

INTRODUCCIÓN

El fin de la década de los 80 trajo consigo una serie de importantes transformaciones y cambios en la política mundial gracias a los procesos de democratización o de retorno a la democracia que se presentaron en los escenarios europeos y latinoamericanos. En efecto, la caída de la Unión Soviética y por ende de los regímenes comunistas establecidos en los Estados de Europa del Este, el declive de los regímenes militares y dictatoriales que ocupaban los gobiernos latinoamericanos y la finalización de guerras civiles y conflictos armados internos, fueron un reflejo evidente de ello.

En el caso latinoamericano especialmente, las transformaciones acontecidas, se tratara ya de un cambio institucional y el establecimiento de sistemas democráticos o del restablecimiento de los mismos, dieron paso a un fenómeno conocido como *procesos transicionales* en los cuáles la construcción de los escenarios democráticos estaba basada en la superación de situaciones de violencia generalizada y en el logro de acuerdos políticos y sociales, lo que implicaba en la mayoría de los casos una reconciliación entre las partes en conflicto.

Si bien estas nuevas etapas de concertación política y consecución de acuerdos fueron en la mayoría de los casos de iniciativa interna (por parte de alguno de los actores en conflicto o por parte de otros miembros de la sociedad), es innegable que la presión de factores y agentes internacionales jugó un papel primordial a la hora de incentivar el inicio de estos procesos. De igual manera, algunos de estos actores externos cumplieron un rol determinante durante el desarrollo de los mismos, en tanto pudieron participar activamente en ellos.

Tal es el caso de los eventos ocurridos en El Salvador entre 1984 y 1999, periodo en el cual se produjo una doble transformación en el orden social y político del país a través de un exitoso proceso transicional que estuvo acompañado por la intervención directa de agentes internacionales. En primer lugar, este proceso permitió la transición de un régimen militarista y claramente autoritario establecido en 1931, hacia uno democrático e incluyente acorde con los principios del Estado de Derecho. Por otro lado, se puso fin a una violenta guerra civil que había vivido el país entre 1980 y 1992, producto de factores políticos, socioeconómicos y externos.

La singularidad de estos hechos nos lleva entonces a preguntarnos acerca de la participación de terceros actores, en este caso de actores internacionales, y del rol que cumplen dentro de los procesos internos de los Estados. Más específicamente para el caso estudiado en este trabajo de grado, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál fue el papel de la comunidad internacional en el proceso transicional salvadoreño entre los años 1984 y 1999?

De esta manera, el propósito último de esta monografía se constituye precisamente en determinar el papel desempeñado por la comunidad internacional dentro del proceso transicional de El Salvador entre los años 1984 y 1999.

Para efectos de esta investigación se entenderá como comunidad internacional a los actores que más influencia tuvieron en este proceso, en el periodo comprendido entre 1984 y 1999; estos son: el Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) junto con el Grupo de Apoyo a Contadora¹ (o grupo de Lima) y la Organización de las Naciones Unidas, mediante la figura del Secretario General, de su delegado, de la Misión Observadora y de los Países Amigos (España, Venezuela, Colombia y México). Asimismo, se consideró tomar este periodo de tiempo debido a que desde el año 1984 se puede constatar tres hechos: un cambio concreto en las prácticas democráticas del país (se realizan las primeras elecciones abiertas, libres y competitivas), el establecimiento de los primeros contactos serios de diálogo entre el gobierno y las guerrillas salvadoreñas reunidas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el surgimiento de las iniciativas del Grupo Contadora. Si bien la participación directa de los actores internacionales culminó en 1996, los alcances de sus acciones se mantuvieron en el tiempo y para el año 1999 los efectos producidos eran mucho más visibles.

Con el fin de responder a la pregunta de investigación anteriormente enunciada se formuló la siguiente hipótesis: *La comunidad internacional jugó un papel determinante en cada una de las etapas del proceso transicional salvadoreño entre 1984 y 1999, debido a la influencia directa*

¹ Con la unión del Grupo de Contadora y el Grupo de Lima en 1986 quedó conformado el Grupo de los 8, que más tarde cambiaría su nombre por el de Grupo de Río (al cual se adhirieron Bolivia, Ecuador, Chile, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Belice y el CARICOM). Comparar Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA. “El Grupo de Río”. Documento electrónico.

e indirecta que tuvieron sus acciones dentro del medio político interno. Así, la presión externa ejercida, la integración de temas críticos a la negociación, el diseño y la presentación de propuestas y acuerdos y la verificación de los mismos, fueron tareas realizadas por la comunidad internacional que hicieron determinante su papel en este proceso.

La comprobación de esta hipótesis se llevará a cabo a través de la lectura y el análisis de ciertos datos y hechos documentados únicamente en fuentes secundarias, como libros, revistas especializadas, documentos institucionales y demás estudios realizados sobre el proceso transicional ocurrido en El Salvador entre 1984 y 1999 y la participación de los actores internacionales anteriormente delimitados. De esta manera, la presente investigación tiene un carácter explicativo en tanto pretende -a través del análisis de estos hechos- identificar el rol cumplido por los agentes externos y entender cómo se produjo su participación en los procesos internos del país.

Para poder dar una explicación a este fenómeno, se tomó la teoría del linkage, propuesta por James N. Rosenau, la cual establece la existencia de un vínculo entre el sistema internacional y los sistemas políticos internos, vínculo que a su vez permite una interacción e influencia mutua entre los mismos. Esta interacción justifica entonces las intervenciones de los actores internacionales en los procesos estatales internos.

La investigación desarrollada en esta monografía es importante desde varios enfoques. En primer lugar, resulta relevante observar las conclusiones obtenidas desde el contexto de los diferentes conflictos internos (incluido el colombiano) y los procesos de transición, en tanto el éxito de la participación de la comunidad internacional en el caso salvadoreño proporcionó una serie de referencias acerca de buenas prácticas y lecciones aprendidas a la hora de iniciar un proceso de negociación y alcanzar una solución a este tipo de conflictos. Si bien es evidente que todos los casos de conflicto interno son diferentes² y que debido a estas diferencias no se pueden aplicar al pié de la letra las acciones emprendidas en el caso salvadoreño dentro de los otros casos, si es posible

² Existen diferencias marcadas entre los diversos conflictos internos y por ende en sus formas de resolución, debido a varios factores: las causas de los conflictos, su duración e intensidad, la naturaleza de los actores involucrados, la situación interna, los diferentes contextos y coyunturas internacionales, entre otros. Comparar Arcila, Olga. "Naturaleza y causas de los conflictos". Cátedra Crisis, Conflicto y Negociación, Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá, I semestre de 2004. Notas de clase.

examinar las variables, los parámetros, los aciertos y los errores presentados en el primero para que sirvan de guía en los demás.

Por otro lado, el problema investigado en este proyecto resulta útil para el estudio de las Relaciones Internacionales en tanto pretende entender las interacciones entre los factores internacionales y los sucesos internos de los Estados y la influencia permanente y creciente que tienen los unos sobre los otros.

El presente estudio se divide en tres capítulos. En el primero se describirán los mecanismos utilizados por terceros actores a la hora de hallar soluciones pacíficas a los conflictos internos en los cuales intervienen. En el segundo se evaluará el concepto de proceso transicional, desarrollando cada uno de sus componentes y contextualizándolo en el caso de El Salvador. En el tercero se examinará cómo se presentó la participación de los agentes internacionales más influyentes en el proceso transicional salvadoreño, en cada una de sus etapas. Finalmente en una cuarta parte se presentarán las conclusiones obtenidas en la monografía, las cuales recogen las respuestas a la pregunta de investigación formulada.

1. MECANISMOS DE PRESENCIA E INTERVENCIÓN DE AGENTES INTERNACIONALES EN LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS INTERNOS

El presente capítulo aborda el tema de los mecanismos utilizados por terceros actores (en este caso, agentes internacionales) para contribuir a hallar soluciones pacíficas a los conflictos internos en los cuales intervienen. En primer lugar se explicará el por qué y el para qué de estas intervenciones, señalando su importancia y sus alcances en la resolución de conflictos internos, para luego realizar una descripción de estas modalidades de participación.

1.1 ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES INTERNACIONALES EN LA RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS INTERNOS?

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo una serie de cambios en el comportamiento de los Estados en lo que respecta al manejo de los conflictos. Las atrocidades de la guerra reflejadas en las considerables pérdidas humanas y económicas generaron una preocupación creciente en la comunidad internacional, hecho que se manifestó en el establecimiento de unos principios y objetivos rectores³ que fueron materializados en la Carta de las Naciones Unidas.

De la misma forma, el origen y desarrollo de instituciones y organismos internacionales, de carácter gubernamental o no gubernamental y de la legislación internacional en la segunda mitad del siglo XX, permitieron el surgimiento de nuevas prácticas y mecanismos de intervención destinados a la resolución de conflictos por medios pacíficos y el mantenimiento de la paz.⁴

³ Dentro de estos objetivos y principios rectores se encuentran: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo de relaciones de amistad entre las naciones y de una cooperación internacional en la solución de problemas comunes, el arreglo de las controversias por medios pacíficos y abstenerse a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. Comparar Organización de las Naciones Unidas – ONU. “Carta de las Naciones Unidas”, 1945. Documento Electrónico.

⁴ Comparar también Ramírez, Socorro. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*, 2004. p. 23 y Rasmussen, Lewis. “Peacemaking in the Twenty-First Century. New Rules, New Roles, New

Si bien en un principio, la diplomacia y el derecho internacional hicieron uso de estos mecanismos para tratar de evitar y ayudar a resolver conflictos interestatales, la aparición y la multiplicación de conflictos de carácter interno (como el caso salvadoreño, estudiado en esta monografía) durante las últimas décadas hicieron indispensable la utilización de estas mismas herramientas para ser aplicadas en el campo de los conflictos internos.

Es necesario aclarar que estas formas de intervención comprenden diversos alcances y responden a múltiples propósitos: en la mayor parte de los casos intentan preservar la paz y la seguridad internacional evitando el inicio y el arraigamiento de los conflictos; en el caso en el que el conflicto ya haya iniciado, las intervenciones buscarán hallar salidas pacíficas para lograr el fin de los enfrentamientos. Por otro lado, algunas formas de intervención están destinadas a garantizar y verificar el cumplimiento de compromisos y acuerdos eventualmente pactados entre las partes en conflicto, lo cual se relaciona directamente con la efectividad del proceso transicional vivido por el país. Finalmente, sin importar cual sea la naturaleza o el tipo de intervención que se produzca, estas acciones y esfuerzos siempre estarán destinados a proteger a la población civil, la más afectada por los flagelos de la guerra.

Encontramos entonces que de acuerdo al tipo de conflicto que pretenda asistir, a los intereses de los actores en conflicto o a la gravedad de la situación enfrentada, el grado de intervención de la comunidad internacional le permitirá llevar a cabo diversas acciones con el fin de dinamizar, articular y garantizar no sólo el momento de concertación inicial, sino también el desarrollo y conclusión de todo el proceso.

La búsqueda y la puesta en marcha de estas herramientas de intervención por parte de terceros actores, en este caso de actores internacionales, se facilita gracias a varias razones: en primer lugar, es preciso señalar que la comunidad internacional se manifiesta de manera indirecta en los conflictos al ejercer como agente de presión con el fin de exhortar a las partes a encontrar salidas negociadas. En segundo lugar, los agentes internacionales son un reflejo de neutralidad a la hora de involucrarse en la resolución pacífica de conflictos internos; éste hecho es capaz de generar la confianza necesaria

Actors". En *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, 2003. pp. 23 – 45. Traducción libre del autor.

entre las partes en conflicto a la hora de emprender los acercamientos y los diálogos posteriores⁵. Por otro lado, los actores externos pueden proponer fórmulas intermedias de acuerdos en el caso en el que las negociaciones se encuentren en puntos muertos y de difícil salida (esto en lo que respecta a temas críticos de negociación). Finalmente, dependiendo del tipo de intervención, las decisiones y disposiciones que los terceros actores llegaran a tomar, pueden generar una sensación de obligatoriedad entre las partes a la hora de cumplir los acuerdos.

Sumadas a estas razones, la intervención de terceros actores en la solución pacífica de conflictos se hace factible y deseable debido a los bajos costos (humanos y económicos) que implican para las partes y a la flexibilidad que presentan los mecanismos de intervención (los cuales yacen en la participación voluntaria de terceros agentes y en que las decisiones de los mismos respecto al conflicto, son de carácter no coercitivo).

Dependiendo de las variables en las cuales resida el conflicto y de las características que se presenten en el momento de las negociaciones, la implementación de estas herramientas de intervención puede hacerse de forma independiente y en momentos y etapas diferentes o pueden ejecutarse en forma de un proceso consecutivo, tal como sucedió en el caso del conflicto salvadoreño, como se estudiará más adelante.

