



# Los Acuerdos de Paz de El Salvador y la construcción de la democracia: a 30 años de su firma

**Douglass Cassel, Verónica Hinstroza y Gino Costa**  
Informe del Panel Independiente de Personas Expertas

# CONTENIDO

---

Introducción	3
<b>1. Los Acuerdos de Paz: logros y brechas</b>	<b>5</b>
a. Cese del fuego	6
b. Incorporación del FMLN a la vida política	6
c. Reforma de la Fuerza Armada	7
d. Desmilitarización de la Seguridad Pública	8
e. Reforma electoral	9
f. Reforma judicial	9
g. Derechos Humanos	10
h. Desarrollo económico y social	13
i. Participación de otros actores	14
<b>2. Las omisiones de los Acuerdos de Paz</b>	<b>16</b>
a. Atención a las víctimas	17
b. El tratamiento de la violencia sexual y la perspectiva de género	18
<b>3. A 30 años de los Acuerdos de Paz</b>	<b>19</b>
Anexo	22

---

# Los Acuerdos de Paz de El Salvador y la construcción de la democracia: a 30 años de su firma

## INTRODUCCIÓN

**Tras 12 años de enfrentamiento bélico en El Salvador, en 1992, el país puso fin a un prolongado conflicto armado, por la vía del diálogo y la negociación.**

El proceso de paz salvadoreño demostró que el diálogo y la escucha pueden solucionar controversias y abrir paso al florecimiento de la sociedad, a una construcción conjunta donde las oportunidades de fortalecer la institucionalidad y la participación democrática sean tangibles, aunque requieran trabajo constante.

Los Acuerdos de Paz de El Salvador representan un legado tanto para la población salvadoreña como para América Latina. Los aprendizajes del proceso para su construcción, para la negociación de su texto, así como sus múltiples impactos positivos, han sido consulta obligatoria para procesos y acuerdos similares. Si bien acuerdos posteriores, respondiendo a su propio tiempo y contexto, han sumado nuevas temáticas y actores en su desarrollo, todos han buscado establecer unos mínimos para la convivencia pacífica; mínimos que no permiten retroceso.

El conflicto armado al que respondieron fue la violenta culminación de una larga historia de abusos de poder e irrespeto a las exigencias de la democracia. Desde su independencia en 1821, la sociedad salvadoreña se caracterizó por tener una inestabilidad política marcada, que se reflejó en la imposibilidad de construir una tradición constitucional estable<sup>1</sup>, mientras se configuraba una sociedad con exclusión política, social y económica de las grandes mayorías.

Este abuso de poder fue, poco a poco, agravándose en el último siglo. Desde los años 30 del siglo XX, la conducción del aparato estatal estuvo en manos de oficiales militares, con el apoyo de fuertes élites económicas. Los golpes de Estado militares<sup>2</sup>, la falta de transparencia y confianza en resultados electorales, la violación a los derechos humanos<sup>3</sup> y la limitación del ejercicio

<sup>1</sup> El Salvador promulgó otras doce constituciones, incluyendo la vigente de 1983.

<sup>2</sup> En 1931, 1944, 1948, 1960 y 1979.

<sup>3</sup> Estas violaciones se cometieron a pesar de que a finales de la década de los 70, El Salvador se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional

de las libertades ciudadanas eran la cotidianidad del país<sup>4</sup>. Esta situación se profundizó en los años 70, cuando se produjo una manipulación de los procesos electorales<sup>5</sup> que desembocó en la represión violenta a los movimientos populares. En este contexto surgieron los grupos armados clandestinos que luego conformaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)<sup>6</sup>.

La guerra civil abierta se inició en 1981, con la llamada ofensiva final del FMLN. El conflicto armado fue de tal intensidad que permeó todos los ámbitos de la sociedad salvadoreña, debilitó la escasa institucionalidad existente, impactó negativamente en la economía y produjo graves violaciones a los derechos humanos, denominadas años después como “formas delincuenciales de espanto”<sup>7</sup>. Se calcula que al menos 75.000 personas fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales y 8.000 personas fueron desaparecidas forzosamente<sup>8</sup>.

A treinta años de la firma de los Acuerdos de Paz, es pertinente hacer una sucinta reflexión sobre su alcance, esperado y no esperado, y las limitaciones de su implementación, así como destacar la relevancia de su legado para El Salvador y como experiencia para otros procesos de superación de conflictos.

