entre las partes.

El punto de partida de las operaciones de observación en El Salvador, fue la Misión de Verificación de los Derechos Humanos. El despliegue de sus actividades se inició antes de la firma de los acuerdos de paz y desde entonces constituyó parte de los diversos esfuerzos que el organismo mundial ofició para poner fin al conflicto armado.

El 4 de abril de 1990 el Gobierno salvadoreño y el FMLN lograron definir los objetivos generales, el marco conceptual y programático de la negociación de los acuerdos de paz, estampados en la firma del Acuerdo de Ginebra. Posteriormente, el 26 de julio de 1990, las partes suscribieron en San José de Costa Rica un documento con el primer entendimiento político sustantivo entre ellas en el proceso de concertación de la paz interna, que estableció compromisos para asegurar el respeto y la garantía de los derechos humanos y el sometimiento de ellos a un proceso de verificación internacional a cargo de las Naciones Unidas.<sup>116</sup> Ese acuerdo disponía una serie de medidas cuya verificación originó entonces la creación de la Misión de Observación de los Derechos Humanos, esa misión se convirtió posteriormente en una División de todo el complejo de verificación organizado por ONUSAL.

El 20 de Mayo de 1991, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución para establecer, durante un periodo de 12 meses, la Misión de ONUSAL encargada de verificar todos los acuerdos

---

116. *Centroamérica Hoy*, No. 45, 30 de julio de 1990, pp. 1-3 y 17-19, Unidad de Información, Programa CSUCAPAX, CSUCA.

que fueran alcanzados entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN. No obstante, el mandato específico inicialmente estaba circunscrito a la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de San José del 26 de julio de 1990, en los siguientes aspectos:

- a. Imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como la adopción de toda iniciativa considerada apropiada para la promoción y defensa de tales derechos.
- b. Prestar especial atención a la observancia de los derechos a la vida, a 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.
- c. Esclarecer cualquier situación que pueda revelar una práctica sistemática de violación de los derechos humanos y recomendar a la parte a la que el asunto concierna, las medidas adecuadas para erradicar esa práctica.

El acuerdo de San José definió una serie de facultades para constatar la observancia de los derechos humanos, tales como la recepción de denuncias, la libertad para visitar cualquier sitio sin previo aviso, entrevistar a cualquier persona, recoger toda la información que estime pertinente y formular recomendaciones.

La Misión se estableció en El Salvador el 26 de julio de 1991 con el General Iqbal Riza, como Jefe de la Misión y Philippe Texier, como Director de la División de Derechos Humanos. Tenía el fin específico de acometer dos tareas prioritarias. En primer lugar, elucidar el alcance de la Misión en relación al Derecho Internacional Humanitario, debido a que la observación debía realizarse en el contexto del enfrentamiento armado.

Resuelto lo relativo a los procedimientos de trabajo y la definición del marco conceptual para las actividades de verifi-

cación, el personal de la División de Derechos Humanos priorizó el establecimiento de contactos con sus interlocutores nacionales, las autoridades del Gobierno de la República y dirigentes del FMLN. Se establecieron niveles de coordinación con las organizaciones no gubernamentales y las modalidades de su participación en la fase de la verificación activa. Se realizó un relevamiento minucioso del ordenamiento legal del país para contar con elementos de seguridad jurídica necesarios para el inicio de la recepción de las denuncias.

La segunda fase de las actividades de la División se inició el 1 de octubre de 1991 con el ejercicio sistemático de la verificación activa. En toda esta fase, la existencia del conflicto armado concentró gran parte del trabajo de verificación y de la presencia de ONUSAL en las zonas de conflicto. Ello constituyó un factor de apertura para la actividad de las ONG en esas zonas.

Con el cese unilateral del fuego declarado por el FMLN, el 16 de noviembre de 1991 y con su posterior entrada en vigor de manera formal, el 1 de febrero de 1992, como parte del Acuerdo de Paz de El Salvador, las condiciones objetivas del trabajo de verificación variaron sustantivamente. El establecimiento de las Divisiones Militar y Policial, contribuyeron al mejoramiento de la labor de verificación y la investigación de los casos denunciados.

Como resultado de la firma del Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, se requirió una ampliación del mandato de ONUSAL más allá de la verificación del capítulo de derechos humanos. El 14 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad acordó ampliar el mandato de ONUSAL con el fin de acometer las necesidades operacionales resultantes de la implementación de tal Acuerdo. Se establecieron dos nuevas divisiones: una división militar cuya misión era la verificación de las disposiciones de cese del fuego; además una división policial para monitorear el mantenimiento del orden público hasta la formación de la nueva Policía Nacional Civil establecida en los acuerdos.

La División Militar fue organizada con personal de Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, España, India, Irlanda, Noruega,

Suecia y Venezuela. El Brigadier General español, Víctor Suanes Pardo, quien fuera Jefe de ONUCA, fue designado como Jefe de la División Militar de ONUSAL. Mientras que el General Homero Vaz Bresque de Uruguay fue nombrado Jefe de la División Policial. Gran parte de los observadores y el equipo destacado en ONUSAL fueron transferidos de ONUCA, cuyo mandato efectivo terminó el 17 de enero de 1992 de acuerdo con una resolución del Consejo de Seguridad adoptada el día anterior.<sup>117</sup>

## 2. *Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz*

El 25 de setiembre de 1991 se firmó el Acuerdo de Nueva York, entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN. Ese fue el primer acuerdo político entre ambas partes, en el cual se tocaron esencialmente dos aspectos: la fuerza armada y el problema de la tierra. Para garantizar el cumplimiento de lo acordado en el primer punto, quedó plasmado en el documento un acuerdo político para crear la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).

COPAZ fue definida como "(...) un mecanismo de control y participación de la sociedad civil (...)" en el proceso resultante de las negociaciones, en particular del tema de las Fuerzas Armadas.

Creada mediante acuerdo legislativo, su composición era multipartita, de tal suerte que en ella estarían incorporados dos representantes del Gobierno, incluido un miembro de las Fuerzas Armadas; y dos representantes del FMLN. También cada uno de los partidos y coaliciones representados en la Asamblea Legislativa tendrían un miembro representado. El Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL participarían como observadores.

---

117. *Un Chronicle*, junio 1992, Vol. xxix, No.2, pág.31.

Las funciones de COPAZ fueron, esencialmente, la supervisión de los acuerdos y la consulta entre las partes de todos los aspectos relativos al cumplimiento de los mismos. Tenía algunas potestades para plantear iniciativas legislativas, emitir conclusiones y hacer recomendaciones en relación con la ejecución de los convenios de paz; así como para supervisar la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados. Ambas partes quedaron obligadas a consultarse antes de adoptar decisiones o medidas relativas a los aspectos relevantes de los acuerdos de paz.

Si bien fue creado como un mecanismo de control de la sociedad civil, no se le dotó de ninguna autoridad por eventuales violaciones de lo acordado. Fue concebido como un mecanismo orientado a la búsqueda del consenso entre las partes integrantes.

COPAZ sería disuelta una vez concluida la ejecución de los acuerdos de paz, lo cual sería determinado por ella misma, mediante acuerdo respaldado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Estaría respaldada internacionalmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de la resolución favorable de dicho consejo a los acuerdos de paz como un todo. Finalmente, el Consejo de Seguridad sería informado de su labor y efectividad por intermedio del Secretario General.

### *3. Comisión Ad hoc para la depuración de las Fuerzas Armadas*

Se acordó un proceso de depuración de la Fuerza Armada y para ésto se dictaminó la formación de una Comisión *ad hoc* para llevar a cabo una evaluación de todos los miembros de la Fuerza Armada. Esa evaluación contemplaba los siguientes aspectos: 1. los antecedentes de cada uno de los miembros de la Fuerza Armada en relación con la observación del orden

jurídico y en particular del respeto a los derechos humanos (tanto su conducta personal en la materia como su actitud frente a casos de violación ocurridos bajo su mandato). 2. su competencia profesional para desempeñar el cargo. 3. su aptitud para desenvolverse en un ambiente de paz, dentro de una sociedad democrática y para impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.

Estaría integrada por tres personalidades salvadoreñas (de reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática). Dos oficiales de la Fuerza Armada de intachable trayectoria profesional la integrarían pero sólo tendrían acceso a las sesiones de deliberación y no a la etapa de la investigación, ni se involucrarían en la fase final de la misma, aunque sí tendrían acceso a las conclusiones.

La formación de la Comisión *ad hoc*, según quedó establecido en los acuerdos de Chapultepec, resultó de un proceso de consultas llevado a cabo por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Presidente de la República debía emitir dentro de los cinco días posteriores a la firma de Chapultepec, un acuerdo para darle forma legal y vigencia a la Comisión. Los dos oficiales de la Fuerza Armada serían designados por el Presidente de la República.

La comisión debía rendir su evaluación en un plazo máximo de tres meses contados a partir de su instalación. Asimismo las decisiones administrativas correspondientes a las conclusiones de la evaluación se deberían adoptar dentro de los treinta días posteriores a la fecha de su comunicación al Gobierno y se pondrían en práctica dentro de los sesenta días posteriores a esa misma fecha.

#### 4. Comisión de la Verdad

En los Acuerdos de México del 26 de abril de 1991, se acordó la creación de la Comisión de la Verdad. Se encomendó a dicha

comisión el mandato de investigar los actos graves de violencia ocurridos desde 1980, cuyas repercusiones sobre la sociedad salvadoreña exigían el conocimiento de la verdad. El 13 de julio de 1991, el Secretario General de la ONU estableció la Comisión de la Verdad conformada por Belisario Betancur, ex-Presidente de Colombia, Reinaldo Figueredo, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela y Thomas Buergenthal, ex-Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Presidente Honorario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

#### LOS ACUERDOS DE PAZ: CONTENIDO, CUMPLIMIENTO Y RESULTADOS

Los acuerdos de paz conformaron un programa de transformaciones que contemplaban no solo la finalización del enfrentamiento armado, sino una serie de acciones políticas e institucionales para acabar con los factores estructurales que daban origen a la conflictividad armada. El documento de Chapultepec consta de nueve capítulos: 1. Fuerza Armada, 2. Policía Nacional Civil, 3. Sistema Judicial, 4. Sistema Electoral, 5. Tema Económico y Social, 6. Participación Política del FMLN, 7. Cese del Enfrentamiento Armado, 8. Verificación por las Naciones Unidas, 9. Calendario de Ejecución. El documento se acompañó de varios anexos que detallaban las medidas para realizar la separación de fuerzas, la reducción progresiva de la Fuerza Armada, el desarme de los rebeldes, su incorporación al sistema político y, finalmente, el calendario de ejecución de los acuerdos.

El tema de la Fuerza Armada establecía una serie de medidas para reducir y depurar el ejército, disolver los cuerpos de seguridad y los batallones irregulares.

El proceso de depuración se inició desde el 21 de enero con la formación de la Comisión *ad hoc* encargada de evaluar los términos del proceso de depuración. Sin embargo, las medidas concretas para la reducción del ejército establecían la supresión de la Policía Nacional y la Guardia Nacional como cuerpos de Seguridad Pública y el traslado de sus efectivos al Ejército. La disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia y creación de un nuevo organismo en este campo bajo la autoridad del Presidente de la República. Se ordenaba la desmovilización de los cinco Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI). Se creaba un nuevo cuerpo de Policía Nacional Civil (PNC), con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina. El personal de ese cuerpo sería escogido entre elementos del anterior que no hubieran tenido participación directa en el conflicto armado y entre ex-combatientes del FMLN.

Para la reincorporación de combatientes del FMLN se establecía un proceso de cinco etapas de seis meses a partir del 1 mayo de 1992, fecha en que se debería admitir la incorporación de no menos del 20%, hasta el 31 de octubre en que la desmovilización debería haberse completado. El proceso comenzó el 1 de febrero con el retorno de la Comandancia General del FMLN a territorio salvadoreño y la realización de una serie de actos que demostraban su presencia activa en la política nacional.