1.2 MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE ACTORES INTERNACIONALES EN LA RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS INTERNOS

Las herramientas y modalidades destinadas al arreglo pacífico de controversias que pueden implicar la participación de terceros actores, están incluidas principalmente en la carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas de 1945 y en la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, suscrita en 1907. De la misma forma, diversos tratados, actas y otros documentos firmados en el seno de la ONU y

⁵ A este respecto, la participación y las intervenciones de organismos multilaterales se hace aun más deseables debido a que se presentará una mayor imparcialidad en las posiciones tomadas.

otros organismos internacionales, como la OEA, señalan el carácter imperativo sobre el arreglo de controversias por medios pacíficos.

Por un lado, el artículo 2 de la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales menciona que “en caso de disenso grave o de conflicto, antes de apelar a las armas, los Estados Contratantes convienen en recurrir, en la medida en que las circunstancias lo permitan, a los buenos oficios o a la mediación de una o de varias naciones amigas”⁶.

En lo que respecta a las Naciones Unidas, el capítulo VI de la Carta constitutiva, destinado a tratar el tema del arreglo pacífico de controversias establece que:

Las partes en controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.⁷

Cabe recordar que el rol cumplido por la ONU a nivel internacional ha evolucionado a través de los años debido a las transformaciones que se han producido en el contexto mundial. El surgimiento y multiplicación de conflictos internos, por ejemplo, han obligado a la ONU a adaptar su forma de participación y a ampliar sus labores en estos nuevos desafíos.

Si durante la Guerra Fría, las misiones de mantenimiento de la paz cumplían tareas como vigilar el cese al fuego y garantizar el retiro de tropas, y estaban destinadas a supervisar conflictos interestatales, desde mediados de los años 80 las misiones de la ONU no sólo incluyen estas tareas, sino que también abarcan operaciones de establecimiento y consolidación de la paz en situaciones de conflicto intraestatal, a través de diversas labores: elaboración de acuerdos de paz, desmovilización de actores armados, reconstrucción de la democracia, observación de procesos electorales en situaciones post-conflicto, verificación de compromisos pactados, etc.

Ante toda esta gran diversidad de modalidades de intervención destinadas a la resolución pacífica de los conflictos, es necesario hacer un repaso sobre las mismas con

⁶ Ver Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya. “Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales”, 1907. Documento electrónico.

⁷ Ver ONU. “Carta de las Naciones Unidas”. Documento electrónico.

el fin de conocer su naturaleza y sus formas de procedimiento y aplicación, en especial, en el ámbito de la participación de terceros actores en los conflictos internos.

1.2.1 Buenos oficios. Los buenos oficios se constituyen en una primera forma de intervención por parte de terceros actores a la hora de la resolver conflictos sean de carácter interno o internacional. Esta figura se puede dar de forma voluntaria por parte de un tercer actor o puede ser solicitada por las partes en conflicto.

La labor del agente que cumple con los buenos oficios está destinada a acercar a las partes en conflicto en la etapa del inicio de las negociaciones. De igual manera, en caso de que existan dificultades durante las negociaciones que conlleven al rompimiento de las mismas, la labor del agente que realiza los buenos oficios es la de volver a contactar a las partes para que éstas retomen la vía del dialogo. Según Laura Wills, el tercer actor cumple estos propósitos mediante la apertura de canales de comunicación entre los participantes del conflicto y la superación de malentendidos entre los mismos.⁸

Acerca de este mecanismo, Ramírez también destaca que si bien el agente internacional desempeña una función importante a la hora de acercar a los actores para que exista un primer contacto entre ellos, éste no participa de forma directa en las negociaciones que conllevarán a la resolución del conflicto.⁹

Los buenos oficios están contemplados en el Derecho internacional en el Título 2 de la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de la Haya, firmada en 1907. A nivel interamericano, el artículo 25 de la Carta constitutiva de la OEA señala la figura de los buenos oficios como una forma de solución pacífica de controversias.

1.2.2 Facilitación. La facilitación es otra de las herramientas empleadas por terceros actores para hacer más viable el inicio de los diálogos entre las partes de un conflicto. Para ello, el tercer actor busca crear una serie de condiciones, en especial de carácter logístico, que permitan favorecer el clima negociador y el inicio de los contactos y encuentros entre las partes en la etapa de pre-negociación.

⁸ Comparar Wills Otero, Laura. *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*, 2003. p.4

⁹ Comparar Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 25

De acuerdo con Laura Wills Otero, algunas de las tareas llevadas a cabo por el agente facilitador incluyen: “el desplazamiento o traslado de las personas a las zonas de encuentro, la elección de lugares adecuados y debidamente condicionados, la provisión de seguridad para proporcionar todas las garantías necesarias y la definición de un calendario y agenda de trabajo”¹⁰.

1.2.3 Mediación. La mediación se constituye en la forma de intervención más directa y explícita de terceros actores en la resolución pacífica de conflictos, cualquiera que sea su naturaleza.

Mientras que las dos herramientas anteriores no implicaban la participación directa de los terceros actores en el proceso y se ejecutaban generalmente en etapas de pre-negociación, la mediación supone un involucramiento directo del tercer agente en las negociaciones llevadas a cabo entre las partes.

La mediación es definida por Jacob Bercovitch como:

un proceso de manejo de conflictos, relacionado pero distinto a las negociaciones de las partes, en el cual éstas buscan la ayuda o aceptan una oferta de ayuda de un tercero (sea un individuo, una organización, un grupo o un Estado) para cambiar sus percepciones o comportamientos sin recurrir a la fuerza física o invocando la autoridad de la ley.¹¹

De la misma forma, Bercovitch señala siete características que identifican la mediación:

es una extensión y continuación del manejo pacífico del conflicto; implica la intervención de un tercero –individuo, grupo u organización- en un conflicto entre dos o más Estados u otros actores; es una forma de intervención no coercitiva, no violenta y no vinculante; el mediador es capaz de afectar, transformar, resolver, modificar o influenciar el conflicto; el mediador está llamado a aportar sus propias ideas, conocimientos, recursos e intereses; la mediación es una forma voluntaria de manejo de conflictos en la cual los actores involucrados pueden aceptar o rechazar la mediación o las propuestas de los mediadores; la mediación opera de manera ad hoc.¹²

En resumen, esta herramienta de intervención consiste en la participación de un tercero, requerido y escogido de común acuerdo por las partes en conflicto con el fin de someter la controversia a la búsqueda de un acuerdo definitivo.

¹⁰ Ver Wills. *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*. p.6

¹¹ Ver Bercovitch, Jacob. “Mediation in International Conflict. An overview of Theory, A Review of Practice”. En *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, 2003. p. 130. Traducción libre del autor.

¹² Ver Bercovitch. “Mediation in International Conflict. An overview of Theory, A Review of Practice”. pp. 127-128. Traducción libre del autor.

Para lograr estos objetivos, el mediador puede cumplir con varias labores: inicialmente puede ayudar a estructurar (o reestructurar) el proceso de negociación introduciendo reglas de procedimiento y de operación al mismo. De igual manera, el mediador puede sugerir o imponer (en tanto le sea posible) agendas con temas de discusión que considere críticos e importantes para la negociación. Finalmente, si así lo dispusieran las partes, el mediador puede tener la capacidad de elaborar y proponer fórmulas de solución y acuerdos para lograr la salida definitiva del conflicto. En algunos casos, estas decisiones y alternativas propuestas por el mediador pueden llegar a tener un carácter obligatorio, en tanto las partes hayan acordado esta posibilidad.

Al igual que los buenos oficios, la mediación está incluida en la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de la Haya, firmada en 1907.

1.2.4 Verificación. La verificación es un mecanismo de participación ejercida por actores ajenos al conflicto que se aplica cuando las partes han conseguido llegar a acuerdos o han concertado una serie de compromisos relativos a la finalización de la controversia en cuestión.

Este mecanismo pretende, a través de la vigilancia, el seguimiento y la evaluación de resultados y balances obtenidos, garantizar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos pactados entre las partes en la etapa final de las negociaciones.

Asimismo, el agente verificador puede formar parte de la implementación de medidas que contribuyan a alcanzar los compromisos asumidos, proveyendo al proceso de asistencia técnica y recursos económicos.¹³

Para evaluar el alcance, el cumplimiento y los resultados de los acuerdos pactados, el verificador puede realizar informes y balances detallados sobre los mismos, en los cuales se señalen los avances, los obstáculos o retrocesos en el proceso de implementación de los acuerdos.¹⁴ El alcance de estos informes es amplio en tanto

¹³ Comparar Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 28 y Wills. *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*. p.41

¹⁴ Comparar Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 28 y Wills. *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*. p.41

pueden llegar a convertirse en verdaderos instrumentos de presión para que las partes cumplan realmente con los compromisos acordados.¹⁵

1.2.5 Investigación. Consiste, como su nombre lo indica, en la realización de una serie de pesquisas e indagaciones sobre uno o varios hechos ocurridos durante el conflicto que merecen ser aclarados para complementar y fortalecer los procesos de paz luego de las negociaciones.

Esta labor es realizada por un grupo o comisión investigadora designada por las partes y “constituida con arreglo a un tratado”¹⁶, la cual estará encargada de esclarecer los hechos “sin llegar a establecer responsabilidades entre los involucrados”¹⁷.

Para el caso de los conflictos internos es preciso aclarar que en algunos casos, esta herramienta no está sujeta exclusivamente a agentes internacionales, sino que la comisión encargada de realizar las pesquisas también puede estar conformada por actores domésticos.

Generalmente, cuando se trata de un conflicto de carácter interno, estos grupos investigadores reciben el nombre de Comisiones de la Verdad, las cuales están encargadas de revisar los hechos alusivos a los abusos y crímenes contra los derechos humanos durante el conflicto, tal como ocurrió en el caso de El Salvador, como se examinará más adelante.

1.2.6 Arbitramento. Esta herramienta es utilizada por las partes en conflicto cuando desean llegar a un acuerdo definitivo para finalizar la controversia. En este caso, las partes designan de común acuerdo a una persona o tribunal (tercer actor neutro e imparcial) que será el encargado de dirimir la controversia y tomar una decisión concluyente (fallo o laudo arbitral) sobre el tema en cuestión. Este fallo tiene un carácter obligatorio, por lo que debe ser respetado, acogido y aplicado por las partes.

Es necesario aclarar que en el arbitramento las partes no tienen la posibilidad de iniciar discusiones o negociaciones para llegar a un acuerdo mutuo sobre el conflicto,

¹⁵ Comparar Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 28 y Wills. *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*. p.41

¹⁶ Ver Monroy Cabra, Marco. *Derecho Internacional Público*, 2002. p. 550.

¹⁷ Ver Brozsgnwnle, Ian. *Principles of International Law*, 1988. pp. 703-728. Citado por Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 24

sino que la persona o tribunal designado por ellas es el encargado de tomar la decisión, que generalmente favorece a una de las partes y va en detrimento de la otra.

En los conflictos internos, el arbitramento es una herramienta especialmente útil durante la etapa de verificación y ejecución de los acuerdos alcanzados por las partes debido a que existirá una competencia para poder sancionar un eventual incumplimiento.¹⁸

Tal como se observa, diversos y diferentes son los mecanismos con los que cuentan los actores internacionales a la hora de intervenir en la solución pacífica de conflictos internos. Sin embargo, esta intervención no se atañe únicamente a las etapas de pre-negociación, diálogos y establecimiento de acuerdos, sino que se amplía a las fases de verificación de los compromisos pactados, toda vez que esta prolongación de la participación de terceros actores internacionales es vital para la consolidación de la paz, para la transformación y reestructuración de la sociedad implicada en el conflicto y para la reconstrucción de espacios y prácticas democráticas en el país (hechos y situaciones que se constituyen indispensables para el desarrollo de los procesos transicionales, tal como se estudiará en la siguiente sección).

¹⁸ Comparar Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994 – 2003*. p. 27

2. EL CONCEPTO DE PROCESO TRANSICIONAL Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DE EL SALVADOR

Con el propósito de contextualizar y entender los hechos producidos en El Salvador durante las etapas de negociación y posconflicto, en los cuales se hizo evidente la participación de terceros actores internacionales (tal como se estudiará en la siguiente sección), el presente capítulo desarrolla el concepto de proceso transicional y evalúa cada uno de sus componentes y etapas. Así, en primer lugar se realizará un acercamiento a los significados, implicaciones y alcances del término, para luego realizar una revisión de cómo se desarrolló el proceso en el caso de El Salvador.

2.1 EL CONCEPTO DE PROCESO TRANSICIONAL

Explicar el concepto de *proceso transicional* no es una tarea fácil. Siendo un término poco conocido en el estudio de la ciencia política y las relaciones internacionales, su uso se ha hecho frecuente durante los últimos 30 años debido a las transformaciones y cambios en la política mundial, producto de los procesos de democratización o de retorno a la democracia que se presentaron en Europa y Latinoamérica¹⁹.