---

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- 4 Sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador en la década de los 70. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. OEA/Ser.LN/II.46 doc.23rev. 1 de 17 noviembre 1978.
- 5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. Capítulo IX. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.
- 6 El FMLN fue una estructura político militar creada en octubre de 1980 por acuerdo del Partido Comunista de El Salvador (PCS), las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).
- 7 Comisión de la Verdad para El Salvador: *De la Locura a la Esperanza. La Guerra de doce años en El Salvador*. Naciones Unidas. San Salvador – Nueva York. 1992 – 1993, pág. 1.
- 8 Cuéllar, Benjamín: Sección El Salvador en *Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?* Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington, D.C, 2010.

# 1. LOS ACUERDOS DE PAZ: LOGROS Y BRECHAS



## Los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec, México, fueron la culminación de una serie de rondas de negociaciones entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN,

con la mediación de las Naciones Unidas y el apoyo de Países Amigos<sup>9</sup>. Las partes expresaron que el proceso de paz debía estar orientado por los siguientes propósitos comunes: a) terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible; b) impulsar la democratización del país; c) garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y d) reunificar a la sociedad salvadoreña.

La ejecución de los Acuerdos de Paz no fue un proceso fácil, en una sociedad fracturada y dividida por un sangriento y prolongado conflicto armado y con una larga tradición de inestabilidad y autoritarismo. En efecto, hubo significativas resistencias, incumplimientos y retrasos, pero, al final, los Acuerdos lograron buena parte de sus objetivos y sentaron las bases para la creación de una realidad muy diferente a la que llevó a la guerra civil. A continuación se presenta una breve reseña de los objetivos y sus resultados inmediatos.

### a. Cese del fuego

Las partes implementaron un cese de fuego desde el 1 de febrero de 1992 y acordaron la separación de fuerzas, de manera que la Fuerza Armada se replegase progresivamente hasta alcanzar un despliegue que correspondiese a época de paz; mientras que el FMLN se concentró en zonas geográficas determinadas antes de la entrega y destrucción de sus armas, y su desmovilización. Con el fin de la estructura militar del FMLN, sus miembros se reintegraron “dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país”, lo que fue verificado por las Naciones Unidas.

Sin duda, el principal logro de los Acuerdos de Paz fue el silencio de las armas. No es erróneo afirmar que el cese al fuego salvadoreño fue ejemplar, pues no le siguieron incidentes de consideración y las partes cumplieron lo acordado. El FMLN eliminó su estructura armada, no hubo más enfrentamientos armados y se transformó en un partido político que tuvo importante representación legislativa y municipal hasta acceder a la Presidencia de la República en dos oportunidades sucesivas, el 2009 y el 2014.

### b. Incorporación del FMLN a la vida política

El FMLN no enfrentó problemas para su legalización como partido político ni para su participación en los procesos electorales a partir de 1994. Empero, en los primeros meses de su reincorporación a la vida pública, algunos excomandantes fueron asesinados o sufrieron atentados por parte de grupos armados ilegales. A raíz de estos hechos, fue creado el “Grupo

<sup>9</sup> México, Colombia, España, Venezuela y Estados Unidos.

Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador”, que hizo en su informe de 29 de julio de 1994 una serie de recomendaciones para perseguir penalmente y combatir la impunidad de estas estructuras criminales. Tales recomendaciones no resultaron en la judicialización de ningún caso. Como sea, fuera de estos incidentes, la violencia homicida o la persecución con motivación política desaparecieron, lo cual permitió la consolidación de la participación de actores que en el pasado sufrieron una brutal violencia estatal.

La incorporación del FMLN a la vida política significó el inicio de la tolerancia y del pleno ejercicio de derechos y libertades democráticas –expresión y asociación, prensa, información– sin precedentes en la historia del país. Comenzó a establecerse un equilibrio de poderes y de desarrollo del sistema político que permitió, en 2009, la alternancia en el mando del Órgano Ejecutivo y la asunción al poder de la izquierda mediante elecciones libres, evento inédito en El Salvador.

### **c. Reforma de la Fuerza Armada**

Los Acuerdos de Paz pusieron especial énfasis en la reformade la Fuerza Armada y la desmilitarización de la seguridad pública. Incluyeron reformas constitucionales sobre la misión de la Fuerza Armada, limitándola a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio; separándola de la función policial, salvo en situaciones extraordinarias, y de toda actividad política; y, sometiéndola al poder civil. También se redujo su personal en 21,000 efectivos se depuró a 106 de sus oficiales identificado en el informe de la Comisión ad hoc, se desmovilizó a los batallones de élites entrenados para la guerra y se modificó su doctrina y sistema educativo.

Se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia dirigida por la Fuerza Armada y en su lugar se creó el Organismo de Inteligencia del Estado, dirigido por civiles cuyo régimen legal, formación del personal, organización, y doctrina se definieron según los Acuerdos de Paz. La institución fue diseñada para respetar los principios democráticos y los derechos humanos, la noción de la inteligencia del Estado como función encaminada a la consecución del bien común —ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación— y del estricto respeto a los derechos humanos.

