

**LA AGENDA PENDIENTE,
DIEZ AÑOS DESPUÉS**
(De la esperanza inicial a las
responsabilidades compartidas)



<http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca>

**Como una llama que aparta tinieblas
quemando las dudas en los pensamientos,
como ese río que nunca se seca,
que sigue su cauce arrastrando a las piedras,
como esa sangre que cae sin miedo,
sangre que limpia paisajes y penas,
así es la verdad.**

**Como esa vida que decimos nuestra
y que nos reconoce por su único dueño,
como esa vida que es causa primera
y que lucha por serlo a golpes de fuerza,
como esa vida que no quiere muertos,
como esa vida que no quiere esperas,
así es la verdad.**

("Así es la verdad", Luis Eduardo Aute)

LA AGENDA PENDIENTE, DIEZ AÑOS DESPUÉS **(De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)**

Introducción

Hablar del cumplimiento de los acuerdos de paz en El Salvador exige –sin excusas– referirse tanto a las causas que generaron el conflicto armado y a sus consecuencias, como a la etapa de posguerra y a la situación actual del país. Para que el balance no sea un mero recuento de hechos o una valoración conceptual sin más de los cambios que hayan podido ocurrir, es imperativo hacer una observación objetiva de lo acontecido; tal estimación debe reflejar los avances reales producidos a lo largo de la década examinada y, al mismo tiempo, plantear los grandes desafíos en el presente, de cara al futuro que se debe construir. Todo ello, teniendo como guía básica el texto constitucional que –en su segundo artículo – establece el derecho de todas las personas *“a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegidas en la conservación y defensa de los mismos”*.

Esas premisas son las que se deben utilizar al momento de revisar, con honestidad, cuánto se alcanzó de los objetivos básicos establecidos hace más de una década y cuánto falta por lograr de ellos. Sólo así se podrán definir los nuevos compromisos de todas y todos, si de verdad se quiere asegurar la irreversibilidad de lo poco o mucho que hasta ahora se ha logrado en la edificación de una sociedad en paz, por estar basada en una convivencia justa y democrática.

Desde tal perspectiva, lo esencial para conferirle validez al análisis es la adhesión explícita a un ideal de Nación deseable y posible. Un ideal de Nación que, al plantearse para su realización, permita establecer qué tanto prevalece hoy el imperio de la razón sobre la fuerza y qué tan sólidas se encuentran las bases para potenciar el desarrollo de toda la sociedad salvadoreña. Un ideal de Nación que – en el camino para alcanzarlo– admita medir y verificar los progresos en la construcción de un verdadero Estado de Derecho, a partir de las indiscutibles transformaciones sociales que produzca y la mejor calidad de vida que genere para toda su población, privilegiando en el esfuerzo a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de ésta.

Si eso ocurre, el proceso estará yendo por buen camino y tendrá enormes posibilidades de éxito en sus distintas dimensiones; si, por el contrario, existe exclusión y ésta afecta a la mayoría de la gente, hace falta identificar lo que debe ser ajustado y ajustarlo de verdad para garantizar así –de una vez por todas– la gobernabilidad y la sostenibilidad del país. Desde la óptica de los derechos humanos, esas condiciones son las que deberán prevalecer para dar por cumplidos los acuerdos de paz.

Ahí se encuentra lo central de la presente reflexión: el enfoque de los hechos y las proyecciones, desde y hacia la mayoría de la población salvadoreña. Pese a que no es un todo homogéneo –pues se expresa con una diversidad de características

– ese gran conjunto de seres humanos tiene en común el constituirse como la razón de ser del Estado, de sus instituciones y de sus normas, en la medida que se considere en serio el primer artículo constitucional que a la letra reza:

“El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.”

Así las cosas, se trata de verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz en términos de justicia integral para todas las personas; no de que exista y funcione formalmente un sistema que, en la práctica, sólo se encuentra al servicio de ciertos grupos de poder. En tal sentido, los resultados del proceso salvadoreño definido en abril de 1990 –con la firma del Acuerdo de Ginebra– irremediablemente pasan por justipreciar la situación actual de los derechos humanos; pero no comparándola con el estado de barbarie que se llegó a alcanzar durante el siglo recién pasado, entre 1972 y 1992, sino confrontándola con las aspiraciones de humanismo y humanidad que deben iluminar la instauración de un El Salvador distinto durante el nuevo siglo.

Para evaluar el presente estado de cosas, además, se debe considerar el siguiente planteamiento de Ignacio Ellacuría: *“Muchas veces tras la normatividad absoluta abstracta se da el encubrimiento ideologizado e interesado que defiende lo ya adquirido sin discutir el modo de esa adquisición y sin discutir cómo el derecho de todos se convierte en privilegio de pocos, por cuanto son pocos quienes cuentan con las condiciones reales para hacer efectivos esos derechos. Cuando el derecho se convierte en privilegio niega su esencia universal y deja de ser derecho del hombre para ser privilegio de clase o de grupo de individuos”*.¹

Por eso, para actuar con la necesaria congruencia al momento de analizar hoy la vigencia de los derechos humanos en El Salvador –tras diez años sin guerra– el punto de partida y el de llegada no difieren entre sí; se trata del mismo: la mayoría excluida y más frágil de su población.

La universalidad de los derechos humanos en el país siempre se encontrará determinada por la situación de esa mayoría que fue víctima indefensa de la violencia política y de la guerra entre dos bandos largamente irreconciliables; esa que nunca tuvo quién le ayudara a encontrar su pariente desaparecido o a enterrar su muerto; esa que vio salir una parte de su familia hacia el norte de América, a sobrevivir sin las comodidades que sólo eran posibles para aquellos con abundantes recursos o que pertenecían a la alta diplomacia guerrillera; esa que

¹ Ellacuría, Ignacio. *Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares*, recopilado en *Escritos Filosóficos* (Tomo III), UCA Editores, San Salvador, El Salvador, Primera Edición, 2001, p.435.

deseó, en secreto o en las calles, la llegada de la paz; esa que se alegró con el acontecimiento de Chapultepec y que ahora –después de una década– siente y sufre por lo ocurrido y lo que sigue ocurriendo, en el marco de un proceso considerado como “modelo” sólo entre algunos círculos privilegiados que participaron en el mismo, dentro o fuera del país.

La valoración desde la perspectiva de esa mayoría a partir de los cambios en su calidad de vida –positivos o negativos– resulta ineludible para dimensionar el cabal cumplimiento de los compromisos establecidos en todos los acuerdos que firmaron el gobierno y las entonces fuerzas insurgentes, bajo la tutela de la comunidad internacional representada por las Naciones Unidas.

Esa valoración desde las víctimas de la “locura” –parafraseando a la Comisión de la Verdad– es superior a cualquier juicio que emitan hoy quienes hicieron la guerra; éstos ni siquiera pudieron conmemorar juntos los diez años de aquel esperanzador 16 de enero de 1992. Peor aún: una década después del cese al fuego –a la hora de evocar el acontecimiento– la capacidad de las Partes que firmaron los acuerdos sólo alcanzó para enviarle señales negativas a esa mayoría de la población salvadoreña, no obstante haberla mantenido en los discursos como el fin último de su accionar. De esa manera, se ha incrementado el desencanto o la confusión de una buena parte de la sociedad que, desde antes, ya daba muestras de una amplia y peligrosa apatía.

Así, pues, desde “arriba y afuera” del país se ofrecen visiones y se asumen posiciones acerca de lo que ocurre en él, diez años después de haber terminado el conflicto armado. *“De un lado se afirma que las cosas marchan bien, que los problemas existentes están a punto de resolverse y que, por tanto, no hay razones para preocuparse. Esos son los que de forma simplista, por su conveniencia, cantan victoria en los actos oficiales. Del otro, se quejan por el rumbo del país sin haber sido capaces de convertirse –a lo largo del decenio– en opción seria para la solución de los males que denuncian. Esos contribuyen a distanciar la esperanza. A esas voces se suman aquellas que, desde fuera, sostienen que El Salvador es un ‘modelo a seguir’. Esos son los que maquillan realidades y, después, no saben qué hacer cuando les explotan en las manos”*.²

“Y las salvadoreñas y salvadoreños que están abajo, que son la mayoría y que no pertenecen a esas “cúpulas” ni viven de ellas, ¿qué dicen sobre esos diez años?”.³ Sin duda, esa otra cara de la moneda –la que algunos pretenden esconder o desautorizar– siempre termina interpellando cualquier proyecto impulsado sin su participación. Ese “abajo y adentro”, definido como lo fundamental, es el lugar privilegiado desde el cual se debe valorar el actual estado de cosas. Solamente así se podrá determinar, siempre en la línea de Ellacuría, la verdad o la falsedad en el cumplimiento de lo pactado.

² IDHUCA. *Diez años después: una mirada distinta*, Campo pagado, 21 de enero del 2002, El Diario de Hoy, p. 44, y Diario Co-Latino, p.9, San Salvador, El Salvador.

³ Ibid.

En concreto, se trata de establecer qué tanto el acceso a la justicia es igualitario, cuánto se ha avanzado en la realización de los derechos proclamados, en qué medida se puede constatar si tales derechos están siendo efectivos para garantizar la seguridad de toda la población –o sólo la de unos pocos– y hasta qué punto la satisfacción de los reclamos de la mayoría es verificable y cuantificable. Eso permitirá, por encima de cualquier opinión particular interesada o manipuladora, establecer la agenda pendiente de lo que hace falta transformar en el país; además, permitirá descubrir las pistas sobre las necesarias e ineludibles responsabilidades para lograrlo.

I.El conflicto armado

1.Sus causas

La violencia que llegó a cubrir todo el territorio nacional y afectó a todas las personas que lo habitaban, ya se veía venir desde 1971; pero su irrupción fue más evidente después de las viciadas elecciones de 1972, que derivaron tanto en el flagrante robo del legítimo triunfo en las urnas alcanzado por la Unión Nacional Opositora (UNO),⁴ como en el fallido alzamiento cívico y militar que intentó detener –sin éxito– la imposición del candidato presidencial oficialista.

A partir de 1975, la intensidad del fenómeno fue notoria y en aumento. Pese a ello, en un nuevo esfuerzo ciudadano, las fuerzas políticas democráticas contrarias al régimen –aglutinadas siempre en la UNO– participaron en el evento electoral de 1977; la respuesta gubernamental de entonces fue mucho más sangrienta. Así las cosas, por no haber sido enfrentada de forma responsable, lo que en un principio fue turbulencia política se convirtió luego en una terrible guerra cuya duración superó los diez años.

*“La violencia –señaló la Comisión de la Verdad en la introducción de su Informe– fue una llamada que avanzó por los campos de El Salvador; invadió las aldeas, copó los caminos, destruyó carreteras y puentes, arrasó las fuentes de energía y las redes transmisoras; llegó a las ciudades, penetró en las familias, en los recintos sagrados y en los centros educativos; golpeó a la justicia y a la administración pública la llenó de víctimas; señaló como enemigo a quienquiera que no aparecía en la lista de amigos. La violencia todo lo convertía en destrucción y muerte, porque tales son los despropósitos de aquella ruptura de la plenitud tranquila que acompaña al imperio de la ley... Las víctimas eran salvadoreños y extranjeros de todas las procedencias y de todas las condiciones sociales y económicas, ya que la violencia iguala en el desamparo ciego de su crueldad”.*⁵

⁴ La Revista “The Economist” comentó con especial interés y preocupación lo ocurrido en El Salvador. En la página 42 de su edición del 26 de febrero de 1972 su corresponsal en el país escribió entre otras cosas, bajo el título “Votos en la noche”, lo siguiente: “Las protestas de ‘fraude’ son corrientes en las elecciones latinoamericanas. Pero en ésta, parece algo más que una simple coincidencia que la posición del gobierno sólo comenzara a mejorar en el momento en que se dejaron de anunciar los resultados por la radio y la televisión”.

⁵ Comisión de la Verdad. *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador*, Revista ECA, 533, Marzo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.161.

A la ingobernabilidad y el estallido social se llegó tras el reiterado ascenso de gobiernos militares, producto de burdos fraudes electorales y repetidos golpes de Estado; sobre estos hechos se instauró y mantuvo el modelo hegemónico al servicio de un poderoso grupo minoritario que –sin la mínima visión para proponer soluciones viables fundadas en el diálogo y la concertación– transformó la administración pública en la herramienta idónea para garantizar su predominio. Todo ello, en clara contradicción con el bien común. Al creciente descontento por la acelerada pauperización social y la ausencia de democracia, se respondió con la persecución y el exilio de líderes políticos y gremiales, el asesinato selectivo e indiscriminado, la detención arbitraria y la desaparición forzada de personas organizadas o no, la tortura sistemática, el espionaje y el desplazamiento forzado de población campesina.

Fueron esas las condiciones que predominaron durante la época previa al conflicto armado. En ese marco, los cuerpos responsables de la seguridad pública terminaron siendo utilizados para ejercer el control social y la represión, desnaturalizando así su misión hasta convertirlos en auténticas máquinas de terror. Con el cierre de los espacios para la participación ciudadana y en medio de una sistemática violación a los derechos humanos fundamentales, se establecieron las bases para constituir un “Estado de hecho” fundado en la injusticia social, la brutalidad y el miedo extremo. El resultado fue inevitable: se radicalizaron las fuerzas políticas de la oposición democrática y se incrementó el accionar guerrillero.

La efervescencia social y el accionar de los grupos revolucionarios se volvieron regla general en la región centroamericana, con la sola excepción de Costa Rica. Dentro de ese escenario, el 19 de julio de 1979 triunfó la lucha insurreccional nicaragüense encabezada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); luego, en octubre del mismo año, la juventud militar salvadoreña asumió fugazmente el control gubernamental. El grupo que encabezó el último golpe de Estado ocurrido en nuestro país hasta la fecha, sintetizó muy bien en su Proclama inicial la situación que prevalecía entonces. Los oficiales rebeldes se alzaron para derrocar un gobierno violador de *“los derechos humanos del conglomerado”* que había *“fomentado y tolerado la corrupción en la administración pública y de la justicia, creando un verdadero desastre económico y social”*.⁶

La insurrecta juventud castrense de la época fundaba su acción en una convicción: que esos graves problemas eran *“producto de anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que habían prevalecido en el país y que no ofrecían para la mayoría de la población las condiciones mínimas necesarias para (...) realizarse como seres humanos”*.⁷ Además, aquélla acusó a *“los gobiernos de turno, producto a su vez de escandalosos fraudes electorales”*, por haber *“adoptado programas inadecuados de desarrollo”* que contenían *“tímidos cambios*

⁶ Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador, 15 de octubre de 1979.

⁷ Ibid.

*de estructura”, los cuales fueron “frenados por el poder económico y político de sectores conservadores”.*⁸ Debido a eso se sublevaron, levantando una bandera: *“crear las condiciones para que en nuestro país todos los salvadoreños podamos tener paz y vivir acorde a la dignidad del ser humano”.*⁹

Consumado de forma exitosa en el país un alzamiento basado en semejantes postulados y considerando lo ocurrido en Nicaragua, el poder económico salvadoreño sintió que estaba contra la pared. Eso explica porqué en 1980, a los pocos días de haber comenzado el año, fue más que evidente la regresión del proceso impulsado por los jóvenes oficiales; además explica, en parte, porqué se consumó la sentencia de muerte dictada contra el IV Arzobispo de San Salvador, monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez.

Ese magnicidio perpetrado y el posterior intento por descabezar el opositor Frente Democrático Revolucionario, mediante la ejecución de varios de sus principales dirigentes, sepultaron por completo las pocas esperanzas que aún existían sobre la posibilidad de un cambio estructural verdadero por la vía pacífica. Ambos hechos, sumados a otros asesinatos de notables figuras públicas y la ejecución indiscriminada de civiles a todo nivel, confirmaron la intolerancia que prevalecía entre el sector acaudalado a cuyos miembros –en algún momento– monseñor Romero sugirió entregar sus anillos para que no les fueran a cortar los brazos.

Así se fueron definiendo los torpes y desesperados mecanismos utilizados para enfrentar los graves problemas del país. Por un lado, se consideró como algo necesario la erradicación definitiva de lo que era visto como el mayor peligro para los intereses del poder real; la “amenaza comunista”, entonces, debía ser derrotada. Esa determinación resultó alentada y favorecida con el triunfo de Ronald Reagan en diciembre de 1980, durante las elecciones presidenciales estadounidenses. En ese marco de violencia estatal impune, el otro bando –el que reclamaba el fin del militarismo al servicio del poder económico y el triunfo de la revolución socialista– no veía en el horizonte más alternativa que la guerra, alentado por la victoria en Nicaragua del movimiento popular contra Anastasio Somoza Debayle.

De ese modo se inició la etapa más apocalíptica de la historia nacional. Un conflicto armado fratricida de enormes costos humanos y materiales que finalizó mediante una negociación entre las Partes beligerantes. Dicha fórmula para acabar con la contienda brutal, obliga hoy a la reflexión responsable sobre lo que realmente se ha avanzado en El Salvador desde entonces a la fecha. Una tragedia de dimensiones tan grandes como la guerra –superada para bien de toda la sociedad– impone el desafío de rescatar la verdad histórica, meditar en serio sobre ella y establecer las condiciones para no repetir los errores cometidos.

2 . Los impactos de la guerra

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

La polarización social y la radicalización de las fuerzas políticas alcanzaron un lamentable escalón superior al iniciar la guerra que, con una intensidad creciente, superó los diez años. Sus resultados fatales fueron evidentes: decenas de miles de víctimas inocentes entre la población civil, abundantes bajas de los ejércitos enfrentados, inseguridad ciudadana, continuos cortes de energía, retroceso en los indicadores de desarrollo, inestabilidad económica, descenso en los niveles de producción, índices de inflación de dos dígitos, devaluación de la moneda, destrucción de parte importante de la base productiva y demás infraestructura, mayor polarización y traumas psicosociales.

Tras lo acontecido, dentro y fuera del país se habla de más de 75,000 ejecuciones extrajudiciales entre la población civil no combatiente y de una cifra superior a las 8,000 personas desaparecidas de manera forzada. Del conjunto, eso fue lo más terrible; pero también se debe considerar el millón –¿o más?– de compatriotas que migraron en condición de refugiados e indocumentados. Al respecto, en un estudio publicado después de su ejecución extrajudicial, Segundo Montes concluyó afirmando entre otras cosas lo siguiente:¹⁰

“Si se deja de un lado la discusión de las cifras, de los porcentajes y de las proporciones de familias salvadoreñas que tienen parientes en Estados Unidos, no hay duda que se trata de grandes cantidades, tanto de familias con parientes allí, como de salvadoreños que han emigrado a dicho país. Ya sea que se tomen las ‘cifras mínimas’, aceptables para cualquier estudioso del fenómeno, ya sea que se le dé más credibilidad a la cuantificación elaborada en base a esta investigación y, sobre todo, a los resultados obtenidos por la encuesta de opinión del IUDOP,¹¹ se está hablando de mínimos de más de medio millón de salvadoreños en Estados Unidos, y de por lo menos un 26.18 por ciento de las familias que tienen algún pariente allí; o de aproximadamente un millón, provenientes del 42 por ciento de las familias que viven en El Salvador”.

Asimismo, según información oficial de la Fuerza Armada de El Salvador, durante la guerra fueron casi 28,000 los miembros de la institución que murieron o resultaron heridos en acción, quedaron lisiados o desaparecieron.¹² Además, se habla de 1,600 millones de dólares estadounidenses en pérdidas económicas y un Producto Interno Bruto (PIB) que decreció a los niveles de dos décadas atrás, al igual que los indicadores de desarrollo. Por último, una significativa parte de los recursos estatales se destinó al gasto militar, superando por mucho cualquier inversión en materia social.

En suma, la incapacidad para resolver por la vía pacífica los problemas que más apremiaban a la mayoría de la población, se le devolvió como un bumerang al

¹⁰ Montes, Segundo. *El Salvador 1989. Las remesas que envían los salvadoreños de Estados Unidos. Consecuencias sociales y económicas*, Colección Estructuras y Procesos, Serie Mayor, Volumen 8, UCA Editores, Primera Edición, 1990, San Salvador, El Salvador, p.127.

¹¹ Instituto Universitario de Opinión Pública.

¹² Sitio electrónico del Centro de Comunicaciones y Protocolo de la Fuerza Armada, <http://www.fuerzaarmada.gob.sv>

“liderazgo” que predominaba entonces en la sociedad salvadoreña y le cobró muy caro su tozudez, ignorancia e intolerancia. Ante el peligro de la quiebra técnica del país, aparecieron como alternativa las remesas familiares;¹³ éstas se convirtieron desde entonces en soporte y eje de la estabilidad macroeconómica, sin tomar en cuenta sus costos: desintegración familiar, transculturación y pérdida de identidad, por citar algunos.

Junto a las remesas, llegaron otros abundantes recursos externos. Entre 1980 y 1990, la ayuda estadounidense llegó a alcanzar un promedio del 6% del PIB. De esa forma, El Salvador recibió exorbitantes cantidades de dólares destinadas a dos ámbitos: el militar, sobre todo, y también el político. Sin semejante inyección monetaria, los indicadores económicos y sociales habrían caído con mayor celeridad y a un nivel más profundo. La cuantiosa “colaboración” estadounidense fue la más grande en toda la historia del país; ningún evento anterior ni posterior a esa época provocó los flujos financieros de entonces.

Tanto el enfoque sobre la “guerra fría” como el manejo de la misma por parte de la administración Reagan, posibilitó tal estado de cosas. *“La culminación de la búsqueda de la paz –se proclamaba entonces desde Washington– es necesariamente responsabilidad de los salvadoreños. Pero los salvadoreños acuden a nosotros en pos de entendimiento y asistencia. Nosotros podemos ayudar ofreciendo asistencia económica y militar para contrarrestar el desastre infligido a El Salvador por los enemigos de la democracia; respaldando a nuestros amigos mientras ellos trabajan para lograr una solución democrática; identificando y aprovechando las oportunidades para ayudar a que tal solución tome forma”*.¹⁴ Sólo hasta que comenzó a desdibujarse el “mundo bipolar”, tras el derrumbe del llamado “socialismo real”, la administración encabezada por George Bush padre abrió los espacios para una verdadera negociación en el país.

Mientras tenía lugar en El Salvador la confrontación armada, ocuparon el poder cinco gobiernos distintos: dos en la forma de juntas “cívico-militares”, uno de transición y otros dos formalmente electos. Todos se vieron absorbidos por la contingencia militar y a dos de éstos tocó enfrentar una inevitable crisis adicional: la provocada por los estragos y otras consecuencias del terremoto que sacudió al país en octubre de 1986. En tales condiciones, es obvio que cualquier gestión –del signo que fuera– se encontraba impedida para plantear con eficacia una alternativa económica, social y política sostenible para todas y todos.

¹³ *“El tema de las remesas que envían los salvadoreños desde Estados Unidos se ha vuelto muy polémico, tanto por razones políticas como por razones administrativas. Se dice que si enviaran tales cantidades de dinero, indicaría que son refugiados económicos, y políticos, lo cual no ameritaría tratamiento especial; pero el que envíen dinero, y en esas cantidades, lo único que demuestra es la austeridad de vida que llevan los salvadoreños en ese país, el esfuerzo por obtener uno o varios trabajos y la precaria situación en que han quedado sus familiares en El Salvador, frente a la crisis de empleo y de ingresos; nada en cuanto a la motivación de ir, en sí misma... Una vez más, los pobres están enviando divisas y sosteniendo en gran parte la economía del país, mientras otros con mayor capacidad hacen grandes capitales y los expatrian”*. Montes, Segundo. *La crisis social agudizada por la crisis política salvadoreña. La migración a Estados Unidos: un indicador de la crisis*, Revista ECA, 468, Octubre 1987, Año XLII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, pp.682 y 683.

¹⁴ *Discurso del Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos, Thomas O. Enders, ante el Consejo de Asuntos Mundiales* (Washington, 16 de julio de 1981). Revista ECA, 393, Julio 1981, Año XXXVI, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.719.

A finales de la década, el pulso de las fuerzas militares estaba medido. La imposibilidad de someter al adversario, el ostensible deterioro de la convivencia social y la “caída del muro” en Berlín evidenciaron algo fundamental: se debía buscar una fórmula civilizada para terminar el conflicto salvadoreño.

3.Necesidad de una solución negociada

A esas alturas, el escenario nacional se encontraba definido con bastante nitidez. Por un lado estaban las vidas sacrificadas, el inimaginable dolor humano, los altos costos sociales y los cuantiosos daños a la infraestructura provocados por la guerra. Por el otro, aparecían el improbable triunfo militar de uno de los bandos y las nuevas prioridades en un esquema geopolítico mundial distinto al que prevaleció durante más de cuatro décadas. Pero además, el poder económico y político hegemónico en el país había entendido que los combates no podían ni debían seguir; tenía claro que, en esas condiciones, cualquier esfuerzo estabilizador favorable a sus intereses era insostenible e inviable. Al observar semejante panorama, la conclusión era inexorable no sólo para El Salvador sino también para toda la región centroamericana: se debía fortalecer el proceso iniciado en Esquipulas.¹⁵

A la negociación entre las Partes beligerantes iniciada en Ginebra en abril de 1990, bastante después de los dos encuentros en Esquipulas, debió buscársele apadrinaje. En consecuencia, a las conversaciones se acercaron otros gobiernos interesados en acompañar un esfuerzo loable en sí mismo, urgente para la estabilidad regional y necesario para preservar su futuro. Así se constituyó el llamado “Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas” con la participación de México, Venezuela, Colombia y España, a los cuales se sumó después el de los Estados Unidos de América.

Con la ubicación de los protagonistas internos, no había donde perderse: quedaron establecidos en virtud del poder que habían demostrado en el conflicto político militar. Por un lado, el gobierno como representante formal de los intereses de la Nación; por el otro, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como fuerza militar insurgente. El alcance de los acuerdos que se fueran logrando en el camino, respondería a la capacidad de veto de cada una de ellas y no a la participación activa de otros sectores, entre los cuales se encontraban los más desposeídos.