En efecto, la caída de diversos regímenes autoritarios en el mundo –producidas desde 1974- incluido el contexto latinoamericano, el establecimiento de procesos de paz en el marco centroamericano y el fin del enfrentamiento Este – Oeste a principios de los años 90, permitieron que en varios países, incluido El Salvador, se iniciaran un conjunto de estrategias y acciones tendientes a transformar los escenarios internos y a generar situaciones de transición de un estado de conflicto a una situación de paz y/o de un régimen autoritario a uno democrático.

¹⁹ El surgimiento de estos procesos coincide con lo que Samuel Huntington denomina la *tercera ola de democratización*. Huntington afirma que desde inicios del siglo XIX el mundo ha sido testigo de tres olas o procesos de democratización, las cuales son definidas como el conjunto de transiciones de un régimen no democrático a uno democrático, producidas durante un determinado periodo de tiempo: la primera entre 1828 y 1926, la segunda entre 1943 y 1962 y la tercera desde 1974 hasta hoy. Comparar Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, 1994. pp. 25-36.

En este contexto surge el concepto de proceso transicional, entendido en un primer momento por varios teóricos e investigadores²⁰ como un cambio de régimen político y el establecimiento de la democracia en un sistema autoritario. Sin embargo, con el advenimiento de diversos conflictos internos en los Estados y de su posterior resolución (basada en el logro de compromisos que permitieran abrir espacios democráticos y socialmente incluyentes), el término fue ampliado a los procesos de transformación de una sociedad en tiempos de guerra a una situación de paz.

Este último fue el caso específico de las sociedades centroamericanas en las cuales los procesos transicionales dieron paso a una serie de cambios institucionales y al establecimiento o restablecimiento de los sistemas democráticos, después de que los Estados superaran situaciones de violencia permanente y generalizada y de que las partes lograran establecer acuerdos con compromisos de reformas políticas y sociales.

Para tener un referente más exacto sobre los procesos transicionales, se tomará la definición proporcionada por los académicos colombianos Rodrigo Uprimny y María P. Saffón, los cuales los reseñan como “aquellos procesos sufridos por una sociedad entera, a través de los cuales el orden social y político que la estructuraba resulta transformado de manera radical –ya por el paso de una dictadura a una democracia, o por la finalización de la guerra y el establecimiento de un orden pacífico”²¹.

Esta concepción es similar a la establecida por la investigadora Anna Jarstad, que utiliza el término “transiciones de la guerra a la democracia”, en las cuales existe una interacción entre dos procesos paralelos y relacionados: democratización y construcción de la paz.²² El propósito de estas transiciones es el establecimiento de la paz y la democracia en sociedades que han vivido conflictos internos.

De estas definiciones pueden inferirse dos componentes básicos y generales que ayudarán a entender el término de proceso transicional y facilitar su aplicación en el

²⁰ Para la época (mediados de los años 70), dice Huntington, se emprendieron estudios y teorizaciones acerca de los fenómenos de democratización, sus condiciones, los procesos a través de los cuales se producían y sobre las cuestiones que surgían alrededor de la consolidación de los espacios democráticos. Comparar Huntington. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. p. 37

²¹ Ver Uprimny, Rodrigo y Saffón María P. “Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial”. En *Justicia Transicional: Teoría y Praxis*, 2006. p. 352.

²² Comparar Jarstad, Anna. “Dilemmas of war-to-democracy transitions: theories and concepts”. En *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, 2008. Pp. 17-21. Traducción libre del autor

caso de El Salvador. En primer lugar, una transformación o cambio del régimen político (paso de una dictadura a una democracia), que puede ser estudiado como un *proceso de democratización*; y en segundo lugar, un cambio en la situación interna del Estado (finalización de la guerra y establecimiento de un orden pacífico), entendido como un *proceso de construcción de la paz*.

2.1.1 Proceso de democratización. Como se explicó anteriormente, los procesos transicionales fueron tomados exclusivamente, en un principio, como una serie de transformaciones radicales del sistema político establecido al interior de un Estado, en las cuales se reemplaza un régimen autoritario por uno de carácter y condiciones democráticas. Por esta razón el concepto de proceso transicional está frecuentemente identificado como un proceso de democratización.

En términos simples un proceso de democratización implica tres acontecimientos definidos: el fin de un régimen autoritario, el establecimiento de un régimen democrático y la consolidación del mismo.²³ Sin embargo, al hacer un análisis más profundo de la democratización surgen una serie de cuestiones acerca de cómo se produce la transformación del régimen (condiciones y etapas por las cuales atraviesa) y cuáles son los factores para calificar y evaluar la totalidad del proceso.

Frente a estos interrogantes no existe entre los teóricos un consenso sobre una delimitación concreta de lo que deba incluir el proceso o de cómo se debe producir. Del mismo modo, diversos son los enfoques que se tienen acerca del concepto de democracia y del ejercicio de la misma. Aun así, la mayoría de teóricos coinciden en algunos puntos comunes.

En primer lugar, existe la afirmación de que la democratización es un proceso complejo que se desarrolla a largo plazo en tanto que está influenciado por diversos factores y dimensiones.

Por otro lado, sea cual sea la causa que desencadene el proceso de democratización, los expertos señalan que en el caso de los conflictos internos, éste puede ser promovido en medio de 3 escenarios: por la derrota total del régimen a manos de una oposición fuerte, por iniciativa de los reformadores y detentadores del poder en

²³ Comparar Huntington. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. P. 45

el régimen inicial (autoritario) y/o por el resultado de acciones conjuntas entre el gobierno y los grupos de oposición (generalmente negociaciones que conlleven a la transformación del sistema estatal).²⁴

En lo que respecta a las etapas que debe atravesar el proceso de construcción democrática, a pesar de no existir un consenso pleno, existe una tendencia a delimitarlo. Teniendo en cuenta que el objetivo final del proceso es el de transformar por completo el régimen político de un Estado mediante la introducción, aplicación y afianzamiento de condiciones y principios democráticos, diversos análisis²⁵ han establecido que existen una serie de fases en las que se deben producir los cambios necesarios; éstas son: liberalización, transición, democratización y consolidación.

Si bien estos análisis delimitan el proceso democratizador en etapas relativamente continuas y secuenciales, la práctica ha demostrado que no siempre se produce un desarrollo lineal y progresivo en el tiempo. En muchos casos, el proceso no concluye en la consolidación de un régimen democrático, sino que solamente se implementan políticas de liberalización a medias, manteniendo varias restricciones.

Por otro lado, en casos en que el proceso esté en un estado más avanzado, éste puede ser interrumpido por los mismos reformadores o por otros grupos (facciones militares, elites políticas) que no están dispuestos a perder el control del gobierno. No obstante, varios casos de democratización se han mostrado exitosos (incluido el de El Salvador, como se estudiará más adelante) en la medida en que han implementado un proceso continuo, como el descrito enseguida.

Un proceso de democratización puede iniciar entonces con la introducción de un conjunto de cambios en el sistema que tiendan a “redefinir y ampliar”²⁶ los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. En esta primera etapa, conocida como *liberalización*,

²⁴ Comparar Huntington. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. P. 111; Beristain, Carlos. “Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico”. En *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, 2006. p. 22 y López Martínez, Mario. “Transición Política”. En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Vol. II, 2004, p 1117.

²⁵ Diversos autores han estudiado el fenómeno de la democratización con el fin de crear un marco teórico al respecto. Entre los estudios más destacados se encuentran los de Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 1988 y Juan Linz y Alfred Stepan en *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. 1996

²⁶ Ver O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, 1988. p. 20.

el régimen autoritario “flexibiliza su carácter represivo y excluyente”²⁷ mediante la introducción de ciertas medidas tales como la disminución de la censura, la apertura de espacios para la organización social y colectiva (asociaciones, movimientos, sindicatos), el establecimiento de ciertas garantías jurídicas (hábeas corpus, debido proceso), la liberación de prisioneros políticos, el regreso de exiliados y en cierto grado, una cierta tolerancia hacia la oposición política.²⁸

Sin embargo, las experiencias en varios Estados han demostrado que si bien la fase de la liberalización no implica una apertura completa del régimen, sí supone un punto de quiebre con respecto a las prácticas políticas de la sociedad y la institucionalización de las mismas y en dado caso puede inducir a un proceso de desintegración del régimen autoritario.

De acuerdo con los resultados producidos por las medidas de liberalización o con las disposiciones del régimen, se da inicio a una segunda etapa, la *transición* a la democracia, en la cual se produce el “traspaso entre el poder militar y el poder civil”²⁹. En esta fase, el gobierno autoritario inicia un proceso de desmonte del sistema político vigente mediante la modificación de sus propias reglas, con el fin de crear condiciones básicas para el establecimiento de un nuevo tipo de régimen.

Como consecuencia de este desmonte y construcción del sistema, la etapa de la transición está marcada por la negociación de las reglas de juego que se aplicarán en el nuevo escenario político (establecimiento de condiciones y actores que participaran en él). Por ello, Azpuru señala que de acuerdo con estas condiciones, la etapa de transición puede suscitar procedimientos políticos que legitimen las transformaciones del sistema, tales como elecciones para investir un nuevo gobierno o una Asamblea Constituyente.³⁰

Cuando las condiciones del nuevo régimen han sido establecidas, se da inicio a una tercera etapa, la *democratización*, en la cual las reglas y procedimientos del nuevo

²⁷ Ver López Martínez. “Transición Política”. p 1117

²⁸ Comparar Azpuru, Dinorah. “Marco Teórico y Metodológico”. En *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, 2007 p. 10.; O’Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, 1988. p. 20; y Linz, Juan y Stepan, Alfred. “Democracy and Its Arenas”. En *Problems of Democratic Transition and consolidation*, 1996. p. 3. Traducción libre del autor.

²⁹ Ver Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p.10.

³⁰ Comparar Azpuru, “Marco Teórico y Metodológico”. p.11.

régimen son aplicados con el fin de institucionalizar el sistema político. Por ello, para O'Donnell y Schmitter, la etapa de democratización debe incluir dos mecanismos: en primer lugar, la aplicación de las nuevas normas y procedimientos, establecidos en el periodo de transición, y la ampliación de éstas a individuos y sectores que no gozaban de estas garantías en el régimen anterior.³¹

Es en esta etapa en la que las prácticas políticas y el ejercicio del poder comienzan a constituirse como realmente democráticas. La participación y la competencia política se amplían y por lo tanto las elecciones se convierten en procesos regulares y permanentes. Por ello, Linz y Stepan señalan que la democratización requiere de una competencia abierta sobre el derecho de ganar el control del gobierno y éste a su vez requiere de elecciones libres cuyo resultado determina quien gobierna.³² Estas son las mismas dimensiones que señala Dahl como componentes de la democratización: la expansión del debate público (competencia abierta) y la ampliación del derecho de participación (elecciones libres).³³

La institucionalización gradual del nuevo régimen, producida en la etapa de democratización, permite que el sistema político sea asimilado progresivamente en la sociedad y en su comportamiento. Este hecho manifiesta el inicio de la etapa final: la *consolidación*. Así, la consolidación se presenta cuando las estructuras y procesos característicos de la democracia se han hecho estables y se han integrado tanto a la conciencia colectiva de la sociedad, que se constituyen en una autoridad normativa, tal como lo considera Gill Graeme.³⁴

Esta etapa implica entonces una institucionalización completa de los procedimientos democráticos en el régimen político y en la sociedad. Sin embargo, el término “institucionalización completa” evidencia un obstáculo en tanto se dificulta medir el momento en el cual una sociedad está efectivamente democratizada, o los hechos que demuestran que la democracia está realmente internalizada dentro de la cultura política de la sociedad. De igual manera se hace necesario conceptualizar el

³¹ Comparar O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, 1988. pp. 22-23

³² Comparar Linz y Stepan. “Democracy and Its Arenas”. p.3. Traducción libre del autor.

³³ Comparar Dahl, Robert. “Democratización y Oposición Pública”. En *La Poliarquía*, 1993. Pp. 14-17.

³⁴ Comparar Graeme, Gill. “The Breakdown of Authoritarian Regimes”. En *Dynamics of Democratization : Elites, Civil Society & the Transition Process*, 2000. P. 8. Traducción libre del autor.

término “democracia” con el fin de establecer qué comprende o qué condiciones mínimas se requieren para reconocer su ejercicio en un Estado.

A este respecto, diversos son los acercamientos y posturas que existen y por tanto la democracia se constituye como un concepto sin definición precisa. Desde una concepción clásica la democracia es tomada como una simple forma de gobierno en la que los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones que generen un bien común. El término, sin embargo, fue evolucionando debido a los diversos cambios sociales producidos a través de la historia, incluyendo factores como la extensión de los derechos participativos, la representación política, la competencia política, la división del poder y las garantías y derechos ciudadanos.