Los Acuerdos de Paz fueron exitosos en garantizar el retorno de la Fuerza Armada a los cuarteles y en darle un nuevo papel, en especial en cuanto al sometimiento a las autoridades civiles y la eliminación de su influencia política, al menos en los primeros años de la post guerra; sin embargo, su utilización en tareas de seguridad pública en las últimas dos décadas ha implicado un retroceso.

En las reformas constitucionales sobre su misión se contempló la posibilidad de que el Presidente de la República pudiese disponer de la Fuerza Armada, de manera excepcional, para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública si se hubieren agotado los medios ordinarios. Esta posibilidad extraordinaria se ha convertido en lo normal, pues se emplea a la institución en tareas de seguridad pública en apoyo a la Policía Nacional Civil de manera permanente. Por ello, treinta años después de los Acuerdos, la seguridad pública en El Salvador no es totalmente civil y tiene influencia de una visión más bien militar.

#### **d. Desmilitarización de la Seguridad Pública**

Los Acuerdos dispusieron la desaparición de los antiguos cuerpos de seguridad de carácter militar (Policía de Hacienda, Policía Nacional y Guardia Nacional) y la creación de una nueva fuerza de seguridad de carácter democrático – la Policía Nacional Civil (PNC)– sujeta a autoridades civiles, con adecuados mecanismos de control disciplinario y funcional, con un sistema de formación nuevo y con el mandato expreso de respetar los derechos y libertades fundamentales.

Paulatinamente fue desplegada la nueva Policía Nacional Civil en sustitución de los antiguos cuerpos militares de seguridad pública. Se creó una Academia Nacional de Seguridad Pública para la formación del nuevo personal policial, así como la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil –hoy Inspectoría General de Seguridad Pública– para investigar la conducta administrativa o eventualmente delictiva de los integrantes de la policía.

Las partes negociaron la incorporación de exmilitares y excombatientes a la nueva Policía, en especial en esferas de dirección, decisión que contravino las intenciones originales de los Acuerdos que dieron total relevancia al carácter civil del nuevo cuerpo policial.

En 2020, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición expresó su preocupación por que, a pesar de los esfuerzos originarios de transformar la seguridad pública en los acuerdos de paz, la Policía Nacional Civil se ha visto involucrada en numerosos casos de violaciones de derechos humanos, incluidas ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza<sup>10</sup>. Tal situación ya había sido constatada por la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en 2018<sup>11</sup>. Las Unidades de Control, de Investigación Disciplinaria y de Asuntos Internos, y la Inspectoría General de Seguridad Pública, que fiscalizan a la PNC se han visto debilitadas en los últimos años<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Visita a El Salvador. A/HRC/45/45/Add.2 de 9 de julio 2020, párr. 62

<sup>11</sup> Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador. A/HRC/38/44/Add.2, de 7 de diciembre de 2018, párr. 37

<sup>12</sup> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES): El Estado de la seguridad pública en el 2º



## e. Reforma electoral

Los Acuerdos contemplaron la creación de un nuevo Tribunal Supremo Electoral en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones, con participación de partidos políticos debidamente inscritos y mecanismos de vigilancia sobre el registro electoral y los procesos electorales. La mutación del sistema fue exitosa. Fuera de las naturales tensiones políticas, las elecciones han sido transparentes desde 1992, fiscalizadas por los partidos políticos y la comunidad internacional. Sus resultados han sido aceptados por los contendores, sin tensiones de consideración ni señalamientos de fraude electoral.

## f. Reforma judicial

Los Acuerdos llevaron a reformar el sistema de elección de la Corte Suprema de Justicia, de modo que se renovase por tercios cada tres años y se eligiese con mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. Se adoptaron disposiciones para fortalecer la independencia del Consejo Nacional de la Judicatura y la profesionalización de los jueces, y la Constitución dispuso asignarle al sistema de justicia el 6% del presupuesto público.

Las reformas al sistema judicial no tuvieron efectos inmediatos, en parte por la resistencia de las altas autoridades judiciales de la época. La Comisión de la Verdad señaló que el presidente de la Corte Suprema había obstaculizado la justicia y recomendó que los magistrados dimitieran y se nombrara una nueva Corte conforme a las reglas establecidas en la reforma constitucional. La Corte Suprema rechazó las recomendaciones de la Comisión, afirmando que el informe contenía falsedades, “subjetivismo extremo”, “tangencialidad (sic) de su base o fundamentación”, y “parcialidad en sus juicios”<sup>13</sup>, y se negó a renunciar a sus cargos. La aplicación de los nuevos mecanismos de elección solo fue posible hasta el final del mandato de los magistrados en 1994. A la nueva Corte Suprema de Justicia llegaron, de consenso, juristas de alto prestigio y capacidad.