La intervención de la comunidad internacional para empujar a las Partes en el camino hacia la pacificación, sobre todo la intervención de las Naciones Unidas,

¹⁵ En Esquipulas, Guatemala, se celebraron dos importantes reuniones de mandatarios centroamericanos. La primera tuvo lugar el 5 de mayo de 1986; en el punto 4 del documento oficial emitido en esa ocasión, los participantes declararon entre otras cosas lo siguiente: “*Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos*”. La segunda Cumbre se realizó el 7 de agosto de 1987 y la declaración final fue nominada “*Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*”.

debe admitirse como un elemento determinante en el proceso; sin lugar a dudas, aquélla desempeñó un papel sin precedentes y fue pieza insustituible en el rompecabezas de la problemática nacional, al evitar mayor dilatación en las negociaciones y erigirse además como esperanza de garantía en el cumplimiento de los compromisos.

Los acuerdos de paz fueron, pues, la única opción para viabilizar el país. Revelaron la capacidad para reconocer la intolerancia y superarla, mostrando que era posible encontrar –mediante el diálogo– el sendero para superar la crisis política y militar que tanto daño le había causado a El Salvador; anunciaron, además, la posibilidad de llegar con buen suceso hasta una sociedad estable, fundada en la convivencia armónica que genera la vigencia real de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, no alcanzaron a ser el piso sólido ni el estímulo suficiente para quienes los firmaron y debían honrar mediante su cumplimiento –sin trampas ni aplazamientos– los compromisos asumidos.

I. Los acuerdos de paz

Las posibilidades de iniciar en serio el diálogo y la negociación para solucionar el conflicto salvadoreño, arrancan con los esfuerzos regionales realizados en el marco del ya mencionado proceso de Esquipulas. El camino fue largo y difícil. Desde entonces hasta el Acuerdo de Ginebra, en abril de 1990, se fueron consolidando las razones que volvían imprescindible el fin de la guerra y el establecimiento de las condiciones necesarias para asegurar la paz. Así, se sentaron las bases para terminar los combates militares y fortalecer la institucionalidad, reconociendo la necesidad de encontrar un nuevo camino para buscarle solución a los problemas estructurales del país.

Ginebra es el punto de partida, al señalarse en este acuerdo –de forma clara y transparente– el rumbo hacia el cual debía apuntar la brújula de tan extraordinario esfuerzo. A éste le siguió lo pactado en Caracas, en mayo de 1990, sobre la agenda que se desarrollaría en adelante y su cronograma. Luego vino el Acuerdo de San José, en julio de 1990, que abordó las garantías para el respeto de los derechos humanos y dio origen a una inédita verificación internacional. Después se suscribió el Acuerdo de México, en abril de 1991, que propició el diseño de propuestas para la posterior aprobación de importantes e ineludibles reformas constitucionales; fue entonces cuando, además, se decidió crear la Comisión de la Verdad como uno de los mecanismos idóneos –transitorio, pero insustituible– para erradicar la impunidad en el país.

Luego siguió el Acuerdo de Nueva York, en septiembre de 1991, mediante el cual se intentó superar los desajustes surgidos en la marcha del proceso; ahí se decidió, además, crear la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). A todo lo anterior se sumó, tres meses después, otra reunión en Nueva York; fue en esta ocasión, el 31 de diciembre de 1991, cuando las Partes terminaron aceptando los acuerdos globales y finales. El complejo trayecto hacia

las negociaciones culminó el 16 de enero en el Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México, donde se suscribió el denominado “Acuerdo de paz de El Salvador”.

En su conjunto, todos estos acuerdos no eran más que escalones colocados –uno a uno– con el objeto de ubicar a El Salvador en un sitio más alto, escenario indispensable para asegurar en el corto, mediano y largo plazo un mejor futuro: el de un país libre del conflicto violento y con las instituciones fundamentales para dirimir sus diferencias de forma racional, civilizada y pacífica en la búsqueda responsable del bien común. A continuación se ofrecen elementos para realizar el necesario balance de sus alcances, considerando sólo el primero y el último de ellos vistos desde la óptica de los derechos humanos, considerando qué tan vigente se encuentra su respeto para todas y todos.

1. Ginebra: los cuatro componentes de un gran objetivo

Lo decisivo de este encuentro –convocado por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, a solicitud de los presidentes centroamericanos– tenía que ver con la definición del objetivo último que se pretendía alcanzar con las negociaciones y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en ese marco, tanto por el gobierno salvadoreño como por el FMLN. En el texto firmado por las Partes quedaron plasmados los cuatro componentes de ese gran objetivo, los cuales se examinan enseguida.

1.1. Terminar el conflicto armado

Por el cese real e ininterrumpido de los combates militares, el mundo entero ha reconocido el caso salvadoreño como el proceso más exitoso de pacificación negociada bajo el auspicio y la verificación de las Naciones Unidas. Y, en realidad, existen suficientes razones para ello. La búsqueda de una solución basada en el diálogo y la deposición de las armas, tras una guerra que duró más de diez años, que alimentó rencores y heredó enormes costos, no es un hecho irrelevante ni común bajo ningún punto de vista. Fue una experiencia en la cual, por encima de todo, se lograron advertir signos elocuentes de sensatez y pragmatismo. En tal sentido, lo ocurrido en torno a la finalización de la guerra en El Salvador resulta ser algo sobresaliente si se considera la forma cómo se logró y el hecho que, del 16 de enero de 1992 a la fecha, se haya mantenido tal situación sin producirse un solo combate entre las Partes.

Este componente del Acuerdo de Ginebra era fundamental en sí mismo: había que detener las hostilidades para superar toda la destrucción humana y material que éstas habían ocasionado durante más de una década. Pero, además, era esencial desde otra perspectiva. Es importante recordar que una de las causas primordiales de la confrontación bélica en el país fue la grave violación a los derechos humanos, tanto en lo relativo a los civiles y políticos como en el ámbito de los económicos y sociales.

Así, pues, se debía superar el estado de beligerancia para instaurar –sobre normas e instituciones respetables y respetadas– los cimientos sólidos de una convivencia propicia para la participación y la discusión respetuosa entre todos los sectores. Ello, en aras de edificar una estructura social incluyente, con la capacidad instalada para satisfacer las necesidades básicas de toda la población y en condiciones adecuadas para favorecer la realización individual de cada persona, en un marco de libertad y seguridad.

Era necesario, entonces, dejar atrás la razón de la fuerza para abrirle espacio a la fuerza de la razón; esta última, a su vez, era condición indispensable para asegurar una convivencia civilizada que permitiese instalar los seguros requeridos, a fin de evitar que en el país volvieran a sonar los “tambores de guerra” para fortalecer las tendencias de su gestión hacia el autoritarismo.

De esa forma, en El Salvador se logró el silencio de los fusiles. Sin lugar a dudas, con ello se legó al mundo un método inédito e inteligente para solucionar conflictos armados. Acá quedó establecida una nueva senda, un camino vivo que debe interpretarse como una experiencia exitosa y repetible. Pero no se debe confundir ese éxito con el todo, pues acabar con la confrontación bélica no era el fin último del proceso. En efecto, el cese de la guerra fratricida era sólo el primer paso, admitido como una condición básica para dar respuesta a problemas múltiples y muy graves. En ese sentido, el fin de los combates militares abrió nuevos y ciertos espacios políticos que no existían para materializar –en la palabra y los hechos– los restantes componentes del Acuerdo de Ginebra.

1.2. Impulsar la democratización

Es de sobra conocido y además reconocido que la democracia tiene dos dimensiones: la formal y la real. En la formal se despliegan nuevas instituciones, leyes y actores sociales. Estos pilares interactuantes se forjan día a día, expresan la solidez del sistema y lo sostienen. En ellos recae la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, a través de procesos permanentes de contraloría social y rendición de cuentas institucional para su verificación y validación, no en lo abstracto sino en el día a día y de acuerdo a nuevos o renovados preceptos.

En la democracia real se impone la apertura específica de oportunidades, cada vez mayores y mejores, para una vida digna de amplio impacto; ésta también exige la existencia de condiciones para que toda la población, sin distingo alguno, pueda aprovechar esas oportunidades. La democracia real posibilita una visión de Nación –de toda la gente, para toda la gente y por toda la gente– en la cual prevalezcan el crecimiento y el avance global mediante la satisfacción generalizada de las necesidades básicas, que incluyen estándares universales para el desarrollo humano material y espiritual.

Durante las negociaciones entre las Partes que hicieron la guerra en El Salvador se abordó –con ahínco– lo relativo a los componentes de la democracia formal. Por esa razón, muchos de los que estuvieron involucrados directamente en ese esfuerzo expresan –diez años después– opiniones como las siguientes: *“El proceso ya dio lo que tenía que dar”, “El cumplimiento de los acuerdos culminó desde hace algún tiempo”, “Hay que cerrar ese capítulo y mirar hacia adelante”...* En efecto, si lo que se buscó fue la creación y la recreación institucional, con su correspondiente marco normativo, hoy podemos saludar la existencia de condiciones distintas a las del pasado. Entre ellas destaca la apertura de espacios políticos, en especial para las fuerzas insurgentes. Desde esa perspectiva, pese a las serias deficiencias que a estas alturas empiezan a ser más notorias, se puede decir que la democratización se impulsó.

Sin embargo, los avances conseguidos tras el fin de la guerra no han sido suficientes para superar las causas que generaron el conflicto, ni siquiera en lo relativo a la democratización de la sociedad, vista desde su óptica más amplia. Es razonable reconocer algunos progresos formales en los temas electoral, institucional y normativo; no obstante, eso no significa que su permanencia y profundización estén aseguradas. Esta preocupación por la sostenibilidad de la democracia formal en El Salvador, cobra más fuerza tras los terribles sucesos ocurridos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre del 2001; la “cruzada” encabezada por la actual administración de la Casa Blanca contra el “terrorismo internacional”, ha sido asumida convenientemente como propia por el titular del Órgano Ejecutivo salvadoreño.

En definitiva, los elementos sustantivos de la democracia real junto a los compromisos de los diversos actores políticos y sociales con ella –en el marco una institucionalidad que funciona y una población que participa confiada– todavía no son una realidad en el país. Por tanto, es necesario trabajar para alcanzarlos y lograr que se constituyan como garantía de irreversibilidad para el proceso en su conjunto.

1.3. Garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos

La base de este otro componente plasmado en el Acuerdo de Ginebra está proveída, en primer término, por el cumplimiento efectivo del texto constitucional en su parte dogmática. Con eso se cubre el mínimo deseable y posible para lograr que en El Salvador se pueda hablar de un respeto irrestricto a los derechos humanos. Además, se sustenta sobre la necesaria observancia de lo establecido en los diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado salvadoreño, que son leyes de la República y están por encima de la normativa secundaria en caso de conflicto con ésta.

Se han producido avances fundamentales en este campo durante los últimos diez años; de eso, no cabe duda. Prueba de ello, es el cese de las prácticas oficiales – sistemáticas y generalizadas– de violaciones graves a los derechos humanos por

motivos políticos; también se confirma con la inexistencia –por razones obvias– de infracciones contra el derecho internacional humanitario. Ambas situaciones causaron un grave y extendido daño a la sociedad entera; por eso, el actual estado de cosas es un bien que debe ser apreciado en todo lo que vale.

Además, en los diez años transcurridos de 1992 a la actualidad –pese a ciertas resistencias– se impulsaron importantes reformas orientadas a concretar en el cuerpo de la legislación interna el compromiso de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos. En su conjunto, todo eso demuestra la existencia de cambios importantes, destacables y positivos que deben consolidarse para asegurar la gobernabilidad, la viabilidad y la sostenibilidad del país. Sin embargo, estos logros en la materia no deben obnubilar el razonamiento, ya que son limitados y reversibles en la medida que no se tomen en cuenta otros aspectos deficitarios y se trabaje en ellos para mejorar.

La realidad actual revela las serias insuficiencias existentes en El Salvador al momento de pasar revista a los derechos humanos, desde la perspectiva universalmente reconocida de su integralidad. Es decir, desde la visión más comprensiva que incluye –además de los civiles y políticos– los derechos económicos, sociales y culturales, por citar sólo los de la llamada “segunda generación”.

Otros derechos humanos de gran desarrollo teórico doctrinario durante los últimos años –como es el derecho al goce de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y sostenible– no son valorados en su justa dimensión. En el mejor de los casos, son desautorizados por desconocimiento. Sobre el medio ambiente y la protección de los recursos, por ahondar en el ejemplo, prevalece una visión ideológica retardataria que ubica estos temas como bandera política de grupos de izquierda o plantea que únicamente interesan a unos cuantos “románticos y soñadores” dedicados a la contemplación. Así las cosas, pese al avance primario logrado hasta la fecha, en El Salvador todavía no se puede hablar de un respeto irrestricto de los derechos humanos.

1.4. Reunificar la sociedad salvadoreña

“Hacer de muchas cosas una o un todo, uniéndolas, mezclándolas o reduciéndolas a una misma especie. Hacer que cosas diferentes o separadas formen una organización, produzcan un determinado efecto, tengan una misma finalidad, etc.” He ahí las definiciones del verbo “unificar” que se localizan en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Al aplicar de manera literal y mecánica la misma, se podría interpretar que las Partes beligerantes pretendían –al momento de firmar el Acuerdo de Ginebra– hacer de la salvadoreña una sociedad regida por un autoritarismo totalitario, sin disensos ni otro tipo de alteraciones a una uniformidad impuesta.

Más vale pensar que la intención de los bandos en conflicto o de uno de ellos no apuntaba hacia semejante insensatez; seguramente tampoco era la de igualar la condición económica y social de todas las personas, sin ningún tipo de distinción. A final de cuentas, quién sabe qué quisieron decir al establecer este último aspecto del propósito principal a lograr con el proceso de negociación que –en ese entonces– se iniciaba.

No obstante lo anterior, al intentar ir más allá del estilo propio de estos espacios, cabe decir que el único logro que se alcanza a observar en el horizonte tiene que ver con el cese del fuego. Su concreción efectiva y permanente permitió que familias desmembradas por el conflicto –al tener miembros en uno y otro bando, o al haberse separado por diversas razones aun estando en el mismo– se pudieran encontrar y restablecieron sus lazos en la medida de lo posible. Pero más allá de eso, no existe nada relevante que pueda incluirse en este balance; y es así por algo muy simple: precisamente, porque no se hizo nada significativo en tal sentido.

Al finalizar la guerra, la sociedad salvadoreña quedó sumamente fragmentada; el débil tejido social que pudo haber existido antes del recrudecimiento del conflicto político y de su expresión bélica, se destruyó. Para poder vivir en una sociedad “reunificada” –debería decirse, más bien, unida por primera vez alrededor de temas básicos relacionados con una mejor calidad de vida individual y colectiva– se requería el impulso de acciones extraordinarias. Sin embargo, doce años después de haber sido formulada semejante aspiración resulta muy difícil –por no decir imposible– presentar iniciativas destacadas en ese rumbo que hayan arrojado resultados dignos de apreciarse.

Un buen ejemplo de esa falta de actuación decidida, tendiente a hacer de la salvadoreña una sociedad unida, es el de la injusta distribución de ingresos y la exclusión social que –por encima de cualquier interpretación parcializada– fueron importantes factores de división en el país y contribuyeron de manera sustancial al desencadenamiento de la guerra. En la actualidad, la brecha entre los sectores con más recursos y las víctimas de la exclusión no se ha reducido. Al respecto, en el documento titulado “Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2001”¹⁶ se pone el dedo en la llaga cuando se afirma lo siguiente:

“Alrededor de la mitad de la población continúa percibiendo ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo. También siguen siendo elevados los porcentajes de la población que presentan carencias de salud y nutrición, educación, acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda digna... El Salvador presenta una de las desigualdades más altas del mundo en la distribución del ingreso. El 20% más rico de la población percibe, en promedio, ingresos 18 veces más altos que el 20% más pobre. En los países de alto desarrollo humano, dicha relación es solamente de 5 veces”.

¹⁶ Pleitez Rodríguez, William Adalberto, comp. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001, primera edición, San Salvador, El Salvador, p.2.

Hacer realidad la unificación social también exigía enfrentar con valentía y responsabilidad otros aspectos fundamentales como la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas. Los hechos graves de violencia y las aberrantes violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en el país durante casi veinte años no podían ocultarse, ni sus víctimas debían ser maltratadas de nuevo por la impunidad. Era necesario señalar a los responsables –independientemente de su signo político– y éstos debían enfrentar la justicia, reconociendo o no su culpa, como parte sustancial del desagravio para las personas que había sufrido el daño. De ahí en adelante se podían buscar las fórmulas para el perdón individual y colectivo, en el marco de un sano proceso encaminado a “cerrar las heridas”; “heridas” que, no hay duda, han quedado –muy profundas– en las víctimas y no en los victimarios.

En los acuerdos de paz se establecieron compromisos claros y contundentes al respecto.¹⁷ Además, en ellos se determinó la creación del mecanismo adecuado que contribuiría a enfrentar con responsabilidad y profesionalismo el problema: la Comisión de la Verdad. El documento final que ésta produjo contenía importantes recomendaciones tendientes a erradicar la impunidad y facilitar eso que dieron en llamar la “reunificación de la sociedad salvadoreña”.

Sin embargo, el “liderazgo” nacional de la posguerra –dentro del cual permanecen, aún, ciertos personajes involucrados directamente en la tragedia– prefirió ocultar los hechos y permitir que sus autores evadieran las responsabilidades en nombre de la estabilidad y la sostenibilidad del “proceso de paz”, pasando por encima de la Constitución.¹⁸ Para eso aprobó la Asamblea Legislativa, cinco días después de la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad, la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz, mediante el decreto N° 486 emitido el 20 de marzo de 1993. Tras la aprobación de ese Decreto Legislativo, organismos de derechos humanos salvadoreños expresaron –entre otras cosas– lo siguiente:

“Cuando en una sociedad no está garantizado el imperio de la justicia mediante el funcionamiento eficaz de las instituciones competentes, este tipo de medidas constituyen la mejor licencia, ‘un cheque en blanco’, para quienes acostumbran ‘solucionar’ los conflictos mediante el uso de la violencia. En nuestro caso, el ‘borrón y cuenta nueva’ se plantea como la posibilidad cierta de otra dolorosa contabilidad en el irrespeto de los más elementales derechos de la población, que sólo aumentaría la larga suma de delitos acumulados ya desde la amnistía del 11 de julio de 1932. Con el censurable acontecimiento protagonizado por los diputados de ARENA, PCN y MAC se está sentando un grave precedente para la

¹⁷ Por citar un ejemplo, el Numeral 5 del Capítulo I del Acuerdo de Chapultepec –dedicado a la Fuerza Armada– trata lo relativo a la superación de la impunidad y señala, entre otras cosas, lo siguiente: “Se conoce la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos. A tal fin, las Partes remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de la Verdad. Todo ello sin perjuicio del principio, que las Partes igualmente reconocen, de que hechos de esa naturaleza, independientemente del sector al que pertenecieran sus autores, deben ser objeto de la actuación ejemplarizante de los tribunales de justicia, a fin de que se aplique a quienes resulten responsables las sanciones contempladas por la ley”.

¹⁸ Artículos 1, 2 y 244 de la Constitución salvadoreña.

*institucionalidad del país y se está conspirando contra la confianza ciudadana, pues al aprobar esta ‘amnistía amplia, absoluta e incondicional’ se está forzando a que el Estado salvadoreño incumpla su obligación de investigar y castigar a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, la cual le corresponde con base al derecho interno y al derecho internacional”.*¹⁹

A lo anterior, se debe agregar un fenómeno cuyas consecuencias no han sido valoradas de forma adecuada como obstáculos para alcanzar una sociedad unida en sus aspectos más esenciales. Tal es el caso de la masiva emigración de población salvadoreña durante la guerra. La “diáspora” de los años ochenta –que expulsó del territorio nacional hacia el norte del continente y a otras tierras a un enorme contingente humano, incluida mucha gente joven y un significativo número de personas con preparación académica de nivel superior– generó el “milagro” de sostener la economía a través de las remesas, pero separó a las familias.

La sociedad salvadoreña percibe hoy a las remesas como la clave para satisfacer sus necesidades básicas, mientras la burocracia estatal las asume en su conjunto como el flujo financiero que mantiene la estabilidad macroeconómica y que ha propiciado la “dolarización” actual. Más allá de las cifras y sus consecuencias – algunas muy convenientes para ciertos sectores privilegiados del país– se desconocen, ocultan o ignoran los efectos de la fragmentación familiar, de las odiseas en el trayecto de las personas que viajan sin documentos, de su inserción en la economía estadounidense, del irrespeto o del respeto a medias de sus derechos laborales y otros derechos sociales, del valor agregado que generan en sus lugares de destino, de la falta de representación política en un mundo prestado, de la forma en que son despreciadas por el sistema político salvadoreño –que no toma en cuenta su opinión– y de la pérdida de identidad.

Al considerar lo relativo a quienes han dado en llamar “los hermanos lejanos”, no se debe asumir el fenómeno migrantes-remesas como algo malo en sí mismo. Al respecto, la esencia del problema no resuelto es que toda esa gente se fue del país por falta de trabajo digno, de oportunidades para su desarrollo integral, de espacios políticos y de realización personal. La pregunta es si El Salvador de hoy, diez años después de finalizado el conflicto armado, ofrece condiciones para el retorno de aquella población o, al menos, para frenar la expulsión de quienes aún lo habitan.

Lástima grande que, después de tantos esfuerzos sinceros por mejorar, prevalezca la inequidad en el país y no pueda responderse de forma positiva a esa interrogante. Paradójicamente, a diez años del fin de la guerra, un considerable número de compatriotas fue estafado al emigrar hacia Suecia buscando lo que acá no se encuentra: seguridad humana, entendida ésta desde su perspectiva integral que incluye los ámbitos de salud, empleo, vivienda y agua, así como aquéllos

¹⁹ Instituto de Derechos Humanos de la UCA, et.al. *El perdón no se impone por decreto*, Revista ECA, 534-535, Abril-Mayo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, pp.494 y 495.

relacionados con la seguridad física personal ante la violencia y con la protección de los derechos humanos.

Una sociedad que ofrece seguridad plena –es decir, en todos los ámbitos y a toda la población que la integra– permanece unida en lo fundamental pese a las diferencias que puedan existir dentro de la misma, como parte de una convivencia normal. Por el contrario, una sociedad dentro de la cual buena parte de su gente ella no tiene garantizada la subsistencia, donde las víctimas que buscan justicia no la encuentran y en la que no existen las condiciones jurídicas y políticas para transformar esas situaciones, es violenta y tiende a la fragmentación.

Eso último está ocurriendo con la nuestra, pese a los esfuerzos realizados durante la década transcurrida o diez años transcurridos desde que acabó la guerra. La afamada “reunificación” de la sociedad salvadoreña no se ha logrado ni se logrará por decreto o con acuerdos entre los bandos político- beligerantes que contribuyeron a su desintegración. La verdadera unidad de objetivos nacionales en El Salvador debe buscarse y alcanzarse, únicamente, sobre bases firmes de democracia real y formal; de ninguna manera se logrará llegar hasta ella, sólo con alguna de sus manifestaciones y exigiéndole a las víctimas de siempre más sacrificio y paciencia.

2. Chapultepec: las nuevas reglas de juego

El Salvador de hace unas décadas, ese país que casi termina arrasado por la violencia política y la guerra, no cobijaba a toda la gente que se encontraba dentro de su territorio. El techo, la comida, la educación y otros elementos básicos para el pleno desarrollo humano no llegaban a la mayoría. Los mismos, fundamentales para una existencia digna, sólo eran disfrutados por los sectores de la población que ocupaban su “área construida”; y entre esos sectores más afortunados existía un pequeño grupo que concentraba la mayor parte de la riqueza, viviendo en medio de extravagantes y hasta ofensivos lujos.

Quienes permanecían en el abandono, soportando todas las inclemencias de su condición, decidieron –hace treinta años– hacer algo para cambiar semejante estado de cosas; así trataron de ingresar, por las vías legales y pacíficas, a los espacios que hasta ese momento les eran negados y lograr así una vida plena de humanidad. Mediante un proceso electoral creyeron que era posible conseguirlo, pero no pudieron. Brutalidad y manipulación fue lo que, como siempre, encontraron; así, les cerraron las puertas en la cara. Cinco años después –más desesperada– la gente trató de nuevo y la historia se repitió, pero con mayor violencia.

De esa forma se avanzó por un largo período, de forma atropellada y atropellante, hacia el desastre total que sólo pudo ser evitado con aquel pacto firmado el 16 de enero de 1992. No se trataba de una llave maestra para entrar a esa “casa común” donde toda la población pudiera encontrar ocupación, alimento, salud, vestido,

educación, cultura y recreación. Pero al menos, tanto los acuerdos previos al de Chapultepec como este último representaban un buen diseño para construirla, con cimientos suficientemente sólidos: el de las reglas claras y las instituciones capaces de promover y garantizar la participación de la gente –sin arriesgar su existencia– en la edificación de un nuevo El Salvador, incluyente y seguro.

En esos documentos quedaron establecidas, con los mecanismos y procedimientos concretos para ser alcanzadas, las condiciones que debían prevalecer en función de garantizar la sostenibilidad del cese al fuego y arrancar en la dinámica democratizadora. Para ello, se debían realizar esfuerzos serios en las siguientes direcciones: el examen de los graves hechos de violencia, sus responsables y la impunidad con la que actuaron; la desaparición de estructuras puntuales que, en lugar de contribuir, conspiraban contra cualquier objetivo en beneficio de la generalidad; la creación de nuevas instituciones y la recreación de otras, para ponerlas a tono con el esfuerzo mayor.

Fue en ese marco donde surgieron dos importantes instituciones especiales de naturaleza temporal, cuyo objetivo común era el de contribuir a enfrentar con eficacia la impunidad; eran éstas la Comisión de la Verdad y la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada de El Salvador. También se desmantelaron los cuerpos de seguridad que existían al momento de finalizar la guerra. Además surgieron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, la Escuela de Capacitación Judicial y el Tribunal Supremo Electoral.