En este sentido, una de las definiciones más extendidas sobre la democracia es la que la toma como una forma de gobierno que encierra un conjunto de reglas y procedimientos de funcionamiento, es decir, un sistema institucional. Como sistema institucional, tiene el propósito de tomar decisiones políticas, procedimiento que está basado en la competencia por el voto popular³⁵. Así, la democracia estaría limitada a una dinámica y procedimiento electoral, desarrollado por medio de unas condiciones mínimas. Dentro de estas encontramos las propuestas por Dahl: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa del voto y demás formas de expresar las preferencias.

Ahora, si bien el proceso de democratización se enmarca comúnmente en las cuatro etapas anteriormente descritas, la democracia no solamente está consolidada en tanto se constituya como una forma de procedimiento o funcionamiento de un sistema político en el cual deben existir unas condiciones mínimas para su funcionamiento, sino que también debe alcanzar la estabilización de estas prácticas mediante la asimilación de las mismas en los comportamientos y la organización de la sociedad.

Esta visión es compartida por varios teóricos entre los que se destacan Rostow y Linz y Stepan. El primero considera que la consolidación se presenta “cuando existe

³⁵ Tal como lo reconoce Schumpeter. Comparar Azpuru, “Marco Teórico y Metodológico”. p.7.

hábito, es decir, cuando las normas y procedimientos se internalizan, de manera que la gente se ciñe a las reglas del juego político”³⁶. Linz y Stepan comparten este mismo enfoque pero van más allá al reconocer tres situaciones en cuales la democracia se encuentra consolidada: conductualmente un régimen democrático está consolidado cuando ningún actor político, social, económico o institucional gasta recursos significativos tratando de alcanzar sus objetivos mediante la creación de un régimen no democrático; actitudinalmente un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública considera que los procedimientos y las instituciones democráticas son la forma de gobierno más apropiada; y constitucionalmente un régimen democrático está consolidado cuando fuerzas gubernamentales y no gubernamentales están sujetas y habituadas a la resolución de conflictos por medio de leyes, procedimientos e instituciones.³⁷

Finalmente es necesario señalar que el proceso de democratización, en tanto que continuo y dinámico, tiende a consolidar prácticas e instituciones democráticas, pero en ningún momento logra alcanzar una etapa final, estable y permanente. Es por ello que la teoría y la práctica demuestran que un sistema nunca es totalmente democrático, sino que se tiende a constituir sociedades próximas a una democracia completa (lo que Dahl denomina como *poliarquías*).

2.1.2 Proceso de construcción de la paz. El segundo componente básico de un proceso transicional en las situaciones de conflicto interno lo constituye la transformación de la situación del orden pacífico en el Estado. Se trata entonces de atenuar y superar situaciones de guerra y violencia generalizada entre las partes por medio de un proceso de búsqueda, construcción y arraigamiento de la paz.

A partir de varias experiencias vividas en casos de conflictos internos, diversos enfoques entorno a cómo hallar y construir la paz se han constituido. Al igual que en el proceso de democratización, en este campo no se cuenta con una definición o delimitación concreta acerca de lo que un proceso de construcción de paz deba incluir o cuales deban ser sus alcances. Aun así, a través de estas experiencias empíricas, varios expertos han establecido una lista de condiciones y parámetros que podrían evaluar la

³⁶ Ver Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p.12.

³⁷ Comparar Linz y Stepan. “Democracy and Its Arenas”. p. 6. Traducción libre del autor.

efectividad de los procesos de paz dentro de una sociedad: un cese al fuego permanente y efectivo, un proceso de desarme de los actores del conflicto, la reincorporación de los mismos a la vida civil, el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados en los acuerdos de paz, etc.

En el caso de los procesos transicionales, el alcance que tenga el proceso de democratización iniciado se constituye en otro de los indicadores que ayudarían a determinar los logros o retrocesos de un proceso de construcción de paz. A este respecto el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR, por sus siglas en inglés) señala que “la mayoría de programas y proyectos de construcción de paz en años recientes han incluido algún tipo de medidas tendentes a la democratización de la sociedad posconflicto”³⁸. De la misma forma, varios expertos como Michael Barnett consideran que en la actualidad, la finalización de los conflictos internos concierne la construcción o la reconstrucción de Estados funcionales, seguros, estables y democráticos.³⁹

Así, la búsqueda y la construcción de la paz van de la mano con el proceso de democratización, en tanto las negociaciones tendientes a finalizar el conflicto permiten el establecimiento de las reglas de juego para el nuevo régimen, la inclusión de todos los actores de la sociedad, la apertura de espacios de participación política y la construcción de instituciones que velen por las garantías democráticas.

Con el fin de explicar el concepto de *construcción de la paz*, como segundo componente del proceso transicional, es necesario aclarar que se tomará una definición amplia del término con el fin de incluir etapas previas y posteriores a la firma de acuerdos finales, tales como la búsqueda y la profundización o arraigamiento de la paz. De esta forma, el término construcción de la paz no sólo abarca una simple firma de acuerdos entre las partes, sino que también comprende los esfuerzos realizados durante el inicio de los diálogos y el proceso de negociaciones y el alcance y efectividad de los acuerdos pactados. Esta definición es apoyada por varios autores como Elisabeth Wood,

³⁸ Ver UNITAR. “The Challenge of Democratic Transitions in Post-Conflict Situations: Applying Lessons from the Past to Future UN Peacemaking and Peacebuilding”, Final Report. Ginebra 1999. Citado por Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p.6.

³⁹ Comparar Jarstad, Anna y Sisk, Timothy. “Introduction”. En *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. 2008. p. 3. Traducción libre del autor.

quien considera que el proceso de construcción de la paz debe ir apoyado por medidas de prevención de conflictos, de acercamiento al diálogo y estabilización de la paz, características de las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz.⁴⁰ Asimismo, diversas ONG's y agencias de cooperación concuerdan con esta visión. El documento "Estrategia de Construcción de la Paz" de la Cooperación Española para el Desarrollo, señala por ejemplo que

El concepto de Construcción de la Paz (CP) incluye tanto a la prevención de conflictos violentos como la gestión de las crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz, siendo este último concepto el correspondiente a la etapa posterior a la firma de un acuerdo de paz o al fin de la violencia generalizada, con un esfuerzo global para evitar la reanudación de las hostilidades; muy ligada, por ello, a la reconstrucción posconflicto y a la normalización de la vida social, política y económica del territorio afectado directamente por dicha violencia.⁴¹

Tal como su nombre lo indica, un proceso de búsqueda, construcción y arraigamiento de la paz implica, en primera instancia, la búsqueda de situaciones y condiciones que hagan propenso el inicio de unas negociaciones. Comúnmente, una de las partes suele tomar la iniciativa y emprende una serie de acercamientos mediante el establecimiento de comisiones de paz (grupos de expertos y organizaciones que pueden facilitar los primeros contactos y diálogos), y la aplicación de otros mecanismos como ceses de fuego y reducción de actividades militares, lo cual propicia un buen clima para empezar a negociar. En esta primera etapa, la comunidad internacional suele jugar un papel importante en tanto se trata de agentes externos, usualmente neutrales, capaces de reducir los niveles de desconfianza mediante la apertura de canales de comunicación y la superación de malentendidos entre las partes.

En caso de que estos acercamientos y diálogos tengan efectos positivos, el proceso continúa con la instalación de mesas de negociación en las que las partes ponen en conocimiento sus exigencias y condiciones para poner fin al conflicto. Se presentan entonces propuestas de acuerdos en las cuales se tratan puntos críticos (como desmovilización, desarme, mecanismos de justicia a aplicar en etapas posconflicto y reformas políticas y económicas) y se crean compromisos y obligaciones que deberán ser

⁴⁰ Comparar. Call, Charles y Cook, Susan. "On Democracy and Peacebuilding" En *Governance After War: Rethinking Democratization and Peacebuilding*. Special issue Vol. 9:2, (Spring 2003 Apr-Jun). Documento Electrónico. Traducción libre del autor.

⁴¹ Ver Cooperación Española para el desarrollo. "Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo. Resumen ejecutivo". p. 3. Documento Electrónico.

respetadas por las partes. Las etapas negociadoras suelen ser prolongadas debido a las exigencias en los temas de negociación y al grado de compromiso que tengan las partes.

La firma de acuerdos finales y el cumplimiento efectivo de los mismos, marcan el inicio de la etapa de profundización o arraigamiento de la paz. Se busca entonces que las partes tengan la determinación de acatar los compromisos pactados e inicien un proceso de reconciliación entre ellos y con la sociedad. El fin último del proceso es evitar el resurgimiento de la confrontación armada y el uso de medios violentos como forma de intervención. En este sentido, Jarstad y Sisk afirman que los acuerdos de paz como tal no ponen fin al conflicto, sino que instauran procesos que permitirán desarrollar la paz con el paso del tiempo.⁴² Finalmente es preciso recordar que:

La construcción de la paz va más allá del simple cese de hostilidades. Tal como lo indica Lund, la meta final de un proceso de *peace-building* debe ser crear las condiciones para evitar que el conflicto resurja. Ello implica que más allá del desarme de las partes, se hace necesario que dicho proceso vaya acompañado de medidas tendientes a reducir las tensiones que dieron lugar al enfrentamiento, en particular a través de atacar las causas mismas del mismo.⁴³

Es en este punto donde se reafirma la interacción dinámica y complementaria entre la democratización y la construcción de la paz como componentes básicos de los procesos transicionales en el caso de los conflictos internos. La democratización se convierte en el camino apropiado para emprender un proceso de construcción de la paz.

2.2 EL PROCESO TRANSICIONAL EN EL SALVADOR

El caso de El Salvador se ajusta perfectamente al desarrollo de un proceso transicional tal y como ha sido explicado debido a su doble naturaleza; se trató de un proceso que incluyó ambos componentes: en primer lugar, un proceso de transformación en la situación del país (de violencia generalizada a estado de paz) que incluyó la negociación entre el gobierno salvadoreño y los grupos guerrilleros reunidos en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la consecución y cumplimiento de acuerdos que pusieron fin al conflicto y dieron paso a la consolidación de la paz. Y, en segundo lugar, un proceso de democratización que incluyó la liberalización de los espacios

⁴² Comparar Jarstad y Sisk. "Introduction", p. 8. Traducción libre del autor.

⁴³ Ver Azpuru. "Marco Teórico y Metodológico". p. 2.

políticos y la instauración de reformas destinadas a implementar y consolidar un sistema democrático.

Esta doble naturaleza se explica gracias a las propias causas y hechos que originaron y mantuvieron el conflicto interno salvadoreño. Diversos estudios han señalado que el conflicto estuvo cimentado en factores socioeconómicos, apoyado por factores internacionales, pero principalmente, mantenido por factores políticos, los cuales originaron una prevalencia de gobiernos militares en el poder. Como bien lo señala Azpuru, estos gobiernos militares se mantuvieron en el poder mediante el ejercicio de dos tareas principales: el cierre de espacios de participación política de diversos grupos salvadoreños y el uso de la represión como medio de control para defender el status quo.⁴⁴ Por esta razón, el proceso transicional en El Salvador puede enmarcarse en la doble naturaleza de construcción de paz y democratización, procesos que se produjeron durante diversas etapas desde 1981 hasta la actualidad (teniendo en cuenta que la consolidación de la paz y de la democracia son dinámicas que se activan en el largo plazo).

2.2.1 Proceso de democratización. El proceso de democratización en El Salvador no inició en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec como usualmente suele establecerse, sino que más bien se presentó en dos momentos diferenciados: un primer momento entre octubre de 1979 y 1984 y un segundo momento desde 1989 hasta nuestros días. Estos dos periodos coinciden con la clasificación realizada por Edelberto Torres-Rivas según la cual la transición en los países de Centroamérica que sufrieron conflictos internos (Nicaragua, Guatemala y El Salvador) se llevó a cabo en dos tiempos: una primera transición (caracterizada por el deterioro de la estructura autoritaria, la erosión del poder y la apertura del escenario político) de corte autoritario⁴⁵ y en condiciones de conflicto, y una transición posterior bajo las nuevas condiciones establecidas en los acuerdos de paz.⁴⁶

⁴⁴ Comparar Azpuru. "Marco Teórico y Metodológico". p.3.

⁴⁵ Torres-Rivas caracteriza el primer momento como autoritario debido a que la decisión de iniciar el proceso democratizador fue tomada por los mismos detentadores del poder como una forma de sustituir el conflicto con medios políticos mediante mecanismos autoritarios. Comparar Torres-Rivas, Edelberto. "Foundations: Central America". En *Democracy in Latin America : (Re)constructing Political Society*. 2001. pp. 109-110. Traducción libre del autor.