En 1997, en su evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo que la justicia constitucional continuaba siendo ineficiente, al igual que el proceso de depuración de jueces y funcionarios deshonestos, mientras persistía la lentitud de la justicia penal. “El que no se hayan hecho mayores progresos al respecto impide cumplir con una condición indispensable para estructurar un sistema que, sumado a una policía eficaz, sea capaz de eliminar la impunidad y garantizar la justicia”<sup>14</sup>.

---

año del Presidente Bukele. Análisis Político, San Salvador, junio de 2021, pág. 17.

**13** Corte Suprema de Justicia: Pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador sobre el informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador y sus anexos. San Salvador, 22 de marzo 1993.

**14** Organización de las Naciones Unidas: Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General. A/51/917, 1 de julio de 1997, párr. 22

A pesar de estas dificultades, el paso del tiempo posibilitó la transformación paulatina del órgano judicial. Algunos de los avances, fueron la renovación de los jueces en procesos más transparentes y meritocráticos, la adopción de un nuevo sistema procesal penal de tipo acusatorio y la emisión de jurisprudencia constitucional con enfoque de derechos humanos y sólida base en la doctrina moderna y el derecho comparado.

En la actualidad persisten aún problemas estructurales de un sistema que aún no está en plenas condiciones de impartir justicia de manera eficiente, independiente e imparcial<sup>15</sup> y sigue vigente la afirmación que la Comisión de la Verdad hizo en 1993: “No existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable<sup>16</sup>.”

## g. Derechos Humanos

### ■ Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz comprometieron a las partes a tomar todas las acciones y medidas necesarias para evitar todo tipo de hechos o prácticas que atenten contra la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas, y erradicar toda práctica de desapariciones y secuestros. Remarcaron, además, la necesidad de hacer del respeto y la promoción de los derechos humanos el eje central de la actividad del Estado, para lo cual crearon la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y establecieron una doctrina democrática y civil para la Fuerza Armada, el nuevo Organismo de Inteligencia del Estado y, muy especialmente, la nueva Policía Nacional Civil.

La Procuraduría cuenta con un mandato amplio y ejerce la vigilancia sobre todas las autoridades del Estado, de tal manera que sus funciones se corresponden con los estándares internacionales sobre el trabajo de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Ombudsman)<sup>17</sup>. Aunque en general ha cumplido con su labor, la institución ha recibido escasos recursos del presupuesto público y se ha visto afectada por nombramientos inadecuados de su titular.

<sup>15</sup> Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaut Adición Misión a El Salvador. A/HRC/23/43/Add.1 de 24 de mayo de 2013, párr. 101 y 102.

<sup>16</sup> Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador: De la Locura a la Esperanza. La Guerra de doce años en El Salvador. Naciones Unidas. San Salvador – Nueva York. 1992 – 1993, pág. 190

<sup>17</sup> Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, o Principios de París.

Los Acuerdos reconocieron que la justicia debía aplicarse en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra y que era necesario esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada. A tal fin, el asunto fue remitido a consideración de la Comisión de la Verdad<sup>18</sup>. La superación de la impunidad es una de las grandes deudas de los Acuerdos de Paz. A pesar del compromiso alcanzado sobre la lucha contra la impunidad, después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad, el 15 de marzo de 1993 la Asamblea Legislativa aprobó una ley de amnistía, que no fue objetada en las esferas estatales, con excepción de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y que impidió hasta hoy la sanción de los responsables.

El 13 de julio del 2016 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema declaró inconstitucional la ley de amnistía, gracias a una acción promovida por las víctimas y organizaciones de derechos humanos. Se abrieron las posibilidades de perseguir los crímenes del conflicto, sancionar a sus responsables y reparar a las víctimas, así como aprobar una ley integral de reparaciones atendiendo a los estándares internacionales. No obstante, hasta la fecha no hay grandes avances. La decisión de la Sala se fundamentó en que la ley es “contraria al derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial –protección de los derechos fundamentales– y al derecho a la reparación integral de las víctimas”<sup>19</sup>. Además, la Sala ordenó a la Asamblea Legislativa regular el acceso a la información pública sobre estos crímenes, disponer de los recursos adecuados para las investigaciones, enjuiciamiento, esclarecimiento de la verdad y sanción a los responsables, y considerar medidas de reparación integral y de no repetición<sup>20</sup>. La Asamblea Legislativa todavía no ha cumplido con estas recomendaciones, lo que perpetúa la deuda con las víctimas.