El cumplimiento de los compromisos requirió de la aprobación de leyes, como una ley de amnistía y otras que le garantizaran a los miembros del FMLN el ejercicio de sus derechos y la seguridad de sus personas. La Ley de Amnistía fue dictada por la Asamblea Legislativa y entró en vigencia el 1 de febrero. Acompañan a estas disposiciones otros acuerdos importantes para crear las condiciones institucionales, que hicieran posible el cumplimiento de lo acordado. Entre estas medidas estaban, mejorar el Sistema Judicial y garantizar su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos. La reforma más importante era la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la designación de un procurador a partir del 2 de marzo de 1992. Se planteaba la



designación de un nuevo Tribunal Supremo Electoral a partir del 16 de febrero y reformas al Código Electoral, que debieron ser presentadas por el Consejo Central de Elecciones a la Asamblea Legislativa.

Dentro del tema económico social, se establecía un conjunto de medidas para lograr que la reunificación propuesta de la sociedad salvadoreña se acompañare de avances transitivos hacia un modelo de desarrollo económico y social sostenido. Los temas incorporados a los acuerdos fueron la regularización de la tenencia de la tierra mediante la aplicación del mandato constitucional de prohibir la tenencia de tierras rústicas por más de 245 hectáreas; además de una política de distribución de tierras en manos del Estado. Se respetaba el estado en que se encontraba la propiedad de la tierra dentro de las zonas conflictivas al momento de la firma de los acuerdos y la legalización en forma definitiva de la tenencia de la tierra en esas zonas, en un plazo de seis meses después de la vigencia del cese al fuego. También se acogían medidas para suministrar crédito al sector agropecuario y a la mediana y pequeña empresa y para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural.

La ausencia de acuerdos profundos en materia económico-social se resolvió con la conformación de un Foro para la Concertación Económica y Social, que debería haberse convocado por primera vez el 16 de febrero. Esa instancia estaría compuesta por representantes de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país. También el gobierno debía presentar al FMLN, a partir del 1 de marzo, el Plan de Reconstrucción Nacional, de modo que tanto el FMLN como diferentes sectores de la vida nacional pudieran hacer recomendaciones.

Además de COPAZ, se le encomendó a Naciones Unidas la verificación de los diferentes acuerdos, en cooperación entre las partes y de las autoridades encargadas de ponerlos en ejecución. Todo el proceso relativo al cese al fuego y las operaciones de mantenimiento de la paz estarían a cargo de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

Los Acuerdos de Paz firmados en el Castillo de Chapultepec en México, expresaban la voluntad de los actores políticos salvadoreños de fundar un nuevo pacto político sobre la base de un programa de paz. Por la estructura de sus acuerdos no se instituyó solamente en un armisticio, sino en un conjunto de decisiones y medidas que comprendían las diferentes esferas en donde actuaba el conflicto, no sólo el aspecto militar de la guerra. Desde luego que para introducir los cambios básicos en la estructura del conflicto era necesario un acuerdo mínimo que pusiera fin al enfrentamiento armado. En tal dirección actuaba el acuerdo de cese al fuego que entró en vigencia el 1 de febrero, y que debía mantenerse hasta el 31 de octubre, cuando el cumplimiento de la mayor parte de otras reformas concomitantes asegurara la obsolescencia del uso de las armas como medio de lucha por el poder.

Esa fue una las características distintivas de tales acuerdos: el vínculo entre pacificación y reforma. En ese sentido, el proceso fue consistente con el concepto, elaborado por John Burton, de resolución del conflicto en sus fuentes estructurales y no simplemente el manejo o arreglo del mismo.<sup>118</sup> El campo de acción de los acuerdos conformaba un conjunto de acciones tendientes, primero, a impulsar un cambio en la posición particular de las partes que llevara, segundo, a una modificación del carácter de su relación y, tercero, a una modificación sustantiva de las condiciones originarias del conflicto y de sus consecuencias. Tal proceso de transformación de la conflictividad,<sup>119</sup> daba origen a la identificación de cuatro transformaciones que, eslabonadas, conformaban las entrañas de la

---

118. "Because it seeks to get at the source of problem, conflict resolution aims not merely to resolve the immediate social conflict, (...) but also to provide insights into the generic nature of the problem and thus to contribute to the elimination of its sources and the prevention of other instances". John Burton, *Conflict Resolution as a Political System*, Instituto para el Análisis y la Resolución de Conflictos, George Mason University, Working Paper 1, pág. 2.

119. James H. Laue, *Resolution: Transforming Conflict and Violence*, Instituto para el Análisis y la Resolución de Conflictos, George Mason University, Occasional Paper 7.

transición originada a partir del primer minuto de 1992 en El Salvador. La dinámica originada por los acuerdos dio lugar a la identificación de cuatro esferas de transición, o de cuatro transiciones según el análisis de Rubén Zamora:<sup>120</sup> 1. la transición hacia una sociedad pacífica, 2. la desmilitarización, 3. la democratización del sistema político y, 4. la transición económica.

Según el dirigente político, la negociación de la paz activó las primeras tres transiciones y pospuso la cuarta. En efecto, señala, la paz ha establecido una correlación de fuerzas tan favorable que impidió toda posibilidad de ruptura del cese de fuego; la desmilitarización también gozaba de una correlación favorable aunque con la interposición de resistencias de parte de un sector de la derecha política y la cúpula militar; el camino de la democratización también fue abierto por los acuerdos pero ha carecido de una correlación de fuerzas favorable y de un sujeto histórico que lo conduzca. Finalmente, la transición económica fue relegada por la negociación y se convierte en un factor que amenaza con desestabilizar los alcances en las otras tres esferas de la transición.

Por su parte, Ricardo Córdova Macías, a partir de una precisión conceptual sugiere "que el proceso político salvadoreño se puede caracterizar como de una transición en el régimen político",<sup>121</sup> y que esa transición, de un régimen autoritario y excluyente hacia un régimen democrático y competitivo, conforma el núcleo central de las transformaciones del proceso político en esa nación. Pero dicha transición, no originada propiamente con los acuerdos de paz de 1992, inició su primera fase tras el golpe de estado del 15 de octubre de 1979,<sup>122</sup> que permitió un acuerdo entre las fuerzas de la derecha acerca del

---

120. "El Salvador 1993: Transformaciones y Desafíos", en Rubén Zamora y otros, *Visiones Alternativas sobre la Transición*. Editorial Sombrero Azul, San Salvador, 1993.

121. Ricardo Córdova Macías, *El Salvador en Transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, FundaUngo, Documento de Trabajo, julio de 1994, pág. 1.

122. Idem, pág. 3.

régimen político. Los Acuerdos de Paz son una extensión del pacto sociopolítico de 1982, que incluye ahora a las fuerzas de izquierda.<sup>123</sup>

Al emanar de un complejo proceso de negociación, las transformaciones fueron impuestas por el realismo del regateo donde las partes dejaron escamotear algunas de sus demandas para obtener otras concesiones, que hicieran funcional el acuerdo. Tal movimiento de posiciones permitió, al menos, obtener el mejor acuerdo posible para la pacificación, sin embargo, no aseguraba la anticipación de los obstáculos posteriores a un acuerdo duradero que consolidara una reforma democrática con base en la cual reafirmar los cambios iniciados por el proceso de paz. No ha sido un problema sencillo. Las carencias de los acuerdos en materia política y económica no resultaban de la ausencia de voluntad o de la rigidez en la posición de las partes, sino de la realidad misma de la guerra y de las condiciones históricas establecidas en el momento de la firma de la paz. El proceso posterior buscaba modificar tales condiciones, pero las características del cambio también eran objeto de disputa.

Si bien la negociación se ocupó del carácter del régimen político y de la inserción dentro del mismo de las fuerzas excluidas de los pactos anteriores, los acuerdos de paz no se centraron en la creación de un sistema político por decreto, sino en el establecimiento de un conjunto de medidas, procedimientos y definiciones, que pretendían por fin transformar la conflictividad de las relaciones dentro del sistema político para transformar, al mismo tiempo, a éste último.

La letra de los acuerdos, como es lógico, no se iba a transplantar de manera automática de la mesa de negociación al escenario de los demás acontecimientos. El carácter democrático de los mismos exigía también obviar el problema de quién controlaba el poder, para ocuparse de la democratización del sistema. Es decir, acabar con su carácter autoritario y excluyente para buscar una mejor distribución de los canales de representación y participación. También se requirieron cam-

---

123. *Idem*, *El Salvador: Las Negociaciones de Paz y los retos de la Postguerra*, op cit., pág. 128.

bios institucionales para poner a las instituciones al servicio de los ciudadanos.

En consecuencia, el campo de acción de cada una de las metas de pacificación y democratización establecidas por los acuerdos debería definirse por la dinámica de los actores sociales y las fuerzas políticas. Esa actividad se desarrollaba bajo el ojo avizor de ONUSAL como misión verificadora del cumplimiento de los acuerdos y de los organismos de cooperación internacional, que contribuían al logro de los mismos. Pero la ejecución de las acciones sustantivas estaba en mano de los actores locales.

La conexión entre paz y reforma daba origen también a una interrelación de los diferentes temas comprendidos en los documentos firmados en Chapultepec. Sin embargo, en términos analíticos y de procedimiento, el proceso debió construirse con base en un conjunto de piezas sueltas, constituidas por medidas, procedimientos, calendarios de ejecución y mecanismos establecidos para resolver los aspectos pendientes dejados por la negociación. Bajo tal naturaleza, la transición que originaron los acuerdos de paz, comprendía un proceso innovador, por su carácter integral, de la resolución de conflictos. Las piezas de la paz<sup>124</sup> serían ordenadas en un tablero en cuyos extremos estaban la preservación y el cambio de las instituciones, sobre la base de las prácticas y relaciones políticas establecidas por los acuerdos. Por esa razón, el análisis de la transición que los acuerdos fundan debe partir primero de la consideración de los resultados del cumplimiento de lo pactado como parte esencial de una dinámica/disputa de transformación/restauración del sistema político entre las fuerzas sociales y políticas.

---

124. Véase Juan Hernández Pico, "La paz se construye con muchas piezas", *Envido*, No. 154, noviembre de 1994.

## *Pacificación, desmovilización y desmilitarización*

Desde el 1 de febrero de 1992, cuando entró en vigencia el acuerdo de cese del fuego, comenzó la cuenta regresiva de un calendario de nueve meses a cuyo término se debían completar las medidas comprendidas en el proceso de pacificación: suspensión de las hostilidades, separación de fuerzas para reducir riesgos de incidente, supresión de la estructura militar del FMLN, su conversión en partido político legalmente constituido, reducción, reforma y depuración del ejército. Todos estos acuerdos estarían sujetos a la verificación de Naciones Unidas.

El efecto inmediato de los acuerdos de paz fue precisamente el inicio de un periodo caracterizado por la finalización del enfrentamiento armado. No se completaron todas las fases para la finalización del conflicto,<sup>125</sup> pero se establecieron las condiciones mínimas para evitar el entrapamiento del proceso como consecuencia de la continuación de las acciones ofensivas organizadas. Eso sólo fue posible por la voluntad de las partes, por el papel verificador externo, pero también por la acción unánime de la masas que, desde antes de la firma, se pronunciaron por las soluciones de avenencia o transacción en lugar de las formas violentas de la guerra.