⁴⁶ Comparar Torres-Rivas. "Foundations: Central America". pp. 109-112. Traducción libre del autor.

Tomando en cuenta que un proceso de democratización suele iniciarse con la introducción de un conjunto de cambios en el sistema que tienden a redefinir y ampliar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, lo que llamamos *liberalización* tal como se vio en la sección anterior, el primer momento del proceso de democratización salvadoreño inició el 15 de octubre de 1979 con un golpe de Estado al régimen militar establecido en el país desde 1931.

Durante los 48 años en los que perduró la dictadura, los militares sentaron las bases de un régimen político autoritario y excluyente, en alianza con algunos grupos oligárquicos y latifundistas. Con el fin de hacer un poco más legítima su estancia en el poder, los militares crearon una serie de partidos oficiales (Pro-Patria, entre 1931 y 1945; Partido Revolucionario de Unificación Democrática, entre 1948 y 1960 y Partido de Conciliación Nacional, entre 1961 y 1979⁴⁷) como vehículo político de sus acciones, y recurrieron a procesos electorales aparentemente válidos y genuinos. Sin embargo, estas elecciones estaban marcadas por continuos fraudes y los gobiernos militares mantenían un control indirecto sobre el poder legislativo y la justicia. Así, el contexto político salvadoreño durante la mayor parte del siglo XX estuvo controlado por regímenes autoritarios excluyentes, corruptos y represivos.

Esta situación de marginación política, combinada con las adversas condiciones socioeconómicas⁴⁸, generó un ambiente de desconfianza y descrédito creciente frente al régimen militar, así como una mayor conciencia ciudadana respecto a la injusticia y la exclusión. Estos hechos suscitaron dos dinámicas importantes: por un lado, el nacimiento de diversos grupos insurgentes que iniciarían una serie de ofensivas militares y darían paso al desencadenamiento de una guerra civil en 1980, y por otro, la conformación de alianzas entre algunas esferas castrenses y sectores políticos, que permitirían un punto de quiebre en el régimen autoritario.

⁴⁷ Comparar Córdova, Ricardo; Ramos, Carlos G. y Loya Nayelly. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. En *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. 2007. p. 57

⁴⁸ Entre las condiciones socioeconómicas adversas en El Salvador se señalan: la situación de pobreza generalizada, la creciente desigualdad socioeconómica, la concentración de la propiedad de la tierra y el deterioro de los salarios mínimos reales. Comparar Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p. 58

Así en octubre de 1979 un grupo de oficiales del ejército de tendencia reformista llevaron a cabo un golpe de Estado con el apoyo de movimientos sociales y políticos agrupados en el llamado Foro Popular, y conformaron la Junta Revolucionaria de Gobierno que incluía tres miembros civiles. La alianza no duró mucho debido a diversas pugnas entre los movimientos políticos con silla en la Junta y a la política represiva impuesta por los militares contra los movimientos insurgentes y sus ofensivas militares. Después de este primer intento, se conforman dos nuevas Juntas de Gobierno en enero y marzo de 1980, también con representantes civiles de los movimientos políticos.

Si bien durante este periodo se mantuvo una represión por medios violentos, la inclusión de civiles en la junta de gobierno, la composición plural de los gabinetes ministeriales, la declaración de una amnistía general para todos los exiliados y presos políticos, el anuncio de elecciones para febrero de 1982 con el fin de componer una Asamblea Constituyente y la tendiente desmilitarización del poder (abandono de los militares en las juntas de gobierno), representaron una clara señal de apertura hacia la participación política, la modificación de algunas reglas de juego y la desintegración gradual del antiguo sistema. Estos hechos sumados al desmonte de estructuras paramilitares como la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), de agencias de inteligencia como la Agencia Nacional de Servicios Especiales de El Salvador (ANSESAL) y la implantación de unas algunas reformas socioeconómicas como la reforma agraria y la nacionalización de los bancos y el comercio exterior⁴⁹, evidencian el desarrollo de las dos primeras etapas del proceso de democratización en el país: *liberalización y transición*.

La etapa de la transición alcanzó su punto más alto con la manifestación de dos hechos importantes: la promulgación de la Constitución Política de 1983, la cual se constituyó en un símbolo de legitimación de la transformación del régimen político, y la realización de elecciones presidenciales en 1984.

La Constitución de 1983, por un lado, “sienta las bases para la recomposición política e institucional del país, contribuye al establecimiento progresivo de un entorno

⁴⁹ Comparar Comisión de la Verdad. “Cronología de la Violencia”, 2007. Documento Electrónico

institucional favorable a la liberalización política y fundamenta nuevas bases de legitimación para el régimen político”⁵⁰. Las elecciones de 1984, por otro lado, demuestran el traspaso efectivo del poder militar al poder civil. Se hace entonces evidente el desmonte del sistema autoritario y el establecimiento de un sistema democrático bajo unas nuevas reglas de juego (tal como se había explicado en la sección anterior).

A pesar de que se establecieron medidas para iniciar la institucionalización del sistema democrático, este primer proceso de democratización desarrollado entre 1979 y 1984 no pudo extenderse debido al recrudecimiento del conflicto interno durante los años subsiguientes y a la importancia que aún tenía el sector militar. Si bien se presentaba la apertura del escenario político, existían aun diversas limitaciones: se mantenía la represión a los grupos insurgentes que a su vez boicoteaban los procesos electorales, la implantación de las reformas se hacía difícil debido a la falta de garantías ocasionada por el conflicto y muchos sectores de la sociedad no se sentían representados por las fuerzas políticas existentes dentro del marco legal. Con las amenazas de violencia por parte y parte, la población se sentía cohibida a demostrar sus preferencias y a participar del juego político. A pesar de la realización constante de elecciones entre los años 1984 y 1989 (dos presidenciales, dos legislativas) y a la multiplicación de movimientos políticos, los factores anteriormente descritos limitaron la continuación del proceso democratizador.

No obstante, tal como lo observa Charles Call, todos los esfuerzos e iniciativas producidas durante la liberalización y la transición marcaron el rumbo positivo que llegaría a tener el segundo momento del proceso, en tanto actuaron junto con los acuerdos de paz de 1992, como catalizadores de la posterior institucionalización del sistema democrático.⁵¹

El segundo momento del proceso de democratización salvadoreño se produjo con el inicio de las negociaciones en 1989 y el advenimiento de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992 que estipularon una serie de reformas en los aspectos más influyentes en el conflicto. Se produce aquí la interacción entre la construcción de la paz

⁵⁰ Ver Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p. 65.

⁵¹ Comparar Call, Charles. “Assessing El Salvador’s Transition from Civil War to Peace”. En *Ending Civil Wars. The implementation of Peace Agreements*, 2002. p. 383. Traducción libre del autor.

y de la democracia, explicada anteriormente, debido a que los acuerdos de paz generaron una serie de compromisos que se cristalizarían en la institucionalización de los procedimientos y estructuras democráticas y su posterior consolidación.

Si bien durante la etapa anterior se evidenció el comienzo de esta institucionalización, el logro de los diferentes acuerdos durante los procesos de negociación reafirmó la democratización del país mediante la imposición de nuevas reglas de juego, de reformas constitucionales concretas entorno al sistema electoral, judicial y militar, y la inclusión del FMLN en el escenario político. Así, a medida que se iban produciendo los acuerdos en las negociaciones, en el seno del sistema político salvadoreño se iban ratificando las reformas pactadas: entre abril y octubre de 1991, la Asamblea aprobó las reformas constitucionales entabladas en el Acuerdo de México, las reformas en derechos humanos, y las relacionadas con los aspectos electorales y el poder judicial. Del mismo modo, la entrada del FMLN como fuerza política influyente desde 1994 y su participación en las diferentes elecciones producidas desde entonces, demuestran los efectos positivos que tuvieron los acuerdos de 1992 sobre la apertura de los espacios democráticos.

Por otro lado, la aplicación de todas las reformas estipuladas en los acuerdos de paz ha conducido a la institucionalización de un régimen democrático en El Salvador. Este hecho se ve reflejado en los hechos observados por Córdova, Ramos y Loya: realización periódica de elecciones libres, abiertas y competitivas, en la existencia de una pluralidad de partidos, en una abierta libertad de expresión, en una división efectiva de los poderes, en la creación de condiciones que garantizan la vigencia de un Estado de Derecho, en la percepción ciudadana que aprueba el sistema democrático en general y en su ceñimiento a las reglas del juego político.⁵² No obstante todos estos avances, el sistema democrático se mantiene en un desarrollo y consolidación permanente.

2.2.2 Proceso de construcción de la paz. Como se había aclarado en la sección 2.1.2, el concepto de construcción de la paz incluye, además de la firma de acuerdos finales, las etapas previas (acercamientos y diálogos) y posteriores (arraigamiento) a ésta. Teniendo en cuenta esta indicación podría decirse que el proceso

⁵² Comparar Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador” pp. 259-269.

de construcción de la paz en El Salvador inició con la búsqueda de acercamientos para emprender un diálogo, tanto por parte del FMLN, del gobierno recién electo y de otras iniciativas que involucraron actores internacionales.

Por un lado, en 1981 y 1982, el FMLN intentó comenzar diálogos con el gobierno, los cuales no prosperaron debido a la negativa de éste último.⁵³ Posteriormente, el gobierno de Napoleón Duarte, elegido en los primeros comicios presidenciales, presentó varias iniciativas de paz en los 1984 y 1987, sin que alguna arrojara algún acuerdo sustancial debido a la importancia que aun recaía en la esfera militar y a las negativas de las partes por cumplir las exigencias mutuamente demandadas (el FMLN exigía su participación en el poder, la creación de un gobierno provisional de amplia representación y la reforma de las fuerzas militares; el gobierno reclamaba a la guerrilla el abandono de las armas y su sometimiento al ordenamiento jurídico establecido).⁵⁴

En esta primera búsqueda de acercamientos e iniciativas de diálogo se presentaron también esfuerzos regionales e internacionales, como los iniciados por el Grupo Contadora en 1983 (conformado por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela) en conjunto con los países centroamericanos.

Si bien todas estas propuestas no tuvieron mayor eco entre las partes, sí sentaron un precedente para los acercamientos que se producirían desde 1989 y que conllevarían a la apertura de las negociaciones.

Junto con estos antecedentes, una serie de factores acontecidos a nivel interno y externo produjeron un giro en el conflicto. Después de casi 10 años de enfrentamientos y de fuertes ofensivas militares de parte y parte, el gobierno y el FMLN comprendieron que el costo de mantener sus convicciones y exigencias, era demasiado alto. Por un lado, el FMLN comprendió que no era lo suficientemente fuerte para derrocar al gobierno salvadoreño y el gobierno, por su parte, comprendió que el FMLN era un elemento verdaderamente desestabilizante para el sistema. Asimismo, ambas partes carecían de

⁵³ Comparar Bejarano Ávila, Jesús. *Los Procesos de Paz: Un análisis comparado de las negociaciones en El Salvador, Guatemala y Colombia*, 1995. p. 70; y Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p. 84.

⁵⁴ Comparar Call. “Assessing El Salvador’s Transition from Civil War to Peace”. p. 387. Traducción libre del autor.

suficiente poder para imponerse sobre la otra; de esta forma, “la negociación fue posible debido al equilibrio militar de carácter estratégico, en el que ninguno de los dos bandos tenía la capacidad de infringir una derrota militar a su contrario”⁵⁵. Del mismo modo, el desarrollo de procedimientos electorales y reformas políticas y económicas desde 1983, generaron también un ambiente de confianza que facilitó el inicio de una nueva negociación.

Por otro lado, los cambios generados a nivel internacional con la caída del régimen soviético, el fin de la guerra fría y la creciente ola de democratizaciones en el mundo, provocaron un cambio en la mentalidad de los contendientes, al tiempo que se convirtieron en focos de presión para alcanzar una salida negociada al conflicto.⁵⁶

Todos estos hechos contribuyeron al surgimiento de una nueva iniciativa de diálogo en 1989 que poco a poco se fue concretizando en negociaciones y en la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992. Este periodo de tiempo se constituye entonces en la segunda etapa del proceso de construcción de la paz en El Salvador.

A pesar de que en la etapa anterior los acercamientos no habían surtido efectos importantes, los diálogos se mantuvieron en los años posteriores hasta que en septiembre de 1989 se produjo un primer acuerdo, el Acuerdo de México, que sentó las bases de un diálogo permanente y estableció los objetivos y procedimientos para el proceso de negociación.⁵⁷

La negociación de la paz entre el FMLN y el gobierno salvadoreño se concretó con la firma del Acuerdo de Ginebra en abril de 1990. En este acuerdo, las partes se comprometieron a adelantar un proceso de negociación bajo la asistencia del Secretario General de la ONU de manera continua e ininterrumpida⁵⁸ (el rol cumplido por la ONU será profundizado en el siguiente capítulo). El siguiente paso fue el establecimiento de un

⁵⁵ Ver Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p. 84.