Los Acuerdos permitieron la casi total erradicación de prácticas violatorias de derechos humanos con motivación política, la transformación profunda de las instituciones que en el pasado propiciaron la violencia del Estado y la creación de nuevos mecanismos de control en derechos humanos.

<sup>18</sup> Misión de Observadores las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL): *Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz*. Op. cit. Pág. 55

<sup>19</sup> Sala en lo Constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. Inconstitucionalidad 44-2013/145-2013, sentencia del 13 de julio de 2016

<sup>20</sup> Ídem.

## ■ Comisión de la Verdad

Los Acuerdos previeron la creación de la Comisión de la Verdad para investigar y preparar un informe público sobre los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, donde se plasmaron recomendaciones de orden legal, político o administrativo, y medidas destinadas a prevenir la repetición de los hechos y promover la reconciliación. Lo anterior no impediría las investigaciones judiciales sobre estos hechos.

La Comisión de la Verdad<sup>21</sup> publicó su informe en marzo de 1993, en el cual develó la cronología de la violencia durante la guerra civil y expuso las modalidades de los crímenes cometidos. Recibió más de 22.000 denuncias de graves hechos de violencia ocurridos entre enero de 1980 a julio de 1991<sup>22</sup> y describió en detalle 32 casos de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, incluyendo los nombres de los responsables. Presentó múltiples recomendaciones: que la reforma militar se haga de manera rápida y transparente; que se acelere la desvinculación de la Policía Nacional Civil de la Fuerza Armada y se fortalezca su capacidad de investigación del delito, en conjunto con la Fiscalía General; que se investigue, desarticule y sancione a los grupos armados ilegales; que se transforme el sistema judicial, superando la alta concentración de funciones en la Corte Suprema y consolidando la independencia del Consejo Nacional de la Judicatura y la Escuela de Capacitación Judicial; que se establezca un ente especial para la autorización y vigilancia de la profesión de abogados y notarios; que se fortalezca la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; que se garantice el ejercicio de los recursos de amparo y habeas corpus; que se reafirme el rango constitucional de los derechos humanos; y, que se sancione a los responsables de graves violaciones y se repare moral y materialmente a las víctimas.

## ■ Jurisdicción supranacional

Solo una recomendación se cumplió a cabalidad, la ratificación de instrumentos internacionales para ampliar la protección de los derechos humanos. El Salvador reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana y se adhirió al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Empero, todavía hay tratados pendientes de ratificación, como las convenciones universal e interamericana contra

<sup>21</sup> Integrada por tres comisionados internacionales: Belisario Betancur, expresidente de Colombia; Reinaldo Figueredo, exministro de Relaciones Exteriores de Venezuela; y Thomas Buergenthal, estadounidense, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión de la Verdad tuvo un equipo de expertos internacionales.

<sup>22</sup> Según la Comisión de la Verdad, "no obstante su gran cantidad, estas denuncias no representan la totalidad de los hechos de violencia". Informe de la Comisión de la Verdad, op. cit. pág. 41

la desaparición forzada y los protocolos facultativos contra la tortura y para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad.

Con la ampliación de la protección internacional, las víctimas acudieron al sistema interamericano de protección de derechos humanos y obtuvieron importantes fallos. La Corte Interamericana declaró la responsabilidad del Estado en casos de niños desaparecidos y en graves hechos de violencia como la masacre de El Mozote y lugares aledaños<sup>23</sup>. La Corte dispuso que la investigación y sanción fuera prioridad del Estado y ordenó diversas medidas en materia de verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición, como por ejemplo proclamar el día de las niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado<sup>24</sup>; el establecimiento de una comisión de búsqueda de niñas y niños desaparecidos, que fue creada por decreto del presidente de la República el 2010<sup>25</sup>. Después se crearía una comisión de búsqueda de personas adultas desaparecidas el 2017<sup>26</sup>. En cumplimiento de las sentencias de la Corte, altos funcionarios del Estado deberían realizar actos públicos de reconocimiento de responsabilidad.

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad del 1 de julio de 1997, dijo que estas se aplicaron con notable demora y de manera incompleta, y que las relativas a la reconciliación fueron desoídas. Sostuvo, además, que no se tomó ninguna medida para reconocer el buen nombre de las víctimas ni para indemnizarlas moral ni materialmente, ni se levantó ningún monumento a las víctimas ni se fijó un feriado en su memoria. Tampoco se cumplió la recomendación de establecer un Foro de la Verdad y la Reconciliación. El secretario general concluyó en una evaluación menos que positiva<sup>27</sup>. La situación no ha variado desde entonces.