La opción armada no se descartó de manera fácil ni de inmediato, ni las acciones de fuerza desaparecieron de la cotidianidad política como potenciales detonantes de una nueva conflictividad armada, pero perdieron sustento político y social después de los episodios más sangrientos de la guerra. La experiencia de la negociación fijó en la dinámica sociopolítica el principio de que ninguna de las partes, beligerantes y no beligerantes, iba a lograr satisfacer sus objetivos si la situación de guerra se mantenía invariable. En ese sentido, el proceso de pacificación se asentó sobre una relación de dependencia mu-

---

125. Christopher R. Mitchell, "Ending conflicts and wars: judgement, rationality and entrapment", *International Social Science Journal*, 127, febrero 1991.

tua entre las partes, donde existía una clara diferenciación de las funciones de cada una en el cumplimiento de los acuerdos dentro de un proceso encadenado.

Con su entrada en vigencia desde el 1 de febrero de 1992, las disposiciones del cese de fuego tuvieron el mínimo acatamiento necesario por parte del Ejército y el FMLN. El calendario de la desmovilización no fue cumplido y aunque se mantuvo el armisticio, los acuerdos de desarme no se cumplieron en los términos establecidos. Problemas señalados por el FMLN para acatar la segunda fase de la concentración de sus fuerzas impusieron un esquema de "condicionalidad amarrada".<sup>126</sup> El incumplimiento mutuo de los acuerdos obligó a una reprogramación de los plazos establecidos en el calendario original, pero tampoco estos nuevos plazos fueron observados por las partes. El FMLN insistía en que "completaría su concentración solamente cuando las Fuerzas Armadas de El Salvador completaran la suya".<sup>127</sup> Pese a esas y otras dificultades el silencio de las armas se ha mantenido sin alteraciones.

Si bien los textos de los acuerdos desestimaban cualquier nueva negociación sobre aspectos sustantivos, éstos fueron insoslayables cuando los problemas de interpretación y ejecución de las medidas amenazaron con interrumpir el proceso y reanudar la guerra civil. En los textos quedó plasmado un cronograma ideal, pero la lógica realista de la resolución del conflicto impuso también una dinámica de regateos coercitivos y exclusión recíproca de compromisos que, sin escalar a una situación de violencia, se originaron en la desconfianza mutua, la incertidumbre y los juegos impuestos por los temores a los riesgos, los afanes de la dominación y tentación por el poder.

Según informó el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, "(...) la rigidez del calendario, parte integrante de los acuerdos, junto con la complejidad de los diversos compromisos asumidos por ambas partes, dio lugar a demoras impor-

---

126. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, *Informe del Secretario General*, 26 de mayo de 1992, pág. 4.

127. Idem. pág. 3.

tantes en el cumplimiento de ciertos compromisos fundamentales".<sup>128</sup> Repetidas reprogramaciones del calendario no permitieron mantener el equilibrio de los compromisos de cada una de las partes. Así se llegó a las fechas claves del 31 de octubre y el 15 de diciembre de 1992, con un considerable retraso en todos los acuerdos para lograr la desmilitarización del país.<sup>129</sup>

La esfera de la desmilitarización quedó comprendida dentro de los acuerdos de paz en dos ámbitos: la reconversión de las Fuerzas Armadas y la desaparición de la estructura militar del FMLN. El solo hecho de que el Gobierno y el FMLN hubieran convenido en desactivar los dispositivos militares establecidos para hacer la guerra, marcó un avance importante en la evolución pacífica y democrática de la sociedad salvadoreña. De la lógica misma de la guerra, centrada en el principio de la destrucción del adversario (solución mutuamente excluyente), resultó evidente la imposibilidad de una victoria militar de alguna de las partes. Esa contundencia trasplantó a la mesa de negociaciones una lógica distinta basada en la dependencia mutua. El cambio de razonamiento se fundaba sobre las siguientes consideraciones: 1. Si lo importante era alcanzar determinados fines, los medios concretos podían ser modificados y, 2. los fines también podían ser cambiados de manera que su búsqueda no condujera a una situación de suma cero, sino que permitiera el establecimiento de relaciones funcionales y no perturbadoras. El FMLN transó la no disolución del ejército, aceptando en cambio un proceso de reconversión del mismo y de las relaciones cívico militares que permitieran la subordinación de la institución armada al poder civil.

---

128. Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, Distribución General, S/24833, 25 de noviembre de 1992, pág. 2.

129. Un balance completo de la ejecución de los acuerdos de paz hasta el 15 de diciembre de 1992, puede verse en *El Juego Final. Un informe de los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, Iniciativas Hemisféricas, Cambridge, Massachusetts, 3 de diciembre de 1992.



El acuerdo de paz no resolvía el antagonismo básico pero establecía una dinámica funcional de relaciones dirigidas a fundar un nuevo Estado, una nueva modalidad de enfrentar el carácter endémico del conflicto, sin desembocar en el trauma de la guerra. Por lo tanto, ya no existía motivación política para mantener intacto todo el dispositivo bélico de la Fuerza Armada, como tampoco había razones para que el FMLN continuara su alzamiento.

En los acuerdos se resolvió de manera operativa y conceptual el problema de la dualidad de poderes y salió fortalecida la unidad del Estado. Ni siquiera el FMLN se apegó a la tesis de la fusión de ambos ejércitos. Se trataba de emprender un proceso de desmilitarización sin precedentes en la historia de ese país, que requería cambios institucionales importantes y, por lo tanto, consistía en una operación complicada y no exenta de riesgos.

La reconversión de la institución militar oficial fue sometida a tres procesos: la reforma, la depuración y la reducción. Esto se acompañó de la decisión de poner fin a la impunidad, al someter a las esferas militares al escrutinio de los civiles. La reforma básica de la institución armada quedó patentizada en dos medidas: las reformas legales, de carácter constitucional y la modificación de los aspectos sustantivos de carácter doctrinario de la Fuerza Armada.

Por primera vez, quedó plasmado un mandato definitivo de la función constitucional del ejército, en cuanto a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En el pasado, la vida política e institucional del país gravitó en torno a la presencia multidimensional de la fuerza armada<sup>130</sup> que

---

130. "En este siglo XX, el Ejército ha realizado hasta el momento, siete golpes de Estado triunfantes y dos fracasados. La mecánica de este acontecer ha sido la siguiente: El Ejército da un golpe de Estado y casi inmediatamente delega el poder a su (o sus) representante(s) delegado(s). En un lapso de trece a quince años, este representante o sus sucesores militares, se vuelven intolerables para el pueblo, entonces el Ejército da otro golpe de Estado y continúa la secuencia hasta el final". Mariano Castro Morán, *Función Política del Ejército Salvadoreño en el presente siglo*, UCA

ejercía su función por encima de los partidos políticos, las organizaciones sociales, las instituciones estatales y los derechos humanos. Con el establecimiento de un nuevo sistema educativo, con participación de civiles y militares, también se limitó su autonomía en relación con los aspectos de la formación del personal militar.

En consonancia con los acuerdos, pero dentro de los conflictos creados por los retrasos y recalendarizaciones, el ejército fue reducido en el número de sus efectivos hasta un tope establecido para diciembre de 1992 de 31,500.<sup>131</sup> También se acataron, dentro de las mismas condiciones de regateo coercitivo, las disposiciones de los acuerdos en relación con la disolución de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional como cuerpos independientes de seguridad pública. Desapareció la Dirección Nacional de Inteligencia y sus funciones fueron pasadas al nuevo Organismo de Inteligencia del Estado, bajo la dirección de un civil y supeditado al Poder Ejecutivo. Fuera del calendario establecido fueron desmovilizados también los cinco batallones de infantería de reacción inmediata.

Las medidas tendientes a la depuración del cuerpo armado emanarían de la evaluación de los miembros de las fuerzas armadas. Esa disposición fue acordada en setiembre de 1991 en Nueva York y, posteriormente, en los acuerdos firmados en enero quedó establecido que los criterios de evaluación se remitían a la trayectoria de cada oficial en relación con el respeto a los derechos humanos, así como la competencia y aptitud profesional de cada uno para desempeñarse en una sociedad democrática.

El 19 de marzo de 1992, conforme a lo establecido en los acuerdos, se formó la Comisión *Ad Hoc*. Los tres integrantes civiles de la comisión fueron el jurista Reynaldo Galindo Pohl, el dirigente político y empresario, Abraham Rodríguez y el dirigente político demócrata cristiano, Eduardo Molina Olivares. Dos miembros de la Fuerza Armada, designados por el Presidente, formaron parte de la comisión de manera limitada:

---

Editores, San Salvador, 1989, pág. 26.

131. Ricardo Córdova Macías, *op. cit.*, 1994, pág. 10.

los generales Eugenio Vides Casanova y Rafael Humberto Larios, ambos ex-ministros de la defensa. El 22 de septiembre, dicha Comisión presentó su informe en Nueva York al Presidente Cristiani y al Secretario General de la ONU. Pese a que su contenido fue declarado secreto, rápidamente detonó la polémica en torno a los altos oficiales que fueron cuestionados por el informe, entre ellos, el General René Emilio Ponce, Ministro de la Defensa y el General Juan Orlando Zepeda, quien ocupaba el cargo de Viceministro. La comisión misma fue víctima de una severa campaña de ataques desde los más altos niveles del Gobierno hasta los círculos de la extrema derecha más reticente a los cambios institucionales propuestos para la Fuerza Armada.<sup>132</sup>

La demora con que actuó el Gobierno para implementar las medidas administrativas de la Comisión *Ad Hoc*, produjo una inversión en el calendario pues según el original esas medidas debieron aplicarse antes de la desmovilización del último grupo de ex-combatientes del FMLN. Pese al compromiso del Presidente Cristiani, el Gobierno no tomó ninguna medida tendiente a cumplir con las recomendaciones de la Comisión antes de abril de 1992.

Otro aspecto central de la depuración del ejército estaba directamente vinculado a poner fin a la impunidad de los militares. En los acuerdos se había dispuesto el establecimiento de una Comisión de la Verdad, encargada de investigar los actos de violencia, en que hubieran estado comprometidos los miembros de la Fuerza Armada desde 1980. El 13 de julio, la Comisión quedó formalmente constituida en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Sin que se hubieran cumplido las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc*, el 15 de marzo de 1993 se presentó el informe de la Comisión de la Verdad. Por la gravedad de las denuncias

---

132. El Vice Presidente Francisco Merino impugnó el informe diciendo que "no es verdaderamente serio ni profesional". *El Juego Final. Un informe sobre los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz en El Salvador*, op.cit., pág. 16.

formuladas, pero también por la firmeza de sus conclusiones y recomendaciones, este informe constituyó un hecho inédito en el esclarecimiento de los crímenes cometidos bajo el pretexto de la guerra, pero también al señalar directamente a responsables individuales de tales actos, así como las prácticas institucionales que alentaron la impunidad de los autores de tales delitos.<sup>133</sup> El informe impactó por la desnudez del terror retratado en sus páginas. El terrorismo de Estado dejó su anonimato y tomó figura en una lista de militares acusados, incluyendo al Ministro y Viceministro de la Defensa y al Jefe del Estado Mayor, de haber cometido crímenes severos contra los derechos humanos. La Fuerza Armada fue señalada como la principal responsable de tales delitos. Pero la comisión también impartió justicia al condenar por similares actos al FMLN y señalar directamente a algunos de sus comandantes.

El informe de la Comisión se colocó en el centro de la polémica. Como era de esperar, las conclusiones y recomendaciones fueron impugnadas por los sectores militaristas, funcionarios de gobierno y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Fuertes ataques fueron lanzados contra Naciones Unidas, y la Misión de ONUSAL volvió a recibir amenazas anónimas en su contra.<sup>134</sup> El FMLN, por medio de su coordinador general, Schafik Handal, declaró aceptar la totalidad de las recomendaciones aunque advirtió tener reservas sobre el informe.

Las responsabilidades individuales en los crímenes investigados por la Comisión quedaron diluidas luego de que la Asamblea Legislativa aprobó, de manera apresurada y por mayoría simple, una amnistía general. Pero esa decisión política, criticada por la ONU, el FMLN y sectores de la oposición, reforzó las conclusiones mismas del informe. Es decir que el terror de Estado y los actos de impunidad, como el permitido por la

---

133. Naciones Unidas, *De la Locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*, Naciones Unidas, Nueva York, El Salvador, 1993.

134. Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General*, Distribución General, S/25812, 21 de mayo de 1993, pág. 2.

Asamblea Legislativa, tenían causas estructurales a las que solo podría ponérseles fin mediante reformas institucionales, que comprendieran la institución armada y la administración de justicia.

La otra cara de las medidas de desmilitarización consistía en la desmovilización del FMLN y la desaparición de su estructura militar. Una vez completada la concentración de las fuerzas del FMLN (2 de marzo de 1992) se pondría en práctica un procedimiento de desmovilización-reinserción de ex-combatientes en cinco fases. La terminación del conflicto armado se debía haber completado el 31 de octubre de 1992, junto a otras medidas de carácter político e institucional, una vez que el FMLN hubiera desmovilizado a todos sus ex-combatientes, destruido su armamento y reintegrado sus miembros a la vida civil, de acuerdo con programas proporcionados por el Gobierno.

Sin embargo, el incumplimiento del calendario por una de las partes fue usado para justificar el incumplimiento de la otra. El proceso de separación de fuerzas y concentración de tropas en las localidades acordadas bajo los acuerdos de paz, no fue completado en los plazos previstos debido a que la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional no habían sido abolidas de manera simultánea con la desmovilización del Frente. Este argumentó que los acuerdos habían sido violados y de esa manera se rehusó a continuar con el proceso de desmovilización y desarme hasta que el problema no fuera resuelto. Posteriormente otras demoras en la desmovilización de la guerrilla fueron justificadas por retrasos en la entrega de tierras con fines agrícolas, que debía completarse a finales de junio, y el incumplimiento de la apertura de la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública. La recalendarización de tales compromisos obligó a la ONU a trascender las funciones de verificación y reemprender la mediación con el objeto de negociar el cumplimiento de los acuerdos. Esas acciones fueron abordadas directamente por Marrack Goulding, Secretario General Adjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz y por Alvaro De Soto, asesor político principal del Secretario General. El 15 de

diciembre fue acordado como el plazo límite para la finalización formal del conflicto armado.

Teniendo en cuenta que el calendario definido resultó sumamente rígido y que la dinámica política del país había sido dominada por una cultura política de violencia, era de esperar un proceso complejo y conflictivo de reorganización y reducción del Ejército, así como de la desmovilización y desarme del FMLN. Hubo demoras sustantivas para el despliegue de la nueva Policía Nacional Civil, pero su creación fuera de la hegemonía impuesta por el Ejército sobre los órganos de la fuerza pública, marcó el final del dominio militar en el manejo de las esferas de la seguridad pública. La tradicional capacidad de veto del ejército, recortada por los acuerdos y por las reformas constitucionales, tampoco pudo ser ejercida a plenitud después para escamotear su reducción y su subordinación a las autoridades civiles del Estado. Las resistencias del autoritarismo militar (traslado de miembros de la Policía de Hacienda y Guardia Nacional al ejército así como el despliegue de fuerzas al margen de los acuerdos) alimentaron una crisis que también debió ser encarada por Naciones Unidas para evitar el colapso de los acuerdos.

En este ámbito —desmovilización y desaparición de las estructuras militares, tanto del FMLN como del Ejército— se evidenció otra particularidad del proceso de resolución del conflicto: la imposibilidad de individualizarlo. Eso tuvo repercusiones en la metodología de verificación de ONUSAL, puesto que tal verificación se había establecido a partir del principio de que el acatamiento de los compromisos por una de las partes no podía ser condicionado al cumplimiento observado por la otra parte. Al quedar claramente establecido lo contrario, es decir que ciertas obligaciones fundamentales de una parte dependían de los compromisos asumidos por la otra, ONUSAL se vio obligada a centrar sus energías en su papel de facilitador del proceso de pacificación más allá de la mecánica burocrática de la verificación prevista en su mandato original.<sup>135</sup> De las

---

135. Véase Consejo de Seguridad, *Carta de Fecha 11 de noviembre de 1992 dirigida al Presidente del Consejo de Seguri-*

funciones arbitrales formales establecidas en el texto, la dinámica del proceso le exigió un involucramiento más activo de cooperación en la resolución de los conflictos con el establecimiento de renovadas prácticas sociales y una nueva cultura política para asentar una forma de Estado distinta en El Salvador.

Finalmente, el 15 de diciembre ONUSAL certificó que el FMLN había concluido la desmovilización y desarme de sus fuerzas. También que había entregado y destruido su armamento. Con esas medidas, concluía formalmente el conflicto armado entre el Gobierno y el FMLN. Al entregar sus armas, el Frente podía registrarse como partido político y participar en la contienda electoral. Ese acto fue oficializado precisamente un día antes durante una ceremonia especial encabezada por el Presidente Cristiani. El Secretario General de Naciones Unidas y varios líderes internacionales asistieron como testigos de un acto fundacional de la pluralidad político-ideológica del sistema político salvadoreño del régimen de partidos.<sup>136</sup>

Sin embargo, la recién estrenada credibilidad civilista del FMLN fue cuestionada a raíz del descubrimiento de varios arsenales en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Precisamente en ese último país, en una barriada urbana de Managua, el 23 de mayo de 1993 estalló el buzón de armas revelador de la existencia de un amplio dispositivo de armamento, que no fue reportado a Naciones Unidas.

Antes de que ONUSAL hubiera aceptado que el inventario de armas proporcionado al 30 de noviembre de 1992 por el FMLN era satisfactorio, ese organismo ya había objetado la falta de transparencia de los inventarios previos. También el Frente

---

dad por el Secretario General, Distribución General, S/24805, 13 de noviembre de 1992, pág. 2. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, S/24833, 25 de noviembre de 1992, pág. 1.

136. Ricardo Córdoba Macías, "Procesos Electorales y Sistema de Partidos en El Salvador", 1982-1989. *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, Vol. XXXII, No. 4, abril-setiembre de 1992.

había demorado desde finales de diciembre de 1992 el proceso de destrucción de armas y había condicionado su continuación a una negociación sobre otros puntos con el Gobierno.<sup>137</sup> Tras el estallido del buzón de armas de Santa Rosa, en Managua, el Secretario General calificó el hecho como la más grave violación de los Acuerdos de Paz y cuestionó la confianza y la credibilidad de los informes proporcionados por la ex-guerrilla y les exigió más transparencia en ese sentido. Luego de tales hechos, ONUSAL fijó como tope el 4 de agosto para que el FMLN informara y destruyera todas las armas mantenidas en su poder tanto en el país como en el exterior y proceder a destruirlas. Esa medida debía coincidir al mismo tiempo con el cumplimiento por parte del Gobierno de las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc* para la depuración de la Fuerza Armada.<sup>138</sup>

La persistencia de la desconfianza mutua explicaba las demoras en las acciones para desmantelar completamente los remanentes orgánicos del conflicto armado y las estructuras de la violencia. El Gobierno no ponía en ejecución las recomendaciones para la depuración de Ejército y el FMLN se guardaba parte de su arsenal como una garantía estratégica frente a las medidas adoptadas por el Gobierno. Tales regateos eran permitidos en gran parte por la lentitud para iniciar las reformas políticas y judiciales concomitantes a la finalización del conflicto armado. El propósito de esas reformas no era simplemente acabar con el acto de la guerra, sino consolidar la pacificación del país con bases institucionales y relaciones políticas fundadas en el consenso, constituyéndose éste en el proceso de

---

137. Consejo de Seguridad, *Carta de fecha 29 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, Distribución General, S/29 de enero de 1993.

138. El 13 de julio el Consejo de Seguridad aceptó el informe del Secretario General del 7 del mismo mes, donde certificaba que el Gobierno había cumplido con las recomendaciones de la Comisión para la depuración de la Fuerza Armada. *Resumen de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 1991-1994*, Oficina de Información Pública, ONUSAL, San Salvador, 1994.



reingeniería política de las instituciones básicas de la nueva nación.

#### REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA PAZ Y TRANSFORMACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

Las reformas estaban dirigidas a lograr tres propósitos. Primero, transformar las instituciones que han propiciado la violencia armada y la impunidad; segundo, asegurar la reconversión del FMLN de una estructura político militar a un partido legalmente inscrito en el sistema electoral y tercero, asegurar la inserción civil de la población ex-combatiente en la economía y la política del país.

La reconversión militar analizada en sus tres aspectos, reducción, reforma y depuración del Ejército, se había organizado como parte del primer propósito. Medidas adicionales complementarias a la reforma militar, en el orden de la seguridad, fueron la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y la formación de la Policía Nacional Civil. Otras medidas contemplaban reformas mucho más profundas que trascendían la esfera de la seguridad y se relacionaban más bien con el marco institucional de administración de justicia y la participación política del FMLN.

#### *El final del control militar sobre la Seguridad Pública*

Conforme a lo establecido en los acuerdos, la Academia inició sus funciones el 1 de setiembre de 1992. Con su creación se dio un paso en el proceso de independencia y profesionalización de los cuerpos de la fuerza pública y su sujeción a la autoridad civil del Estado. Entre las funciones asignadas a la Academia por los acuerdos de Chapultepec, estaba la forma-

ción, selección y evaluación de los miembros de la Policía Nacional Civil, en sus cuadros intermedios, superiores y cuerpos especializados. Estaba conformada como un órgano académico con facultades para investigar, estudiar y divulgar materias relativa a las seguridad pública. Con su fundación se estableció el puente necesario para institucionalizar un nuevo cuerpo de seguridad pública autónomo de la tutela militar.

La Policía Nacional Civil (PNC), por su parte, fue constituida como un órgano con su propia doctrina, legislación propia, nuevos miembros y una nueva estructura de carácter civil, es decir no sometido a la dinámica marcial, cuya misión según los acuerdos sería "la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural".<sup>139</sup>

Sus fuerzas comenzaron a ser desplegadas en marzo de 1993, cinco meses después de lo acordado inicialmente. El proceso fue lento y complejo. No ajeno a la tentación autoritaria subyacente en la cultura militar infiltrada secularmente en los órganos de seguridad del Estado. El complejo operativo del montaje de un cuerpo policial enmarcado en un proceso democrático, regido por principios de civilidad y con estricto apego a un nuevo marco legal de respeto a los derechos humanos, formó parte de las transformaciones en las políticas de seguridad interna. Aparte de crear el nuevo cuerpo policial, el Gobierno debió emprender algunas reformas administrativas (creación del Vice Ministerio de Seguridad Pública por ejemplo),<sup>140</sup> y una serie de mecanismos de control y coordinación intra e interinstitucional para garantizar la operación policial.

---

139. *Acuerdos de Paz*, Capítulo II, "Policía Nacional Civil", pág. 17.

140. El 1 de junio de 1994 fue designado como Viceministro de Seguridad el señor Hugo Barrera, con el mandato de dirigir la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional durante el proceso de transición.

Aparte de una serie de deficiencias de coordinación, formación y control, señaladas por el Secretario General de la ONU en mayo de 1994,<sup>141</sup> el comportamiento de la nueva policía evidenció, después de su despliegue, una serie de deficiencias de carácter operacional en muchas de sus actuaciones, puestas en duda por el ente verificador. Las más graves, tipificadas como problemas de disciplina, abusos constantes y violaciones a los derechos humanos, deficiencias en la capacitación jurídica de sus miembros, vacíos de carácter jurídico e irregularidades de funcionamiento de algunas divisiones, obligaron al Secretario General de la ONU a advertir sobre "(...) la tendencia a imponer el orden mediante prácticas ajenas al ordenamiento jurídico".<sup>142</sup> Ciertas deficiencias de esa transición se originaron en las trabas para implementar la desmovilización de los miembros de la antigua Policía Nacional, ocasionados por la lentitud del proceso y el traslado irregular de parte de sus miembros a la PNC. Todo ello en medio de los escándalos que sacudieron a ese cuerpo tras el arresto del Teniente José Rafael Correas, Jefe del Departamento de Investigaciones Criminales, bajo sospechas de haber participado en un sangriento asalto bancario.