⁵⁶ Comparar también Call. “Assessing El Salvador’s Transition from Civil War to Peace”. p. 387 y Lutz, Ellen y Sikkink, Kathryn. “The international dimension of democratization and human rights in Latin America”. En *Democracy in Latin America : (Re)constructing Political Society*. 2001. pp. 282-289. Traducción libre del autor.

⁵⁷ Comparar Bejarano Ávila, Jesús. *Los Procesos de Paz: Un análisis comparado de las negociaciones en El Salvador, Guatemala y Colombia*. p. 70

⁵⁸ Comparar Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p. 91.

calendario y de una agenda de negociaciones en la cual se incluyeron los temas de reforma de las Fuerzas Armadas, derechos humanos, reforzamiento del sistema judicial, reforma al sistema electoral, reforma constitucional, problemas socioeconómicos y verificación de la ONU.

Establecido el contenido de la agenda, el gobierno y el FMLN, reunidos con el delegado de la ONU, Álvaro de Soto, iniciaron una serie de reuniones en las que se discutieron los temas propuestos. De esta forma, en julio de 1990 se logró que las partes se comprometieran a garantizar irrestrictamente el respeto a los derechos humanos (Acuerdo de San José sobre derechos humanos). Asimismo, se estableció la creación de una misión verificadora de la ONU (ONUSAL o Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador).

Para abril de 1991, después de intensas discusiones sobre el papel del sector castrense, las partes lograron llegar a un acuerdo en el cuál se estipulaba una reforma constitucional que incluía cambios en el sistema electoral y judicial y la limitación del poder de las Fuerzas Armadas (Acuerdo de México sobre Reformas Constitucionales).⁵⁹ En septiembre de ese mismo año, bajo un auspicio mucho más activo de la ONU, las partes firmaron el Acuerdo de Nueva York, el cual permitió lograr compromisos en temas trascendentales para lograr la finalización del conflicto:

Quedó formalmente establecida la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y se establecieron las líneas que delimitarían el proceso de depuración, reducción, los cambios en doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, así como los elementos que serían claves para resolver los temas de la Policía Nacional Civil y el económico social.⁶⁰

Posteriormente, entre noviembre de 1991 y enero de 1992, el gobierno salvadoreño y el FMLN lograron establecer posiciones comunes en torno a temas indispensables que pusieran fin a las confrontaciones armadas y a la apertura política completa del país. Así, en diciembre de 1991, se firmó el Acta de Nueva York I, en la que cual se decretó el cese del fuego definitivo a partir del 1 de febrero, concluyendo el 31 de octubre. Asimismo, el 13 de enero se firmó el Acta de Nueva York II en la cual

⁵⁹ Comparar Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 93.

⁶⁰ Ver Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 95.

quedaron consignados los acuerdos referentes a la reducción de las Fuerzas Armadas y la incorporación del FMLN a la vida política del país.⁶¹

Finalmente, el Acuerdo de Paz de Chapultepec (acuerdo final de paz) se firmó el 16 de enero de 1992 en la Ciudad de México. Este acuerdo

Estableció un periodo de transición de nueve meses, entre el 1 de febrero y el 31 de octubre, durante el cual debían darse los siguientes pasos: Creación de la PCN, reducción drástica de la Fuerza Armada y la transformación del FMLN en una fuerza política. Durante este periodo la guerrilla debía conservar sus armas, dentro de zonas definidas y bajo la supervisión de Naciones Unidas, como garantía de la implementación de los Acuerdos de Paz. Entre el 15 y el 31 de octubre de 1992, el FMLN debía destruir todas las armas en presencia y bajo la supervisión de Naciones Unidas.⁶²

Con la firma de los acuerdos finales de paz y la implementación de los compromisos pactados en estos, comienza entonces la etapa final de la construcción de la paz en El Salvador, la profundización o arraigamiento de la paz.

Varios son los hechos que demuestran la gradual consolidación de la paz en el escenario político salvadoreño, aun desde la etapa de las negociaciones. Así, a pesar de que para finales de 1991 el proceso no había llegado a su fin y de que aun se mantenían enfrentamientos armados entre las partes, el número de violaciones a los derechos humanos disminuyó con respecto a años anteriores. Del mismo modo, se produjo la instauración y el inicio de labores de instituciones encargadas de fortalecer la transición hacia la paz, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Comisión de la Verdad.

Otros factores que demuestran la consolidación de la paz lo constituyen el efectivo cese al fuego que se produjo luego de la firma del Acuerdo de Chapultepec, el desarme de los grupos insurgentes, la reducción de las Fuerzas Armadas y su sujeción al poder civil. Estos elementos, combinados con los progresos alcanzados en la institucionalización y la consolidación de la democracia, reafirman la profundización de la paz en El Salvador. Sin embargo, el hecho más importante que ha puesto en evidencia el arraigamiento de la paz en la sociedad salvadoreña, ha sido el no resurgimiento de las

⁶¹ Comparar Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 93.

⁶² Ver Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 97.

confrontaciones armadas y la exclusión sostenida de mecanismos violentos como medios de lucha política.

En conclusión, el proceso transicional en El Salvador se muestra exitoso en tanto ha sido capaz de responder a las exigencias presentadas tanto para la construcción y la consolidación de la democracia, como para el arraigamiento de la paz.

3. LA INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LAS ETAPAS DEL PROCESO TRANSICIONAL DE EL SALVADOR ENTRE 1984 Y 1999

Después de haber estudiado las formas de intervención de terceros actores en la resolución pacífica de conflictos internos y de haber analizado el desarrollo del proceso transicional en El Salvador, este último capítulo examina el componente internacional que estuvo presente en las etapas de democratización y construcción de la paz. Este examen pretende entonces determinar de qué manera se presentó la participación de los agentes internacionales más influyentes en el proceso, en cada una de sus etapas. Para ello, en primer lugar se demostrará cómo la teoría del linkage explica la interrelación entre los factores internacionales y los hechos ocurridos en El Salvador. A partir de esto, en una segunda parte, se estudiará de manera más precisa la intervención de los agentes externos en el proceso transicional del país.

3.1 LA TEORÍA DEL LINKAGE Y EL CASO SALVADOREÑO

La resolución del conflicto interno salvadoreño estuvo marcada por la participación, en diferentes grados, de varios actores internacionales durante todo el proceso. Esta intervención de terceros agentes no sólo tuvo su origen en las exigencias del FMLN y del gobierno (quienes de común acuerdo decidieron acudir a ellos), sino que también se presentó por iniciativa propia de la comunidad internacional (como fue el caso de los esfuerzos iniciados por el Grupo Contadora). Del mismo modo, diversas dinámicas producidas al interior del sistema internacional influyeron de manera directa e indirecta en el desarrollo del proceso. De esta manera, el involucramiento de todos estos elementos internacionales se hizo presente tanto en los dos momentos del proceso democratizador, como en las tres etapas del proceso de construcción de la paz descritas en el capítulo anterior.

La presencia e influencia de estos factores internacionales en un acontecimiento interno, tal como fue el caso del proceso transicional de El Salvador, fueron el resultado de una serie de cambios producidos en el ejercicio de las relaciones internacionales desde

la década de los 60. Estos cambios estuvieron fundamentados en dos hechos principales: por un lado, la aparición de nuevos actores no estatales y su fortalecimiento como “entidades importantes que no pueden ser ignoradas en las relaciones internacionales”⁶³, y, por otro lado, la ampliación de la agenda de la política internacional a diversos temas tales como los económicos, sociales, medioambientales, humanitarios, científico-tecnológicos, entre otros.

Estas transformaciones permitieron el surgimiento del paradigma pluralista⁶⁴, el cuál explicó que a pesar de que el Estado seguía manteniendo un papel importante dentro de las relaciones internacionales, su autoridad y facultades autónomas se ponían en entredicho gracias a la aparición de nuevos actores públicos y privados, infra y supranacionales, y a las diversas ideologías, actividades y situaciones que atraviesan las fronteras nacionales.⁶⁵ El Estado estaba pues sujeto a unas dinámicas transnacionales que generaban una permeabilidad y una penetrabilidad en el mismo y permitían una interrelación creciente entre los acontecimientos internos y los hechos producidos en la arena internacional.

Esta interrelación entre factores internos y externos trató de ser explicada mediante diversas aproximaciones teóricas⁶⁶, dentro de las que sobresalió la realizada por James N. Rosenau en la obra *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems* (1969), llamada *teoría del linkage*.

Para empezar a explicar la teoría, es necesario establecer y definir ciertos conceptos acogidos por Rosenau. En primer lugar, el autor considera que existen dos niveles de política o sistemas: una política interna y una política internacional (o del entorno) que están basadas en una serie de acontecimientos y comportamientos recurrentes por parte de los actores de ambos niveles. En el contexto internacional

⁶³ Ver Viotti, Paul y Kauppi, Mark. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, 1999. p. 7. Traducción libre del autor.

⁶⁴ Este modelo pluralista es una respuesta a los modelos realistas y neorrealistas en los que se privilegia el papel y la posición de los Estados nacionales y de sus intereses dentro del sistema internacional.

⁶⁵ Comparar también Viotti. *Internacional Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. p. 200 y García Picazo, Paloma. *Teoría Breve de Relaciones Internacionales*. 2004. pp. 173 – 180.

⁶⁶ En 1959 John Herz había desarrollado la noción de “permeabilidad” del Estado frente a la desecuritización del mismo. En 1963 Richard Rosecrance había señalado la creciente interrelación entre la política interna e internacional. Finalmente, Andrew Scott y John Burton desarrollaron la idea de un sistema estatal abierto y penetrable. Comparar del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 1984. p. 269.

actual, Rosenau considera que estos acontecimientos y comportamientos atraviesan las fronteras de cada uno de los medios en los cuáles se producen, generando repercusiones y vínculos entre ambos.⁶⁷

De esta descripción de las relaciones internacionales surge el concepto de *linkage*, definido por el mismo Rosenau como “toda secuencia recurrente de comportamiento que se origina en un sistema y que produce reacciones en otro”⁶⁸.

Esta definición pone en evidencia dos momentos diferenciados en los que se produce el vínculo o linkage: la etapa inicial es denominada *output* y la etapa terminal es denominada *input*. Asimismo, estas etapas se diferencian de acuerdo al medio en el cual surjan y al cual tengan llegada. Así,

[...] *policy outputs* son aquellas secuencias de comportamiento que se originan dentro del medio político interno y que culminan en o son sostenidas en el medio internacional, mientras que *environmental inputs*, se definen como aquellas secuencias conductuales en el medio internacional originadas por los *policy outputs*. De modo similar, *environmental outputs* son aquellas secuencias de comportamiento que inician en el medio internacional y que culminan en o son sostenidas en el medio interno, en tanto que *policy inputs* son aquellas secuencias conductuales dentro del medio político interno originadas por los *environmental outputs*.⁶⁹

Rosenau hace especial énfasis en la expresión *secuencia recurrente de comportamiento* con el fin de diferenciar aquellas situaciones que se pueden producir pero que no necesariamente generan un vínculo entre los sistemas. Así, los outputs, inputs y por ende, los procesos de penetración, deben concebirse como “eventos que ocurren con una frecuencia suficiente para formar un patrón de comportamiento”⁷⁰.

Habiendo delimitado estos elementos, Rosenau distingue entonces tres tipos de procesos en los que se puede producir el linkage; un primer proceso definido como *linkage penetrativo* que ocurre cuando los miembros de un medio político interno participan directamente en los procesos internos de otro medio o sistema.⁷¹ El segundo tipo es conocido como *linkage reactivo*, el cual ocurre cuando “los acontecimientos en un sistema político, provocan una reacción en otro sistema político, sin que exista una

⁶⁷ Comparar Rosenau, James. “Toward the study of National-International Linkages”. *Linkage Politics. Essays on the convergence of National and International Systems*, 1969. pp. 44 – 45. Traducción libre del autor.

⁶⁸ Ver Rosenau. “Toward the study of National-International Linkages”. p. 45. Traducción libre del autor.

⁶⁹ Ver Rosenau. “Toward the study of National-International Linkages”. p. 45. Traducción libre del autor.

⁷⁰ Ver Rosenau. “Toward the study of National-International Linkages”. p. 48. Traducción libre del autor.

⁷¹ Comparar Rosenau. “Toward the study of National-International Linkages”. p. 46. Traducción libre del autor.

participación directa de los miembros de un sistema en el otro”⁷². Finalmente, existe un proceso conocido como *linkage emulativo*, que consiste en la imitación exacta en un sistema de un acontecimiento o comportamiento producido en otro.