## h. Desarrollo económico y social

Los Acuerdos de Paz abordaron de manera tardía y muy tangencial los asuntos referidos al desarrollo económico y social de El Salvador. Se consideraron algunas medidas de alivio del costo social del ajuste estructural, el fomento de programas de desarrollo financiados por la comunidad internacional, la formulación de un Plan de Reconstrucción Nacional, la creación de

<sup>23</sup> Casos de las Hermanas Serrano Cruz, Contreras y otros, Masacres de El Mozote y lugares aledaños, y Rochac Hernández y otros.

<sup>24</sup> Decreto Legislativo 197, publicado el 5 de febrero del 2007.

<sup>25</sup> Decreto Ejecutivo 5, publicado el 18 enero del 2010.

<sup>26</sup> Decreto Ejecutivo 33, publicado el 21 de agosto del 2017

<sup>27</sup> Organización de las Naciones Unidas, op. cit. párr. 25

un Foro de Concertación Económica y Social, y los programas de reinserción de excombatientes. Fueron solo un esbozo de medidas a ser desarrolladas por el Poder Ejecutivo.

En 1997 se habían alcanzado, de acuerdo con el Secretario General de la ONU, “verdaderos progresos en lo relativo a la reconstrucción nacional y se ha logrado un fortalecimiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, esto se ha logrado en un ambiente de gran preocupación por la inexistencia de mecanismos suficientes para asegurar la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los programas, el excesivo hincapié en el mejoramiento de la infraestructura y los efectos potencialmente contradictorios de las políticas de estabilización y ajuste en los programas de reducción de la pobreza”<sup>28</sup>. El secretario general también calificó positivamente el programa de transferencia de tierras para facilitar la reintegración de los combatientes del FMLN.

El Foro de Concertación Económica y Social debía ser un espacio de composición tripartita, el Estado, el sector privado y el sector laboral. Sus únicos logros fueron la ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y algunas reformas al Código de Trabajo de 1972. Lamentablemente, a finales de 1993 fue desactivado.

## **i. Participación de otros actores**

Los Acuerdos de Paz consideraron que los partidos políticos y las organizaciones sociales representativas tendrían un papel importante en la construcción de la paz y la democracia, y reconocieron la necesidad de que estos mantuvieran mecanismos adecuados y permanentes de información, consulta y concertación política. Sin embargo, los Acuerdos no definieron quiénes eran esas organizaciones representativas ni mecanismos concretos para su participación, aunque merece destacarse que las organizaciones de la sociedad civil sí tuvieron una participación activa en la vigilancia de los Acuerdos, con opiniones y propuestas legales, acciones contra la ley de amnistía y colaboración con la Comisión Ad hoc y la Comisión de la Verdad, entre otros.

Los Acuerdos crearon la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por representantes de las partes y de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa, para supervisar su cumplimiento. Como mecanismo de participación del estamento político, COPAZ permitió que el proceso involucrara actores distintos de las partes y fue un importante espacio de debate y concertación política, que aceitó los engranajes de la ejecución de los Acuerdos.

El papel de la comunidad internacional fue determinante para la paz y para sentar las bases de la vida en democracia que los Acuerdos delinearon, tanto en sus labores de observación,

---

<sup>28</sup> Ídem. párr. 33

supervisión, facilitación y financiamiento. El involucramiento decidido de México, Colombia, España, Venezuela y Estados Unidos, los llamados Países Amigos, ayudó tanto al logro de los Acuerdos como a su implementación. Según la Comisión de la Verdad, la labor de las Naciones Unidas en El Salvador quedó asociada a un proceso extraordinario que marcó un hito en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y sentó las bases para futuros esfuerzos de construcción de la paz y la democracia<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, op. cit. pág. 197.



# 2. LAS OMISIONES DE LOS ACUERDOS DE PAZ



## **Los Acuerdos de Paz no pueden solucionar todas las problemáticas de un país, se centran en unos mínimos necesarios para superar la crisis del momento.**

No obstante, treinta años después de su firma, es posible reflexionar sobre aspectos que habría valido la pena abordar o al menos, esbozar en su momento.