De igual manera, se introdujeron reformas al sistema político y al de justicia; en cuanto a este último, destacan la redefinición del Consejo Nacional de la Judicatura y el procedimiento para elegir a las personas que ocupen la titularidad en las entidades del Ministerio Público y las que integren la Corte Suprema de Justicia. También se fijó un monto no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto estatal, como asignación anual para el Órgano Judicial.

El FMLN, por su parte, se convirtió en partido político legalmente inscrito. Esto último y todo lo anterior se impulsó contando con un imprescindible y elemental soporte, consistente en la inédita experiencia de verificación internacional conocida en sus inicios como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). A todo eso se sumó la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.

Originalmente, según el Acuerdo de San José, el mandato de ONUSAL era *“imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como adoptar toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de tales derechos”*.²⁰

²⁰ ONUSAL. *Acuerdo de San José sobre derechos humanos*, publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en cooperación con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), julio de 1992, p.10.

Bajo *“la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General de las Naciones Unidas”*, a partir de julio de 1991 la Misión trabajaría *“en estrecha cooperación con organizaciones y entidades sobre derechos humanos existentes en El Salvador”*.²¹

En enero de 1992 se decidió incrementar el personal militar y civil de ONUSAL, para garantizar la realización de las tareas que le fueron agregadas a su mandato con el Acuerdo de Chapultepec. Además, en dicho documento se estableció *“la composición por naciones del componente militar de ONUSAL y la designación del Comandante de su División Militar, decididas por el Consejo de Seguridad por recomendación del Secretario General después que éste haya celebrado consultas con las dos Partes”*. Para el cumplimiento eficaz de sus nuevas obligaciones, se determinó que ONUSAL –como en los otros aspectos de su mandato– debería desenvolverse con *“una completa libertad de movimiento en todo el territorio de El Salvador”*.²²

La Comisión Nacional para la Paz –más conocida como COPAZ– se creó para *“supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las Partes”*.²³ Dicha Comisión quedó definida, en el texto del Acuerdo de Nueva York, como *“un organismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultantes de las negociaciones, tanto en relación con la Fuerza Armada en particular, como con los demás puntos de la agenda”*.²⁴ La fiscalización e intervención de la sociedad civil quedó anulada de inmediato en el mismo texto, cuando se precisó su composición: *“COPAZ –decía– quedará integrada por dos representantes del Gobierno, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa”*.²⁵ Sólo en calidad de observadores podían tener acceso a sus trabajos y deliberaciones el Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL.

Considerando todo lo anterior, a continuación se intenta hacer un repaso de lo ocurrido con las entidades vinculadas directamente a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. En primer término se abordan dos de aquéllas a las que Pedro Nikken²⁶ se refirió como *“mecanismos especiales y transitorios, destinados a resolver problemas puntuales planteados durante las negociaciones o a operar transitoriamente dentro de la verificación de dichos*

²¹ Ibid.

²² ONUSAL. Op.cit. *Acuerdo de Paz de El Salvador (firmado en Chapultepec)*, p.98.

²³ ONUSAL. Op.cit. *Acuerdo de Nueva York*, p. 34.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Abogado venezolano. Entre otros cargos desempeñados, ha presidido el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como Experto Independiente sobre El Salvador, de 1992 a 1995, debió *“prestar asistencia al Gobierno de El Salvador en materia de derechos humanos, examinar la situación de los derechos humanos en el país y la incidencia que tiene en su goce efectivo la implementación de los Acuerdos de Paz, e investigar la forma en que ambas Partes ponen en práctica las recomendaciones contenidas en el informe definitivo del Representante Especial y aquéllas hechas por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y las comisiones creadas en el proceso de negociación”*.

compromisos por las Naciones Unidas”.²⁷ A éstas las consideramos y asumimos, desde su formulación en los acuerdos de paz hasta este análisis, como las “herramientas de choque” contra la impunidad; se trata de las comisiones antes mencionadas: la de la Verdad y la *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada de El Salvador.

Situados acá, resulta apropiado traer a cuenta el siguiente planteamiento de Nikken por lo fundamental del mismo: *“Como ya se ha expresado, los derechos humanos son una suerte de columna vertebral del conjunto de los acuerdos de paz, de manera que examinar en detalle la incidencia que sobre su efectivo goce tiene la implementación de dichos acuerdos –como reza el mandato encomendado al Experto Independiente– implicaría una tarea cercana a la exégesis de la totalidad de lo convenido, tarea que, con los recursos de que dispone, está fuera de su alcance”*.²⁸

En tal sentido, el funcionario de las Naciones Unidas consideró *“más apropiado centrar el análisis en tres instituciones que están presentes y que son vitales para conformar una estructura sólida para la efectiva protección de los derechos humanos en El Salvador. Dos de esas instituciones han sido creación del proceso de paz: el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil. La tercera es el sistema judicial, cuya reforma estuvo presente en la mesa de negociaciones y fue objeto de varios acuerdos”*.²⁹

Lo anterior explica y justifica porqué, además de analizar los mecanismos transitorios y especiales ya mencionados, en el presente estudio se aborda – desde una perspectiva crítica– lo sucedido de 1992 hasta el momento con las otras tres instituciones que el mismo Nikken bautizó como los *“medios permanentes para la protección de los derechos humanos”* o el *“trípode”* sobre el cual debería asentarse una sociedad democrática y respetuosa de los derechos humanos en El Salvador.

2.1. Las “herramientas de choque” contra la impunidad

La lucha contra la impunidad, cuando ésta no es excepción sino regla, es algo muy complejo. Exige muchos y muy singulares esfuerzos. Y los niveles de esa exigencia se elevan según sea la dimensión del fenómeno y su grado de enraizamiento dentro de una sociedad. En el caso salvadoreño, los hechos de violencia política junto a otras graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario constituyeron una situación generalizada de extrema gravedad que pudo ocurrir, únicamente, en la medida que existieron estructuras para ello. Estructuras –estatales sobre todo, pero también insurgentes– mediante las cuales se materializaron los actos en sí

²⁷ Naciones Unidas. *Informe del Experto Independiente sobre El Salvador, Sr. Pedro Nikken, designado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1992/62, de 3 de marzo de 1992, de la Comisión de Derechos Humanos*. Comisión de Derechos Humanos, 49° período de sesiones, Tema 3 del programa, 15 de febrero de 1993, Párrafo 175, p.46.

²⁸ *Ibid.*, p.33.

²⁹ *Ibid.*

mismos y se impulsaron las acciones tendientes a encubrirlos, para garantizar la falta de castigo de sus responsables.

*“Cuanto más cruento se hacía y extendía ese conflicto, mayor el poder de la cúpula de la Fuerza Armada, así como de quienes comandaban a los grupos armados insurgentes. La resultante de ese círculo vicioso fue un Estado en el que ciertos y determinados elementos de la sociedad se encontraron inmunes a cualquiera contención gubernamental o política y fraguaron así la más abyecta impunidad. En ellos yacía el verdadero poder del Estado, expresado en los términos más primitivos, mientras que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, no alcanzaban a cumplir una función real como ramas del poder público. La triste y lamentable realidad fue que se convirtieron, en la práctica, en simples fachadas con autoridad gubernamental marginal”.*³⁰

Tal era el estado de cosas al acabar la guerra. Para estar a la altura de las exigencias del país y de las víctimas, en ese escenario se requería contar con instrumentos eficaces a fin de atacar y desmontar –de entrada– todo lo que posibilitó la barbarie, además de establecer las condiciones para evitar su repetición. Tenían que crearse y funcionar, pues, instrumentos de impacto inmediato en la lucha frontal contra semejante flagelo.

A. La Comisión *ad-hoc* para la depuración de la Fuerza Armada

Esta Comisión fue concebida como una entidad transitoria cuyo propósito era contribuir a una transformación profunda de la Fuerza Armada de El Salvador, *“en el marco del proceso de paz y de cara al supremo objetivo de la reconciliación nacional, en base a la evaluación de todos sus miembros”*.³¹

Sola no bastaba para tan ambicioso propósito; de ahí que el primer capítulo del Acuerdo de Chapultepec haya sido dedicado por completo al tema castrense, incluyéndose dentro del mismo –además de lo relativo a la depuración institucional – aspectos tan fundamentales como el de la definición de una nueva doctrina y un sistema educativo a tono con los tiempos, ambos sobre la base del respeto de los derechos humanos y la subordinación al poder civil establecido constitucionalmente. Para el establecimiento de la Comisión *ad hoc*, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a tres civiles salvadoreños *“de reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática”*.³² Los aspectos relacionados con el desempeño de los oficiales a considerar por la Comisión *ad hoc* para realizar su labor, eran textualmente los siguientes:

“1º) Sus antecedentes en cuanto a la observancia del orden jurídico, con particular énfasis en el respeto a los derechos humanos, tanto en su conducta personal como en el rigor con que haya dispuesto la corrección y sanción de hechos irregulares, excesos o violaciones a los derechos humanos cumplidos bajo su

³⁰ Op.cit. Comisión de la Verdad, p.312.

³¹ Op.cit. ONUSAL. *Acuerdo de Paz de El Salvador (firmado en Chapultepec)*, p.51.

³² La Comisión *ad hoc* estuvo integrada por Abraham Rodríguez, Reynaldo Galindo Pohl y Eduardo Molina Olivares, quienes iniciaron sus actividades el 19 de mayo de 1992.

*mando, sobre todo si se observan omisiones graves o sistemáticas a este último respecto; 2º) Su competencia profesional; y 3º) Su aptitud para desenvolverse en la nueva realidad de paz, dentro del contexto de la sociedad democrática, y para impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña, que es el propósito común convenido por las Partes en el Acuerdo de Ginebra”.*³³

Al detectar graves fallas en uno o más de los tres aspectos anteriores, previa audiencia con la persona interesada, la Comisión *ad hoc* tenía que decidir con base a dos opciones: el cambio de destino o la baja del personal cuestionado.

El trabajo de la Comisión duró cuatro meses, incluido entre éstos uno de prórroga a su mandato original. Entre las dificultades que encontró, además de su existencia tan corta, destacan dos: la limitada información que, con bastante retraso, brindó la Fuerza Armada y el hecho de que –dentro la escasa información recibida– no se haya incluido registro alguno sobre hechos contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física de la población civil en los cuales hubieran participado, de forma directa o indirecta, miembros de la oficialidad. En síntesis, desde su inicio, la institución militar opuso una clara resistencia a este esfuerzo.

El grueso de la documentación examinada por la Comisión *ad hoc* provino de organizaciones sociales de derechos humanos nacionales e internacionales; por supuesto, dentro de la misma no se incluyeron datos relacionados con narcotráfico, corrupción y otro tipo de actos relacionados el con crimen organizado. El Alto Mando de la Fuerza Armada intentó frenar el esfuerzo de los mencionados organismos. En tal sentido, denunció penalmente a la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador –conocida como “la CDHES no gubernamental”– luego que ésta presentó casos documentados, señalando de forma individual a ciertos oficiales como responsables de hechos concretos. Los militares, antes de acudir a los tribunales, calificaron de “*tendenciosa, irresponsable y con intenciones inconfesables*” la actitud del citado organismo de derechos humanos pues, según ellos, siempre había “*tomado posiciones completamente parciales para dañar a la Fuerza Armada*”.

En lugar de adoptar una posición como esa, si realmente prevalecía en la superioridad castrense un legítimo afán por esclarecer los hechos denunciados, más saludable para todos hubiera sido el exigirle a la CDHES no gubernamental mayor información sobre los mismos y presentar –en caso de tenerlos– argumentos fundados para desvirtuarlos. Además, con sus demandas, la organización de derechos humanos sólo estaba activando un procedimiento derivado de los acuerdos de paz que, por cierto, fueron firmados por un representante de la milicia.

En el marco de los escollos que debió enfrentar la Comisión *ad hoc* para conseguir la información que necesitaba, se debe agregar otro relacionado con las víctimas. Era demasiado pedir a éstas que establecieran responsabilidades individuales y presentaran pruebas, tanto sobre los hechos como sobre sus autores que –en

³³ ONUSAL. Op.cit., *Acuerdo de Paz de El Salvador (firmado en Chapultepec)*, p.52.

muchos casos, quizás la mayoría– sólo podían señalar como *"hombres fuertemente armados no identificados"* los cuales, durante tantos años, actuaron impunemente en un país bajo un régimen de terror. ¿Cómo se podía establecer la identidad personal de esos "miembros del ejército" o "de los cuerpos de seguridad", cuya mención era recurrente en sus innumerables testimonios? Peor aún, ¿de dónde podrían las víctimas obtener los datos necesarios para identificar a los integrantes del aparato organizado de poder que planificó, coordinó, ordenó, toleró y encubrió tantos y tan repudiables crímenes?

No obstante los problemas mencionados, en su Informe entregado en septiembre de 1993 al entonces Presidente de la República y al Secretario General de las Naciones Unidas, la Comisión *ad hoc* expresó que fueron alrededor de 240 expedientes los que pudo examinar; en todos esos casos se respetó el derecho de audiencia. La "Nómina de señores jefes y oficiales de alta en la Fuerza Armada", sumaba un total de 2,203 nombres hasta el 22 de mayo de 1992; de ese amplio universo, la Comisión sólo pudo investigar –por las limitaciones enfrentadas– al 11 por ciento. Atendiendo a las reglas de procedimiento establecidas en su mandato, el resultado obvio es que la Comisión no dictaminara nada sobre la conducta del 89 por ciento restante, tal como ocurrió.

La propuesta de crear un mecanismo institucional para que le diera continuidad al proceso de depuración a partir de las solicitudes específicas de víctimas, familiares de éstas, organizaciones sociales de derechos humanos u otras entidades especializadas, no fue atendida. Con esa iniciativa proveniente del IDHUCA se pretendía superar, aunque fuese en parte, los obstáculos y las limitaciones antes planteadas. En cambio, sectores de la cúpula "efemelenista" y el entonces Presidente Alfredo Cristiani negociaron un retiro "honroso" y bastante lucrativo para los pocos militares señalados por la Comisión *ad hoc*. Al final, hasta las Naciones Unidas –a través de su Experto Independiente sobre El Salvador– cuestionó la forma cómo se procedió en esta materia.

En particular, después de hacer una referencia general a las *"dificultades de diversa índole"* surgidas durante la ejecución de los acuerdos de paz, el ya citado Nikken sostuvo lo siguiente: *"En otros casos ha sido más difícil superar los obstáculos por los que ha atravesado la ejecución de los acuerdos. En su anterior informe a la Comisión, el Experto Independiente expresó su preocupación ante la noticia transmitida por el Secretario General al Consejo de Seguridad, según la cual no se había dado cabal ejecución a las recomendaciones de la Comisión ad hoc encargada de evaluar a la oficialidad de la Fuerza Armada a los fines de su depuración. Esa preocupación, más allá de un mero escrúpulo formal respecto del cumplimiento de lo acordado, se nutría de las dudas que tal hecho arrojaba sobre la sinceridad de la subordinación del estamento militar al poder civil constitucional"*.³⁴

³⁴ Naciones Unidas. *Informe del Experto Independiente sobre El Salvador, Profesor Pedro Nikken, sobre la evolución de la situación de los derechos humanos en El Salvador, elaborado de conformidad con la resolución 1993/93 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 1993/284 del Consejo Económico y Social*, Comisión de Derechos Humanos, 50° período de sesiones, Tema 3 del programa provisional, 3 de febrero de 1994, Párrafo 35, pp.13 y 14.

El 1 de julio de 1993, transcurridos casi diez meses desde que la Comisión *ad hoc* finalizó su labor, lo dicho por el General René Emilio Ponce³⁵ al momento de entregar su cargo como Ministro de la Defensa Nacional es la mejor síntesis del sentir militar y de otros sectores civiles sobre lo ocurrido en el marco de este compromiso establecido en los acuerdos de paz. “*Nos sometimos de buena fe – aseveró el alto oficial– a una drástica reducción del 50.2 por ciento de nuestros efectivos, a la disolución de los batallones de reacción inmediata, a la disolución de los cuerpos de seguridad pública, a la disolución de las fuerzas paramilitares, a una malintencionada Comisión ad hoc para una llamada depuración...*”³⁶

B. La Comisión de la Verdad

Hace más de nueve años, en Nueva York, se conoció públicamente el Informe de la Comisión de la Verdad. “*De la locura a la esperanza*” fue el título que sus autores –el colombiano Belisario Betancur, el venezolano Reinaldo Figueredo y el estadounidense Thomas Buergenthal– le dieron al documento. Así sintetizaron éstos el paso de la gran tragedia nacional a lo que, cumplida su misión, no era más que una aspiración; una aspiración que exigía, a todas y todos en El Salvador, un gran esfuerzo individual y colectivo para hacerla realidad. Dicho de otra manera: con la firma de los acuerdos de paz se había logrado arribar a un nivel superior pero aún elemental, desde el cual se debía intentar darle cabal cumplimiento a los compromisos adquiridos en función de establecer las condiciones para asegurar una convivencia pacífica, fundada en la justicia y la vigencia plena de los derechos humanos. Se había logrado bastante, pues, pero faltaba mucho por hacer.

A lo largo de sus ocho meses de intenso trabajo, la Comisión de la Verdad recibió más de 25,000 testimonios sobre graves hechos de violencia; alrededor de 2,000 personas lo hicieron de forma directa y cerca de 23,000 fueron denuncias indirectas. Ese fue el universo de casos que aquélla documentó y entregó –el 15 de marzo de 1993– al Secretario General de las Naciones Unidas, a miembros de su Consejo de Seguridad y a representantes de las Partes salvadoreñas que firmaron los acuerdos.

En el documento se registraron, además, los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión sobre algunas de las violaciones más graves a los derechos humanos ocurridas antes y durante el conflicto armado, cuya responsabilidad era atribuida a fuerzas gubernamentales e insurgentes. También se incluyó una cronología general y analítica de los sucesos acaecidos entre enero de 1980 y julio de 1991. Destaca dentro del Informe, la elaboración de cuatro grupos de recomendaciones enmarcadas dentro de cuatro principios, a saber: la democracia, la participación, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos

³⁵ Este General aparece señalado en el Informe de la Comisión de la Verdad como el principal autor intelectual de las ejecuciones extrajudiciales de seis sacerdotes jesuitas y dos colaboradoras de éstos, ocurridas el 16 de noviembre de 1989 dentro de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

³⁶ Ponce, René E. *Discurso de entrega de mando del Ministerio de la Defensa Nacional*, Revista ECA, 537-538, Julio-Agosto 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, pp.782 y 783.

humanos. Dichas recomendaciones, en su conjunto, apuntaban a la superación de la impunidad mediante el funcionamiento de las instituciones y la reparación del daño causado a todas las víctimas.

Del total de casos conocidos por la Comisión de la Verdad, se elaboró el siguiente consolidado en lo concerniente a la tipología de los acontecimientos.

Tipo de hecho	%
Homicidios	54.71
Desapariciones forzadas	20.67
Torturas	20.70
Otros	3.92

Sobre las responsabilidades por lo ocurrido, los datos que arrojó el Informe de la Comisión de la Verdad se ofrecen a continuación. Es importante señalar que, al sumar lo atribuido a los agentes del Estado y los grupos que actuaron con su tolerancia e incluso hasta su apoyo, la responsabilidad oficial rebasó el 90 por ciento del total.

Responsable	%
Fuerza Armada	46.59
Cuerpos de Seguridad	20.87
Grupos paramilitares	16.62
Escuadrones de la muerte	7.18
Hombres armados no identificados	5.42
FMLN	3.32

El comentado Informe identificó plenamente algunos individuos, grupos e instituciones de uno y otro bando que por acción u omisión contribuyeron a que en el país se cometieran toda clase de atropellos contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El primer conjunto de recomendaciones estaba dirigido, en buena medida, a las personas y entidades oficiales que aparecían mencionadas en el documento por su responsabilidad en los hechos conocidos por la Comisión. En concreto, se sugería separar de inmediato de sus cargos a civiles y militares señalados, así como sus inhabilitaciones para el ejercicio de un cargo o función en la administración pública. También se planteaba la necesidad de realizar reformas institucionales, algunas de las cuales ya habían sido acordadas; de manera especial, se dirigieron las baterías al ámbito de la justicia.

Sobre las sanciones a los responsables de los hechos, la Comisión sostuvo que eso escapaba a sus facultades. *“La cuestión que se plantea –afirmó ésta en su Informe– no es si se debe o no sancionar a los culpables, sino si se puede hacer justicia. La sanción a los responsables de los crímenes descritos es un imperativo de la moral pública”*.³⁷ De esa forma, la Comisión se inclinó más a señalar una evidente *“incapacidad de los tribunales de aplicar la ley a hechos de violencia cometidos bajo*

³⁷ Op.cit. Comisión de la Verdad, p.316.

la cobertura directa o indirecta del poder público". Y lo hizo así porque dicha incapacidad era *"parte integral de la realidad en la cual estos hechos tuvieron lugar"*.³⁸

El segundo tipo de recomendaciones apuntaba a la erradicación de las causas estructurales directamente vinculadas con los hechos examinados. Por ello estaban dirigidas, de manera fundamental, a lograr la subordinación de los militares a la autoridad civil y a garantizar el cumplimiento en la práctica de los lineamientos establecidos para la entonces nueva Policía. Mención especial merecieron –en este grupo de recomendaciones– los "escuadrones de la muerte", que no por casualidad aparecen ubicados acá. Para éstos, la Comisión no estableció recomendaciones específicas; sin embargo, se refirió a ellos con profunda preocupación y sugirió una investigación inmediata, a fondo, sobre el tema. La Comisión dijo *"estar convencida de que, a la luz de la historia del país, en este campo, la prevención es imperativa"*.³⁹

En el tercer grupo de recomendaciones se incluyó lo relacionado con las reformas institucionales para prevenir la repetición de hechos semejantes. Eran señalamientos directamente relacionados con los principios éticos y humanistas más elevados que deben regir toda sociedad: verdad, justicia, libertad, seguridad, dignidad y derechos humanos. Dichas recomendaciones no sólo abordaban la disolución de diversos organismos del Estado como la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos, sino que también se referían a la transformación radical del sistema judicial; además consideraban la mejoría, consolidación y fortalecimiento de nuevas instituciones como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil.

En esta parte del Informe se hizo referencia explícita a la impostergable descentralización del sistema de justicia, cuestionando con especial énfasis la concentración de poder detectada en la Corte Suprema de Justicia; también se habló de la necesaria formación profesional, ética y humana que debe prevalecer entre la judicatura. En términos reales se proponía abordar los graves problemas de la institución estatal encargada de impartir justicia, de una forma parecida a la utilizada con la Fuerza Armada en lo referente a su depuración y transformación integral.

Sobre la protección de los derechos humanos, la Comisión de la Verdad demandó primero el cabal cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz y de las recomendaciones de ONUSAL sobre la materia. Asimismo, señaló lo siguiente: debía fortalecerse la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, adoptar las medidas para operativizar los recursos constitucionales de Amparo y Hábeas Corpus, reafirmar el rango constitucional de los derechos humanos,⁴⁰ modificar el régimen de detenciones administrativas y mejorar el sistema de información sobre personas detenidas. Finalmente, en este ámbito recomendó reformas a la legislación penal interna y decisiones concretas relativas a

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., p.318

⁴⁰ La Comisión de la Verdad expresó que éstos comprendían, incluso, aquellos que no aparecían de forma explícita en la Constitución pero sí en instrumentos internacionales de cumplimiento obligatorio para el Estado salvadoreño.

instrumentos y sistemas internacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

A la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos le recomendó definir sus prioridades y trabajar en su organización; además, le pidió asumir un rol protagónico en cuanto a su necesaria relación con diversos sectores de la sociedad y a los servicios que le debía brindar a ésta. Sobre la Policía Nacional Civil advirtió que debía convertirse en una estructura dedicada a la defensa de la población, contribuyendo a la prevención de las violaciones de derechos humanos en forma profesional.

En el cuarto grupo de recomendaciones quedaron establecidas las medidas que, según la Comisión de la Verdad, propiciarían la reconciliación nacional. En ningún momento se mencionó perdón u olvido. Se habló de sanción a los responsables y reparación de los daños a las víctimas, reclamando del Estado un papel fundamental para la materialización de esta última y requiriendo el apoyo para la misma por parte de la comunidad internacional. En este punto, a lo sumo se llegó a considerar el indulto como *“expresión del perdón después de realizada la justicia”*.⁴¹

Inclinarse por sepultar e ignorar lo que sucedió durante los años de gran convulsión social, política y bélica –obviar qué ocurrió y quiénes lo hicieron– era entregar, con plena conciencia, un “cheque en blanco” a sus autores y abrirle de nuevo la puerta a la violencia. Por desgracia eso pasó en los años siguientes y se continúa en dicha situación, no por razones políticas sino por la impunidad con la que premiaron a aquéllos tras aprobarse la ya citada Ley de Amnistía el 20 de marzo de 1993, cinco días después de la presentación pública del informe de la Comisión de la Verdad.

Sin imaginar que ocurriría pero consciente del ambiente difícil que prevalecía al final de su mandato, la Comisión expresó su *“firme esperanza de que el conocimiento de la verdad y la aplicación inmediata de las recomendaciones”* sería el *“suficiente punto de partida para la reconciliación nacional y para la anhelada reunificación de la familia salvadoreña”*.⁴²

¿Cuáles fueron las medidas concretas que se incluyeron dentro de este último grupo de recomendaciones, de las cuales no se cumplió ninguna? La creación de un fondo de compensación para las víctimas de la violencia, la construcción de un monumento dedicado a su memoria, el reconocimiento de su honorabilidad y de los graves delitos que se cometieron en su contra, un día nacional para recordarlas y afirmar la reconciliación nacional, y la creación del Foro de la Verdad y la Reconciliación. Finalmente, la Comisión solicitó a ONUSAL y al Experto Independiente de las Naciones Unidas que dieran seguimiento y evaluaran el cumplimiento de sus recomendaciones.

⁴¹ Op.cit., p.321.

⁴² Ibid.

De haber existido una voluntad política real entre las Partes para cumplir con los compromisos que adquirieron al firmar los acuerdos de paz, esa última recomendación hubiera sobrado. Sin embargo, la Comisión de la Verdad había percibido con claridad la enorme falta de disposición para avanzar en tal sentido. No resultó extraño, entonces, que muchas de las propuestas formuladas hayan sido rechazadas y desconocidas con dureza por diversos e prominentes representantes de la administración pública.