Ahora bien, podemos ver que la teoría del linkage es pertinente para entender y explicar los hechos desarrollados en el proceso transicional salvadoreño, en tanto se produjo un claro vínculo entre los efectos causados por el conflicto interno y las dinámicas democratizadoras y de cooperación en diversos temas que se experimentaban en el escenario internacional de la época, en los cuales estaban involucrados diversos actores externos no estatales. Este hecho permitió la intervención de la comunidad internacional dentro de los procesos de negociación y de establecimiento y mantenimiento de la paz y la democracia en El Salvador.

Aplicando la teoría del linkage al caso salvadoreño encontramos entonces los siguientes elementos: en primer lugar, dos medios o sistemas definidos, cada uno con unas situaciones y unos comportamientos propios. Por un lado encontramos un nivel político interno (El Salvador) en el cual se desarrollan una serie de procesos (conflicto interno, negociaciones políticas, democratización y construcción de la paz), que además de generar unos efectos dentro del mismo medio, se trasladan al nivel político internacional⁷³, produciendo también unas repercusiones y respuestas por parte de éste (interés y necesidad de mantener la paz y el orden regional y global, e imponer y defender los valores democráticos y otros principios internacionales).

A su vez, este conjunto de intereses y principios albergados en el nivel político internacional generan una serie de procesos y comportamientos reconocidos (en este caso, la actuación de la comunidad internacional como agente de presión, y formulador de buenos oficios, mediación, facilitación y verificación) que lo llevarán a participar en los procesos internos del contexto salvadoreño del momento (negociaciones de paz y establecimiento de la democracia), sea por iniciativa propia (como en el caso del Grupo

⁷² Ver del Arenal. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. p. 270.

⁷³ Los procesos producidos por el conflicto interno salvadoreño trascienden al nivel internacional debido a que involucran asuntos de importancia global, tales como la violación de los derechos humanos, la internacionalización de los conflictos internos, el establecimiento de la democracia y la construcción de la paz.

Contadora y países centroamericanos) o por demanda de los actores internos hacia el entorno (como el involucramiento de la ONU).

La delimitación de los dos sistemas y de las acciones que ocurren entre ellos permite deducir que en este caso se presentaron los tres tipos de linkage establecidos.

En un primer momento se produce un *linkage reactivo* en el cual, el conflicto interno salvadoreño (actuando como un *policy output*) provoca una situación de interés y preocupación por parte de la comunidad internacional (definido como *environmental inputs*) sobre los comportamientos y medidas a tomar. Por ejemplo, Call destaca que el conflicto produjo numerosas violaciones de los derechos humanos, acontecimiento que se convirtió en el foco de un intenso debate a nivel internacional.⁷⁴ Asimismo, la importancia que representaba la ampliación e intensificación del conflicto interno en El Salvador (y en Centroamérica en general) y su implicación en el desarrollo de la región, generó preocupación en los Estados latinoamericanos, lo que se convirtió en el punto de partida de iniciativas y esfuerzos por acabar el conflicto y desarrollar sistemas democráticos (tal como fue el Grupo Contadora, apoyado más tarde por el Grupo de Lima⁷⁵).

Otro linkage reactivo se produjo a causa del fin de la guerra fría, hecho que generó un cambio en el comportamiento de los aliados de cada una de las partes, así como en la mentalidad de las mismas frente al hecho de lograr el fin del conflicto.⁷⁶

Existe por su parte un *linkage emulativo* producido por la difusión de una tendencia democratizadora en los escenarios de Europa y Latinoamérica desde mediados de la década de los 70. Asimismo el emprendimiento de procesos de paz en países como Nicaragua, Zimbabwe y Namibia y el involucramiento de la ONU en el cese al fuego y la desmovilización de los grupos insurgentes en estos países, probaron que era posible encontrar una salida negociada y exitosa al conflicto interno por esta vía en El Salvador⁷⁷,

⁷⁴ Comparar Call. "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace". p. 386. Traducción libre del autor.

⁷⁵ Conformado por Argentina, Perú, Brasil y Uruguay

⁷⁶ El colapso gradual del bloque soviético redujo la posibilidad de apoyo al FMLN por parte de aliados como Cuba, así como una parte del marco ideológico del grupo. Del mismo modo, la administración Bush en Estados Unidos se pronunció a favor de una salida negociada al conflicto. Comparar Call. "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace". p. 387. Traducción libre del autor.

⁷⁷ Comparar Wade, Christine. "El Salvador: the success of the FMLN". En *From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war*, 2008. p. 37. Traducción libre del autor.

tal como se vería más tarde. Estos hechos demuestran la imitación en el medio interno salvadoreño (*polity input*) de acontecimientos y comportamientos producidos en el medio internacional (*environmental outputs*), hecho que facilitaría la intervención de agentes externos en el proceso transicional.

Finalmente, se puede hablar también de un *linkage penetrativo* en el momento en el que la comunidad internacional se incorpora directamente al proceso transicional desarrollado en El Salvador entre el gobierno nacional y el FMLN. Por un lado, la firma por parte del gobierno de Napoleón Duarte del “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera” (conocida como Acuerdo de Esquipulas II, de 1987) generó un compromiso gubernamental para hallar la salida negociada al conflicto, a la vez que permitió la creación de un ambiente propicio para el inicio de los diálogos. Por otro lado, la invitación hecha por el gobierno salvadoreño y por el FMLN a la ONU (gracias a su condición de agente neutral y a la confianza y al grado de garantía y compromiso que ésta puede generar), permitió la participación a diferentes niveles de esta organización (aplicación de mecanismos como los buenos oficios, mediación, y verificación).

3.2 ¿CÓMO SE PRODUJO LA INTERVENCIÓN?

Después de haber estudiado la conexión entre la teoría del linkage con el caso salvadoreño, es preciso determinar como las interrelaciones entre los sistemas interno y externo permitieron la intervención de actores internacionales en el proceso transicional de El Salvador.

Como se manifestó en la Introducción de esta monografía, los actores internacionales que más influencia tuvieron en el proceso transicional de El Salvador, en el periodo comprendido entre 1984 y 1999, fueron el Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) junto con el Grupo de Apoyo a Contadora (o grupo de Lima) y la ONU, mediante la figura del Secretario General, de su delegado, de la Misión Observadora y de los Países Amigos (España, Venezuela, Colombia y México).

3.2.1 Grupo Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora (Grupo de los 8).

Tomando como punto de partida el año 1984 observamos que el Grupo Contadora se

constituyó en el primer actor internacional en responder a la crisis causada por el conflicto interno en El Salvador (y en general por los conflictos centroamericanos que amenazaban toda la región). Conformado en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, el Grupo Contadora emprendió una serie de acciones destinadas a promover la solución pacífica de los conflictos internos en América Central, estableciendo una agenda que integraba tanto los asuntos de seguridad y desmilitarización, como los temas políticos, económicos y sociales de la región.

Durante el desarrollo de sus acciones, Contadora obtuvo la aprobación de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cuales fueron aceptando las iniciativas presentadas por el Grupo, que para 1986 se había transformado en el Grupo de los 8 (gracias a la adhesión del Grupo de Lima o Grupo de Apoyo a Contadora).

Para este mismo año, los países centroamericanos involucrados en el proceso firmaron el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, documento en el cual afirmaron su compromiso por alcanzar la paz y establecer (o restablecer) la democracia en la región.⁷⁸ Un año más tarde, los propios gobiernos centroamericanos reiteraron su vínculo con estas iniciativas mediante la firma del “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera” o Acuerdo de Esquipulas II, en el cual se incluían propuestas para suspender las confrontaciones armadas, iniciar diálogos con los grupos insurgentes, promover procesos de democratización y buscar la reconciliación interna y la cooperación regional.⁷⁹

De esta forma, los esfuerzos desarrollados por el Grupo Contadora y por el Grupo de Apoyo a Contadora, materializados en el Acuerdo de Esquipulas II, se convirtieron en puntos de partida para el proceso transicional y por ende, tuvieron efectos decisivos tanto para el proceso de democratización, como para el de construcción de la paz de El Salvador.

En lo concerniente al proceso de construcción de la paz, tanto el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, como el Acuerdo de

⁷⁸ Comparar Grupo Contadora. “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, 1986. Documento electrónico.

⁷⁹ Comparar República de Costa Rica (et al). “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera”, 1987. Documento electrónico.

Esquipulas II exhortaban a las naciones involucradas a entablar procesos de diálogo, de cese de hostilidades y de reconciliación nacional. En el caso de El Salvador, Córdova, Ramos y Loya indican que los esfuerzos y gestiones emprendidas por los grupos de Contadora y de Lima lograron establecer acuerdos mínimos de procedimiento durante las rondas de diálogo realizadas entre 1984 y 1987,⁸⁰ es decir, durante la primera etapa del proceso de construcción de paz (tal como se vio en el capítulo anterior). Del mismo modo, el Acuerdo de Esquipulas II logró dinamizar el proceso de paz al propiciar, en algunos momentos de los diálogos, situaciones favorables para la negociación.

Vemos entonces, en estos hechos, un linkage de tipo reactivo en el cual, la situación interna en El Salvador (*policy output*) provoca una situación de interés a nivel regional sobre las acciones a tomar (*environmental inputs*).

En lo que se refiere al proceso de democratización, especialmente en las etapas de liberalización y transición, la firma del Acuerdo de Esquipulas, por parte del gobierno salvadoreño, ayudó a generar un ambiente propicio para la participación de movimientos de izquierda y líderes políticos opositores que hasta el momento se habían marginado a sí mismos debido a la falta de garantías. La firma del Acuerdo se convirtió entonces en un signo de compromiso por parte del gobierno para permitir una liberalización relativa del régimen. Así, dirigentes del Frente Democrático Revolucionario retornaron al país en 1987 con el fin de reintegrarse a la vida política. Por otro lado en octubre de 1988 el Consejo Central de Elecciones ratificó la legalidad del Movimiento Popular Social Cristiano y del Movimiento Nacional Revolucionario, quienes junto al Partido Social Demócrata, decidieron participar en las elecciones presidenciales de 1989.⁸¹

Se produce en este caso un linkage de tipo penetrativo debido a que la firma del Acuerdo de Esquipulas (compromiso internacional) por parte del gobierno salvadoreño, tuvo repercusiones directas en la liberalización del sistema político del país. De esta manera, se evidencia la influencia directa de las acciones realizadas en el medio internacional dentro del nacional.

⁸⁰ Comparar Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 86.

⁸¹ Comparar Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". p. 74.

3.2.2 ONU. La participación de la ONU dentro del proceso transicional salvadoreño se presentó de una manera mucho más directa que la de el Grupo Contadora, debido a que pudo intervenir en las etapas más decisivas del proceso mediante la aplicación de diversos mecanismos y a través de diferentes estamentos (como el Secretario General, su delegado, la Misión Observadora y los Países Amigos).

a. Buenos Oficios. La primera forma de intervención de la ONU en el proceso transicional se manifestó durante la primera etapa de la construcción de la paz a través del mecanismo de los buenos oficios. Durante las conversaciones llevadas a cabo en México en octubre de 1989, los representantes del FMLN y del gobierno salvadoreño convinieron que era “necesario involucrar a un tercer actor fiable y creíble”⁸² con el fin de desbloquear el proceso de diálogo. De esta forma, ambas partes, junto con los demás presidentes centroamericanos firmantes de Esquipulas II, hicieron un llamado al Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, a fin que éste efectuara las labores necesarias para dinamizar el proceso de acercamiento y reiniciar el diálogo. En enero de 1990, Pérez de Cuellar aceptó la invitación y emprendió sus labores de buenos oficios⁸³ realizando consultas con el presidente Alfredo Cristiani e instando al FMLN a involucrarse en una etapa de negociaciones de paz bajo los términos establecidos en el Acuerdo de Esquipulas II. Fen Hampson detalla que como un signo de aceptación de la propuesta y como un gesto de buena voluntad hacia el Secretario General, el FMLN declaró en marzo una suspensión parcial de sus ataques, con lo cual el gobierno salvadoreño anunció el reinicio de las negociaciones sin condiciones previas.⁸⁴

b. Mediación. Durante la etapa de negociación iniciada en abril de 1990 con la firma del Acuerdo de Ginebra, el papel de la ONU se manifestó a través de una nueva forma de intervención, la mediación, la cual se produjo con las acciones del delegado del Secretario General, Álvaro de Soto y del grupo de Países Amigos. Las gestiones realizadas por estos se constituyeron en el motor que dinamizó y articuló el proceso de

⁸² Ver Howard, Lise. *UN Peacekeeping in Civil Wars*, 2008. p. 92. Traducción libre del autor.

⁸³ La Resolución 637 de 1989 del Consejo de Seguridad de la ONU también había avalado la ejecución de la figura de Buenos Oficios por parte del Secretario General. Comparar Organización de las Naciones Unidas –ONU. “Resolución 637 de 1989 del Consejo de Seguridad”, 1989. Documento electrónico.