### *Las reformas judiciales y del sistema electoral*

La finalización del pretorianismo manifestado en la toma de decisiones, en el control de los asuntos públicos y en el manejo de la seguridad nacional, se debía reforzar con la transformación de la institucionalidad judicial. El destierro de la cultura de la violencia implicaba un conjunto de reformas de

---

141. Las deficiencias señaladas se referían a fallas en la formación, insuficiente coordinación entre la PNC, la Academia de Seguridad Pública y otros órganos judiciales y policiales.

142. Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, Distribución General, S/1994/1212, 31 de octubre de 1994, pág. 2.

gran alcance. Entre las de cumplimiento más complejo, según las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, se menciona una serie de reformas constitucionales para restringir por la vía legal los abusos militares, entre ellas la norma de obediencia debida y los vacíos en la ley que legitimaban la impunidad. La limitante de la reforma constitucional ha sido la exigencia de la ratificación, en virtud de la Constitución Política vigente, de toda reforma por las dos legislaturas sucesivas. No obstante, la fuerza de ese consenso sólo se podría construir con la aprobación de las reformas por la legislatura que terminó funciones en abril de 1994.

El alcance de las reformas constitucionales no fue todo lo deseado para disminuir la concentración de poder de la Corte Suprema y para dotar al país de un marco jurídico constitucional suficiente para garantizar el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, se destaca como positivo el hecho de que al menos se hayan aprobado unas reformas mínimas en espera de que esas puedan ser profundizadas. A finales de 1994 quedaban pendientes las reformas judiciales relativas a la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, incluido el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La reforma del sistema judicial era otro plano de la arquitectura posbélica bajo el cometido de reglamentar el comportamiento de los sujetos bajo el imperio de la ley: no sólo establecer el conjunto de leyes necesarias para resolver los vacíos jurídicos que originaban el autoritarismo, sino también transformar las instituciones judiciales responsables de la mala administración de la justicia, de la corrupción judicial y tolerantes de la impunidad, subrayados en el Informe de la Comisión de la Verdad como uno de los más oscuros episodios de la violenta historia de la guerra. Una de las mayores deficiencias de tal sistema era su sujeción al control político y, por ende, su parcialidad dentro de una estructura político social muy polarizada, así como la escasa descentralización del poder dentro de la estructura judicial para la administración de justicia.

La implantación de cada uno de los componentes centrales de los Acuerdos de Paz remitía a la resolución de vacíos legales, ya fuera de orden institucional o de legislaciones específicas. Los acuerdos además establecieron los procedimientos para dotar al sistema social de la legislación necesaria en ese sentido. Pero el capítulo de la reforma judicial requería la promulgación de leyes específicas que aseguraran el respeto a los derechos humanos y además garantizaran la independencia y la eficacia de dicho sistema.

La creación, bajo el mandato de los acuerdos y con la fuerza de un amplio consenso nacional, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, dio lugar al establecimiento de un régimen jurídico avanzado de verificación, protección y prevención de los derechos humanos en el país. Por otra parte, tras el vencimiento del mandato de la anterior Corte Suprema de Justicia, fue designado un nuevo Consejo Nacional de la Judicatura como autoridad suprema de la Corte. No obstante, esos avances no completaban por sí mismos la totalidad de los cambios requeridos en los instrumentos judiciales para asegurar una verdadera transición hacia un estado de derecho. Por el contrario, las deficiencias en los procedimientos de administración de justicia, respaldadas por innumerables denuncias, dieron origen a que en noviembre de 1994, el Jefe de la Misión de ONUSAL denunciara tales irregularidades y subrayara especialmente una serie de prácticas extendidas de corrupción entre jueces y funcionarios judiciales.

La reconversión de la institución armada junto con la reforma judicial, estaban directamente interrelacionadas con la desaparición de la estructura militar del FMLN, la conversión en partido político legal y su participación en condiciones de igualdad democrática en las elecciones de marzo de 1994. La conversión del FMLN tuvo que vencer la controversia de su condición de estructura militar en dos tramos. Primero, porque la desmovilización guerrillera no se ejecutó al 31 de octubre de 1992 según lo pactado en Chapultepec. Pero el FMLN gozó de la flexibilidad del proceso al obtener en julio de 1992 el estatuto de "partido político en formación" y, finalmente, en diciembre

## Cuadro 10

**DESMOVILIZACIÓN DEL FMLN  
-A DICIEMBRE DE 1992-**

Oficina militar regional	Grupo militar de Verificación	Combatientes desarmados
San Salvador	La Reina	415
	San Antonio los Ranchos	1,084
	El Ocotal	277
	El Paisnal	244
	Guazapa	1,760
	Totalparcial	3,780
San Vicente	Murillo	202
	Tecoluca	266
	Santa Clara	253
	Santa Marta	558
	El Zapote	436
	Totalparcial	1,715
San Miguel	Perquín	1,403
	Isleta	202
	San Francisco Javier	526
	Las Marías	553
	Nueva Granada	697
	Totalparcial	3,381
	TOTAL	8,876
	Inválidos y heridos de guerra	3,486

Fuente: Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, 23 de diciembre de 1992.

de ese mismo año, tras declararse formalmente la terminación de la guerra y certificarse su desarme, el FMLN fue inscrito oficialmente como partido político. Tal acto fue precedido por la aprobación legislativa de una serie de reformas provisionales al sistema electoral y un nuevo Código Electoral, cuyo texto fue elaborado por COPAZ. De igual modo, la transparencia del proceso sería garantizado por la observación electoral solicitada oficialmente a Naciones Unidas por el Gobierno de El Salvador con el respaldo del FMLN y los demás partidos políticos.

El segundo tramo de dificultades en la conversión del FMLN surgió en mayo de 1993 cuando el "Buzón de Santa Rosa" hizo detonar la desconfianza sobre la sinceridad de su compromiso con el proceso de paz. El derecho del Frente a mantener su condición de partido legal fue puesto en duda por algunos sectores. Su suspensión hubiera afectado no sólo al FMLN, sino al mismo proceso de paz. Por esa razón, la responsabilidad asumida por esa organización política y la ratificación de su compromiso con el proceso de paz, en vez de minar la credibilidad local e internacional en dicho proceso, contribuyó a ratificar la fuerza e irreversibilidad del mismo.

### *El hemisferio oculto: Reformas económicas y reparto desigual de los dividendos de la paz*

Aparte del proceso de desmilitarización y reforma política y judicial, el proceso de paz debería acompañarse de una serie de cambios de naturaleza económica con el propósito de atender los orígenes económico-sociales del conflicto y, también, mitigar los efectos materiales de la guerra entre la población. La búsqueda de acuerdos en dicha materia estuvo inspirada por el propósito de establecer "una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población".<sup>143</sup> El reto más urgente era

---

143. *Acuerdos de Paz*, Capítulo V, "Tema Económico y Social",

crear las oportunidades materiales para la reinserción de la población que gastó parte de su vida ejerciendo la violencia armada. Pero esos aspectos de reforma económica y social tenían otras dimensiones tendientes también a lograr un creciente grado de cohesión social como requisito para la reunificación de la sociedad salvadoreña con democracia y mejores condiciones de desarrollo.

El análisis, iniciado por este último aspecto, demuestra que los progresos alcanzados en esta área de la reforma institucional del país han sido pocos o, más bien, en dirección contraria a la creación de las bases económicas necesarias para un ambiente de paz.<sup>144</sup>

El texto final de los acuerdos de Chapultepec revela una completa falta de entendimiento entre el Gobierno y el FMLN en torno a esos aspectos. Al dejarse de lado la negociación del poder, y centrarse el diálogo sobre la dinámica socio-política, los temas relativos al conflicto socio-económico fueron postergados en los acuerdos. La resolución de esos problemas fue delegado en el Foro de Concertación Económico Social, donde debería iniciarse un proceso de negociaciones intersectoriales (entre Gobierno, empresarios y trabajadores) para acometer la búsqueda de un consenso y atacar los problemas económicos y sociales derivados de la finalización del conflicto y otras tareas propias de la reconstrucción, revisar el marco legal en materia laboral, el análisis de la pobreza y proponer mecanismos para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural. En términos de la mecánica operativa de los acuerdos, implicaba pasar de una fase de negociación de las soluciones al conflicto armado entre dos partes, a un proceso de concertación multisectorial con una agenda mucho más amplia y, por ende, dispersa.

El Foro se instaló el 9 de setiembre de 1992 después de que el sector empresarial, que se había negado a participar, acce-

---

pág. 42.

144. Michael Shuman & Julia Sweig, *Conditions of Peace: An Inquiry, The Explanatory Project on the Conditions of Peace*, Washington, DC., 1991.



diera finalmente a sentarse en la mesa tripartita. No obstante, los logros de esa instancia de concertación han sido muy pocos. Solamente se ha logrado definir un reglamento, la agenda y metodología de trabajo. Debido a la poca voluntad empresarial para participar en una instancia de concertación social, así como la ausencia de mecanismos de otro tipo para impulsar la misma, la reunificación de la sociedad salvadoreña en torno a un plan nacional de desarrollo concertado ha terminado siendo una ilusión.

Pero los magros resultados de un acuerdo socioeconómico de posguerra no se explican sólo en razón de la inoperancia de uno de los mecanismos concebidos para implementar los acuerdos de paz en sus distintas esferas. Se trata más bien de un problema integral, asociado al funcionamiento de dos procesos simultáneos pero emprendidos por separado, como si acontecieran en escenarios distintos: de un lado, la construcción de la paz (finalización de la guerra y el cambio de estructuras originarias del conflicto) y, del otro, la reestructuración económica (la implementación de medidas de estabilización y un riguroso plan de ajuste estructural). La complejidad de esa colisión de estrategias era todavía mayor, no sólo por el hecho de que la integridad del proceso en El Salvador comprendía también a una economía de paz, sino por el hecho de que la construcción de la paz y la reestructuración económica, por carriles separados, involucró al Sistema de Naciones Unidas, en la figura de sus organismos especializados, poniendo de relieve su dispersión en el manejo de los problemas de seguridad y desarrollo.<sup>145</sup>

El proceso de cambios en la economía despegó desde mediados de 1989, tres años antes de la firma de los Acuerdos de

---

145. "El caso salvadoreño ilustra la falta de transparencia y coordinación que se produjo en el interior del sistema de la ONU, cuando el FMI y el Banco Mundial no coordinaron con aquel organismo la implementación del programa de ajuste económico (...), ilustra igualmente la negligencia de la ONU para informar a las instituciones de Bretton Woods sobre los Acuerdos de Paz". Graciana del Castillo y Alvaro de Soto, "Los Obstáculos en la construcción de la paz", *Foreign Policy*, No.94, primavera 1994,

Paz. La llegada de ARENA al poder en junio de aquel año cementó el camino para la implantación de un ambicioso programa de ajuste estructural, mientras el país estaba envuelto en la última fase de la guerra. La Administración encabezada por el Presidente Alfredo Cristiani orientó la política económica hacia un modelo de economía de mercado. Los objetivos prioritarios de esa política enmarcados en serie de medidas tales como la privatización y reducción de la acción del Estado en la gestión estatal.<sup>146</sup> Esa política fue el origen de un proceso de privatizaciones de entidades y servicios públicos y del traslado de activos del Estado a manos de pequeños círculos de poder económico vinculados al partido en el gobierno.