El Alto Mando de la Fuerza Armada en esa época, reaccionó con su acostumbrado lenguaje guerrillero. Sostuvo, por ejemplo, que el documento era *“injusto, incompleto, ilegal, antiético, parcial y atrevido”*;⁴³ además, señaló que el *“tratamiento parcializado”* que la Comisión de la Verdad había dado a los casos denotaba *“una clara intención de destruir la institucionalidad, la paz social y la Fuerza Armada”*.⁴⁴ En resumen, la oficialidad concluyó diciendo: *“el Informe de la Comisión de la Verdad, tergiversa la realidad histórica y contiene inaceptables imputaciones carentes de fundamento y objetividad, contra la institución”*.⁴⁵ Incluso el General Ponce –en el citado discurso que pronunció al entregar el cargo de Ministro de la Defensa Nacional– habló de *“una prejuiciada, injusta y parcializada Comisión de la Verdad”*.

La Corte Suprema de Justicia, en su reacción pública no se quedó atrás y acordó –entre otras cosas– lo siguiente:

“1° Rechazar enérgicamente las conclusiones y recomendaciones que contra la administración de justicia de El Salvador en general y contra la Corte Suprema de Justicia y el presidente de la misma, contiene el Informe de la expresada Comisión de la Verdad para El Salvador.

“2° (...)

“3° (...)

“4° Reiterar al pueblo salvadoreño y a la opinión pública mundial, que nuestro juramento, al tomar posesión de nuestros cargos, fue ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, por lo que, en forma alguna podemos aceptar para nosotros o para otra persona, cualquier conclusión o recomendación que exceda lo que la misma Corte establece.

“5° Manifestar que las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, dirigidas contra el Órgano Judicial, pasan por alto los

⁴³ Fuerza Armada de El Salvador. *La Fuerza Armada de El Salvador, posición ante el Informe de la Comisión de la Verdad*, Revista ECA, 534-535, Abril-Mayo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.485.

⁴⁴ *Ibid.*, p.486.

⁴⁵ *Ibid.*

*intereses legítimos y permanentes de la Patria y atentan contra la independencia de los jueces, quienes deben estar siempre libres de todo tipo de presiones políticas”.*⁴⁶

El entonces Presidente Cristiani, antes y después de la presentación pública del Informe de la Comisión lanzó sendos llamados a la Nación demandando una *“amnistía general y absoluta, para pasar de esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”*.⁴⁷ Cristiani aseveró entonces que el documento final de esta Comisión no respondía *“al anhelo de la mayoría de los salvadoreños, que es el perdón y el olvido de todo lo que fue ese pasado tan doloroso, que tanto sufrimiento trajo a la familia salvadoreña”*.⁴⁸ Dijo, además, que analizaría *“una a una las recomendaciones que hace la Comisión de la Verdad, para buscar darle su cumplimiento dentro de los parámetros que hemos expresado, siempre buscando el fortalecimiento de los acuerdos de paz y la estabilidad del mismo proceso que hemos venido desarrollando en nuestro país que requiere de la estabilidad no sólo global, sino que de la estabilidad de las instituciones tanto las existentes como las nuevas que se han creado a partir de los acuerdos de paz”*.⁴⁹

La Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el partido político de Cristiani, lamentó las *“acusaciones temerarias”* de la Comisión contra su fundador –el mayor Roberto D’Aubuisson– y consideró que la Comisión de la Verdad se había apartado *“de su objetivo fundamental de contribuir a la reconciliación nacional”*.⁵⁰ Finalmente, como se mencionó antes, la Asamblea Legislativa emitió la Ley de Amnistía.

Todo lo anterior son sólo algunas muestras reveladoras de la actitud negativa que prevaleció entre los poderes formales y reales de El Salvador; poderes que, de una u otra forma, tuvieron participación en los hechos de violencia y las graves violaciones a los derechos humanos. El rechazo al Informe en general y a sus recomendaciones en particular, provino de donde más debía haber existido aceptación del texto y disposición para hacer realidad sus propuestas. No hubo asomo de arrepentimiento por parte de quienes financiaron acciones criminales para defender sus intereses, de quienes las realizaron contra una población civil indefensa y de quienes intentaron ocultarlas desde el sistema de justicia –al neutralizar o desnaturalizar su accionar– y desde los grandes medios de difusión masiva.

En su conjunto, tales posturas contrariaban lo dicho por Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, al momento de presentar en Nueva York el Informe de la Comisión. Entonces, el alto funcionario internacional lanzó

⁴⁶ Corte Suprema de Justicia. *La Corte Suprema de Justicia, respuesta oficial al informe y recomendaciones de la Comisión de la Verdad*, Revista ECA, 534-535, Abril-Mayo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.490.

⁴⁷ Cristiani, Alfredo. *Mensaje dirigido a la Nación, 18 de marzo de 1993*, Revista ECA, 534-535, Abril-Mayo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.484.

⁴⁸ Ibid., p.483.

⁴⁹ Ibid., p.484.

⁵⁰ Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). *A la conciencia nacional e internacional*, Revista ECA, 534-535, Abril-Mayo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.491.

una exhortación a las Partes: debían hacer *“todo lo posible para asegurar que el Informe de la Comisión llegue hasta el último de los rincones del país. Todos los salvadoreños deben conocerlo. Debe pasar a formar parte de su cultura y su historia de manera que puedan enfrentar mejor su futuro”*.⁵¹ Aquí cabe recordar que –fuera de la difusión hecha por un vespertino local y de una publicación de tipo popular que circuló entre algunos sectores, junto a la edición de un número especial de la Revista ECA– no se hizo nada significativo para acercar a toda la población salvadoreña el conocimiento de esa reciente, trágica e importante parte de la historia nacional. Por eso, a estas alturas, se puede asegurar que Boutros-Ghali no fue escuchado cuando –en el mismo acto– sentenció: *“No puede haber reconciliación sin el conocimiento público de la verdad”*.⁵²

No cabe duda que lo hecho por esta Comisión constituyó un gran aporte, en la búsqueda de la reconciliación nacional y la reunificación de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, desde aquel histórico 15 de marzo de 1993 –cuando se conoció públicamente su Informe– hasta la fecha, ni las víctimas directas de todo lo ocurrido ni toda la sociedad –víctima indirecta, por sus consecuencias– han visto cumplido ese gran objetivo. Se les ha fallado al no brindarles ningún tipo de reparación, ni en lo moral ni mucho menos en lo material; además, miles de familias permanecen esperando saber dónde están sus parientes y quién o quiénes fueron los responsables de su tragedia.

A lo anterior, se debe agregar que un buen número de las otras recomendaciones no fue acatado; y de las cumplidas, en muchas no se fue más allá de la formalidad. En la práctica fue muy poco lo cumplido en serio y, a estas alturas, buena parte de eso se ha revertido o se está revirtiendo. Es falso, entonces, afirmar que todas las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad son una realidad. Esa es una deuda pendiente que el mismo Secretario General de las Naciones Unidas se encargó de recalcar en julio de 1997, al hacer su balance final del llamado “proceso de paz” salvadoreño.

“Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad que se cumplieron –afirmó Kofi Annan al respecto– se aplicaron con notable demora. Se trataba de las relacionadas con los cambios institucionales y legislativos e incluían la ratificación de algunos tratados internacionales de derechos humanos. El cumplimiento de estas recomendaciones de la Comisión de la Verdad representaba indudablemente un importante refuerzo de las disposiciones que figuraban en los acuerdos de paz a ese respecto. Por lo tanto, cabe lamentar que las Partes, y especialmente el Gobierno, no cumplieron un mayor número de recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Un ejemplo claro del rechazo de las conclusiones de la Comisión de la Verdad lo constituyó la aprobación de una amplia ley de amnistía pocos días después de la publicación del Informe de la Comisión. La celeridad con que esta ley se aprobó en la Asamblea Legislativa puso de

⁵¹ Boutros-Ghali, Boutros. *Presentación del Informe de la Comisión de la Verdad*, Revista ECA, 533, Marzo 1993, Año XLVIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.156.

⁵² Ibid.

*manifiesto la falta de voluntad política de investigar y llegar a la verdad mediante medidas judiciales y castigar a los culpables”.*⁵³

A lo anterior, Annan agregó lo siguiente: *“En general, las recomendaciones relativas a la reconciliación nacional fueron desoídas. No se tomó ninguna medida para reconocer el buen nombre de las víctimas, éstas no recibieron indemnización moral ni material, no se levantó ningún monumento nacional a las víctimas ni se fijó un feriado nacional en su memoria. La recomendación de establecer un Foro de la Verdad y la Reconciliación tampoco se cumplió. En resumen, es inevitable hacer una valoración poco positiva de las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones más importantes de la Comisión de la Verdad que no pueden ser objeto sino de una evaluación menos que positiva. Es realmente desalentador que no se haya aprovechado la oportunidad singular que representaba la Comisión y su labor para alcanzar progresos importantes en la eliminación de la impunidad y el fomento de un clima de reconciliación nacional”.*⁵⁴

2.2. Instituciones permanentes para la protección de los derechos humanos

En el entendido de que se estaba enfrentando el fenómeno de la impunidad del pasado con la Comisión *ad hoc* y la Comisión de la Verdad, simultáneamente surgieron en 1992 dos nuevas instituciones que deberían garantizar a futuro –por su doctrina y mandato– la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. Eran la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que en algún momento llegaron a ser llamadas “las hijas predilectas de los acuerdos de paz”. Además se establecieron las condiciones fundamentales para impulsar, con un mayor nivel de profundidad, la reforma del sistema encargado de impartir justicia. Todo ello se impulsó para darle solidez y permanencia a lo que Pedro Nikken calificó –al concluir su último informe como Experto Independiente– como la *“honda aspiración nacional de paz y justicia”*.⁵⁵

¿Cómo se encuentran en la actualidad estas instituciones que el mismo Nikken consideró el “trípode” sobre el cual debería sostenerse el nuevo El Salvador, democrático y respetuoso de los derechos humanos? ¿Por qué están como están? ¿Cuál es la percepción de la gente acerca de su funcionamiento? Esas son algunas de las grandes interrogantes que a continuación intentamos responder.

A.La Policía Nacional Civil

⁵³ Naciones Unidas. *LA SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA, Y PROCESOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA REGIÓN EN PAZ, LIBERTAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General*, Asamblea general, Quincuagésimo primer período de sesiones, Tema 40 del programa, 1° de julio de 1997, Párrafo 25, p.7.

⁵⁴ *Ibid.*, Párrafo 26, pp.7 y 8.

⁵⁵ Naciones Unidas. *Informe del Experto Independiente sobre El Salvador, Profesor Pedro Nikken, sobre la evolución de la situación de los derechos humanos en El Salvador, elaborado de conformidad con la resolución 1994/62 de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 51° período de sesiones, Tema 21 del programa provisional, 13 de enero de 1995, Párrafo 84, p.14.

A partir del cambio en la administración del “gobierno central” en junio de 1999, mediante el cual llegó a Casa Presidencial un tercer miembro de ARENA en forma consecutiva, se anunció el impulso de un nuevo “modelo de seguridad pública”; éste era un importante componente dentro de la publicitada “Política de las Alianzas” de Francisco Flores. Dicho “modelo” constaba de un plan estratégico, la asignación de roles institucionales específicos, el impulso de una efectiva coordinación interinstitucional y el fomento de la participación ciudadana. Dentro del plan estratégico relativo a la seguridad, aparecían incluidos siete ejes: prevención social, participación ciudadana, eficacia policial, eficacia fiscal, eficiencia judicial, rehabilitación social y cooperación internacional.

En esa época, Francisco Bertrand Galindo y Mauricio Sandoval –recién nombrados Ministro de Seguridad Pública y Director General de la Policía, respectivamente– se comprometieron a reducir de forma drástica los niveles delincuenciales. El primero de ellos, tras desaparecer la cartera anterior y convertirse en Ministro de Gobernación, prometió que renunciaría al cargo si no lograba ese objetivo; el jefe policial, por su parte, sostuvo que la disminución que estaba prometiendo sería del 60 por ciento en dos años.

En el balance de su gestión durante el período comprendido entre el 1 de junio del 2000 y el 31 de mayo del 2001, entre otras cosas, Sandoval expresó su satisfacción al poder *“mostrar un avance satisfactorio del accionar policial, tanto en los niveles operativos, como en la capacitación y superación profesional”*. Los logros generales que destacó entonces, cumplidos los dos años de plazo para la reducción prometida, son los que a continuación se transcriben textualmente:⁵⁶

-Un proceso constante de Reingeniería Organizacional y Depuración, que permite ser más eficaces y separar los malos elementos de la Institución.

-Aumento en las detenciones por el delito de secuestro en un 68.8 por ciento comparado con el período anterior.

-Los homicidios en el primer trimestre de este año, disminuyeron en un 15.47% en relación con el último trimestre del año anterior.

-Hemos tenido días de cero homicidios a nivel nacional, después de tener 6 homicidios diarios.

-En todo el mes de febrero de este año hubo cero homicidios en la Delegación de Mejicanos, cifra que se logra por primera vez en la historia de la Policía Nacional Civil.

-En términos de detenciones, en el período informado realizamos un 36.44% más de capturas, por diversas causas, que el período pasado.

Emitir un juicio sobre la eficiencia actual de la Policía Nacional Civil a partir de las consideraciones anteriores, es demasiado arriesgado. No es suficiente la cantidad

⁵⁶ Sitio electrónico de la Policía Nacional Civil.

ni la calidad de la información contenida en ellas para pronunciarse en un sentido u otro; eso es así, al menos por las razones que a continuación se plantean.

En primer lugar, alrededor de la depuración interna realizada existen cuestionamientos serios en lo relativo al método utilizado para eliminar o reubicar los “malos elementos”; también se cometieron violaciones al debido proceso durante su realización. Finalizada aquélla, no es posible asegurar que todos los elementos separados eran “malos” ni que todos los que quedaron dentro sean “buenos”; esto último todavía es más incierto, al observar lo ocurrido entre los niveles superiores de la oficialidad policial.

Al respecto, cabe destacar que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos señaló –en su balance sobre la situación del país durante el segundo semestre del 2001– lo siguiente: *“El proceso de ‘depuración’ del personal policial ha estado rodeado de numerosas críticas, entre ellas, la de haber sido aplicado con graves violaciones al debido proceso en contra de los depurados, incluidos la negación de los derechos de audiencia y de defensa, el doble juzgamiento, la aplicación retroactiva del procedimiento y la violación a la presunción de inocencia, además de manifestarse que muchos de los procesos fueron impulsados sobre la base de informes falsos. Lo cierto es que el proceso se produjo con poca transparencia, ante la ausencia de verificación por instancias externas de control de la PNC, especialmente la misma PDDH”.*⁵⁷

En segundo término, la idea de una Policía eficaz en nuestro país no logrará cuajar a partir de la sola presentación de porcentajes a la baja en la realización de ciertos delitos –como el secuestro, por ejemplo– y el alza en la cantidad de capturas realizadas. Tales indicadores, por sí mismos, no son elementos sólidos para considerar exitosa la labor policial. Diversos estudios especializados sobre la materia sostienen que tales cifras nunca son exactas y –por tanto– pueden generar confusión o prestarse para el engaño, si se considera que existe la llamada “cifra negra de la criminalidad”. Esta última tiene que ver con aquellos hechos que no son reportados, ya sea porque la población no confía en las instituciones estatales o simplemente por el temor de la gente a ser una víctima más de la violencia y la delincuencia.

Además, en materia de homicidios llama la atención la diferencia entre los datos que ofrecen diferentes entidades estatales; para el caso, en el país las cantidades de homicidios reportadas por la PNC no son las mismas que las presentadas por la Fiscalía General de la República o por el Instituto de Medicina Legal.

Situados en la actualidad salvadoreña, es necesario tener cuidado y relativizar ciertas cifras oficiales –en especial, aquéllas provenientes de la misma institución policial– pues éstas pueden ser manipuladas para mejorar imágenes. Para el caso, cabe traer a cuenta las declaraciones públicas de Miguel Ángel Cardoza vertidas a finales del 2001. Cardoza, Procurador General de la República, al

⁵⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Julio-Diciembre de 2001*, Enero de 2002, San Salvador, El Salvador, p.19.

respecto sostuvo lo siguiente: *“En materia penal les puedo decir que ha sido evidente el aumento de hechos delictivos durante el año. Posiblemente se ha logrado una disminución en los delitos de secuestros, pero no en los casos de delincuencia. El bien jurídico más lesionado ha sido el patrimonio y anda por los 13,000 casos”*.⁵⁸

Al hacer un mayor esfuerzo analítico del camino recorrido por la PNC durante su corta existencia, se podría pensar que –de forma deliberada– la institución no fue bien conducida desde sus inicios para colocarla en una situación grave de corrupción e incompetencia, con el objeto de utilizarla para fines distintos al original. Ciertamente o no lo anterior, del todo o sólo en parte, el caso es que se fue deteriorando progresivamente –tanto y de tal manera– hasta llegar a un punto crítico en el cual se reclamaba un esfuerzo extraordinario de rectificación y ordenamiento. Sin embargo, en ese penoso trayecto, se despreciaron insumos y oportunidades valiosas para corregir las cosas.

Por citar algunos ejemplos al respecto: no se atendieron los señalamientos y las recomendaciones de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Victoria Marina Velásquez de Avilés; ella las hizo durante su gestión entre 1995 y 1998;⁵⁹ tampoco se consideraron en serio las recomendaciones de MINUSAL,⁶⁰ incluidas en la evaluación que ésta realizó sobre el sector de seguridad pública a solicitud del entonces Presidente Armando Calderón Sol; lo mismo ocurrió con el diagnóstico crítico y las consideraciones para superar las deficiencias que planteó, en su balance global del proceso salvadoreño a cinco años del fin de la guerra, el Secretario General de las Naciones Unidas.

Al mencionar expresamente a la PNC en el documento, Kofi Annan señaló algo muy preocupante tras reconocer las bondades y el potencial de la institución. Literalmente, el funcionario manifestó lo siguiente: *“Sin embargo, aunque la Policía Nacional Civil es un órgano de seguridad pública profesional con posibilidades de ejecutar políticas de seguridad pública modernas y democráticas, el modelo establecido no se ha consolidado sin que se produzcan distorsiones”*.⁶¹

¿A qué “distorsiones” se refería Annan? En concreto, cabe pasar revista a las mismas citando las palabras exactas del Secretario General de las Naciones Unidas:

⁵⁸ IDHUCA. *Balance de los Derechos Humanos en El Salvador 2001*, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Talleres Gráficos de la UCA, San Salvador, El Salvador, marzo del 2002, p.17.

⁵⁹ Ver resoluciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre los casos SS-086-95 (violación al derecho a la vida en perjuicio de Manuel Adriano Vilanova Volver) y SS-0725-95 (violación al derecho a la vida en perjuicio de Ramón Mauricio García Prieto Giralt).

⁶⁰ Siglas de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador, que sustituyó a ONUSAL a partir del 1 de mayo de 1995 en el marco del proceso de reducción de la observación internacional en el terreno. El 1° de mayo de 1996, MINUSAL fue sustituida por la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación en El Salvador (ONUV); ésta duró hasta el 31 de diciembre de 1996.

⁶¹ Op.cit. *LA SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA Y PROCESOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA REGIÓN EN PAZ, LIBERTAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General*, Párrafo 9, p.3.

“... la reacción de las autoridades a la crisis causada por la ola delictiva no siempre fue caracterizada por una adhesión firme al fortalecimiento de la nueva fuerza de policía. Las presiones cada vez mayores en pro de una presencia policial más extensa hicieron que se reclutara y adiestrara a personal en la Academia Nacional de Seguridad Pública en condiciones de emergencia que se vieron exacerbadas por la deficiente coordinación existente entre la Academia y la Policía Nacional Civil. Además, se tomaron atajos que se situaron peligrosamente cerca de las prácticas del pasado. Se alentó la investigación de delitos por grupos situados al margen de la estructura institucional de la Policía Nacional Civil, en tanto que el Departamento para la Investigación del Crimen Organizado –una de las iniciativas más prometedoras de los esfuerzos de la Policía Nacional Civil para combatir la impunidad– se vio considerablemente debilitado. En diversas ocasiones se recurrió al ejército para que cumpliera funciones de seguridad interna y, hasta que la intervención personal del Presidente de la República hizo que abandonara esa iniciativa, se hicieron intentos por establecer juntas de vecinos reminiscentes de las estructuras del pasado. En la espera legislativa, se aprobó legislación de emergencia que ocultaba la debilidad de los procedimientos policiales, y se propuso volver a introducir la pena de muerte para determinados delitos”.⁶²

Partiendo de lo anterior, dos fueron los aspectos fundamentales recomendados por Annan en su referido balance y acá se sintetizan.⁶³ El primero tenía que ver con la necesidad de asumir el modelo democrático de seguridad pública como política nacional. El segundo estaba relacionado con el importante rol que le correspondía jugar al Consejo Nacional de Seguridad Pública, como mecanismo del cual podía disponer el Presidente de la República para vigilar *“la transparencia y el respeto de la ley de un sector extremadamente delicado para las relaciones entre el estado y la sociedad”*. Según el Secretario General de las Naciones Unidas, era de esperar que dicho Consejo estuviera dispuesto a escuchar *“las iniciativas, críticas y propuestas de los miembros de la sociedad civil y sus organizaciones”*.

A todo lo anterior cabe añadir que también se desoyeron las apreciaciones y sugerencias del mismo Consejo Nacional de Seguridad Pública, recogidas en un documento publicado en febrero de 1998. Mucho menos se tomaron en cuenta las apreciaciones y propuestas hechas por el IDHUCA, también en 1998, las cuales se sintetizan en lo siguiente:

“Nuestra opinión sobre la Policía es que se está alejando progresivamente de su diseño original, que entre el personal de ésta no hay total claridad en cuanto a la normativa que determina su actuación, que no posee mecanismos de control eficientes en el ámbito interno, que en ocasiones está en función y a la disposición de quienes directa o indirectamente la dirigen y de ciertos círculos cercanos a ellos, que requiere de grandes cambios para generarle confianza a la población y que ésta aún espera mucho de ella.

⁶² Ibid. Párrafo 10, p.3.

⁶³ Ibid. Párrafo 65.b, p.18.

“Así, pues, vistas las principales deficiencias y debilidades de la PNC⁶⁴ –dentro de las cuales destacan principalmente el problema de la impunidad hacia fuera y hacia dentro del cuerpo, así como el deterioro de la confianza ciudadana hacia ella– se propone lo siguiente:

- 1. La revisión del funcionamiento actual de los mecanismos de control interno de la institución policial, para establecer las condiciones que faciliten una permanente depuración de sus filas. Dentro de esto se incluye la recién creada instancia de asuntos internos; es decir, la ‘policía de la policía’.*
- 2. El análisis del trabajo que desarrollan otras entidades estatales que –pese a no pertenecer a la PNC– juegan un papel primordial en la efectiva y eficiente fiscalización la labor policial desde la perspectiva de la protección de los derechos y libertades de las personas. Eso requiere la adopción de medidas concretas y urgentes para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de la Inspectoría General del cuerpo y de la PDDH.⁶⁵*
- 3. La ubicación –en el plazo más corto posible– de los elementos nocivos dentro de la Policía, principalmente en el ámbito de la investigación, para proceder con la celeridad del caso a su destitución mediante los mecanismos legalmente establecidos.*
- 4. La creación en la PNC de bases de datos y unidades estadísticas eficientes que le posibilite tener –desde su mandato constitucional específico– un manejo objetivo de las causas, características y consecuencias de la violencia, con el fin de diseñar una estrategia adecuada que le permita aportar a la elaboración de una política criminal de Estado capaz de enfrentar la situación y garantizar niveles óptimos de seguridad.*
- 5. La resolución justa de casos ejemplarizantes en el marco del combate a la impunidad dentro de la institución policial y la sociedad, para contribuir a la generación de confianza entre la población y animarla a denunciar los hechos delictivos que son de su conocimiento así como a participar –mediante expresiones organizadas naturales y propias– en la reducción de los actuales índices de violencia.*
- 6. La creación de un Programa Nacional de Protección de Testigos, que incluya diversos niveles de resguardo para las personas según los diferentes grados de riesgo en cada caso.*
- 7. El fortalecimiento de la unidad de comunicación dentro de la PNC, a fin de proyectar de una manera más eficiente y creíble los éxitos verdaderos en el desarrollo de su labor. Dentro de ello se debe incluir la promoción, el estímulo*

⁶⁴ Siglas de la Policía Nacional Civil.

⁶⁵ Siglas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

y el reconocimiento público de los elementos honestos, responsables y profesionales.

8. *La realización de esfuerzos conjuntos –reales y sólidos– de las diversas instituciones relacionadas con el tema de la seguridad pública, las cuales mantienen actualmente una coordinación formal permanente; entre dichos esfuerzos se debe privilegiar la madurez y el profesionalismo de sus principales responsables, a fin de evitar las acusaciones mutuas y muchas veces ligeras e irresponsables que minan la poca credibilidad de la población hacia las autoridades del Estado.*

“Lo anterior quizás no resulte ser nada nuevo pues para nadie es un secreto que han sido numerosas y valiosas las recomendaciones hechas a la PNC por la comunidad internacional a través de ONUSAL, MINUSAL y los dos últimos Secretarios Generales de las Naciones Unidas; las que aparecen en las también numerosas resoluciones de responsabilidad en violaciones a los derechos humanos emitidas por la anterior titular de la PDDH; las elaboradas por el CNSP;⁶⁶ y las que algunas instituciones y organizaciones sociales también han lanzado. No obstante, hay que insistir porque de todo ello es poco lo que se ha cumplido y –en la mayoría de los casos– sólo se ha hecho de manera formal.