⁸⁴ Comparar Hampson, Fen. “The pursuit of human rights: The United Nations in El Salvador”. En: Durch, William (ed). *UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1996. p. 73. Traducción libre del autor.

negociación, en tanto fueron capaces de encontrar puntos de acuerdo cuando el proceso se estancaba y presentaron formulas intermedias de solución que las partes estuvieron dispuestas a aceptar, evidenciando la participación e influencia directa de la ONU en el proceso transicional.

El Acuerdo de Ginebra estableció un proceso de negociación entre el FMLN y el gobierno de El Salvador, bajo los auspicios y con la participación activa del Secretario General o su representante.⁸⁵

El papel mediador de la ONU en esta etapa de construcción de la paz en El Salvador se manifestó en varios momentos. En primer lugar, logró que las partes estructuraran una Agenda y un calendario⁸⁶ para el desarrollo del proceso de negociación, incluyendo la verificación (por parte de la misma ONU) del cumplimiento de las reformas y compromisos que se acordaran. En segundo lugar, durante las negociaciones desarrolladas en Costa Rica en julio de 1990, el delegado Álvaro de Soto, consiguió dirigir los diálogos hacia el tema de los derechos humanos proponiendo el establecimiento de una misión verificadora de la ONU en esta materia; este fue el punto de origen de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)⁸⁷. Estas propuestas fueron aceptadas por las partes y quedaron establecidas en el Acuerdo de San José.

De la misma forma, la mediación de la ONU se evidenció en otras situaciones críticas y trascendentales en el proceso de negociación. Por ejemplo, Hampson señala que la presión ejercida por los Países Amigos y los contactos directos sostenidos entre éstos y las partes para armonizar posiciones, permitieron superar impases causados por las posturas y condiciones radicales de las mismas en temas cruciales como el cese al fuego, la desmilitarización y la reducción de las Fuerzas Armadas.⁸⁸ Asimismo, como la figura más importante de mediación, el delegado Álvaro de Soto tuvo la facultad de diseñar y proponer esquemas de acuerdos y fórmulas de solución definitiva. Uno de

⁸⁵ Comparar Organización de las Naciones Unidas - ONU. "Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz". Documento electrónico.

⁸⁶ Comparar ONU. "Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz.". Documento electrónico

⁸⁷ Comparar Córdova, Ramos y Loya. "La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador". pp. 91-92.

⁸⁸ Comparar Hampson. "The pursuit of human rights: The United Nations in El Salvador". p. 75. Traducción libre del autor.

estos fue el “Acuerdo de México sobre Reformas Constitucionales”, elaborado por de Soto y aceptado por las partes en abril de 1991. Del mismo modo, el propio Secretario General presentó en septiembre de ese mismo año, una propuesta que tendría como fin la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).⁸⁹ Estos dos últimos hechos, además de instituirse como formas de mediación en el proceso de construcción de paz, también tuvieron efectos en el proceso de democratización en tanto estipulaban reformas al sistema electoral y judicial del país.

La mediación fue más allá de la etapa de negociación (construcción de la paz) y se ejecutó también en algunos momentos de la etapa de arraigamiento y consolidación. Este hecho se vio reflejado en las acciones que debió desarrollar el enviado de la ONU, Marrack Goulding, dos meses después de la aplicación del cese al fuego cuando el gobierno salvadoreño no había logrado la separación de las Fuerzas Armadas y el FMLN tomó el hecho como una violación a los acuerdos.⁹⁰

Todos estos acontecimientos demuestran que la mediación, al implicar una participación directa y explícita de la ONU como actor internacional en el proceso transicional (medio interno), se constituye en una forma de linkage penetrativo.

c. Verificación. Este mecanismo fue aplicado durante la etapa de construcción y consolidación de la paz en El Salvador mediante el establecimiento de la ONUSAL, Misión encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos (generando confianza en las partes), implementar medidas y dar asistencia técnica en los diferentes temas incluidos en la agenda de paz.

En un principio, esta Misión tuvo como objetivo la verificación de los compromisos pactados en el Acuerdo de San José. Para realizar esta tarea, la Misión tuvo la capacidad de realizar investigaciones sobre los diversos casos de violaciones a los derechos humanos y de entregar reportes y recomendaciones al Secretario General.⁹¹ Sin embargo, con la consecución de los Acuerdos de Chapultepec en 1992, las tareas de la ONUSAL fueron extendidas a la totalidad de los temas como el desmonte de los

⁸⁹ Comparar Córdova, Ramos y Loya. “La contribución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en El Salvador”. p.93.

⁹⁰ Comparar Call. “Assessing El Salvador’s Transition from Civil War to Peace”. p. 393. Traducción libre del autor.

⁹¹ Comparar ONU. “Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz.”. Documento electrónico.

cuerpos de seguridad existentes, la conformación de la Policía Nacional Civil, la desmovilización del FMLN y destrucción de sus armas, la verificación del cese al fuego, la elaboración e implementación de programas de remoción de minas, la prestación de ayuda humanitaria, la verificación de las reformas políticas y la observación y organización de los procesos electorales.⁹²

Para cumplir con todas estas tareas, la ONUSAL fue organizada en tres divisiones: la División de Derechos Humanos, la División Militar y de Policía y la División Electoral, las cuales monitorearon la aplicación de los acuerdos hasta abril de 1994, un mes después de la realización de las primeras elecciones desde la firma del Acuerdo de Chapultepec. A pesar de que el fin del mandato de la ONUSAL había sido establecido para esa fecha, tanto la ONU, como el gobierno salvadoreño concordaron en que la Misión había cumplido un valioso papel durante la fase de implementación y verificación de los acuerdos gracias a los avances obtenidos hasta esa fecha; sin embargo algunos compromisos estaban aun por cumplir por lo que se decidió extender las acciones de la ONUSAL hasta abril de 1995.⁹³ Del mismo modo, entre mayo de ese año y diciembre de 1996, entraron en funcionamiento la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) y la Oficina de Verificación de Naciones Unidas (ONUV), como las dos últimas instancias que tomaron parte en el proceso de verificación de los acuerdos.⁹⁴

Todos estos sucesos demuestran que al constituirse como un mecanismo diseñado tanto para que un agente internacional implemente directamente medidas que contribuyan a alcanzar los compromisos asumidos, como para vigilar, evaluar y hacerle seguimiento al cumplimiento de los mismos, tal como sucedió en El Salvador con la ONUSAL, la verificación se presenta como un linkage de tipo penetrativo.

Vemos así que los acontecimientos acaecidos en el sistema internacional, así como los comportamientos de los agentes que hace parte de éste, fueron capaces de producir transformaciones en el medio político interno salvadoreño que se convirtieron en puntos de quiebre para la finalización del conflicto, el surgimiento de negociaciones

⁹² Comparar Dobbins, James (et al). "El Salvador". En: *The UN's role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*. 2005. pp. 50-53. Traducción libre del autor.

⁹³ Comparar Organización de las Naciones Unidas – ONU. "ONUSAL". Documento electrónico.

⁹⁴ Comparar Howard. *UN Peacekeeping in Civil Wars*, 2008. p. 100. Traducción libre del autor.

de paz y el establecimiento de un sistema democrático. Del mismo modo, se observa que los sucesos producidos en el medio político interno salvadoreño tuvieron una repercusión en el medio internacional, hecho que conllevó a que sus actores participaran directamente en el proceso transicional del país, a través de mecanismos como los buenos oficios, la mediación y la verificación, cumpliendo un papel determinante en el mismo. En resumen, los linkages producidos entre los hechos internos de El Salvador y los comportamientos de los agentes internacionales nos permiten entender y explicar cómo se produjo la intervención de la comunidad internacional en el proceso transicional.

4. CONCLUSIONES

A través de esta monografía se ha visto cómo la comunidad internacional cumplió un papel determinante en cada una de las etapas del proceso transicional entre 1984 y 1999, a través de la implementación de diferentes mecanismos y de la influencia que tuvieron estas acciones en el mismo.

De igual manera se observó que los linkages y las dinámicas de interacción entre el medio político interno de El Salvador y el sistema internacional permitieron una acción conjunta, tanto directa como indirecta, que repercutió de manera positiva en el proceso transicional en tanto se logró iniciar y mantener la construcción de la paz y la democracia al interior del país. Así, la presión externa ejercida, la integración de temas críticos a la negociación, el diseño y la presentación de propuestas y acuerdos y la verificación de los mismos, fueron tareas realizadas por la comunidad internacional que hicieron determinante su papel en el proceso transicional salvadoreño.

En un primer momento se reconoció que los actores internacionales tienen a su disposición diversos mecanismos con los cuales pueden contribuir a la solución pacífica de conflictos de carácter interno. Estos mecanismos se constituyen en formas de presencia e intervención de los agentes en diferentes grados y en todas las etapas del proceso.

Se constató también que en los procesos transicionales, la construcción de la paz va de la mano con la democratización del país, en tanto las negociaciones tendientes a finalizar el conflicto permiten el establecimiento de acuerdos que incluyen las reglas de juego que deberán observarse en el nuevo régimen y que conducirán a la consolidación de la democracia en la sociedad. De la misma manera, la paz también requiere de la institucionalización de la democracia debido a que ésta limita el resurgimiento de los conflictos en tanto se convierte en un espacio de discusión pública en el cuál todos los actores sociales están involucrados.

Esta relación interdependiente entre construcción de paz y democratización se vio reflejada en las diversas etapas del proceso transicional salvadoreño cuando, por ejemplo, las medidas aplicadas en la etapa de liberalización lograron forjar un ambiente propicio para el inicio de los acercamientos entre el FMLN y el gobierno o cuando el

Acuerdo de Chapultepec de 1992 generó una serie de compromisos políticos que se cristalizarían en la institucionalización de los procedimientos y estructuras democráticas y su posterior consolidación.

Finalmente se observó cómo diferentes sucesos producidos en el contexto internacional de la época y las conductas de agentes internacionales como el Grupo Contadora y la ONU se relacionaron con los hechos producidos en El Salvador, generando unos efectos en los procesos internos de éste Estado. El surgimiento de estos vínculos permitió la influencia y la participación directa de estos actores externos en la resolución del conflicto salvadoreño y la construcción de un sistema democrático en este país.

A pesar de que la intervención directa de los actores internacionales estudiados en ésta monografía se presentó hasta diciembre de 1996, los alcances logrados gracias su participación en el proceso transicional de El Salvador se mantienen hasta hoy y se seguirán evidenciando en tanto la consolidación de la democracia se constituye en una dinámica continua y permanente. Una señal inequívoca de este hecho se presenta en la actualidad con el triunfo del partido del FMLN en las pasadas elecciones presidenciales (las cuales tuvieron lugar el 15 de marzo pasado). Este triunfo refleja en parte la consolidación de la democracia en El Salvador y por ende demuestra el nivel de éxito que logró el proceso transicional en el país, acompañado por la intervención de factores y actores internacionales.

Esto también confirma que para el caso de los conflictos internos, la intervención de terceros actores internacionales prueba ser efectiva a la hora de resolverlos de manera pacífica. No obstante es necesario tener en cuenta que el éxito del proceso no recae exclusivamente en esta participación, sino principalmente en la voluntad política de los actores internos (tanto las partes del conflicto, como la sociedad inmiscuida) para lograr acuerdos concretos, cumplir compromisos pactados, llegar a un consenso y estabilizar la democracia como sistema político.

El proceso transicional salvadoreño se muestra exitoso gracias a que además de haberse logrado un acuerdo de paz estable que no ha permitido el resurgimiento de la confrontación armada, la democracia se ha visto reforzada a través de los años.

No obstante todos los avances logrados en el proceso, restan muchas tareas por realizar. En primer lugar se encuentran los retos que afronta el sistema socioeconómico el cual no ha podido garantizar igualdad de condiciones para el total de la población, sumiendo a gran parte de la misma en la pobreza. Estas iniquidades, sumadas a inconsistencias producidas en el proceso de desmovilización y reintegración a la vida civil de los guerrilleros del FMLN han permitido el surgimiento de la delincuencia común, manifestada en la existencia de las maras. A pesar de que en El Salvador no se presenta un resurgimiento de enfrentamientos bélicos, las maras constituyen una amenaza latente para la seguridad de la ciudadanía.

Otro punto sobre el cual se debe trabajar para continuar con la consolidación de la paz es la recuperación de la confianza del electorado en las prácticas democráticas para disminuir los niveles de abstención en los procesos electorales.

Finalmente es necesario iniciar esfuerzos que conlleven a establecer medidas reales de reparación para las víctimas del conflicto, asunto que no tuvo mayor repercusión luego de la firma de los Acuerdos de Chapultepec, a pesar de la conformación de la Comisión de la Verdad y de los informes y recomendaciones realizadas por ésta. Todo esto nos hace recordar que la paz y la democracia se ven reforzadas y consolidadas en tanto se genere una verdadera inclusión de todos los actores de la sociedad.