Las negociaciones con el Banco Mundial, las emprendió el Gobierno al mismo tiempo que negociaba con el FMLN un acuerdo para poner fin al conflicto armado. Sin embargo, el Gobierno nunca accedió a que el acuerdo de ajuste estructural con el Banco Mundial se colocara en la mesa de negociación con la guerrilla. Los vacíos dejados por los Acuerdos de Chapultepec en relación con las tareas inmediatas de la reconstrucción, propiciaron que los aspectos económico-sociales de los acuerdos de paz quedaran subordinados a la lógica y prioridades del programa de ajuste estructural. De igual modo, el Gobierno y el partido en el poder han mantenido un estricto control político y ejecutivo sobre los programas socioeconómicos de posguerra, que evidencian las grandes debilidades de una reconstrucción no concertada, observables desde la firma de los acuerdos, pero opacadas por el "júbilo inicial de la plebe".<sup>147</sup>

146. El primer eje de la política económica fue el programa de estabilización que comprendía medidas como un sistema de cambio flexible; un sistema de precios flotantes; la restricción de ritmo de crecimiento de los salarios reales; la liberación de las tasas de interés y la desgravación arancelaria. El segundo eje fue la transformación de la estructura productiva. El primer eje contribuía a ese propósito, pero se requería de otros ajustes macroeconómicos más profundos como la privatización de servicios y activos del Estado y la promoción de actividades productivas no tradicionales orientadas al mercado externo.

147. "El Salvador después de la Guerra: El costo de la esperanza", *Centroamérica Internacional* FLACSO Costa Rica, No. 8,

Las reformas militares, políticas y judiciales, no pudieron ser acompañadas de acciones de igual naturaleza en el sistema económico originario de la guerra. El gobierno ha mantenido la centralidad de las decisiones de política económica y los grupos de poder económico no han visto cuestionada su capacidad de iniciativa en el diseño de una economía a su servicio. La consecuencia natural ha sido la perpetuación del carácter excluyente de la estructura económica, donde el rasgo fundamental ha sido la concentración del capital, en especial de la propiedad de la tierra. En medio de los cambios para terminar con el conflicto armado y pacificar al país, el gobierno continuó con los procesos de liberalización y privatización. La reprivatización del sector financiero y la venta de sus activos entre las principales figuras del partido de gobierno, han dado lugar a la configuración de un fenómeno de "autoritarismo corporativo"<sup>148</sup> que puede revertir los avances logrados en otras dimensiones del proceso de paz, así como servir de aliento a la tentación coercitiva que subyace todavía en las estructuras del poder ante las manifestaciones de descontento social. El programa económico de posguerra ha dado origen a un reparto desigual de los dividendos de la paz en El Salvador, profundizando la brecha de la exclusión social y generando frustraciones en amplios sectores, no sólo en la antigua oposición armada sino entre las filas de los veteranos del Ejército desmovilizados tras los acuerdos de paz.<sup>149</sup>

En el marco de una economía establecida desde antes de la firma de la paz, los aspectos centrales de la política social han tenido dos expresiones: una, la aplicación de una serie de medidas de corte compensatorio para mitigar los costos sociales

---

1992, pág. 10.

148. Esa observación ha sido sugerida por Héctor Dada Hirezi a quien agradezco que haya compartido conmigo sus agudas interpretaciones sobre el proceso de paz y la dinámica de posguerra en El Salvador.
149. Herbert Wulf, *La desmovilización del Personal Militar como problema y como recurso potencial para el desarrollo humano* Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, No. 18, julio de 1993,

de los ajustes; la otra, los programas de reinserción productiva y la resolución del problema de la propiedad agraria. En este trabajo no analizaremos el primer conjunto de medidas, pero sí vale señalar que su formulación ha sido ajena a todo cuestionamiento del carácter del ajuste, lo que puso en evidencia la inexistencia de un pensamiento económico alternativo para la etapa pos-bélica y una de las mayores debilidades en la construcción de una nueva sociedad.

*La reconversión humana:  
reconstrucción nacional  
e inserción de la población  
de guerra*

El vínculo específico de los programas de transformación productiva con los acuerdos de paz, estaba dado en concreto por los programas de apoyo a los ex-combatientes y al personal desmovilizado del ejército. Esos planes fueron articulados dentro del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), concebido, negociado con la oposición y ejecutado, en el marco de las prioridades, mecanismos y medidas macroeconómicas establecidas bajo el Programa de Ajuste Estructural (PAE) y también sometido al control político del partido de gobierno, sin participación del FMLN como firmante de los acuerdos de paz.

El objetivo principal del PRN era "coadyuvar y dinamizar, con acciones económicas y sociales, el proceso de paz y reconciliación nacional"<sup>150</sup> y, para ello, se constituía como el instrumento para lograr la reintegración a las actividades productivas y sociales de la población afectada por el conflicto. Fue conformado por 72 proyectos, distribuidos en seis sectores básicos: 1. social y necesidades de capital humano; 2. infraestructura; 3. sector productivo; 4. medio ambiente; 5. asistencia

---

150. Plan de Reconstrucción Nacional, Vol. 1., Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, San Salvador, marzo de 1992, pág. 13.

técnica; y 6. fortalecimiento democrático. Tales programas serían ejecutados en dos fases que dependían del alcance de cada uno de los proyectos (la Fase de Contingencia que encaraba las tareas más urgentes y tendría una duración de seis meses y la Fase de Mediano Plazo con una duración estimada de cinco años). Los objetivos específicos eran cuatro: 1. la reintegración de los ex-combatientes y de la población civil afectada por la guerra; 2. el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de las áreas conflictivas; 3. la reparación de la infraestructura material y social dañada o destruida por la guerra y 4. la promoción de la participación de todos los sectores de la sociedad dentro del esfuerzo de reconstrucción nacional.

La selección de las comunidades meta se hizo bajo criterios que priorizaban el impacto de la guerra sobre su infraestructura, sus instituciones, sobre la población, obligada a migrar o, bien, deteriorada en sus condiciones de vida. La población beneficiaria estaba compuesta por ex-combatientes del FMLN y ex-combatientes de la FAES, población desplazada de las zonas conflictivas, población repatriada y la población civil de las zonas bajo control del FMLN.<sup>151</sup> El propósito de este apartado no es el análisis de cada uno de los componentes del PRN y de su implementación ya que escapa al objeto de análisis concreto de esta investigación.<sup>152</sup> El análisis se ocupará del impacto del PRN como parte de los programas destinados a apoyar la reinserción de los desmovilizados de guerra. Pero antes nos interesa

---

151. Ministerio de Planificación, *National Reconstruction Plan: Report to the Consultive Group Meeting* San Salvador, 1992.

152. Entre la bibliografía para el análisis del Programa de Reconstrucción Nacional destacan los siguientes trabajos: Ricardo Córdoba Macías, *op cit* 1993, ASACS, *Tendencias Actuales del Conflicto Salvadoreño*, San Salvador, 1993, WOLA, *Reluctant Reforms: The Cristiani Government and the International Community in the Process of Salvadoran Post-War Reconstruction*, Washington D.C. 1993 y Kevin Murray y otros, *Rescuing Reconstruction. The Debate on Post-War Economic Recovery in El Salvador*, Iniciativas Hemisféricas, Cambridge y San Salvador, 1994.

señalar el carácter del PRN como parte de los elementos económicos de la transición hacia la paz en El Salvador.

Una primera versión del PRN había sido presentada antes de la firma de los acuerdos de Chapultepec, en noviembre de 1991. No obstante, el nuevo clima de paz iniciado a partir del primer minuto de 1992 abrió la expectativa de emprender un proceso de reconstrucción nacional consensuado y con un potencial de reconciliación democrática inédito en el país. El diseño de una propuesta final del PRN dio origen entonces a la consulta con los sectores de la oposición, por parte del Gobierno, de los componentes del plan. Pero tales pláticas no condujeron a una discusión centrada en las opciones político-económicas del periodo de posguerra, aunque sí a un plan relativamente más calibrado pero alejado de un verdadero proceso de concertación económico social, revelado como el aspecto más sensible de la debilidad negociadora del FMLN. El FMLN no logró obtener un buen acuerdo en relación con el tema de la reconstrucción y otros aspectos de la economía, particularmente para promover la emergencia de nuevos actores económicos como base de un nuevo proyecto económico-social. La instalación de las bases de una "nueva economía popular" hubiera tenido, en el campo económico, un efecto paralelo al que tuvieron la desmilitarización y reformas institucionales sobre la estructura política.<sup>153</sup> Pero los pretenciosos programas de una economía transitiva hacia la paz, mostraron resultados por debajo de la línea de expectativas creadas y que "no tocan el corazón de un proyecto global e integrado de transformación, dinamización y fortalecimiento de las fuerza productivas".<sup>154</sup>

La ejecución de los programas de reconstrucción nacional cayó, en el contexto pre-electoral de 1994, bajo el control directo del Gobierno y del partido oficial, que no despreciaron la oportunidad para capitalizar dichos programas políticamente. La

---

153. Kevin Murray y otros, *Rescuing Reconstruction. The Debate on Post-War Economic Recovery in El Salvador*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, Massachusetts & El Salvador, mayo de 1994, pág. 7.

154. Manuel Vázquez, "La improductiva reconstrucción salvadoreña", en ASACS, *op. cit.*, pág. 67.

entidad ejecutora, Secretaría de Reconstrucción Nacional, fue encomendada de dirigir tales programas sin la participación dentro de sus órganos de dirección de los sectores de oposición firmantes de los acuerdos. El FMLN debió crear sus propias estructuras, bajo la figura de Organismos no Gubernamentales, para poder incidir en la implementación de los programas dirigidos a sus sectores de base.<sup>155</sup> Pero una gran cantidad de recursos para la reconstrucción fueron drenados hacia una serie de ONG controladas por parientes del Vicepresidente de la República y hacia otras creadas por sectores directamente vinculados al partido ARENA.<sup>156</sup>

### *La reinserción de desmovilizados del FMLN*

La inserción de los ex-combatientes del FMLN a las actividades civiles y productivas quedó garantizada por los Acuerdos de Paz, en dos dimensiones: 1. dentro de los programas respectivos del PRN y 2. en los acuerdos para resolver la problemática agraria. El programa de reinserción comprendió dos fases, una fase de emergencia que transcurrió desde el momento inmediato posterior a la firma de los acuerdos de paz hasta la conclusión de la desmovilización del quinto contingente de ex-combatientes. Posteriormente, la fase de inserción dividida en dos etapas, una de contingencia, que abarcaba desde la primera desmovilización hasta la concreción de los programas de mediano plazo y, la otra, la etapa de mediano plazo.<sup>157</sup> Dichos acuerdos tenían

155. Algunos donantes externos habían condicionado inicialmente su apoyo a la creación de un mecanismo neutral administrador de los fondos de reconstrucción, pero dicha propuesta perdió fuerza por la resistencia del gobierno a la creación de una estructura paralela y por la decisión de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), mayor contribuyente, de canalizar directamente la ayuda al gobierno.

156. Kevin Murray y otros, *op. cit.*, pág. 8.

157. Fundación 16 de Enero, *Balance del Proceso de Inserción de los Excombatientes del FMLN*, Departamento de Planifi-

como referente el 31 de octubre de 1992, fecha en que debió haber concluido la desmovilización del FMLN y, por ende, quedar marcada la finalización del conflicto armado. Las actividades acordadas para la fase siguiente conformaban un capítulo de tareas para la consolidación de la paz. Esas tareas tenían como propósito poner fin a los procesos estructurales que habían propiciado el alzamiento armado. Los programas de inserción económica tenían una enorme centralidad en dicho proceso. Al no haber quedado establecidos, en los Acuerdos de Chapultepec, mecanismos para manejar la reinserción productiva de los ex-combatientes, esa fase tan importante de la transición reflejó muy pocos avances y se constituyó en punto permanente de tensión y, por ende, en factor obligado de negociación que consumió gran parte de las energías de las fuerzas locales y de Naciones Unidas.