“Así las cosas, debe quedar claro que se pueden seguir realizando estudios sobre la actuación de la PNC y elaborando recomendaciones derivadas de las mismas para mejorar su funcionamiento; pero, al igual que antes, eso no servirá de mucho mientras el liderazgo político de nuestro país no entienda que el tema de la seguridad pública no debe continuar siendo manejado como hasta ahora se ha hecho. De cara al futuro, con perspectiva de Nación y en aras de contribuir al cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la Policía Nacional Civil, quien asuma las riendas del Órgano Ejecutivo a partir de junio próximo debe evitar cometer los mismos graves errores de la presente administración en este ámbito. Y el principal de ellos fue, sin lugar a dudas, el mantener durante cinco años un liderazgo sumamente cuestionado –entre otras cosas– por su ineficacia”.⁶⁷

No obstante tantos y tan diversos aportes críticos y propositivos provenientes de distintas instituciones, nacionales e internacionales, la posibilidad de hacer algo para corregir el rumbo sólo se planteó hasta que las graves consecuencias del fenómeno de violencia e inseguridad alcanzaron –de manera directa– a los sectores sociales más acomodados del país y contribuyeron a desalentar más la inversión externa.

Cuando se tomó semejante decisión, en la práctica se concretó de manera inadecuada; no sólo por lo señalado antes en cuanto a la forma cómo se impulsó la depuración interna, sino también porque a consecuencia de ello –en la práctica– se profundizaron deficiencias institucionales en algunos aspectos vitales, sobre

⁶⁶ Siglas del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

⁶⁷ IDHUCA. *Nuestra Policía Nacional: ¿Civil?*, Revista ECA,601-602, Noviembre-Diciembre 1998, Año LIII, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, pp.1081-1103.

todo en lo relativo al “predominio de rasgos que no son propios de una policía civil”.⁶⁸

Lo anterior adquirió mayores niveles de complejidad cuando, al lanzarse las autoridades en una “cruzada del bien para acabar con el mal”, se le terminó otorgando un “cheque en blanco” a la Policía. En ese marco se ampliaron legalmente los poderes del Director General, cuyo protagonismo es cada vez más notorio. En tales condiciones, cuando empiezan a surgir las denuncias por excesos y arbitrariedades cometidas por personal de la institución éstas se ocultan o intentan minimizar –dependiendo de quién es su responsable– alegando que se está en una “lucha sin cuartel contra la delincuencia y la violencia social”. Eso ya está ocurriendo en el país, de junio de 1999 en adelante; y está ocurriendo no sólo contra personas individuales u organizaciones sociales, sino también contra funcionarios gubernamentales.

La nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, aprobada el 6 de diciembre del 2001, es clave dentro de la dinámica antes señalada. Con la normativa actual se ha dejado abierta la puerta en esa dirección, al convertirla en el soporte legal de un proyecto institucional distinto al que se pensó y diseñó hace diez años. Dicha Ley debe ser analizada, considerando su lógica en el marco de los objetivos del proyecto económico al servicio del cual se está colocando –cada vez de forma más evidente y en muchas ocasiones hasta torpe– al cuerpo policial. En tal sentido, una de las preocupaciones mayores tiene que ver con la fiscalización de la PNC.

En cualquier lugar del mundo, a nadie extraña que existan herramientas de vigilancia internas y externas para el control de la función policial. Eso es normal pues buena parte de su labor tiene que ver con el mantenimiento de la seguridad pública y el combate a toda clase de delitos. La materialización de esto último conlleva la posibilidad lícita del uso de la fuerza bajo controles legales y adecuados. Por eso es necesario que existan esos mecanismos contralores y correctores, independientes de la conducción directa del cuerpo policial.

En el caso salvadoreño, este aspecto adquiere mayor relevancia en la medida que –como se ha podido observar en los años transcurridos desde su creación– la Policía Nacional Civil se ha ido alejando de su esencia original por las fallas de conducción, por haber existido un desarrollo institucional con “distorsiones” –como lo señaló Annan– y porque, en el fondo, se advierten síntomas de un accionar que se distancia cada vez más del respeto de los derechos humanos, en aras de una aparente eficacia en el combate a la delincuencia.

Todo eso exige que en el país se le brinde mayor atención al tema; sin embargo, los pasos se han dado en sentido contrario. Los controles internos de la Policía Nacional Civil, a estas alturas, se encuentran en manos de su Director General; mientras, los externos no están en capacidad de influir positivamente en su

⁶⁸ Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Diagnóstico de las Instituciones del Ramo de Seguridad Pública*, febrero 1998, San Salvador, El Salvador, p.2.

funcionamiento. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos aún no logra reponerse del daño que le causaron desde la Asamblea Legislativa, pese a los esfuerzos que realiza en la actualidad su titular; la Fiscalía General de la República, en la práctica parece actuar contra lo que le manda la Constitución;⁶⁹ el Órgano Judicial, con honrosas excepciones, no asume con energía su papel en casos donde aparecen involucrados como presuntos responsables algunos jefes policiales y se muestra complaciente con la alta dirigencia del cuerpo cuando ésta le entrega, vía los agentes fiscales, a quienes ya presentó como “culpables” ante la sociedad con un gran despliegue publicitario en los medios.

Por si fuera poco, la población salvadoreña no se encuentra en capacidad de ejercer la necesaria contraloría social, a falta de organización y espacios para ello, o por estar dedicada a buscar la satisfacción elemental de necesidades mucho más vitales. A lo anterior, se debe agregar una oposición política bastante limitada y enredada en sus fallidos intentos por encontrar solución a sus diferencias internas; una oposición que, además, se encuentra bastante desgastada ante los ojos de la gente.

Sin estos mecanismos de control y sin la observación internacional, tampoco se puede confiar el monitoreo externo de la actuación policial a los medios nacionales de difusión masiva que se activan según su agenda particular, no siempre caracterizada por la independencia. Y mucho menos se puede encargar esa tarea al resto de una administración pública cohesionada, en gran medida, alrededor del mismo proyecto económico.

Así las cosas, esa importante función ahora ha quedado depositada en manos del Consejo de Ética Policial. Dicho Consejo fue creado con la nueva Ley Orgánica de la PNC, tras haberse minimizado aún más el protagonismo del Consejo Nacional de Seguridad Pública; como ya se dijo, éste hizo una contribución puntual relevante hace más de cuatro años, al publicar un documento de calidad acerca del estado en que se encontraban entonces las instituciones salvadoreñas de seguridad pública. Sin embargo, por decisión del Presidente Flores al inicio de su mandato, sus funciones cambiaron y dejó de ser la entidad que debía contribuir a la creación en el país de un sistema de seguridad pública coherente, mediante la elaboración de planes en el corto, mediano y largo plazo.

Por mandato establecido en el artículo 28 de la nueva Ley Orgánica de la PNC, el citado Consejo de Ética Policial tendrá que *“verificar y supervisar que se están cumpliendo las políticas de seguridad”* y se está *“ejecutando el Plan de seguridad y los planes específicos, ordenados por el Presidente”*. También deberá *“supervisar que exista una adecuada relación en el uso de los recursos y el cumplimiento de las metas en los planes de seguridad”*; verificar *“el impacto del comportamiento policial en general y su gestión antidelinquencial en la comunidad”*; auditar *“que las funciones operativas de la Policía Nacional Civil, se*

⁶⁹ Según el Numeral 3°, Artículo 193 de la Constitución salvadoreña, a la Fiscalía General de la República le corresponde – entre otras funciones– dirigir la investigación del delito, *“en particular de los hechos criminales que han de someterse a la jurisdicción penal”*.

están cumpliendo de conformidad a los planes y las políticas aprobadas”; y, por último, verificar y certificar “que se está dando cumplimiento a las normas disciplinarias”.

La composición del Consejo de Ética Policial está definida en el mencionado Artículo de la Ley. Así, le corresponde al Presidente de la República nombrar a cuatro de miembros de dicho Consejo, que estará presidido por un quinto: el Ministro responsable en materia de Seguridad Pública, quien también es nombrado por el mismo Presidente. De esa forma, en la práctica, todos sus integrantes son seleccionados por la autoridad máxima de la Policía: el titular del Órgano Ejecutivo. Y éste, además, nombra al Director General de la institución cuya actuación deberá ser fiscalizada por el Consejo.

Todos los caminos, entonces, conducen a Casa Presidencial y a un partido político que en la actualidad parece estar seguro de su continuidad en el poder por falta de una oposición capaz y por la utilización despreocupada de recursos estatales para promoverse. A ello se suman las campañas mediáticas tendientes a favorecer a la actual administración del Órgano Ejecutivo. Eso, en la práctica, establece las condiciones para la desnaturalización del mecanismo en mención –el Consejo de Ética Policial– y posibilita que dentro de él se puedan desarrollar vicios tales como la adopción de decisiones discrecionales, el favoritismo, el autoritarismo, la corrupción y el encubrimiento.

En el mejor de los casos, se está ante un traslape de funciones intolerable en cualquier sociedad verdaderamente respetuosa del Estado de Derecho. Pero no se trata de un “simple e inocente conflicto de intereses” que podría ser resuelto de forma fácil: con lógica y responsabilidad. Se trata, más bien, del cierre del círculo en una de sus partes vitales: el de la manipulación abierta de las instituciones estatales de seguridad pública por ese partido político cuya cúpula, desde hace unos meses, se encuentra en las manos directas de los grupos empresariales que impulsan el esquema económico al que ya se ha hecho referencia.

Ese esquema, al generar mayores niveles de exclusión social, también terminará produciendo tarde o temprano mayores niveles de protesta entre los sectores afectados, sobre todo entre aquéllos de la llamada “clase media”. Y si desde la lógica de un poder económico y político como el salvadoreño se comienza a percibir que esos reclamos “desestabilizan” su proyecto, se considerará como algo necesario enfrentarlos con el incremento del control poblacional y la represión. Es pues, una lógica perversa en la cual juegan un papel fundamental quienes manejan las instituciones de seguridad pública, en especial la Policía Nacional Civil.

El peligro es mayor cuando se comprueba que los usos y las costumbres dentro de la política nacional no apuntan hacia un horizonte ético. Basta observar cómo se incumplieron muchas de las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y no se ha hecho nada por reparar el daño a las víctimas de la violencia

del pasado, sobre todo aquéllas cuyos familiares fueron detenidos y posteriormente desaparecidos. Muchos responsables o cómplices de esas atrocidades no sólo las niegan, sino que hasta ocupan –en la actualidad– cargos dentro de la administración pública; algunos de ellos, incluso han sido nombrados directamente por el mismo Presidente de la República.

Para reforzar lo anterior, cabe citar la opinión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el nuevo régimen legal de la PNC, cuya aprobación ha sido considerada como “*apresurada y sorpresiva*”.⁷⁰ Dicha opinión institucional es la que sigue:

*“En particular, esta Procuraduría ve como preocupantes las disposiciones que permiten una concentración de poder en la figura del Director General, el debilitamiento de los mecanismos de control (tanto internos como externos), la incorporación de la ley del régimen disciplinario contenido en el cuestionado Decreto 101 y la disposición de normar los derechos de los policías a través de la vía reglamentaria. Otro hecho preocupante es el vacío legal que existe actualmente ante la falta de un nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC armonizado con la nueva ley, lo cual deja en grave limbo legal lo relativo a los derechos y deberes de los policías”.*⁷¹

Más allá de la sostenida campaña publicitaria impulsada para apoyar y justificar la labor de su actual Dirección General, a casi diez años del primer despliegue policial en el terreno, se puede hacer un recuento de hechos que revelan algo peligrosamente cierto: la institución de hoy, como ya se señaló, está muy alejada del carácter civil que le dio origen en la medida que se le exige –desde la misma sociedad– ser más dura en su accionar “contra la delincuencia”, en la medida que se añoran los cuerpos que la antecedieron y en la medida que se reniega del respeto a los derechos humanos, por considerarlo una “limitación” del accionar de la institución policial en su afán por “imponer orden en el país”.

Esto último se ha incrementado en medio del ambiente que predomina después del 11 de septiembre del 2001. Tras los condenables atentados terroristas ocurridos ese día en los Estados Unidos de América, las autoridades del Ejecutivo salvadoreño asumieron como propio lo planteado por el Presidente George W. Bush y decidieron, sin tapujos, adaptarlo para su muy particular aplicación en el país. “*Quien no está con nosotros* –parece ser la posición del Presidente de la República y su Partido ARENA– *está contra nosotros*”.

Así, con el argumento de alcanzar una eficacia policial que no está garantizada –si se trata de vivir en una sociedad segura, desde una perspectiva integral, amplia y democrática–, el actual diseño de la Policía Nacional Civil en El Salvador y su conducción desentonan mucho frente a lo establecido en los acuerdos de paz en materia de seguridad pública para una sociedad moderna. Más bien, resultan

⁷⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Julio 2001-Junio 2002*, Junio del 2002, San Salvador, El Salvador, p.135.

⁷¹ Ibid.

coherentes con el de un cuerpo al que se le han dado todas las herramientas para “satisfacer” los desesperados reclamos de una buena parte de la población que – más allá de cualquier manipulación– se encuentra sumida en un clima de violencia insoportable y reclama superar la desprotección para vivir tranquila. En ese marco, sin importar riesgos ni costos, se exige “mano dura” desde la gente y se alientan esos deseos desde las esferas gubernamentales donde, según parece, se utiliza todo eso como una “buena carta” en el juego de la promoción electoral.

B. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Dentro del país, el antecedente más lejano e importante de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos encuentra su primera expresión en el Socorro Jurídico Cristiano, fundado en agosto de 1975 por el sacerdote jesuita Segundo Montes, junto a un reducido grupo de jóvenes abogados y estudiantes de Ciencias Jurídicas. De 1977 en adelante, surgieron otros organismos relacionados con sectores de iglesia o laicos que también desarrollaron un valioso y valiente trabajo. En su conjunto, este arriesgado esfuerzo –que arrojó numerosas víctimas entre quienes lo impulsaron– colocó la deplorable situación del país en un lugar privilegiado dentro de la agenda de los sistemas internacionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito interamericano como en el de Naciones Unidas.

En el plano internacional, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se deriva de la figura del *Ombudsman*⁷² sueco creado a principios del siglo XIX, que en otros países adquirió nominaciones distintas entre las cuales destacan dentro de la región latinoamericana las siguientes: Defensor del Pueblo, Defensor de los Habitantes y Comisionado de Derechos Humanos.

El gobierno salvadoreño y el FMLN, cuestionados durante la guerra por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, se acusaron y condenaron mutuamente por violaciones graves en la materia. En ese marco, hasta crearon sus propias “comisiones” que –en última instancia– se limitaron a limpiar la imagen propia y a ensuciar la del bando contrario, denunciando hechos que atribuían al otro mientras buscaban la forma más conveniente y creíble para justificar sus propias acciones. En el discurso, ambos bandos respetaban los derechos humanos; en la práctica, a pesar de las diferencias cuantitativas entre una y otra, las dos Partes incurrieron en la realización de intolerables atropellos contra la dignidad de las personas.

En el marco de las negociaciones para finalizar los combates militares iniciadas en Ginebra, cuando se definió la agenda general y el calendario de aquéllas,⁷³ el tema de los derechos humanos fue colocado en un segundo término; antes estaba el de la Fuerza Armada. Sin embargo, no se siguió ese orden: el primer acuerdo

⁷² Más conocido en la actualidad como *Ombudsperson*.

⁷³ ONUSAL. *Acuerdo de Caracas*, publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en cooperación con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), julio de 1992, p.4.

sustantivo del proceso abordó precisamente el tema de los derechos humanos y fue aprobado en San José, Costa Rica, el 26 de julio de 1990, debido a las serias diferencias existentes entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN sobre el asunto de la milicia.

En México, el 27 de abril de 1991, firmaron dicho documento y dentro del mismo se acordó crear –entre otras cosas– la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, como uno de los principales soportes en el esfuerzo por alcanzar una convivencia social diferente a la que había prevalecido en el país durante, al menos, los últimos quince años; una convivencia que debería estar fundada en el respeto de la dignidad de todas las personas y el cumplimiento de los deberes ciudadanos. Tras ello se reformaron los artículos 191, 192 y 194 de la Constitución, a fin de institucionalizar la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como parte integrante del Ministerio Público.

Entendida como la herramienta que posee el o la titular para cumplir su mandato, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos vio materializada su normativa específica el 20 de febrero de 1992. Dentro de ésta, quedó definida como una institución *"de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto será velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos"*.⁷⁴ Pese a ciertas fallas iniciales, con la creación de esta institución se abrieron vastas posibilidades para el país; posibilidades ciertas de realizar, si se aplicaban de forma correcta sus atribuciones constitucionales y legales.

Partiendo de una formulación general –velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos– la Constitución le señala a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos las siguientes funciones: investigar violaciones, de oficio o por denuncia; asistir a las víctimas; promover recursos judiciales o administrativos; velar por las personas privadas de su libertad, sobre todo en el respeto al límite de la detención administrativa; practicar inspecciones necesarias para su labor; supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas; promover reformas ante los órganos del Estado; opinar sobre proyectos de ley que afecten el respeto a los derechos humanos; promover y proponer medidas preventivas; formular conclusiones y recomendaciones en público o en privado; elaborar y publicar informes; desarrollar un programa permanente para difundir el conocimiento de los derechos humanos y garantizar su respeto.⁷⁵

Además, su Ley la faculta –entre otras cosas– para *"velar porque se cumplan procedimientos y plazos legales en los recursos que promueva o en las acciones judiciales que se interese"*.⁷⁶ Asimismo, le confiere las siguientes atribuciones: velar por el respeto a las garantías del debido proceso, evitando la incomunicación

⁷⁴ Artículo 2, Capítulo I, Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁷⁵ Cfr. Romano I, Artículo 194 de la Constitución salvadoreña.

⁷⁶ Artículo 12, Capítulo III, Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

de personas detenidas; llevar un registro de éstas y los centros autorizados de detención; proponer anteproyectos de ley favorables a los derechos humanos y promover la firma, ratificación o adhesión a tratados internacionales; censurar públicamente a los responsables materiales e intelectuales de las violaciones; procurar conciliar intereses entre víctimas y responsables de las violaciones, cuando sea posible; comunicarse y cooperar con organismos de derechos humanos y diversos sectores nacionales.⁷⁷

Lo anterior se sustenta en lo establecido dentro del artículo 10 de la citada Ley, que habla de la independencia de su titular en el ejercicio del cargo; su actividad, pues, no podrá ni deberá ser impedida o coartada por ninguna autoridad. *“En el desempeño de sus funciones –dice el texto del mencionado artículo– podrá requerir ayuda, cooperación, informes o dictámenes a los órganos del Estado, autoridad o funcionario civil, militar o de seguridad pública y a cualquier persona, quienes estarán obligados a prestar cooperación con carácter prioritario e inmediato a sus peticiones y recomendaciones”.*

Sobre esa base constitucional y legal, la Asamblea Legislativa nombró el 27 de febrero de 1992 a Carlos Mauricio Molina Fonseca como primer Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Un juicio objetivo acerca de esta gestión se encuentra en el XIII Informe de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), elaborado durante la administración del estadounidense Reed Brody.

En dicho Informe –que examina lo ocurrido en el país durante el período de octubre de 1994 a marzo de 1995– aparecían señaladas las dificultades que debió enfrentar la institución durante su etapa inicial. Entre ellas, destacan las siguientes: falta de presupuesto adecuado a sus necesidades, poco apoyo gubernamental y –sobre todo– *“la ausencia de un mayor impulso inicial para el desarrollo de un sistema eficiente de investigación y protección de los derechos básicos”.* De las tres, la última no puede atribuirse a factores exógenos; más bien, es fruto de una conducción interna inadecuada.

Además, en el documento se señalaba las deficiencias detectadas en la institución, sobresaliendo entre ellas la *“excesiva prudencia de la Procuraduría para potenciar desde su fundación el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y para establecer marcos de cooperación con las ONG y con la propia ONUSAL”.* Eso, se dice, *“afectó el ritmo de su consolidación”.*

El Informe también hacía referencia a la *“deficiencia de instrucciones y directrices precisas”*, que dejaba a las distintas delegaciones departamentales sin *“criterios homogéneos para la realización de sus actividades”*, las cuales *“eran impulsadas en una especie de incertidumbre”* con *“efectos en la omisión de acciones o en demoras excesivas”* en *“detrimento de la protección”.* ONUSAL también resaltó entonces el hecho de que los delegados departamentales –tras enviar a la sede

⁷⁷ Cfr. Ibid.

central sus proyectos de resolución– no sabían qué ocurría con ellos y, por tanto, *“no podían efectuar algún seguimiento”*. No pasó inadvertida *“la carencia de los recursos humanos y logísticos”*, lo que *“se agravaba en sus delegaciones departamentales”*. A final de cuentas, ONUSAL verificó que la mayoría de resoluciones del Procurador *“habían sido ignoradas por las autoridades afectadas”*.

Si a todo lo anterior se suma la actitud indolente –por no ocupar otro calificativo– de la mayor parte de la administración pública ante todo lo relacionado con los acuerdos de paz y los derechos humanos, no debe extrañar que ONUSAL haya finalizado su mandato entregando un diagnóstico tan negativo y preocupante sobre institución y lo que ocurría a su alrededor. Pese a los desmedidos elogios del peruano Diego García Sayán hacia las instituciones nacidas de las negociaciones entre las Partes, lanzados durante los cerca de tres años que estuvo al frente de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, la Misión de Observadores terminó alertando sobre el peligro que representaban tanto las fallas propias de la Procuraduría como los desprecios hacia ella y su deslegitimación por parte de otras instituciones estatales. Así, se estaban colocando más y mayores obstáculos en el trayecto hacia el respeto irrestricto de los derechos humanos y la democratización del país.

El 23 de marzo de 1995, Victoria Marina Velásquez de Avilés fue nombrada Procuradora. Con su llegada, la institución comenzó a evidenciar cambios radicales en sentido positivo. Así, muy pronto la población salvadoreña –sobre todo la mayoritaria, privada de recursos materiales y sin posibilidades de acceso a la justicia– empezó a percibir mejorías sustanciales y a comprender de una manera más clara las grandes posibilidades que le ofrecía la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tanto en la promoción como en la defensa y protección de sus derechos y libertades fundamentales.

En sentido contrario, desde otras entidades estatales se trató de bloquear el trabajo de la funcionaria, básicamente a partir de los recortes presupuestarios. No obstante, con creatividad, austeridad y apoyo de la comunidad internacional se pudo salvar –en parte– dicho escollo. Sin embargo, en la medida que la Procuradora actuó con valentía en el ejercicio de sus funciones, se profundizaron los obstáculos y se llegó, incluso, a las amenazas personales y familiares.

La Procuradora Velásquez de Avilés le imprimió a la institución el protagonismo que hasta entonces no tenía y la colocó en el primer sitio del reconocimiento de la población, al momento de valorar la actuación de toda la administración pública. En julio de 1997, Kofi Anann presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas una evaluación del proceso salvadoreño. Del mismo, es interesante rescatar el siguiente texto:

“Tras un comienzo algo vacilante, se estableció la Oficina de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos (sic), una de las instituciones

*fundamentales que había de crearse con arreglo a los acuerdos de paz... Con el correr del tiempo, la Oficina de la Procuraduría Nacional ha obtenido un nivel alto de reconocimiento público. Particularmente durante el mandato de su actual titular, ha hecho valientes esfuerzos por cumplir su mandato de supervisar la actuación del Estado y contrarrestar los posibles abusos de poder, a pesar de los obstáculos con que ha tropezado a causa de la falta de voluntad política de algunos funcionarios gubernamentales para responder adecuadamente a sus resoluciones y recomendaciones”.*⁷⁸

Tres meses después de finalizado el período de la Procuradora Velásquez de Avilés, la Asamblea Legislativa nombró el 2 de julio de 1998 –con 77 votos de los 84 posibles– a Eduardo Antonio Peñate Polanco como titular de la institución. Siendo un desconocido, al inicio su nombramiento causó sorpresa dentro y fuera del país. Pero luego, de forma muy rápida, al ir saliendo a flote una trayectoria plagada de denuncias por violaciones al debido proceso y corrupción durante su desempeño como funcionario judicial, las cosas se fueron aclarando.

Al conocer su historia de vida profesional, para el IDHUCA resultó evidente que el nuevo funcionario no cumplía dos de los requisitos fundamentales establecidos en la Ley de la institución para ser nombrado: no contaba con credenciales de moralidad y competencias notorias, por un lado; por el otro, no poseía una *“reconocida trayectoria en la promoción, educación y defensa de los derechos humanos, con amplios conocimientos en ese campo”*.⁷⁹

Sin duda, esa desacertada decisión no fue fortuita. Con semejante “elección” se pretendía reducir el importante perfil que hasta entonces había alcanzado la Procuraduría, para limitar así su existencia a una presencia formal e intrascendente. Tampoco se puede dudar al plantear que lo ocurrido representaba un grave daño a la institucionalidad del país y, además, un duro golpe a la ya baja confianza que la población aún depositaba en el proceso salvadoreño de transformación democrática.

Peñate Polanco duró en el cargo poco más de año y medio; es decir, alrededor de la mitad del período que define la Constitución. Renunció el 8 de febrero del 2000, en el marco de un proceso de investigación que la Asamblea Legislativa debió realizar –de manera forzada– tras las abundantes y serias denuncias que recibió en su seno y las considerables protestas públicas por la permanencia de aquél en el puesto. Altos representantes de gobiernos que apoyaron el nacimiento y desarrollo de la institución, señalaron una larga lista de desmanes que se le atribuían al personaje en cuestión; éstos transitaron desde el robo descarado del reducido patrimonio de la Procuraduría, hasta la persecución y las amenazas contra personas que se oponían a sus arbitrariedades.

⁷⁸ Op.cit. Naciones Unidas. *LA SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA, Y PROCESOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA REGIÓN EN PAZ, LIBERTAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General*, Párrafo 18, p.5.

⁷⁹ Artículo 5 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

A Peñate Polanco lo sustituyó Marcos Antonio Valladares Melgar, quien hasta ese momento ejercía el cargo de Procurador Adjunto. Fue él quien finalizó el período constitucional, en medio de una fuerte oposición dentro de la Procuraduría y sin haber logrado la recuperación del rol que ésta debía desempeñar en la sociedad para influenciarla positivamente y contribuir, así, a la solución de los problemas más graves que afectaban a la población en la materia.