### **a. Atención a las víctimas**

Si bien los Acuerdos establecieron un mecanismo para conocer la verdad de lo ocurrido y reconocieron la necesidad de que el sistema de justicia asumiera sus responsabilidades, tuvieron limitaciones frente a las víctimas. Con los aprendizajes que deja la justicia transicional en el mundo, es posible argumentar que víctimas y sobrevivientes del conflicto pudieron recibir más visibilidad, estar en el centro de la negociación y convertirse en beneficiarias de programas integrales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Este tema lo abordó la Comisión de la Verdad, que argumentó que la justicia no se agota en sanciones, sino que reclama reparación, por lo cual reconoció el derecho de las víctimas al resarcimiento moral y material. Sobre la reparación material recomendó crear un fondo especial como entidad autónoma para hacer real una compensación adecuada a las víctimas. En cuanto a la reparación moral, recomendó la construcción de un monumento con los nombres de todas las víctimas del conflicto, el reconocimiento a su honorabilidad y los graves delitos de que fueron víctimas, y el establecimiento de un feriado nacional recordatorio de las víctimas y de la afirmación de la reconciliación nacional<sup>30</sup>. La Comisión también recomendó la creación de un Foro de la Verdad y de la Reconciliación, integrado por los sectores más representativos de la sociedad, para el análisis de sus conclusiones y recomendaciones, y el avance hacia el objetivo de la reconciliación nacional<sup>31</sup>. Este Foro, lamentablemente, no se creó.

La construcción de la paz en El Salvador se caracterizó por una verticalidad, donde prevalece “la tendencia a estructurar los procesos desde los centros de poder, generando la exclusión de sectores importantes de la sociedad y en particular de las víctimas”<sup>32</sup>. Las partes no concedieron espacios a la participación directa de estas ni a las organizaciones de derechos humanos que las apoyaban.

A la fecha, el Estado ha adelantado algunas acciones con carácter reparador en respuesta a condenas de la Corte Interamericana. Por ejemplo, un programa de reparaciones fue acordado

<sup>30</sup> Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, op. cit., págs. 196 – 197.

<sup>31</sup> Ib. pág. 197

<sup>32</sup> Guzmán, Diana y Uprimny, Rodrigo: Justicia transicional desde abajo y con perspectiva de género. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo Global para la Paz y la Seguridad de Canadá. 2010, pág. 9.

mediante decreto ejecutivo de octubre de 2013<sup>33</sup> que contenía medidas de rehabilitación, indemnización, dignificación y no repetición. Sobre el mismo, el Relator Especial de Naciones Unidas ha manifestado que se trata de un paso importante, aunque aún sus alcances son limitados e insuficientes. Hasta mediados del 2020 solo cerca de 5.000 víctimas han sido registradas y hay obstáculos burocráticos, insuficiencia de recursos, mala difusión y, más recientemente, pérdida de impulso. La indemnización monetaria se limita a cantidades exiguas, inferiores a las recibidas por los veteranos de guerra; así, por ejemplo, para víctimas mayores de 55 años la cantidad mensual es de 50 dólares y para menores de edad 15 dólares. Además, el censo de víctimas fue deficiente, lo que influyó en el ínfimo número de registros<sup>34</sup>. En junio de 2019 se eliminó la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, a cargo de los programas de reparación<sup>35</sup>, con excepción de las específicas para la Masacre de El Mozote ordenadas por la Corte Interamericana.

## b. El tratamiento de la violencia sexual y la perspectiva de género

Hoy en día, hay conciencia sobre el hecho de que la guerra y la violencia afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres<sup>36</sup>, pero en su momento, los Acuerdos de Paz no incorporaron una perspectiva de género. Este vacío es particularmente notorio respecto al abordaje de la violencia sexual ejercida sobre mujeres y niñas. La Comisión de la Verdad tampoco abordó este tema en su informe, a pesar de que al menos dos de sus casos emblemáticos estuvieron marcados por la violencia sexual<sup>37</sup>. El tema fue abordado de manera muy tangencial, a pesar de que la Comisión registró 450 casos de violencia sexual, de los cuales 270 casos fueron conocidos de fuentes directas<sup>38</sup> y 180 de fuentes indirectas<sup>39</sup>. Este reducido número de casos le resta relevancia al tema, permitiendo que se evitara el debate público al respecto y se obviara una reparación integral a sus víctimas.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Decreto Ejecutivo 204, publicado el 23 de octubre del 2013.

<sup>34</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Visita a El Salvador. A/HRC/45/45/Add.2 del 9 de julio de 2020.

<sup>35</sup> Guzmán, Valeria y Rauda, Nelson: La reorganización de Bukele manda al limbo los programas para las víctimas de la guerra. Periódico digital El Faro, 26 de agosto del 2019.


<sup>36</sup> “Las diferencias de género y las formas de discriminación constituyen factores que tienden a generar efectos diferenciados de la violencia sobre hombres y mujeres, no solo porque son afectados mayoritariamente por diferentes manifestaciones de la violencia, sino porque el impacto en unos y otras es diferenciado”. Guzmán, Diana y Uprimny, Rodrigo: Op cit. pág. 16.

<sup>37</sup> Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador: Op. cit., págs. 60 y siguientes.