En la fase de emergencia, las actividades fueron típicos programas de asistencia humanitaria a combatientes desmovilizados, bajo la forma de alimentos y vituallas, servicios mínimos de salud, educación y vivienda. El total de esa asistencia fue proporcionada por Naciones Unidas y por otras fuentes contactadas por la Fundación 16 de Enero, como representante de los ex-combatientes del FMLN para su reincorporación económica y social. En la etapa de contingencia, los beneficios comenzaron a diferenciarse de acuerdo con las opciones particulares de los ex-combatientes. Para ese propósito se diseñaron proyectos específicos tendientes a proporcionar asistencia a los desmovilizados para iniciar su proceso de reinserción. Esas etapas de los programas se ejecutaron o comenzaron a ejecutar, con montos menores a los recursos presupuestados pero con un cumplimiento aceptable de su cobertura.

Los programas de mediano plazo eran aquellos que tenían el cometido directo de completar la inserción económica de los desmovilizados. Fueron tres programas básicos: capacitación, crédito y asistencia técnica. El programa de capacitación ha sido llevado a cabo hasta su última fase, con resultados bastante

---

cación, 30 de diciembre de 1993, pág. 4.



satisfactorios en cuanto a los objetivos propuestos, la cantidad de beneficiarios y ejecución de los recursos.

No obstante en el programa de crédito, se ha experimentado una evolución difícil derivada de las demoras en la ejecución de los programas previos, problemas en la negociación interinstitucional para determinar las condiciones de préstamo a los ex-combatientes, trabas institucionales y restricción de fondos.<sup>158</sup>

En general, los problemas que han afectado la efectividad de los programas de inserción económica son de dos tipos: problemas de carácter operativo y problemas relativos a la concepción de desarrollo implícita. Ambos tienen expresiones particulares, aunque están bastante interrelacionados entre sí.

Los problemas del primer tipo se originan en la vaguedad de los acuerdos de paz sobre dicha materia, al no definir un procedimiento de ejecución, coordinación y verificación de los programas económicos de la reinserción. De allí se originó la posterior falta de consenso en torno a la tareas de la reinserción, agravada por la centralización del control del PRN por parte de la SRN y los pocos espacios de participación al FMLN y los sectores beneficiarios en la ejecución de los proyectos.

Reiteradamente se ha atribuido los problemas operacionales a deficiencias administrativas, a la falta de financiamiento o bien, a cierto obstruccionismo de la burocracia intermedia encargada de la administración de los mismos.<sup>159</sup>

Sin embargo, existe evidencia de que muchos de tales problemas, ubicados en el marco de las tensiones provocadas por los incumplimientos recíprocos de los acuerdos, fueron derivaciones de un antagonismo latente o manifiesto de sectores del poder, vinculados al partido de gobierno, por neutralizar

---

158. Fundación 16 de Enero, *Ejecución del Plan de Reconstrucción Nacional. Balance 1993*, San Salvador, enero de 1994, pág. 23.

159. Esos argumentos son reiteradamente señalados por ONUSAL para criticar los retrasos en la ejecución de los programas, aunque su papel dentro del proceso le impiden señalar más directamente las razones de los problemas operativos de tales programas.

la participación de la oposición en los programas de reinserción. El predominio dentro de la SRN, como principal agente del proceso de reconstrucción, de una burocracia identificada con el partido en el poder y de beneficiarios dentro de los programas con militancia activa dentro del FMLN, sin mecanismos para controlar esa contradicción ha convertido a los programas de reinserción en parte del conflicto político de posguerra y, por ende, en un peligroso factor de desestabilización.

Entre otras limitantes operacionales de los planes de reinserción se ha señalado la falta de integración entre sus elementos. Por ejemplo, la falta de correspondencia entre la los programas de capacitación y los de crédito y asistencia técnica. También han encarado una dispersión en términos de fuentes de financiamiento y flujo de los recursos.

A diferencia del papel jugado en las otras esferas del proceso de paz, ONUSAL y el conjunto de agencias de Naciones Unidas no pudieron influenciar el proceso de reconstrucción como una oportunidad para concertar soluciones a los retos de la inserción. La USAID se convirtió en el principal soporte de la SRN, pero sus contribuciones levantaron toda forma de condicionamiento para que el gobierno permitiera la participación de otras fuerzas sociales en el proceso. Mientras tanto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comunidad Europea (CE) emprendieron sus propios programas de reinserción dirigidos a los desmovilizados del FMLN, regidos por criterios institucionales propios y con autonomía ejecutiva respecto de la SRN, lo que puso en relieve un conflicto de fondo entre esas entidades y el Gobierno de El Salvador.

Los problemas relativos al vínculo entre la reinserción y el desarrollo tuvieron origen en la imposición de dos concepciones que limitaron el potencial transformador de los programas de reinserción. En primer lugar, quedaron supeditados a la visión de desarrollo del ajuste estructural, que privilegió la visión asistencialista y de corto plazo de la compensación social, en este caso no solo del ajuste sino también de la guerra, pero apartó la posibilidad de transformar la reinserción productiva de los ex-combatientes, no solo en una oportunidad para acabar

con la práctica social de la guerra, sino para potenciar el desarrollo de economías populares como base de una participación democrática. En segundo lugar, algunos programas fueron encajados dentro de rígidos criterios de racionalidad de mercado que inclusive dieron origen a proyectos cuyo nombre y objetivos crearon polémicas en el seno del FMLN. Un programa dirigido a los mandos medios del FMLN, bajo el título "De guerrilleros a empresarios" y apoyado por USAID, dentro de la SRN, tenía el propósito de brindar un programa de entrenamiento final a dirigentes ex-guerrilleros para que conformaran posteriormente, bajo programas de crédito y asistencia técnica, microempresas productivas. Pero ésto provocó polémicas fundadas en la sospecha de que con ese programa iban a introducir divisiones de clase en el interior de la dirigencia rebelde.<sup>160</sup> Por otra parte, los programas de crédito inicialmente fueron diseñados bajo severas condiciones de mercado, que no guardaban relación con la situación de pobreza de sus destinatarios.

La reinserción económica se ha manejado como un asunto separado de la inserción política; esto es una consecuencia directa del tratamiento de las transformaciones económicas por un carril separado de la transición iniciada en las esferas militar, política y judicial. Ese problema crucial de la transición hacia la paz ha sido generado por los vacíos dejados en los acuerdos de paz en lo relativo a los mecanismos específicos para administrar los programas de reinserción. Entre tales vacíos se hayan la poca especificación de funciones de cada uno de los organismos locales y externos involucrados, lo que degeneró en una serie de conflictos entre donantes, administradores y beneficiarios, acerca de los criterios y sobre todo disputas por el control del manejo de tales programas. En ese aspecto institucional particular se reveló una de las insuficiencias que debe llenar Naciones Unidas en la mecánica de post conflicto para asegurar la efectividad de sus programas de consolidación de la paz.

---

160. Kevin Murray y otros, *op. cit.*, pág. 35.

La falta de articulación entre los diferentes programas generó una multiplicidad de esfuerzos, de programas de cooperación externa, una diversidad de proyectos, bajo enfoques y metodologías distintas, con una pobre coordinación en términos de objetivos, manejo de recursos y la escasa integración de los resultados finales dentro del capítulo de la reinserción.

### *El Programa de Transferencia de Tierras*

Otro de los aspectos críticos tocados por los acuerdos de paz fue lo relativo a la transferencia de tierras a ex-combatientes y la regulación de la propiedad agraria. El otorgamiento de parcelas a los desmovilizados del FMLN fue parte del conjunto de medidas socio-económicas que deberían acompañar la inserción. Otros temas incorporados a los acuerdos establecían: a. la regularización de la tenencia de la tierra, mediante la aplicación de la prohibición constitucional de la tenencia de tierras rústicas por más de 245 hectáreas; b. distribución de tierras en manos del Estado; c. otorgamiento de crédito al sector agropecuario como parte de las acciones para aliviar el costo social de los programas de ajuste; d. legalización de los derechos de los tenedores de tierras en las zonas ex-conflictivas al 31 de octubre de 1991.

El conflicto de la tierra como punto de tensión en la transición hacia la paz, tiene dos extremos que lo vuelven potencialmente explosivo. El primero tiene que ver con la naturaleza sensible del problema en un país donde el recurso no sólo es escaso, sino que la propiedad está concentrada, los mecanismos jurídicos adolecen de deficiencias y el sistema de registro y tenencia de la propiedad originó un sinnúmero de ambigüedades difíciles de resolver. El segundo problema, al igual que los otros temas económicos sociales, es que los acuerdos de paz sólo bosquejaron entendimientos en términos muy generales al

respecto, bajo el acuerdo inicial de que durante la aplicación de los acuerdos se determinarían los detalles del proceso en el marco de las negociaciones dentro de COPAZ.

La legalización de la propiedad debió haber concluido el 31 de julio de 1992. Para dar ese paso, se debería haber completado un proceso que incluía no sólo la entrega de tierras, sino la entrega de los títulos a los tenedores, bajo la verificación de COPAZ con un inventario de las tierras afectadas presentado por el FMLN. Sin embargo, este aspecto de los acuerdos y la distribución de tierras a los ex-combatientes no fueron ejecutados dentro de los plazos definidos. Desde un inicio los retrasos tenían distintas causas. El inventario del FMLN de febrero de 1992, por incompleto, fue sometido a varias revisiones hasta su presentación final en junio de ese año. El tema originó discrepancias en el interior de COPAZ, donde el Gobierno introdujo propuestas que no satisfacían las demandas del FMLN. El tema agrario se convirtió desde entonces en uno de los focos de tensión, si no el más importante, que ha vulnerado el cumplimiento de los acuerdos y amenazado con poner marcha atrás en los otros aspectos del proceso.

Las deficiencias del programa de tierras fueron subsanadas por la oportuna acción de ONUSAL que elaboró una propuesta para la transferencia de tierras, presentada en octubre de 1992, tanto al GOES como al FMLN, y aprobada por ambos en los términos presentados por ONUSAL.<sup>161</sup> La propuesta identificaba un total de 47.500 beneficiarios, entre los cuales se contaban 7.500 ex-combatientes del FMLN y 15 de la FAES, así como unos 25.000 tenedores de tierras en las antiguas zonas de conflicto. El programa de transferencia se debía ejecutar en un proceso de tres fases, la primera de octubre de 1992 a enero de 1993 iba a beneficiar a unos 15.400 ex-combatientes del FMLN; la segunda de febrero a abril de 1993 beneficiaría a unos 4.000 del FMLN

---

161. "Propuesta de un programa para la transferencia de tierras", *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, Consejo de Seguridad, Distribución General, S/25812/Ad.1, 24 de mayo de 1993, Anexo 1.

y la FAES distribuidos en partes iguales y, finalmente, en la tercera fase, que se iniciaría después de completada la segunda, se asignarían tierras a los 28.100 beneficiarios restantes. Si los propietarios de las tierras afectadas se negaban a venderlas, había que buscar otras tierras. Pero también el Gobierno se comprometía a no desalojar a los tenedores de las tierras que ocupaban de conformidad con los acuerdos. El cumplimiento de los términos del acuerdo sobre tierras requería del establecimiento de una coordinación como autoridad ejecutiva y encargada de dirigir en forma articulada las acciones de todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en todo lo relacionado a la puesta en marcha del programa. Se establecía un Comité de Supervisión y Seguimiento, con representantes del Gobierno, del FMLN y COPAZ. La ONUSAL participaba en dicho comité como organismo verificador y para prestar asesoría.