Al cumplir sus diez años de existencia, la titularidad la ejerce Beatrice Alamanni de Carrillo. La Asamblea Legislativa tuvo que introducir una modificación puntual a la Ley de la Procuraduría para que este nombramiento se pudiera materializar, debido a su lugar de nacimiento; salvado ese obstáculo, fue nombrada el 6 de julio del 2001. Desde el inicio de su labor, la actual Procuradora le imprimió un protagonismo personal a su gestión.

El empuje que le ha dado a la institución su actual titular, debe ser reconocido. Sin duda, ha contribuido a fortalecer el esfuerzo realizado por la sociedad en defensa de aquélla. De su actuación destaca el atinado nombramiento de algunos profesionales, para ocupar algunos puestos importantes de la estructura de dirección; son personas con conocimiento de la materia, experiencia en el campo y compromiso con la sociedad. Junto a ese equipo más cercano y muy valioso, la actual Procuradora está retomando el rumbo que se había perdido en el cumplimiento de su mandato constitucional y legal.

Pero, pese a ello, la actitud de otras instituciones hacia la figura del *Ombudsperson* nacional es el mayor obstáculo para que los resultados de su labor se traduzcan en beneficios concretos que generen esperanza entre la gente, sobre todo entre aquella que es víctima cotidiana de tantos atropellos. Eso conspira contra el espíritu y la letra del Acuerdo de Ginebra, del de Chapultepec, de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y de la opinión misma del Secretario General de las Naciones Unidas.

No cabe duda que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una de las más valiosas y fundamentales herramientas en el esfuerzo por construir un verdadero Estado de Derecho; sin embargo, pasada una década desde su nacimiento, a la institución se le han puesto muchas y muy grandes piedras en el camino. De esa forma, resulta demasiado difícil lograr que despliegue todas sus capacidades y se aprovechen sus enormes potencialidades. Tras el enorme maltrato al que ha sido sometida durante buena parte de su existencia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos permanece frágil y vulnerable, sin ser escuchada por el resto de una administración pública que –con honradas excepciones– no cumple sus recomendaciones y muestra así su falta de compromiso con el presente y el futuro de El Salvador.

C. Sistema de justicia

Al pensar en las instituciones de la administración pública más cuestionadas por su responsabilidad en la gran tragedia nacional de los años setenta y ochenta durante el pasado siglo, además de la Fuerza Armada, de inmediato aparece el sistema de justicia. Durante décadas, éste se mantuvo en una permanente supeditación a los dictados del poder económico, político y militar. Desde su posición en el marco de esa relación, toleró y encubrió crímenes de todo tipo y otros atentados flagrantes contra la legalidad. Eso explica que se haya determinado, dentro del Acuerdo de México firmado el 27 de abril de 1991, la necesidad de realizar reformas constitucionales puntuales con el objeto de *“mejorar aspectos significativos”* de dicho sistema y *“establecer mecanismos de garantía para los derechos humanos”*.

A fin de garantizar su independencia, las Partes firmantes se comprometieron a reformar la Constitución con el objeto de organizar de una manera distinta la Corte Suprema de Justicia, instituir un procedimiento diferente para la elección de sus integrantes y asignarle al Órgano Judicial una cuota anual del Presupuesto General de la Nación no menor al seis por ciento. Las Partes también acordaron introducir cambios en la legislación secundaria relacionados con el Consejo Nacional de la Judicatura, la Escuela de Capacitación Judicial y la carrera judicial; asimismo, establecieron la elección por *“mayoría calificada”*⁸⁰ del Fiscal General de la República y el Procurador General de la República.

Antes de finalizar la guerra y como parte de los acuerdos entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN, específicamente el de San José, ONUSAL se instaló en el territorio nacional. En el marco de su labor verificadora, la Misión de Observadores comprobó la permanencia de muchas prácticas judiciales que vulneraban la Constitución en lo relativo al derecho a un debido proceso.

Fueron trece los informes que su División de Derechos Humanos elaboró y publicó durante su permanencia en el país, entre 1991 y 1995. En el sexto de ellos, al analizar la situación del sistema durante el primer trimestre de 1993, se señalaron aspectos tales como los siguientes: retardo de justicia; negligencia de ciertos funcionarios judiciales; violación del derecho a la defensa; elevado índice de presos sin condena; parcialidad de los dictámenes forenses; ineficaz investigación del delito; persistencia de estructuras administrativas y procesales obsoletas; falta de formación técnica y profesional de la judicatura, especialmente en el caso de los jueces de paz; inoperancia de recursos constitucionales, como el Hábeas Corpus y el Amparo; y falta de recursos para una rápida y eficaz justicia.

Todo ese cuadro se agravaba por *“la ausencia de independencia y autonomía en la actuación judicial y la permanencia de signos evidentes de corrupción”*. Por lo anterior, ONUSAL concluía entonces indicando que *“las reformas constitucionales y los avances efectuados a niveles de leyes secundarias no tienen efectos análogos en la práctica judicial”*.

⁸⁰ Dos tercios de los votos en la Asamblea Legislativa.

De ahí que las recomendaciones de la Comisión de la Verdad hayan apuntado, especialmente, a un necesario proceso de depuración y transformación judicial; dicho proceso debía ser profundo y puesto en marcha al más corto plazo. En su Informe, la Comisión de la Verdad se refirió a la incapacidad del Órgano Judicial para investigar y sancionar a los culpables de las violaciones del pasado, haciendo la siguiente consideración: *“la cuestión que se plantea no es si se debe o no sancionar a los culpables, sino si se puede o no hacer justicia”*,⁸¹ pues la *“estructura judicial es sustancialmente la misma frente a la cual sucedieron los hechos descritos en este informe”*.⁸²

Dada la notable deficiencia del sistema judicial verificada por sus observadores, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, propuso en agosto de 1993 nuevas reformas constitucionales para superar –entre otras cosas– *“la alta concentración de funciones en manos de la Corte Suprema de Justicia, y en particular, de su presidente”*. El Ministro de Justicia de la época dijo que la propuesta era *“precipitada”* y acusó a Boutros-Ghali de *“intervenir en los asuntos internos”*.

En su treceavo y último informe, publicado en abril de 1995, la División de Derechos Humanos de ONUSAL señaló las siguientes irregularidades específicas que se sumaban a las ya mencionadas: falta de control judicial sobre las policías municipales, ausencia de jueces de paz los fines de semana, nulo control judicial sobre la ejecución de las órdenes de captura dictadas e inexistente coordinación con la Policía Nacional Civil para orientar a sus miembros sobre la manera de diligenciar la instrucción penal. Además, se señalaban problemas con los y las fiscales para realizar –de su parte– una verdadera dirección funcional sobre los elementos de la institución policial.

Como el logro más sobresaliente en la materia, ONUSAL se refirió a la integración de una nueva Corte Suprema de Justicia y al respecto expresó que el máximo tribunal salvadoreño se había propuesto combatir los males y superar las fallas para *“adecuar la administración de justicia a la nueva realidad democrática y erradicar la impunidad”*. En el resto de su análisis, la Misión de Observadores sólo habló de ofrecimientos. La excesiva carga administrativa se intentaría solucionar con la creación de una comisión especial, sin que se advirtiera solución alguna a los numerosos casos pendientes cuyo retraso –en palabras de ONUSAL– *“perjudica el goce de los derechos humanos”*. Ante la notoria falta de capacidad en el seno de la judicatura, se prometía la ejecución de *“programas sistemáticos y planificados”*. Para enfrentar la necesaria depuración, surgió el Departamento de Investigación Judicial; la problemática penitenciaria y de los presos sin condena, se atacaría con la creación de otro Departamento específico.

Antes de la salida de ONUSAL, el Consejo Nacional de la Judicatura evaluó a magistrados y jueces en dos ocasiones. La primera de ellas se realizó con muchas

⁸¹ Comisión de la Verdad. Op.cit., p.316.

⁸² Ibid.

dificultades y sus resultados no fueron tan objetivos. La segunda mejoró en algunos aspectos, aunque –a criterio de la Misión– *“por apeгarse estrechamente a la norma contenida en la Ley del Consejo, no dejó espacio suficiente a otros criterios de evaluación tales como la preocupación por los derechos humanos de los procesados o de las víctimas, la contribución del juez al desarrollo de las ciencias jurídicas, la formación personal, la calidad y no sólo el número de sentencias dictadas, etc.”*

Para acabar de resumir el diagnóstico elaborado por ONUSAL sobre la vigencia de la justicia en El Salvador, es necesario consignar lo que faltaba por hacer a principios de 1995: desconcentrar las funciones de la Corte, sobre todo las de su Presidente; otorgar a un ente autónomo la facultad de autorizar el ejercicio de los abogados y notarios; modificar el sistema para remover los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura y perfeccionar tanto su composición como sus atribuciones; reforzar la independencia de la Escuela de Capacitación Judicial y adoptar en ésta un reglamento más riguroso; aprobar una nueva Ley de la Carrera Judicial; completar la reforma para garantizar la eficacia del Hábeas Corpus; otorgar a los jueces de Primera Instancia y a los magistrados de Segunda Instancia, competencia para conocer y resolver sobre el Recurso de Amparo; ampliar las garantías del debido proceso; aprobar los nuevos códigos Penal y Procesal, complementándolos con las reformas constitucionales en los aspectos que no contemplaban; derogar la Ley de Policía de 1886 y trasladar la competencia de las faltas a las autoridades judiciales; y, finalmente, regular el accionar de los cuerpos de policías municipales.

La persistencia de los vicios estructurales dentro del sistema de justicia estaba demostrando entonces que era necesario, además de las modificaciones hechas a la Constitución y las leyes secundarias producto de los acuerdos de paz, realizar un esfuerzo extraordinario e integral para superar tales fallas. En esa dirección, había que limpiar “arriba y abajo” los espacios institucionales a fin de sacar las impurezas e introducir al sistema personal comprometido con la realización de las demandas ciudadanas de justicia. Esa necesaria y urgente depuración debió arrancar hace diez años, para instaurarse como algo permanente; sin embargo, desde entonces enfrentó una franca resistencia y aún no se realiza.

Aunque no justificable, semejante actitud de rechazo era explicable por dos grandes motivos que giraban alrededor de la impunidad y favorecían a los grupos de poder real que nunca fueron tocados, ni en 1992 ni en los años siguientes. Por un lado, de esa forma se impedía la posibilidad de investigar hechos del pasado y sancionar a sus responsables; por el otro, dejaba la puerta abierta para seguir defraudando la legalidad, en beneficio particular y sin correr ningún riesgo.

En 1997, el Consejo Nacional de Seguridad Pública recomendó la creación de una Comisión *ad hoc* para la depuración del Órgano Judicial. Por desconocimiento, ingenuidad o con una premeditada intención, dicha recomendación –sin lugar a dudas– se quedaba corta desde la perspectiva integral a la cual se hizo referencia antes. ¿Por qué? Pues porque no incluía los otros componentes del sistema de

justicia que también tienen que ver con la investigación del delito, la acusación y la defensa pública.

En el varias veces citado documento del Secretario General de las Naciones Unidas emitido en julio de 1997, relativo a la evaluación del proceso salvadoreño, se abordó el tema. Más allá del lenguaje diplomático propio de su cargo, Kofi Annan presentó su preocupante opinión al respecto. Se refirió a muchas de las deficiencias que continuaban impidiendo ofrecer un diagnóstico positivo y que contribuían a incrementar la desconfianza ciudadana en el sistema. De manera general, señaló que se habían alcanzado progresos; sin embargo, al momento de concretarlos en el papel sólo pudo ofrecer un ejemplo de éstos: la elección de la nueva Corte Suprema de Justicia en 1994. Lo mismo que ONUSAL planteó en abril de 1995.

Ese hecho, cuya importancia no era despreciable, terminó siendo sumamente pobre y poco alentador al conocer los señalamientos críticos que Annan también incluyó en el mismo informe: ineficaz justicia constitucional y lenta justicia penal; miles de personas procesadas o esperando sentencia dentro las tantas veces denunciadas e inhumanas condiciones carcelaria del país; concentración de funciones administrativas en el máximo tribunal; inexistencia real de una carrera judicial para fortalecer y estimular a los integrantes de ese Órgano; y rechazo por parte de otras entidades de la administración pública a las resoluciones judiciales.

En el citado documento, Annan anotó lo siguiente: *“Además de esas dificultades, la mayor deficiencia de esta esfera es la ineficacia del proceso de depuración de jueces y funcionarios deshonestos, incompetentes o poco motivados. La CSJ⁸³ y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) han evaluado a los jueces de una manera y a un ritmo que no han sido suficientes, habida cuenta de la gravedad de la situación. El que no se hayan hecho mayores progresos al respecto impide cumplir con una condición indispensable para estructurar un sistema que, aunado a una policía eficaz, sea capaz de eliminar la impunidad y garantizar la justicia”*.⁸⁴

Cabe destacar una frase contundente del Secretario General de las Naciones Unidas que aparece incluida en su documento, la cual resume el balance del organismo internacional a su cargo sobre la verdadera situación del sistema nacional de justicia, a cinco años del fin de la guerra. Dicha frase lapidaria, incluida entre las conclusiones del balance, es la siguiente: *“Las debilidades en este sector constituyen un obstáculo fundamental al afianzamiento de un Estado verdaderamente democrático”*.⁸⁵

⁸³ Siglas de la Corte Suprema de Justicia.

⁸⁴ Naciones Unidas. Op.cit., *LA SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA, Y PROCESOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UNA REGIÓN EN PAZ, LIBERTAD, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General*, Párrafo 23, p.7.

⁸⁵ Ibid., Literal d), Párrafo 65, p.19.

Posteriormente, en enero de 1999 fue publicado otro documento elaborado en el país y resultado de un esfuerzo colectivo nacional; se trató del denominado “Temas claves para el Plan de Nación”. Dentro de éste, fruto de una amplia consulta ciudadana y el trabajo de diversas mesas especializadas, se abordó la situación de la justicia en El Salvador desde la perspectiva de la profundización de la reforma del sistema judicial; una reforma cuyos esfuerzos iniciales –muy poco exitosos– se remontan según muchas opiniones al siglo pasado durante la década de los ochenta, con la creación de la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL).

En síntesis, los elementos más destacados que dejó ese diagnóstico se ofrecen a continuación: falta independencia y capacidad para investigar y castigar violaciones a los derechos humanos; corrupción que genera impunidad, injusticia e inseguridad jurídica; retardación de justicia; concentración excesiva de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia, especialmente en su Presidente; carencia de una real carrera judicial; deficiente proceso para la selección y el nombramiento de jueces, tanto de Paz como de Primera Instancia, y de magistrados, tanto de Segunda Instancia como de la misma Corte Suprema; y, por último, descrédito ante la población.

Al examinar esos señalamientos, surgidos en el marco del enorme esfuerzo desplegado para elaborar lo que se terminó conociendo como “el Plan de Nación”, resulta evidente que los mismos –en esencia– no difería de lo observado y criticado por las Naciones Unidas durante su especial permanencia en el territorio nacional, desde 1990 hasta 1997.

Más adelante, en el 2000, hubo un recambio en la Corte Suprema de Justicia; ingresaron cinco nuevos miembros titulares, uno de los cuales fue nombrado Presidente del Órgano Judicial. Al igual que su antecesor y casi con las mismas palabras, éste prometió “*recuperar la confianza de la sociedad*”; asimismo, sostuvo que conocía bien las “*afecciones y debilidades de nuestras estructuras judiciales*”. Sin embargo, fue hasta el fin del citado año que ese funcionario se pronunció –mencionándolas con todas sus letras– sobre “*las más grandes y graves afecciones y debilidades*” del sistema: corrupción e incapacidad. Tal postura fue asumida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en buena medida, debido a la denuncia del Consejo Nacional de la Judicatura sobre funcionarios judiciales cuyos títulos profesionales para ejercer la abogacía habían sido obtenidos de manera fraudulenta o irregular.

Esta última situación aún no ha sido aclarada de manera suficiente y satisfactoria, ni se han impuesto las debidas sanciones a todos los niveles por las responsabilidades que puedan existir, más allá de algunas medidas poco claras aplicadas –como es costumbre en el país– las personas que terminan siendo el eslabón más débil de una larga y compleja cadena de corrupción interinstitucional. En consecuencia, lo ocurrido ha contribuido al incremento de la desconfianza de la población hacia el personal que tiene en sus manos la potestad de juzgar e impartir justicia.

Tras el escándalo anterior –sin ninguna consecuencia para quienes tienen la mayor responsabilidad en el mismo– no le queda a la sociedad una imagen de coordinación, colaboración y fortalecimiento mutuo entre las diversas instituciones encargadas de sanear el sistema; sobre todo entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, creado este último para garantizar la independencia de la función judicial y moralizarla. Lo que se le ha transmitido a la población y lo que ésta percibe, más apunta a una relación difícil entre las entidades correspondientes que obstaculiza el buen funcionamiento del sistema.

Sobre la situación penitenciaria, cabe decir que ésta es considerada en el país y fuera de éste como una “bomba de tiempo”. Con la aprobación de la nueva normativa penal y procesal penal, así como de la Ley Penitenciaria –en vigencia las tres desde abril de 1998– se pretendía, entre otras cosas, aplicar medidas alternativas a la prisión para descongestionar los saturados centros de reclusión y humanizar el trato dentro de los mismos. Se esperaba, con ello, contribuir a la readaptación y resocialización de las y los internos. Se impulsaron varias iniciativas tendientes a reducir el cumplimiento de la pena mediante el internamiento. Para dar seguimiento a la realización de estas medidas, se crearon tanto el Departamento de Prueba y Libertad Asistida como los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena.

Sin embargo, la realidad actual en el ámbito penitenciario es muy distinta a la que se esperaba alcanzar con tales modificaciones legislativas. Al principio, éstas parecieron surtir efecto; sin embargo, los problemas de hacinamiento y violencia volvieron a surgir de forma rápida y muestran hoy un nivel de gravedad extrema que, además, puede crecer con los innumerables cambios normativos recientes en estas materias, mediante los cuales se elevan las penas y se eliminan beneficios penitenciarios.

Así las cosas –tras tantos recursos invertidos y algunos esfuerzos sinceros realizados, sobre todo durante los últimos diez años– se mantienen vigentes los males estructurales que afectan el sistema de justicia.

Al hablar de éste, se debe aclarar que dentro del mismo se incluyen –además del Órgano Judicial– aquellas instituciones estatales relacionadas directamente con la investigación del delito, la recopilación de las pruebas y la acusación, así como la defensa pública. Fuera de la actuación de la Procuraduría General de la República durante los últimos cinco años, el resto de las instituciones que integran el sistema –dentro de las cuales destaca la deficiente labor que desarrolla la Fiscalía General de la República– no está respondiendo a las expectativas de la sociedad.

El cuestionable trabajo de funcionarios incapaces o corruptos –sobre todo judiciales y fiscales– resolviendo de forma arbitraria y hasta aberrante, continúa siendo un obstáculo considerable contra el cual debe luchar la población para obtener justicia. Por eso, la percepción generalizada apunta al descrédito total del

Órgano Judicial; y pese a que resulta difícil desmentir tal sensación, se debe señalar que ésta no es del todo exacta.

La mayor parte de la población salvadoreña –que objetivamente vive las consecuencias de una impunidad reinante– tiene suficientes razones para sentirse abandonada por la justicia. Pero eso no tiene que ver únicamente con la Corte Suprema, las cámaras de segunda instancia y el resto de los tribunales. La generalidad de las personas ve así las cosas, debido a que ignora el rol que le corresponde desempeñar a otras dependencias estatales en este campo –como auxiliares del Órgano Judicial– o por la abundante desinformación que se produce al respecto. En tal sentido, se debe mencionar algo que sigue siendo una constante, aunque se pretenda aparentar lo contrario: es motivo de gran preocupación el hecho de que, en muchas ocasiones, los procesos de selección para ocupar cargos dentro de las instituciones que forman parte del sistema de justicia –ya sea arriba, en medio o abajo– permitan que elementos faltos de idoneidad, desde la perspectiva de su moralidad o su capacidad, lleguen a ellos.

En definitiva, la mala calidad de la justicia en el país se mantiene no obstante la entrada en vigor de la antes citada normativa penal y procesal penal, más ágil al compararla con la anterior. Pese a ello, la retardación continúa en otras materias. Sobre lo penal y procesal penal, cabe destacar la materialización –en la práctica– de una especie de “contra reforma” en esos ámbitos que ha impedido evaluar con objetividad las bondades o deficiencias de dichos códigos. En un afán desesperado o tendiente a manipular la opinión pública, se han impulsado modificaciones legislativas a la normativa que entró en vigor en abril de 1998, utilizando el falaz argumento de que esas disposiciones “funcionan en Suiza pero no en El Salvador”.

A un hecho delictivo que conmociona a la sociedad, le sigue un cambio en la legislación que apunta a su endurecimiento. Quizás se logren más capturas; pero así no se logrará superar la violencia ni se controlará la delincuencia, pues son fenómenos eminentemente sociales que exigen –para enfrentarlos– herramientas más inteligentes e integrales. En todo caso, de la forma cómo se está abordando la problemática, lo único que se consigue es incrementar la saturación del sistema de justicia, el hacinamiento en las cárceles y la impunidad.

Por último, es necesario señalar que el funcionamiento del sistema se ve afectado por las relaciones distorsionadas de supeditación y falta de colaboración, o por los ataques entre funcionarios de la diversas instituciones que lo integran. Preocupan, además, las arremetidas y críticas contra el Órgano Judicial –a veces sin fundamento– provenientes del Ejecutivo y el Legislativo, así como de los medios de difusión masiva; pero preocupa más, que las y los juzgadores adopten actitudes tímidas –por ocupar el término más suave– aun teniendo la razón y la ley de su lado.

Antes de finalizar este apartado, es justo reconocer que en todas las instituciones que forman parte del sistema nacional de justicia existen –y no son pocas– personas que tratan de hacer su labor conforme a lo establecido en la ley. El problema es que éstas ven limitadas sus posibilidades de influencia positiva, cuando en los llamados “puestos clave” se encuentran individuos sin escrúpulos, acomodaticios y sin asomo de compromiso con un mejor país.

III. LA AGENDA PENDIENTE

Los acuerdos de paz definieron la agenda que, de 1992 en adelante, debía guiar la edificación de un nuevo país. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el cierre de dicha agenda aquéllos estaría dado con el cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma; cumplimiento que, sin regateos, sólo puede y debe declararse para ser aceptado por toda la sociedad, a partir de la solución real a los problemas que originaron la guerra –en materia de derechos civiles y políticos– y el establecimiento de las bases para la superación progresiva de los graves desequilibrios en materia económica, social y ambiental, entre otros.

En definitiva, más allá del reconocimiento de las Partes que firmaron los acuerdos y de las Naciones Unidas que debió verificar bien su concreción formal y real, está la opinión de la gente desde sus vivencias y sufrimientos cotidianos, desde sus aspiraciones no realizadas y sus esperanzas que aún se mantienen. Es la voz de la mayoría de la población que, para Ellacuría y el IDHUCA, siempre deberá tener un papel decisivo y decisorio en estas discusiones. Pero como el parecer de esa gente siguió sin ser considerada en serio, el décimo aniversario del fin de la guerra pasó con más pena que gloria.

A punto estuvo de cerrarse el capítulo y hasta se anunció oficialmente, con bombo y platillo, la participación del Secretario General de las Naciones Unidas en el acto principal que se estaba organizando para tal fin. Participación que, a final de cuentas, no se dio; como tampoco tuvo lugar la realización de dicho evento. Pero más allá de la falta de consenso entre las Partes firmantes de los acuerdos y los ridículos a los que éstas pretenden acostumbrar a la sociedad salvadoreña, el hecho es que existen varios aspectos de esa agenda que aún se encuentran pendientes y que deben materializarse para honrar las vidas sacrificadas y el dolor de un pueblo que todavía espera.

No se trata de una nueva temática ni de un pacto social distinto. Es algo que no se ha alcanzado de lo que se acordó, que está incompleto y en suspenso; es todo eso por definir a partir de una valoración objetiva e imparcial, tanto de lo conseguido como de lo que falta por conseguir. Pensamos entonces que se vuelve más necesario examinar si el derecho proclamado –después de ser cuantificado y medido desde abajo y desde adentro– se apega en términos formales y reales a lo deseado; hecho eso, hay que revisar lo que falta por hacer, priorizando no sólo en lo factible sino en lo urgente.

En tal sentido, el balance de lo ocurrido en El Salvador después de una década sin guerra arroja una serie de contradicciones, asimetrías y cumplimientos zigzagueantes. Encarar serenamente tal situación, con responsabilidad social, nos debe llevar a la reflexión ponderada e inexcusable para identificar los temas álgidos que todavía siguen sin resolver, que necesariamente tienen que convertirse en la agenda de país. Todo eso, en función de hacer de éste un territorio seguro, vivible, en el que se plasme la apuesta del futuro deseable y

posible, gobernable y sostenible. Dichos temas son, en la óptica del IDHUCA, los siguientes: el económico, social y ambiental; el de la violencia y la inseguridad; y el del funcionamiento institucional y la participación de la gente.

1.El tema económico, social y ambiental

Los lineamientos incluidos en la Proclama de los jóvenes militares que se alzaron en octubre de 1979, planteaban la adopción de medidas de emergencia tendientes a alcanzar una equitativa distribución de la riqueza nacional para favorecer a la mayoría de la población que se encontraba en condiciones deplorables.⁸⁶ Luego vino la guerra y la excepcionalidad a todo nivel que ésta generó, dentro de la cual se incluyó una administración pública militarizada –con fachada democrática e impulsora de medidas reformistas– cuya prioridad era la contrainsurgencia. Los efectos devastadores del conflicto armado a todo nivel, profundizaron la brecha de la desigualdad social.

Tras el fin de los combates, los sucesivos planes de gobierno –explícitos o de hecho– se plantearon como meta la consecución de la estabilidad macroeconómica y su consolidación, como premisa para un crecimiento económico sostenido y vigoroso; además, ofrecieron impulsar el ataque frontal a la pobreza. Pero no se alcanzó ningún “rebalse” de bienestar social para la mayoría de la población, tanto por la esencia del “modelo” –la exclusión– como por los métodos utilizados y los énfasis que pusieron en el impulso de sus políticas. Eso sí; quienes lo impulsaron, incrementaron sus ingresos.