<sup>38</sup> La fuente directa es el testimonio vertido ante la Comisión, refrendando una declaración escrita.

<sup>39</sup> La fuente indirecta llegó a la Comisión y no fue ratificada por una comparecencia personal.

<sup>40</sup> Cuéllar, Paula: Violación sexual durante el conflicto armado: “un capítulo relativamente menor”, Periódico Digital El Faro, 18 de enero de 2022.



# 3. A 30 AÑOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Con el tiempo es fácil olvidar o minimizar el significado de los Acuerdos de Paz, sin embargo, conocerlos y reconocer su legado resulta esencial para la no repetición; El Salvador no es la excepción.

Resulta fundamental promover la memoria, el conocimiento y reconocimiento, sobre el contexto en que se alcanzaron los Acuerdos: una profunda tragedia que dejó miles de víctimas. En gran medida el valor de los Acuerdos reside en que son fruto de esfuerzos individuales y colectivos que los salvadoreños, con el apoyo de la comunidad internacional, asumieron para finalizar el conflicto y abrir espacios para la convivencia democrática y pacífica.

Los Acuerdos de Paz propiciaron condiciones sociales y políticas que permitieron y permiten lograr nuevos acuerdos políticos y consensos amplios para enfrentar problemas emergentes. La preservación y continuidad de su legado requiere que la sociedad salvadoreña se apropie de los objetivos previstos en los Acuerdos y haga suyo el espíritu que los inspiró para situarse en el centro de nuevas políticas tendientes al desarrollo del país.

Las líneas y objetivos en que se cimientan los Acuerdos de Paz siguen siendo relevantes para el presente y el futuro del país. La democratización, la reconciliación social y el respeto de los derechos y libertades fundamentales deben ser objetivos básicos y permanentes de toda sociedad en paz que pretende consolidar su democracia y avanzar en su desarrollo económico y social.

El diálogo inclusivo fue y sigue siendo fundamental para que sociedades, incluyendo a El Salvador avancen en la construcción de hojas de ruta que orienten el desarrollo de políticas públicas en décadas venideras, evitando errores del pasado.

La experiencia del diseño, firma e implementación de los Acuerdos de Paz de El Salvador debe ser estudiada y analizada para alimentar los esfuerzos de otros países que buscan superar diferencias en apariencia irreconciliables, y construir democracias sólidas. Es cierto que no existe una fórmula aplicable a todo contexto, por cuestiones históricas, culturales, sociales o políticas, pero las lecciones para la superación de obstáculos y diferencias pueden informar el proceso de solución de controversias.

El caso de El Salvador es una muestra de que aún en ante el peor paroxismo de la violencia armada, pueden lograrse soluciones por la vía del diálogo y la negociación. Sin excepción en la implementación a largo plazo de lo pactado se verán avances y retrocesos, lo importante es mantenerse vigilante para revertir los pasos que distancien a la sociedad de los logros ya alcanzados.

La experiencia salvadoreña puede llamar la atención sobre la necesidad de considerar los Acuerdos de Paz como la raíz del devenir histórico. Para Naciones Unidas, la superación de un conflicto no debe considerarse un fin en sí mismo, aislado del futuro, sino, por el contrario, como una oportunidad para construir un porvenir diferente para las sociedades, con instituciones sólidas y con oportunidades para el desarrollo. El mantenimiento de la paz debe entenderse como;

“un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Preámbulos de las resoluciones 70/262 de la Asamblea General y 2282 (2016) del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

# ANEXO

## Impactos de los Acuerdos de Paz en las instituciones estatales

Para reflejar la importancia de los Acuerdos de Paz en la redefinición del Estado salvadoreño, se enumeran a continuación los cambios institucionales que produjeron:

### 1. Nuevas instituciones

- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- Policía Nacional Civil
- Inspectoría General de la Policía Nacional Civil
- Academia Nacional de Seguridad Pública
- Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Organismo de Inteligencia del Estado
- Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Reconocimiento de la competencia del Comité de Derechos Humanos de la ONU

### 2. Instituciones que fueron modificadas

- Fuerza Armada
- Consejo Central de Elecciones a Tribunal Supremo Electoral
- Órgano Judicial
- Consejo Nacional de la Judicatura

### 3. Instituciones suprimidas

- Dirección Nacional de Inteligencia
- Cuerpos de Seguridad Pública (Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional)
- Defensas Civiles
- Batallones de Infantería de Reacción Inmediata

### 4. Instituciones temporales

- Comisión Ad hoc para la depuración de la Fuerza Armada
- Comisión de la Verdad
- Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)
- Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política
- Foro de Concertación Económica y Social
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)