La iniciativa de Naciones Unidas quitó las trabas iniciales del proceso, pero no levantó una serie de obstáculos que demoraron posteriormente la implementación de las acciones y que obligaron a nuevas negociaciones. Un año después de la aprobación de la propuesta, no se había escriturado ninguna propiedad y dos años después apenas se había concluido con el 38% de las transferencias, de acuerdo con cifras de ONUSAL se había beneficiado a 9.900 ex-combatientes del FMLN y 3.300 desmovilizados del Ejército. El obstáculo más importante fue la falta de fondos para ejecutar las compras de tierras necesarias. La demora dio origen a un periodo de tirantez entre las partes firmantes del acuerdo, que se acusaban mutuamente de provocar retrasos en el proceso. Sin embargo, otros problemas importantes en la transferencia de tierras hasta diciembre de 1994 han sido: la dificultad para determinar la cantidad de propiedades que exceden las 245 hectáreas; desconfianza entre las partes generadas por el temor a que el adversario obtuviera ganancias políticas con el reparto de tierras; mala calidad del suelo de muchas tierras que están en oferta; problemas de registro y trabas en el proceso de escrituración; deficiencias en los sistemas de medición por parte del Banco de Tierras;

desacuerdos en relación con el número de beneficiarios de los tres grupos; lentitud burocrática de las organizaciones involucradas.

Las acciones que han sido interpuestas para acelerar el cumplimiento tales como planes de agilización, recalendarizaciones y acuerdos para superar las trabas organizacionales, han permitido solventar la falta de entendimiento pero todavía en diciembre de 1994 persistían dificultades derivadas de la falta de financiamiento y de los desacuerdos entre el Gobierno y el FMLN derivados del lugar que ocupa el tema de la tierra dentro de la correlación política entre ambas fuerzas.

#### LA ÚLTIMA FASE DEL PROCESO Y EL HORIZONTE DE LA PAZ

El 30 de abril de 1995 figura como una fecha clave en el calendario de la pacificación de El Salvador. Ese día vencía el mandato de ONUSAL como misión verificadora de los acuerdos entre el Gobierno y el FMLN. No obstante, cuando los funcionarios del organismo mundial preparaban su mensaje para enviarlo de regreso a sus países de origen, o bien de destino de nuevas misiones, pensarían que su presencia en el país sirvió para que muchas cosas cambiaran. Pero muchas otras no cambiaron, otras dejaron de cambiar y otras tantas no cambiaron como se debiera.

En efecto, tres años después de la firma de los Acuerdos de Paz, el futuro de El Salvador se debate entre una tímida esperanza y una creciente incertidumbre. La guerra se acabó pero la pobreza ha ocupado su lugar. Más bien, la pobreza muestra hoy día en su desnudez, el dramatismo que antes se le concedía a la violencia. Esa es la guerra que la misión de la comunidad mundial no pudo ayudar a resolver. El sistema judicial no le ofrece la confianza suficiente a la ciudadanía, ni

a los observadores externos. La nueva Policía Nacional Civil ha reemplazado a la antigua policía nacional en las calles, pero también en el registro de las denuncias por violaciones que aunque menores, preocupantes.

En 1995 el país es distinto, y es muy probable que la guerra de los ochenta ya no retorne. De acuerdo con diversos análisis locales se puede afirmar que el país había comenzado a cambiar desde antes de los acuerdos y porque el país había cambiado se firmaron los acuerdos de paz. La firma de la paz también fue, en sentido estricto, un acontecimiento que desatoró los mecanismos de relación política en beneficio de un nuevo proceso de cambios. Pero para que la paz se integrara funcionalmente a los cambios sociopolíticos, era necesaria la presencia de ONUSAL y de los programas de apoyo suministrado por diversos gobiernos y organismos internacionales.

Desde el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, las partes, Gobierno y FMLN, se comprometieron a desarrollar todas las acciones para garantizar su cumplimiento. También se crearon mecanismos formales que junto a esa voluntad y la vigilancia internacional, han permitido que los compromisos fueran respetados y, aunque con retrasos, cumplidos en su mayor parte.

El punto mejor resguardado es el acuerdo de cese al fuego. Desde su entrada en vigencia, no ha habido una sola ruptura del armisticio. Aunque en determinados momentos ha aparecido el espectro del conflicto militar, la paz se ha impuesto en el sentido limitado del término como ausencia de enfrentamiento armado entre los bandos militares en pugna.

Sin embargo, el silenciamiento de las balas no condensa la finalización del profundo antagonismo social y político que originó la guerra. Por eso, si bien la paz es funcional al cambio sociopolítico, estructuralmente los mecanismos y transformaciones que la acompañan requieren otros niveles de profundización y de acción. Así por ejemplo, nuevos rasgos de una tendencia hacia la concentración de poder en el sistema político, evidencian que las raíces del conflicto no estaban en los fusiles mismos. Mientras se firmaba la paz, los principales grupos económicos del partido en el gobierno se disputaban los



bancos, la comercialización del café y otros activos del Estado que han sido privatizados paralelamente a la implementación de las medidas acordadas dentro del pacto de paz. Miles de campesinos, entre ellos los ex-combatientes de ambos bandos, no ven la hora de la entrega de tierras, los salarios no permiten, por ejemplo, a un empleado estatal alimentar mínimamente a su familia. En el país prevalece un sistema de exclusión social que afecta a los grupos que tradicionalmente han sufrido esa desigualdad.

Si bien el poder de los militares fue disminuido un poco, la desmilitarización de la sociedad es una meta que todavía no ha sido alcanzada con la plenitud que exige la prevención de un nuevo conflicto armado. Por otro lado, los acuerdos contienen una serie de disposiciones que señalan la supeditación de los militares a estructuras civiles que deben garantizar la seguridad de los ciudadanos, el respeto de los derechos humanos y la independencia del poder civil respecto del poder militar. Sin embargo, sectores militares y del gobierno han admitido y tolerado la permanencia de estructuras y de individuos que interfieren en la consolidación de la reconciliación y la democracia.

En la medida en que ese acuerdo no sea respetado en forma satisfactoria, se propiciarán condiciones para la potencial reactivación de mecanismos de represión en contra de los sectores populares. Del mismo modo, se mantendrían intactas las estructuras de violación de los derechos humanos.

Las fallas del sistema judicial, por su lado, dejan al descubierto que la institucionalización de un verdadero estado de derecho necesita superar muchas trabas. La principal de ellas, señalada por ONUSAL a finales de octubre, era la corrupción de los jueces y otros funcionarios de la administración judicial. No puede haber una superación de las viejas estructuras de la violencia y del terror, si no se transforman las instituciones encargadas de administrar la justicia y de garantizarle a la población la protección de la ley.

Quedan otros aspectos pendientes que tornan la situación más compleja. Por ejemplo, la demora en la transferencia de

tierras revive los peligros de la conflictividad agraria. Entre el Gobierno y el FMLN se responsabilizan mutuamente de esa demora que, en realidad, no obedece sólo a la falta de voluntad de las partes, sino a la falta de recursos financieros para la adquisición de las fincas que se deben distribuir. Al menos ambas partes habían acordado emprender una misión internacional conjunta para recaudar recursos. Pero el problema es mucho más complejo y pone en juego la credibilidad entre las partes.

La reincorporación de los ex-combatientes de ambos bandos a la actividad productiva y a la vida civil también adolece de grandes retrasos. Ambos grupos cuentan con estructuras de organización post bélica con una fuerte capacidad de movilización. Los ex-miembros de la Fuerza Armada, hombres acostumbrados a las armas, se han organizado en una asociación de ex-combatientes para defender lo que se les prometió. Las tomas de edificios públicos, captura de rehenes y enfrentamientos con la policía realizados por los desmovilizados del ejército en setiembre de 1984 y a principios de 1995, permiten medir la explosividad de la frustración entre la población de guerra.

Los documentos firmados el 16 de enero de 1992 en Chapultepec constituyen una unidad de acuerdos interconectados. Como bien señalaba un analista salvadoreño "Se puede creer que no importa cumplir con la transferencia de tierras, que se puede escamotear el contenido concertador de los planes económicos del Foro Económico Social y dejarlo sólo reducido al Consejo Tripartito para asuntos laborales, y que se puede seguir aguando la transformación del sistema de justicia. Pero no se puede".<sup>162</sup> En esa interrelación, la paz necesita que todas las piezas funcionen. El país no puede darse el lujo de que falle una de ellas. Porque el incumplimiento no entraña solamente falta de compromiso, sino una frustración que tarde o temprano encenderá nuevamente la conflictividad y la amenaza del retorno de las armas.

---

162. Juan Hernández Pico, *op. cit.*,, pág. 34.

Pero las posibilidades de ejecutar lo que fue acordado por los negociadores no dependía exclusivamente de la voluntad de las partes y de los servicios de mediación y verificación externos. El cumplimiento de los acuerdos ha tenido como telón de fondo dificultades estructurales para proporcionar asistencia humanitaria, medios de trabajo y seguridad personal, a los grupos que aceptaran voluntariamente abandonar sus armas para incorporarse a la vida productiva en el país. Por otra parte, subyacen a esas mismas dificultades las deficiencias estructurales que impiden mejorar los niveles de vida de la población pauperizada por la crisis y el conflicto bélico, y para introducir reformas sustentables en los desiguales patrones de distribución de la riqueza.

Los acuerdos de paz terminaron siendo asumidos en algunos momentos como compromisos diferibles, es decir como un referente al cual las partes se acercaban o se distanciaban de acuerdo a un cálculo racional de pérdidas o ganancias individuales, lo que hizo necesario que se introdujeran procedimientos para llamar a cuentas a cada una de las partes en relación con sus compromisos.

Finalmente, es posible pensar que en un marco general donde los cambios abrigan tanto esperanza como desconcierto, las opciones para generar un ambiente institucional, económico, político y mental de paz, continúan abiertas. Viejos y nuevos conflictos se entremezclan porque la historia no reconoce sucesiones de etapas impuestas por la racionalidad convencional. Por eso también los conceptos deben revigorizarse con las nuevas realidades empíricas y también los métodos de acción deben simplificarse y flexibilizarse para ser empleados como instrumentos efectivos de la acción institucional y social en este campo.

La transformación de la conflictividad en El Salvador constituye una pieza fundamental de la transición en el sistema de seguridad regional y mundial. Desde el punto de vista operacional, la misión de Naciones Unidas resultó exitosa en vista de la complejidad del proceso. Sin embargo, la verdadera dimensión del cambio introducido por la misión de paz,

sólo podrá ser medida cuando en ese país el proceso sociopolítico se conduzca sin la presencia disuasiva de un organismo interventor.

## INDICE

INTRODUCCIÓN	7
DE LA AGENDA PARA LA PAZ A LA TRANSICIÓN DEL CONFLICTO EN CENTROAMÉRICA	17
Nueva dimensión institucional de la seguridad global	17
Una agenda para la paz ¿Nuevo pensamiento sobre seguridad?	19
Seguridad y desarrollo: El dilema de la reforma y el sistema económico de la ONU	27
Transición de la seguridad en Centroamérica y nuevas agendas de conflicto	31
La dimensión institucional y política y el futuro de la paz en Centroamérica	42
EL DIFÍCIL OFICIO DE ACABAR UNA GUERRA: MECÁNICA DE PAZ Y REARME EN NICARAGUA	49

Guerra, política y acuerdos de desmovilización	49
Tierras y fusiles: los Polos de Desarrollo y la chispa del conflicto en el agro	78
Recontras y Recompas: El círculo vicioso del rearme y la negociación	87
Los hilos de la mecánica de paz y sus resultados	119
ONUSAL Y LA INGENIERÍA DE PAZ EN EL SALVADOR	125
Política internacional, guerra y proceso sociopolítico en El Salvador	125
Mecanismos operativos del proceso de paz en El Salvador	133
Los acuerdos de paz: Contenido, cumplimiento y resultados	140
Reformas institucionales para la paz y transformación de la conflictividad	158
La última fase del proceso y el horizonte de la paz	180
INDICE	187

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de mayo de 1995  
en los Talleres Gráficos de  
**EDITORAMA, S.A.**  
Tel.: 255-0202 - Apdo. 2171-1002  
San José, Costa Rica