El esquema económico vigente obliga a valorar porqué sus responsables no han desarrollado las competencias correspondientes y porque los resultados obtenidos no son meritorios, en términos de mayores coberturas y aumento de productividad de largo plazo. El mejoramiento tanto en la calidad de los productos como en la prestación de algunos servicios, puede dar evidencia de crecimiento general de país. Pero eso no es suficiente. El crecimiento real debe valorarse considerando, fundamentalmente, si ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes.

Los resultados del Informe de Desarrollo Humano de El Salvador para 2001, revelan avances y desafíos que no deben soslayarse. Se mejoró diez posiciones durante la década, en una clasificación de 174 países; eso representa, en definitiva, un adelanto que no debe obviarse pero que tampoco debe ocultar dos preguntas claves: ¿cómo se logró? ¿es irreversible? Para responder la primera, se deben tomar en cuenta –al menos– el flujo de las remesas provenientes del exterior y la ayuda internacional para una afamada “reconstrucción” después de la guerra. Para contestar la segunda, habría que pensar en serio sobre las interrogantes acerca del futuro de esas remesas; además, se debería meditar

⁸⁶ En ella se planteaba crear “bases firmes para iniciar el proceso de reforma agraria”; brindar “mayores oportunidades económicas para la población, mediante reformas en el sector financiero, tributario y comercio exterior del país”; adoptar “medidas de protección al consumidor para contrarrestar los efectos de la inflación”; reconocer y garantizar “el derecho a la vivienda, educación y salud para todos los salvadoreños”. Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador, 15 de octubre de 1979.

sobre el escaso desarrollo de la capacidad productiva nacional mientras duró esa ayuda que sólo se reanimó, temporalmente, por los terremotos del 2001.

Pero el citado documento también se señala una grave realidad, que ya se mencionó antes: de la población salvadoreña, el 20 por ciento más rico percibe – en promedio– ingresos 18 veces más altos que el 20 por ciento más pobre. Debido a eso, El Salvador presenta una de las brechas de desigualdad más elevadas en el mundo, si se considera que en los países de alto desarrollo humano esa diferencia es de cinco veces.

Si bien se alcanzaron tasas anuales de crecimiento altas hasta mediados de la década pasada, en adelante éstas se redujeron y colocaron abajo del tres por ciento; en 2001 la tasa fue del dos por ciento. Eso se considera insuficiente frente al crecimiento demográfico del orden superior al dos por ciento y, sobre todo, frente al imperativo de establecer las condiciones básicas para que la población alcance a satisfacer sus necesidades.

Un crecimiento sostenido y vigoroso exige algo más que aparecer en la región como el país líder en ciertas libertades económicas. Para lograr aquello, hace falta vencer la competitividad espúrea basada en artificios monetarios o de política comercial; es necesario invertir tanto en tecnologías limpias y en formación profesional, como en dotación y fomento de habilidades y capacidades humanas, científicas, técnicas y gerenciales; hace falta invertir en atención a la salud, sobre todo en sus aspectos preventivos por ser más rentables y sostenibles.

Asimismo, es importante que existan condiciones para que la gente –sobre todo la niñez y juventud– se encuentre bien alimentada. Es necesario que su desarrollo físico y psicológico esté asegurado, no sólo por el imperativo ético de poseer mayores niveles culturales o hasta por la aspiración de obtener victorias deportivas en competencias regionales; más allá de esos anhelos positivos, se impone el desafío de construir un país competitivo en los índices de desarrollo humano. Y esa competitividad real se alcanza con inversión integral en los distintos elementos que constituyen los factores de producción, tanto los tradicionales como los modernamente considerados así y que se encuentran en el capital humano, gerencial y natural.

Pero la realidad nacional dista mucho de eso. En nuestro país existen graves y peligrosos *“déficits sociales acumulados”*.⁸⁷ Es oficialmente aceptado que *“de la mitad de la población continúa percibiendo ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo. También siguen siendo elevados los porcentajes de población que presentan carencias en salud y nutrición, educación, acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda digna”*.⁸⁸ A lo anterior se debe agregar la situación de las mujeres, quienes *“continúan teniendo menores oportunidades que los hombres. Tienen una participación marginal en los*

⁸⁷ Op.cit. Pleitez Rodríguez, William Adalberto, comp. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, p.2.

⁸⁸ Ibid.

*espacios de poder, perciben ingresos sustancialmente más bajos que los hombres, enfrentan mayores dificultades para encontrar un empleo y desarrollan la mayoría de las actividades domésticas no remuneradas”.*⁸⁹

La inversión en infraestructura productiva y social no es menos importante. Si bien se han hecho algunos esfuerzos en este sentido, la actual brecha de desigualdad en la sociedad salvadoreña impide el pleno despliegue de las capacidades. Es indispensable adoptar nuevas prácticas económicas que no dejen fuera a sectores importantes, sino hacer del crecimiento económico un objetivo de todos y para todos, desde abajo y desde adentro. Se necesita aumentar la base productiva para ascender en la cadena de la comercialización. Los incentivos y beneficios de política económica también deben orientarse a los bienes y servicios, para que la productividad de largo plazo sea mayor.

Esta condición está atada a la inversión en el capital humano. Además de la salud y educación básicas, deben abrirse las oportunidades para la formación profesional, técnica y científica de las mayorías –con acceso a recursos modernos – e incentivar la investigación, la excelencia académica y la generación de conocimiento.

La inversión con un sistema financiero competitivo, que sea el motor de la producción, continúa siendo insuficiente para dinamizar la economía de manera sostenible. En los últimos años ha existido una tendencia a depender de la inversión estatal como motor de la actividad económica interna y de las remesas como soporte de la estabilidad.

En ese marco, no ha sido obvio el esfuerzo empresarial interno para liderar la inversión productiva nacional; de ahí que sea este último sector el que más haya evidenciado su malestar ante las interminables discusiones parlamentarias para la aprobación del Presupuesto General de la Nación. El fondo para explicar esa actitud se encuentra, pues, en la dependencia de la inversión pública. Proceder así resulta comprensible cuando se produce en el sector laboral, puesto que es su fuente de ingresos más importante; sin embargo, llama mucho la atención el comportamiento casi reivindicativo del sector empresarial por la aprobación del Presupuesto General de la Nación, en un contexto en el cual se declara que el mercado es lo que mueve la economía y cuando se exige que el Estado continúe siendo disminuido.

Es crucial identificar y definir la dirección de la inversión y de la política económica. Una de las fallas a señalar en estos ámbitos es la tendencia constante a favorecer actividades de comercialización, finanzas y servicios con un claro sesgo en contra del sector productivo. Los beneficios monetarios, fiscales y arancelarios tendieron a concentrarse –durante la última etapa del proceso– en desmedro de quienes asumen verdaderos riesgos, al ser los que producen directamente.

⁸⁹ Ibid.

A lo anterior, se debe agregar que en el país existe un sistema financiero hermético, rígido a la competencia, lento en la promoción y aplicación de beneficios para los usuarios de capital pero muy diligente para resguardar –con medidas sobre protectoras– los intereses del sector financiero. Llama la atención que uno de los sectores más dinámicos del país ha sido la banca, lo cual no es negativo en sí mismo; lo problemático acontece con la rigidez que se muestra ante otros que sí generan mayor valor agregado, a los cuales el mismo sector financiero impone condiciones extremas para asegurar rentabilidad, muy por encima del comportamiento de sus homólogos de la región o del mundo.

No faltan las explicaciones técnicas especializadas para explicar el lento e insuficiente crecimiento de la economía nacional: la recesión mundial, los fenómenos climáticos extremos que provocaron inundaciones y sequías, la caída de los precios del café y los elevados precios de los hidrocarburos y derivados, para culminar con los terremotos que abatieron al país al inicio del 2001. En adición, se menciona el endurecimiento lógico de las medidas de control en el tráfico aéreo por parte del principal socio comercial del país, resultado del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 en territorio estadounidense. Todos esos factores son utilizados para justificar una situación cuyo saldo resulta ser, objetivamente, bastante negativo para la mayoría de la población salvadoreña. Más allá de esas consideraciones especializadas, comprensibles para las personas expertas que se mueven en reducidos ámbitos de análisis, la pesada carga de la desigualdad económica y social se siente con mayor rigor en las espaldas de los sectores más pobres del país.

De los terremotos aludidos, cabe recordar algunos de sus efectos para tener una idea del tremendo impacto en la situación nacional. Fueron 225,000 las personas que ingresaron de inmediato a los círculos de la pobreza. De más de 270,000 casas que fueron afectadas, cerca de 164,000 quedaron totalmente destruidas; de esa forma, se elevó el grave déficit habitacional que ya existía. Desaparecieron más de 40,000 micro y pequeños negocios; más de mil escuelas y centros de salud resultaron severamente destruidos, sin contar las estructuras patrimoniales de antiguas edificaciones, laicas y eclesiales. Todo el conjunto suma más de 1,600 millones de dólares estadounidenses en pérdidas.

Es necesario traer a cuenta que un terremoto de similar intensidad a los que perjudicaron así a nuestro país, ocurrió semanas después en Seattle, la capital del Estado de Washington. Al hacer un recuento de los efectos producidos por la sacudida en esa ciudad estadounidense, no existe comparación alguna con los desastres que tuvieron lugar en El Salvador en ningún sentido; ni en pérdidas humanas ni en daños materiales.

En el ya citado Informe de Desarrollo Humano se señalan avances en materia económica institucional, se reconocen progresos en términos de estabilidad macroeconómica, también se enuncian desafíos por encarar y se anuncia la necesidad de una nueva generación de reformas. Para gobernar con equidad, dichos cambios deberán apuntar –entre otras cosas– a la protección del

consumidor, la regulación y contraloría de los sectores recién privatizados, así como a la solidez del Estado para generar una normatividad acorde a las nuevas exigencias y al fortalecimiento de una institucionalidad aplicadora de la ley y consecuente con ella.

Un análisis objetivo de las condiciones económicas del país indica que, pese a la realización de algunos esfuerzos, sus beneficios no se han extendido hasta convertirse en mejoras sustantivas que eleven la calidad de vida de la población. Lo que prevalece es un escenario carente de oportunidades, donde las respuestas a las demandas de la gente están ausentes. Continúa el desempleo, el subempleo, los ingresos bajos o irregulares que perciben la mayoría de la población, la anulación de prestaciones sociales y los incrementos en los costos de la generación de servicios públicos. A todo eso, se deben sumar las condiciones de extrema vulnerabilidad que dejaron al descubierto los terremotos; éstas han provocado que una considerable cantidad de personas hayan visto reducidas sus posibilidades de cumplir con sus compromisos familiares en el país y que se haya incrementado el número de personas que busquen hacerlo fuera del territorio nacional.

Este apartado no debe finalizar sin considerar el aspecto ambiental y su influencia determinante en lo que ocurra más adelante. En el mencionado Informe de Desarrollo Humano, se habla de un *“déficit cada vez mayor de la base de recursos naturales para sustentar necesidades humanas básicas y de desarrollo de nuestra población”*.⁹⁰ En síntesis, se advierte sobre el agotamiento de reservas forestales, áreas naturales, suelo, agua, pesca y demás vida silvestre. Todo ello, en suma constituye *“una señal de mal manejo, más que de una pobreza de recursos naturales”*.⁹¹ Por eso y otras consideraciones igualmente graves, en el documento se cuestiona *“la capacidad de nuestro territorio de sustentar la vida humana en calidad además de cantidad”*.⁹²

2. Violencia e inseguridad

La violencia ha sido, durante la década sin guerra, uno de los principales problema para la sociedad salvadoreña. Hoy en día, El Salvador se encuentra entre los países que más destacan en este ámbito por la gravedad de su situación, dentro de una región que de por sí es considerada como muy violenta por diversos organismos internacionales. En citado Informe sobre Desarrollo Humano 2001 afirma –después de puntualizar las fallas que, de mantenerse, seguirán impidiendo avanzar en la materia–⁹³ que “se ha desatado un fenómeno intenso de violencia y criminalidad que ha convertido al país en uno de los más violentos e inseguros del mundo...”⁹⁴

De la lucha armada, por múltiples razones, no se logró transitar con éxito por una etapa de posguerra para instaurar en el país una convivencia social armónica. A lo que se ha llegado, más bien, es a una situación de violencia generalizada y extrema que se expresa de diversas formas y en distintos ámbitos como –por

⁹⁰ Ibid., p.3.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Esas fallas se ubican en los siguientes aspectos: visión de futuro; información, conocimiento e investigación; representación y participación ciudadana; exclusión social; niveles de crecimiento; distribución del ingreso; situación de la mujer; desequilibrios territoriales; cuestión fiscal; y medio ambiente.

⁹⁴ Ibid.,p.3.

ejemplo– la ejercida por la delincuencia, común y organizada; las protestas sociales y la respuesta policial a las mismas; la desatada entre grupos de estudiantiles u otro tipo de “maras”;⁹⁵ la que se produce dentro de la familia y en el tráfico vehicular; el ejercicio de la justicia privada y las posibles venganzas en la base por hechos de un pasado no resuelto. En su mayoría, nada de eso tiene que ver con motivaciones políticas; en buena medida es fruto, más bien, de las desacertadas políticas estatales en el ámbito de la seguridad pública.

Pese a que no existe una cantidad más o menos aceptada por la generalidad, debido a los deficientes registros de las instituciones estatales, las investigaciones más sistemáticas sobre el asunto indicaban –hasta 1998– que la tasa de homicidios era superior al centenar por cada 100,000 habitantes.⁹⁶ El mismo Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un documento que dio a conocer en febrero de 1998, estableció lo siguiente:

*“Los indicadores delictivos reflejan (de acuerdo a los datos que se dispone por parte de la Fiscalía General de la República y de la Policía Nacional Civil) un incremento porcentual del 20% entre 1995 y 1996, y de un 8% entre 1996 y 1997. En términos absolutos se reporta un incremento en el total de causas ingresadas en diversos tipos de delitos; así, en 1995 se registraron cuarenta y siete mil doscientos noventa y tres, en 1996 cincuenta y nueve mil doscientos cincuenta y dos, y en 1997 sesenta y tres mil novecientos diecisiete. Genera una preocupación especial los altísimos niveles de homicidios dolosos, los cuales han mantenido una cifra promedio de 7,211 por año entre 1995 y 1997”.*⁹⁷

Sin embargo, a partir de la llegada de Francisco Flores a la Presidencia de la República y el nombramiento de Mauricio Sandoval como Director General de la Policía Nacional Civil, las cifras se han reducido de forma espectacular. Esto último ha ocurrido en el marco de una evidente campaña publicitaria tendiente a levantar la deteriorada imagen de la institución policial y en contradicción con algunos registros de otras entidades estatales.

No es objeto de este análisis el polemizar sobre la cantidad exacta de muertes violentas que, tras el fin de la guerra, han ocurrido y continúan ocurriendo en el país; mucho menos, cuando las fuentes son poco confiables. Para reforzar lo anterior, resulta oportuno citar el documento del IDHUCA acerca de la situación de los derechos humanos en el país durante el 2001; en ese balance, al hablar sobre los diferentes datos oficiales en la materia, quedó establecida una posición institucional en los siguientes términos:

*“Como no contamos con los insumos suficientes para establecer si esta última aproximación es verdadera o si lo es la sospechosa cantidad tan reducida que ahora ofrece la actual administración de la PNC, no vamos a perder tiempo y espacio debatiendo al respecto. Ya lo dijimos antes: el problema no es tanto la cantidad – que en cualquiera de los dos escenarios siempre resulta elevada– sino la calidad. Y cuando hablamos de calidad, nos referimos tanto a la forma cómo la gente percibe el fenómeno de la violencia, a las consecuencias de ésta y a las razones por las cuales se mata en nuestro país”.*⁹⁸

No obstante tal postura, para establecer ciertos indicadores en esta materia resultan valiosos los aportes que el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) ha brindado –mediante sus investigaciones a lo largo de la década– en un aspecto específico del fenómeno global: el de la delincuencia. Para la mayoría de la población salvadoreña, ésta apareció de forma recurrente como el más grave entre los problemas que la agobian, incluso por encima de los aspectos

⁹⁵ Pandillas.

⁹⁶ Cruz, José Miguel, y otros. *El crimen violento en El Salvador*, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, marzo del 2000, p.22.

⁹⁷ Op.cit. Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Diagnóstico de las instituciones del Ramo de Seguridad Pública*, p.1.

⁹⁸ Op.Cit., IDHUCA. *Balance de los derechos humanos en El Salvador 2001*, p. 15.

económicos. De eso da cuenta el cuadro que a continuación se ofrece, con el porcentaje de opinión en tal sentido y el momento de la consulta.

**DELINCUENCIA: PRINCIPAL PROBLEMA
PARA LA POBLACIÓN SALVADOREÑA**

Mes/Año	Porcentaje
Diciembre 1993	40.2
Agosto 1994	54.0
Febrero 1995	45.3
Mayo 1996	36.1
Diciembre 1996	41.2
Mayo 1997	38.7
Diciembre 1998	43.7
Mayo 1999	61.1

Además de los datos anteriores, también se debe considerar la percepción de la sociedad durante actual período presidencial; ésta se refleja en el siguiente cuadro:

**OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA DELINCUENCIA
DURANTE LA PRESIDENCIA DE FRANCISCO FLORES**

Mes/Año	Aumentó	Igual	Disminuyó
Mayo 2000	53.2%	25.4%	21.4%
Mayo 2001	53.9%	20.6%	25.5%
Diciembre 2001	42.3%	34.6%	23.1%

Durante la presente administración del Órgano Ejecutivo, sólo alrededor de la cuarta parte de la gente asegura que ha habido cierta disminución de la delincuencia. Lo que más destaca en el cuadro anterior tiene que ver con el incremento de las personas que, a diciembre del 2001, consideraban que la delincuencia seguía igual; también resalta la disminución de las que opinaban que había aumentado.

Tal variación podría responder a la ya mencionada campaña publicitaria mediante la cual, sobre todo en el 2001, se ha intentado “limpiarle la cara” a la Policía Nacional Civil. Dicha campaña se ha centrado, sobre todo, en transmitir la imagen de una mejoría sustancial en el combate a la delincuencia –principalmente en lo relativo a los secuestros– y de un rescate de la institución después de la administración de Rodrigo Ávila, tras el proceso interno de depuración impulsado por el sustituto de éste.

Más allá de la percepción que en la sociedad ha predominado acerca de la delincuencia durante la década examinada, es posible plantear alguna aproximación más integral sobre la misma dentro de la situación de violencia en El Salvador. Dicha perspectiva se puede resumir en las consideraciones que a continuación, de forma muy puntual, se ofrecen para su consideración:

a.La violencia y la delincuencia se encuentran entre los principales obstáculos para el desarrollo del país y su institucionalidad; generan inestabilidad y dificultan, junto a otros factores, la pretendida transición hacia la democracia.

b.La delincuencia es sólo parte de un problema más amplio y generalizado que es el de la violencia. La delincuencia es, sin duda, su expresión más visible y la que ha preocupado más a la opinión pública salvadoreña, pero no es el problema fundamental. Cualquier abordaje sobre ésta debe partir de un tratamiento serio y responsable del fenómeno de la violencia y las actitudes agresivas que prevalecen en nuestra sociedad.

c. La delincuencia y la violencia, más que con la pobreza en sí misma, están relacionadas con las condiciones de marginalidad y exclusión social que han prevalecido y siguen predominando en El Salvador. La falta de espacios institucionalizados para ejercer el poder social y para decidir sobre sus propias condiciones de vida, aunada a una situación económica precaria, son circunstancias propicias para pensar –individual o colectivamente– en la violencia como la única forma posible de modificar efectivamente el entorno inmediato.

d. El fenómeno de la violencia no es nuevo en el país. En tal sentido, El Salvador siempre ha destacado en el continente incluso antes de los elevados índices que se alcanzaron en los años previos a la guerra y durante ésta. La violencia en el país se remonta hasta los inicios de su historia, resultado de un ordenamiento basado en una brecha de desigualdad económica y social mantenido –sobre todo en el pasado más reciente– con autoritarismo y el terror.

e. Aunque la guerra no generó el problema de la violencia en el país, obviamente sí dejó establecidas condiciones para incrementar, exacerbarla y enraizarla. De éstas, se mencionan las siguientes: abundante cantidad de armas de fuego y “blancas” en circulación y fácil acceso a ellas, en mayor medida sin control institucional; generaciones acostumbradas a utilizarlas, hasta para asuntos sin trascendencia; nula voluntad política para desarmamentizar el país; un ordenamiento social excluyente, dentro del cual predomina la imposición por encima del diálogo para la solución de los conflictos; fracaso en la incorporación de combatientes a una vida productiva, dentro de la legalidad. Más allá de una pretendida “naturaleza violenta” de las y los salvadoreños, dichas condiciones tienen que ver con el desarrollo y la permanencia de actitudes agresivas, conspirativas y fraudulentas que marcan las relaciones sociales en el país.

f. No se ha podido o no se ha querido formular desde el Estado una política integral que combata el delito de manera eficaz. Por el contrario, los esfuerzos más importantes han sido dedicados a responder reactivamente ante ciertas expresiones del problema, ignorando por las causas y los agentes del mismo.

g. La violencia actual es posibilitada, en buena medida, por los deficientes sistemas de justicia y seguridad pública. Éstos no son capaces de investigar, capturar y castigar a la mayor parte de los responsables de los delitos y actos de violencia, generando así elevados niveles de impunidad y colocándose muy lejos de impactar con el efecto disuasivo básico y necesario que permita evitar o reducir la cantidad de delitos.

h. La Policía Nacional Civil ha sido sistemáticamente debilitada en sus importantes funciones de investigación y persecución del delito, debido al predominio de las decisiones políticas en un campo donde deberían prevalecer las decisiones técnicas. Los máximos responsables de la Seguridad Pública y de la institución policial, nunca han sido las personas más idóneas para definir las políticas globales y dirigir el accionar del cuerpo; han ocupado esos cargos por razones políticas.

i. El sistema de justicia en su globalidad contribuye también a la impunidad, debido a la corrupción y la ineficiencia que –a pesar de los esfuerzos de modernización realizados– no han sido erradicadas del mismo. El problema de la impunidad no parece depender tanto de la legislación vigente, aunque en algunos casos ésta pueda haber contribuido, sino de la incapacidad de las distintas instituciones que integran el sistema para investigar el delito y brindar justicia rápida y apegada a Derecho, a partir de la buena calidad de sus funcionarios.

j. Cuando las víctimas no encuentran la justicia que buscan –incluida dentro de ella la reparación del daño causado– y cuando sus victimarios no reciben la sanción establecida que merecen, se están estableciendo condiciones muy peligrosas para el sostenimiento e incluso el incremento de la violencia.

k. Los fragmentados y limitados procesos de depuración impulsados en los últimos años dentro de las instituciones del sistema de justicia han sido reactivos, guiados más por criterios políticos, administrativos y hasta afectivos, que por valores de justicia, ética y honestidad.

l. Existen datos consistentes que sugieren que la victimización personal por la delincuencia no se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo, la discusión del problema y el tratamiento del mismo por

parte de los medios masivos de difusión y los generadores de opinión llegó a generar un ambiente de histeria social sobre el fenómeno. Ese ambiente sirvió de soporte a lo que se presentó como un “clamor popular” por medidas más drásticas, que inclusive reclamaban de “mano dura” por parte de las autoridades y miraban con buenos ojos la realización de acciones ilegales. En tal sentido, existen evidencias de que ciertos hechos de violencia se enmarcarían en acciones de “limpieza social” por parte de algunas, como respuesta desesperada a la ansiedad que les genera la situación.

Se esté de acuerdo o no con todas, alguna o ninguna de las consideraciones anteriores sobre el fenómeno de la violencia actual en el país, tanto su dimensión y sus efectos así como las causas que le dan origen exigen un abordaje serio y responsable que considere –para garantizar niveles razonables y oportunos de éxito en el corto, mediano y largo plazo– dos aspectos fundamentales: por un lado, la integralidad del enfoque; por el otro, el funcionamiento de una institucionalidad fortalecida y la participación de la población.

3. Fortalecimiento institucional y participación de la población

El parto fue doloroso, pero ocurrió. En El Salvador de la posguerra, nació una institucionalidad fundamental para la vigencia de los derechos humanos y el brillo de la justicia. Asomó pequeña y débil. A estas alturas, ¿está viva esa institucionalidad? ¿Creció y se fortaleció? ¿Está enferma? ¿Agoniza o ya murió? Las respuestas a estas interrogantes no son tan positivas y alentadoras; por tanto, ubican el tema dentro de la agenda pendiente para que en ella se considere –por un lado– la urgente superación de los males que la aquejan en la actualidad y, por el otro, el necesario fortalecimiento y consolidación de las diversas entidades que la componen. De eso depende el futuro, pues sólo así se podrán elevar los niveles de credibilidad y confianza entre la población, requisitos básicos para su participación democrática.

En la medida que se afirmen los mecanismos y procedimientos institucionales para la solución de los problemas y conflictos en lo local, municipal, departamental y nacional, se estará promoviendo y asegurando la participación social; además, se estará evitando la tentación real de utilizar vías peligrosas para buscarles salida. Se tendrá entonces una administración pública sensible y comprometida, trabajando para establecer las condiciones que permitan la existencia de una sociedad pluralista y participativa. Se contará, pues, con un escenario propicio para garantizar el imperio de la ley: el de un país donde no tengan cabida las respuestas políticas oportunistas a los planteamientos legales y fundamentados; un país donde, además, no se puedan evadir las soluciones concretas a las necesidades de la población porque existe un movimiento social representativo y una sociedad realmente unificada que apunta al cumplimiento de determinadas metas fundamentales, colocadas más allá de los intereses partidarios o de otros grupos particulares.

Pero para llegar hasta ahí, le falta mucho a El Salvador. Eso se confirma al considerar los niveles de confianza de la población hacia las instituciones. En el referido Informe sobre Desarrollo Humano del 2001,⁹⁹ aparecen datos que merecen ser examinados con detenimiento. En el ámbito político, los partidos están bastante mal: tan sólo el 23 por ciento de la población manifiesta mucha

⁹⁹ Op.cit. Pleitez Rodríguez, William Adalberto, comp. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, Cuadro 3.23, “Confianza en las instituciones en 1999 y en el 2000”, p.73.

(4.3) y alguna (18.7) confianza hacia ellos, frente a un 77 por ciento que dice tener poca (38.9) y ninguna (38.1).

En cuanto a la evaluación de las autoridades estatales, los últimos sitios se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

a. Asamblea Legislativa: el 22.2 por ciento dice tener mucha (3.7) y poca (18.5) confianza en ella; el 77.8 por ciento manifiesta que confía poco (41.7) o nada (36.1).

b. Órgano Ejecutivo: un 28.9 confía mucho (7.5) y algo (21.4) en él; un 71.1 confía poco (33.3) y nada (37.8)

c. Corte Suprema de Justicia: el 39.8 expresa mucha (15.6) y alguna (24.2) confianza en ella; el 55.8 se inclina a tener poca (34.6) y ninguna (21.2). Un 4.5 por ciento no sabe qué responder.

Entre la población y sus formas de organización, en el último sitio se ubican los sindicatos: únicamente el 5.6 por ciento de la gente confía mucho en ellos, el 11.9 sostiene que le generan alguna confianza, el 25.2 expresa que poca y el 57.3 afirma que no le inspiran ninguna confianza. En contraste, la iglesia católica y los medios de difusión masiva sí generan bastante confianza: la primera rebasa el 62 por ciento (50.4 mucha; 12.2 alguna) y los segundos superan el 65 por ciento (37 mucha; 28.1 alguna).

De las instituciones estatales, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos –pese al daño provocado por la administración Peñate Polanco– es la que se sitúa arriba de todas al alcanzar exactamente el cincuenta por ciento de la confianza ciudadana hacia ella: el 25.6 de la población se inclina por tener "mucha"; el 24.4 por "algo". Eso indica que, no obstante el deterioro señalado, lo realizado antes –sobre todo durante la gestión del la Procuradora Victoria Marina Velásquez de Avilés– dejó profunda huella en el ánimo de la gente. La Policía Nacional se coloca debajo de la anterior, su institución “hermana” por origen y mandato, al considerar que un 45 por ciento de la gente confía mucho (22.6) y algo (22.4) en ella. Similares resultados son los que aparecen en un sondeo de opinión realizado en octubre del 2001 por la empresa CID-Gallup.¹⁰⁰

Al observar el panorama anterior, es lógico que exista preocupación. Los partidos políticos no han demostrado ser portadores de propuestas consistentes y libres de contradicciones a favor del bien común; eso se vuelve más grave cuando en el país son “*el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno*”.¹⁰¹ En el caso concreto de los partidos mayoritarios, que fueron los bandos protagonistas de la guerra, cabe decir que su actuación – durante los diez años transcurridos desde que cesaron los combates militares– no ha redundado en mejoras sustantivas en la calidad de vida de la gente.

¹⁰⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Julio-Diciembre de 2001*, pp.51 y 52.

¹⁰¹ Artículo 85 de la Constitución salvadoreña.

El problema se vuelve más amplio y complicado cuando la Asamblea Legislativa tampoco es digna de la confianza y la credibilidad del pueblo, debido a la imagen que transmite: corrupción, componendas y los arreglos políticos coyunturales bajo la mesa. El llamado “primer Órgano del Estado”, ente que por antonomasia debería legislar con ecuanimidad, imparcialidad, transparencia e igualdad, está totalmente desprestigiado y debe retomar su rol para convertirse en garante de la rectitud requerida en la construcción de la democracia, la vigencia el pluralismo y la garantía de gobernabilidad.

La institucionalidad encargada de impartir justicia –dentro de la cual tienen un papel fundamental tanto la Fiscalía como la Procuraduría General de la República – debe superar los señalamientos de incapacidad y corrupción que se le hacen, de manera que se proceda a la correcta investigación del delito y la aplicación igualitaria de la ley. Pero para que todo eso ocurra se requiere, en definitiva, que el sistema político se transforme radicalmente.¹⁰² Sólo de esa forma se propiciará la necesaria intervención ciudadana en la transformación positiva de dichas instituciones.

Se debe actuar en tal dirección y no en sentido contrario, como se observa en la actualidad. ¿Por qué no se cambia el rumbo? Por algo elemental: la consolidación del proyecto económico vigente, requiere de una institucionalidad manipulable a favor de quienes lo impulsan y se benefician de él. Sabiendo que la exclusión económica y social que produce dicho proyecto va a generar, tarde o temprano, protestas considerables de los sectores afectados –como ha ocurrido en otros países de la región– se están preparando con antelación quienes no piensan en el beneficio de la mayoría o que lo hacen sólo en función de sus intereses. En ese contexto, se han aprobado nuevas leyes o reformado otras aprobadas en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz; también –finalizada la verificación internacional, hace unos cinco años– se han atacado, neutralizado, transformado y hasta desnaturalizado instituciones claves surgidas a partir de 1992.

La participación social está amenazada, pues, por un peligroso círculo vicioso dentro del cual la mayoría de la población se encuentra atrapada en una situación caracterizada por la exclusión amplia; por la violencia, la inseguridad y el temor; por la desconfianza y la frustración. Todo eso, lógicamente, conduce a la apatía y al establecimiento de prioridades individuales en el día a día –hay que vivir y sobrevivir– sin esperar nada de las instituciones. Así, se buscan soluciones “fáciles” e inmediatas a ciertos problemas y se incrementa la falta de intervención ciudadana en los asuntos de interés colectivo.

La ausencia de instituciones estatales que cumplan su misión de servicio y la existencia de organizaciones políticas poco o nada confiables –de cualquier signo ideológico– sumadas al desarrollo amplio de las llamadas “organizaciones no gubernamentales”, que en muchos casos no están sintonizadas con el sentir y actuar de la gente abajo y adentro, se vuelven factores que terminan convirtiendo en espejismo lo que algún día fue esperanza. La verdadera participación de la gente no comienza ni termina en eso.

Nunca se llega a la perfección, a la “tierra prometida”, al pleno disfrute de los derechos y las libertades. Esos son ideales a construir de forma cotidiana; son los

¹⁰² “En la Asamblea Legislativa, con frecuencia, la ciudadanía no se siente representada, debido a que la elección se basa en un sistema de cocientes y residuos que convierte a las cúpulas partidarias en el gran elector”. Op.cit. Pleitez Rodríguez, William Adalberto, comp. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, p.2.

mínimos establecidos en la Constitución, en el derecho internacional de los derechos humanos y en la legislación secundaria especial. Respetadas y cumplidas esas normas de convivencia pacífica y democrática, se transita hacia un espacio superior de desarrollo individual, familiar, comunitario y social. Para eso se requiere de una institucionalidad fortalecida en todos sus ámbitos –en la administración pública, en la política y en la sociedad civil– a través de una real participación ciudadana que signifique, en serio, “ser y tomar parte” de un esfuerzo común que consiga y asegure el respeto irrestricto de los derechos humanos.

IV. LAS RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS

El proceso salvadoreño que inició en abril de 1990, cuando en Ginebra se plantearon los cuatro componentes del mismo, debe tener una sostenibilidad que hasta ahora no se encuentra asegurada. Para garantizarla, entre otros elementos, resulta primordial realizar los ajustes necesarios que permitan superar la desigual distribución del ingreso, con base a reglas claras y responsabilidades conjuntas en lo relativo a su cumplimiento. Si esencialmente no se han producido los cambios en la situación social y económica que prevaleció durante las décadas pasadas, y si el escenario se ha vuelto más complejo con el deterioro ambiental, entonces el conflicto sigue aunque no en su expresión bélica. Eso –en sí mismo peligroso– se agrava aún más cuando las instituciones estatales no actúan en función del bien común, los partidos políticos se esmeran en defraudar a la sociedad y la población no se involucra para corregir su actuación.

Desde la administración pública se profundiza, de forma errónea, la tendencia a ejercer el poder de manera autoritaria. La institucionalidad creada y recreada con los acuerdos de paz para satisfacer las demandas y proteger los intereses de la colectividad, está siendo desnaturalizada por quienes esperan de ella que primero controle, manipule o neutralice para después –si no es suficiente– reprima.

Entre la gente, tal estado de cosas va configurando formas de violencia que se concretan en la vida diaria –dentro de la casa, contra la pareja o toda la familia– y fuera de aquélla en el vecindario, el trabajo y en medio del tráfico vehicular. Resulta que en lo cotidiano se consolidan –como forma de encarar dificultades y resolver problemas– los maltratos, los gritos, las agresiones y las actitudes negativas. Hemos pasado de la guerra cruenta a la paz violenta; a la paz sin paz, sin tranquilidad, sin sosiego y sin seguridad.

Por eso, es necesario y urgente reflexionar acerca de las responsabilidades ineludibles que deben asumir los principales actores sociales a fin de garantizar la gobernabilidad, el crecimiento económico, la mejora en la calidad de vida de la población y la realización democrática en El Salvador. Una realización tendiente al bienestar general, que debe estar fundada en el cumplimiento de las leyes, en un adecuado funcionamiento institucional y en el incremento de la contraloría social

Cuando el equilibrio es forzado, se termina rompiendo por el lado más frágil. ¿Cuánto aguantará, entonces, nuestra frágil estabilidad? ¿Cuánto cuesta asegurar

la paz? ¿Cuánto se pierde en la guerra? Son preguntas de ineludible y urgente respuesta que se plantean hoy, diez años después de aquel alentador 16 de enero de 1992.

Los acuerdos que pusieron fin a los combates militares en El Salvador, ahora tan solo recuerdos dolorosos, dejaron grandes lecciones que no deben ser desaprovechadas. Entre ellas se debe mantener presente, sobre todo una: que es posible superar un conflicto mediante la negociación; pero también se debe tener presente que sólo se negocia entre poderes. Y es aquí donde surge, pues, la gran pregunta: ¿Qué poder le asiste a la inmensa mayoría de la población en el país para negociar con el poder económico y político? La respuesta es dolorosa, pero real: en la actualidad, ninguno. Por ello, se vuelve un reto inmenso fomentar el empoderamiento de la gente mediante su participación organizada, como contrapeso indispensable y garantía necesaria para evitar el desbalance y la debacle.

De ahí que, si realmente se quiere asegurar lo mucho o poco que se ha logrado hasta la fecha, se deban comenzar a adoptar decisiones pragmáticas que – aunque suene simple– tienen un costo muy bajo y rinden enormes ganancias. de bajo costo. Para ello, se requiere –en el gobierno, en la política y entre el pueblo– de un liderazgo visionario que sea capaz de entender algo y poner en marcha todas las capacidades para concretarlo: que es posible construir primero los mínimos para continuar avanzando hacia el máximo. Se trata de una apuesta por la sostenibilidad, mediante la adopción de responsabilidades compartidas en la edificación, gradual y sin engaños, de un nuevo país.

El Salvador deseable y posible sólo se alcanzará a través del montaje cotidiano y tesonero de equilibrios parciales, que no pierdan de vista ni la dignidad de todas las personas ni el futuro de la sociedad. Los beneficios se consiguen entre todas y todos; los costos los pagan unos más y otros menos. En este momento, lo que se debe evitar son las polaridades extremas, el sojuzgamiento autoritario y el irrespeto de los derechos humanos. Ni más, ni menos.

De los acuerdos de paz, se desprende otra gran lección: que la tolerancia y la renuncia a la violencia, facilitan la solución a los conflictos. Pero también, de todo lo ocurrido durante estos diez años –en el marco de los intentos para lograr su cumplimiento y las maniobras por evitarlo– quedan claras dos enseñanzas más: una, que la tentación por la mentira y la trampa sigue presente; la otra, que es fácil caer en ella.

En ese marco, resulta fundamental la honesta rendición de cuentas y la capacidad de asumir los errores frente a las distintas formas de auditoria social.

Es preciso comenzar a desarrollar y consolidar esas “buenas costumbres” si se quiere en serio ser protagonistas en la era de la globalización. Porque para ingresar a ella, no basta con la aceptación retórica de normas internacionales en temas sustantivos –el laboral y el ambiental, por ejemplo– si al momento de honrar

la palabra empeñada se descubre el fondo del asunto: que esa aceptación es considerada, a la hora de la verdad, un “mal necesario”.

Las prácticas superficiales que incluyen cumplimientos formales, están condenadas al fracaso. La apertura –en ese mundo– significa aceptar en serio las normas del concierto de naciones participantes; en tal sentido, eso debe corroborarse en los hechos con el fiel cumplimiento en calidad, precios, códigos de conducta y responsabilidad social, respeto de la normativa interna y acatamiento de los tratados internacionales de derechos humanos, con especial énfasis en materia laboral. De lo contrario, quienes deliran por participar en la mundialización del comercio no tardarán en estar fuera del juego o quizás nunca podrán participar.

Por todo lo anterior, la sociedad salvadoreña demanda que sus instituciones cumplan cabalmente el mandato que la Constitución les establece; pero, además, exige una participación ciudadana incentivada y creciente. Eso tiene que ver con una nueva visión. Se trata de formar hábitos nuevos, maneras diferentes de actuar y relacionarse entre usuarios de las instituciones democráticas y operarios de las mismas, para dinamizar las estructuras estatales y lograr que la población entera las utilice con provecho.

En función de eso, resulta fundamental que se concreten casos y experiencias de éxito en la lucha por la justicia y el respeto de los derechos humanos, para que se conviertan en ejemplos positivos a ser socializados. Además, se debe avanzar en la ubicación y el surgimiento de más y mejores servidores y servidoras dentro de la administración pública, quienes deben asumirse como garantes de la vigencia de los derechos humanos de la población a la cual se deben. Esas experiencias positivas y alentadoras, sirven para informar a la sociedad de una “buena nueva”: que es posible vivir en paz, con verdad y justicia; al diseminarlas de manera amplia y creativa, pueden contribuir a propiciar cierto grado de credibilidad y progresivamente incrementar la confianza, por ser resultado del compromiso y la participación consciente y responsable de la gente.

Esta nueva visión también apunta a desarrollar con la población, adentro y abajo, mecanismos eficaces de contraloría social; asimismo, está dirigida a promover entre la administración pública el afianzamiento de un ejercicio sano y poco común en el país: la rendición de cuentas. La contribución de los medios de comunicación de difusión masiva, en estos temas, resulta crucial para abrir espacios que tienden a cerrarse. Desde tal perspectiva, no sólo se contempla producir y difundir experiencias exitosas; también se pretende ubicar incumplimientos y fallas, para darle paso a la realización de los ajustes indispensables.

La solución conjunta de los problemas cotidianos relacionados con el acceso a la justicia y con la garantía de seguridad personal, se debe ir convirtiendo en un práctica normal y bien vista, dinámica y transformadora, que permita realizar el derecho proclamado y facilite el empoderamiento de una población que –en esas

condiciones– es capaz de negociar en forma racional y civilizada, de poder a poder, una mejor calidad de vida. A partir del contacto con una población más dispuesta y capaz de hacer valer su dignidad, mejora el funcionamiento de las instituciones estatales porque éstas se ven colocadas ante el reto de responder con eficacia a las demandas.

Cuando se habla de casos y experiencias ejemplarizantes, se deben considerarse al menos cuatro componentes importantes para materializarlos, como expresión concreta de las responsabilidades compartidas. Dichos componentes son los que siguen:

f. Personas o agrupaciones interesadas que han sido víctimas de una violación a sus derechos pero que no están dispuestas a ser, además, víctimas de la impunidad. Es gente decidida a luchar hasta el final, sin importar la cantidad y el tamaño de los obstáculos. Si acuden al sistema como víctimas deben salir triunfadoras de éste, porque el sistema resolvió de acuerdo a lo que le manda la ley.

g. Instituciones u organizaciones especializadas de la sociedad que se asocien con las personas o agrupaciones interesadas y las acompañen en su lucha, sin sustituirlas o desplazar su protagonismo. Con la mejor técnica y todo el profesionalismo posible, deben caminar junto a ellas; nunca adelante y de preferencia atrás, porque el poder debe estar en la gente.

h. Personas dentro de la administración pública que cumplan su misión constitucional y legal; funcionarias y funcionarios estatales que “funcionen”. Así de normal. Esto, con dos fines: por un lado, el facilitarle las cosas a las “víctimas luchadoras” en su esfuerzo por lograr justicia y respeto a sus derechos; por el otro, demostrarle al resto de la burocracia que se es posible hacer las cosas bien, que no es nada extraordinario y que es muy satisfactorio.

i. Difusión de las “buenas nuevas”. Se trata de socializar de la forma más amplia posible los hechos que alienten la participación ciudadana para la transformación social, en un país con un “periodismo investigativo” –incipiente y frágil– y con acceso a recursos tecnológicos para las comunicaciones. Se debe lograr que estas luchas se vuelvan “noticias” para la mayoría de la gente y que no tanguen las víctimas que buscar al medio masivo de difusión para dar a conocer su esfuerzo, sino que sea el medio el que precise encontrarlas por ser “noticias buenas” y, además, lo desee por estar comprometido con la verdad y la justicia. Pero ni los grandes medios ni otros recursos modernos a utilizar, fácilmente inalcanzables por la censura y los costos, deben anular la imaginación y la creatividad para comunicar los anhelos del pueblo y las formas de concretarlos.

De todo lo anterior existe, durante la década examinada, una experiencia acumulada que revela la integridad del planteamiento y demuestra su validez. Son varios los casos que han impactado a la sociedad salvadoreña después de la guerra, no sólo por lo terrible y doloroso de los mismos sino también por el

ejemplo valiente de las víctimas en su afán de obtener justicia sin importar los obstáculos.

En la conciencia colectiva están presentes el Arzobispo Romero, los sacerdotes jesuitas, las monjas estadounidenses, la población campesina del Sumpul y El Mozote –por citar algunos hechos del pasado reciente– junto a las víctimas personales y dolorosas, anónimas y en espera de justicia. Pero además, ya es parte del memorial popular –con una presencia muy fuerte y arraigada– la digna lucha de las víctimas en los casos de Ramón Mauricio García Prieto,¹⁰³ William Gaytán, Adriano Vilanova, Katya Natalia Miranda Jiménez¹⁰⁴ y Erick Peña Carmona, entre otros.

Estos últimos casos no sólo generan solidaridad y esperanza en El Salvador sin guerra; también convocan a la acción. Algunos de ellos ya fueron resueltos y otros están siendo atendidos con respeto por funcionarios estatales que –más allá de sus buenas intenciones– tratan de cumplir con su mandato constitucional y legal. Su integralidad radica tanto en el uso de diversos mecanismos institucionales y ciudadanos, dentro y fuera del país, como en la combinación del interés personal con el de la sociedad que demanda seguridad jurídica y respeto de sus derechos humanos.

Hay otros casos y experiencias similares en diversas partes del país que reclaman su socialización. En ese planteamiento se inscribe también la lucha exitosa de diversos grupos de la sociedad que –de manera organizada o espontánea– rescataron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos cuando los intereses del poder económico y político intentaron anularla, después de haber visto en ella un peligro y no un fundamento del Estado de Derecho.

Las responsabilidades compartidas invitan a la participación. Representan un llamado para las instituciones estatales, el sector empresarial en todas sus manifestaciones, la fuerza laboral, las mujeres, la juventud y la niñez, las iglesias, los medios de difusión masiva, los partidos políticos, la comunidad académica, las y los compatriotas en el exterior, las organizaciones de todo tipo, la población no organizada y –sobre todo– los sectores excluidos de nuestro país. Las responsabilidades compartidas reclaman la suma de voluntades y esfuerzos valiosos para multiplicar resultados positivos, a fin de neutralizar a quienes

¹⁰³ Gloria y Mauricio García Prieto son los padres de Ramón Mauricio García Prieto Giralt, profesional de 26 años ejecutado por un “escuadrón de la muerte” el 10 de junio de 1994. Los señores García Prieto han solicitado se investigue –como móvil del crimen– un negocio frustrado que realizaron con el General Mauricio Ernesto Vargas y su concuño. Ese oficial, ahora retirado, representó a la Fuerza Armada de El Salvador en la Comisión del Gobierno para las negociaciones con el FMLN que culminaron el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, Ciudad de México, con el acuerdo final de paz. La firma de Vargas aparece en ese documento. Por el caso “García Prieto”, se encuentran en prisión dos de los tres autores materiales; además, el caso está en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde finales de 1996.

¹⁰⁴ Niña de nueve años, violada y asesinada el 4 de abril de 1989 cuando se encontraba en la playa vacacionando con su padre, que entonces era miembro de la seguridad personal de Presidente de la República, y su tío que fungía como segundo jefe de la División de Investigación Criminal de la PNC; además, se encontraban en una propiedad privada cerrado en compañía de un grupo cercano a las veinte personas, entre ellos otro oficial de la Fuerza Armada y varios adultos más. Algunos estaban armados y, según dicen, nadie se dio cuenta de lo que ocurrió. El crimen permanece en la impunidad. La madre y la hermana menor de la víctima, que no se encontraban al momento de los hechos y que fueron las únicas que reclamaron justicia, tuvieron que salir del país tras ser amenazadas. En la actualidad, están tramitando asilo en los Estados Unidos de América.

pretenden restarle a la dignidad y dividir a quienes luchan por su causa. Son, en definitiva, el llamado a la colectividad para que garantice la vigencia de los derechos humanos sin distinción y que asuma el cumplimiento de los deberes,¹⁰⁵ en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La adición de cumplimientos positivos y de aproximaciones objetivas al progreso, nos llevará a la creación de un nuevo El Salvador visionario y líder en la construcción del desarrollo sostenible, basado en el equilibrio dinámico. Se trata, en definitiva, de una apuesta por el bien común.

CONCLUSIÓN PROPOSITIVA

Hace doce años, en Ginebra, parecía que las cosas estaban claras: se debía salir de la intensidad de la guerra y hacer todos los esfuerzos necesarios para alcanzar la paz. Pero, obviamente, desde nuestra perspectiva, eso no se podía lograr de forma automática. Se necesitaban dar, al menos, cuatro pasos fundamentales en el orden siguiente:

a. Cese del fuego, como requisito elemental para poder avanzar hasta alcanzar el fin último.

b. Creación y recreación de las instituciones necesarias para garantizar una administración pública confiable, encargada de facilitar el acceso a la justicia y de garantizar la seguridad humana. Mediante el respeto de la legalidad vigente, dicha institucionalidad debía servir como soporte para el desarrollo de todas las actividades y relaciones propias de una sociedad moderna, fundada en la vigencia irrestricta de los derechos humanos.

c. Cambios de fondo en el escenario político mediante el surgimiento de nuevos actores, la transformación profunda del sistema político imperante y la alternancia en el ejercicio del poder, tanto en lo local como en lo nacional. Eso comprobaría la existencia de una población organizada y participativa; informada de forma veraz y oportuna; libre de temores, manipulaciones y chantajes; pensante y capaz de decidir adecuadamente sobre los problemas principales que le afectan. Dicho en dos palabras: vivencia democrática.

d. Establecimiento de condiciones para la reducción de la pobreza y la exclusión social, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la gente y lograr que viva en dignidad. Sumado a todo lo anterior, esto último debía permitir hablar con propiedad de una sociedad unida o “reunificada” si, alguna vez y más allá de alguna coyuntura pasajera, caminó junta hacia un gran objetivo antes del quiebre.

El primero de esos pasos se dio. Se logró con la intervención de la comunidad internacional y la participación de los bandos beligerantes, en un momento en que ambos –por el especial estado de cosas que prevalecía en el mundo– ya no contaban con sus respectivos apoyos externos en la dimensión que los tuvieron antes.

El segundo se comenzó a dar, pero mal. Fue entonces cuando se produjo el fraude y se comenzaron a generar los problemas que impidieron continuar avanzando; problemas que, ahora, cuestionan la buena marcha de todo el proceso. Para la construcción de esas sólidas bases institucionales, hizo falta la intervención de quien debía ser el principal protagonista: el pueblo salvadoreño. Rápidamente, éste comenzó a desconfiar y a distanciarse al observar lo que ocurría: políticos nuevos y viejos sin oferta atractiva y enfrentados, como siempre, en el marco de un sistema ineficiente y corrupto; violencia e impunidad; condiciones económicas y sociales apremiantes para la mayoría.

¹⁰⁵ “¿Cuáles son los deberes del individuo? El ser humano sólo puede desarrollar plena y libremente su personalidad en el seno de la comunidad; por eso, todos sus miembros tienen el deber de defender y reclamar el cumplimiento de sus derechos y libertades y de respetar los ajenos, a fin de crear condiciones que hagan posible el pleno goce de estos derechos y libertades dentro de la comunidad”. Levin, Leah. *Derechos humanos: preguntas y respuestas*, Ediciones UNESCO/Bakeaz, Bilbao, 1999, p.145.

En este ámbito, no se debe dejar de señalar que –no obstante el esfuerzo de la Comisión de la Verdad y la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada– la impunidad terminó triunfando tras el cumplimiento bastante relativo de algunas de sus recomendaciones, el incumplimiento absoluto de muchas de ellas y la regresión en otras que sí se intentaron concretar. Más allá de la reducción de la milicia y los esfuerzos por profesionalizarla, hoy –a la “hora de la verdad”, cuando se trata de impartir justicia– lo común sigue siendo una actuación parcial del sistema en su conjunto o de alguno de sus componentes, si el victimario tiene más poder que la víctima.

A estas alturas, el Ejecutivo permanece en manos del mismo partido político que lo detentaba desde antes del fin de la guerra: el del gran capital. Por parte de la oposición política real, la antigua insurgencia, durante su existencia en un país sin guerra sólo ha vivido una temporal “época dorada” en el Legislativo; pero ésta no le alcanzó para consolidarse como una verdadera opción de poder, al no haber sabido administrarla con inteligencia y creatividad. Para colmo de males, sus rompimientos internos son explotados por poderosos medios de difusión interesados en reducir su influencia al nivel más bajo posible. En los gobiernos municipales, ha habido mayor diversidad sin que ello haya influido como elemento dinamizador para el afianzamiento de un sistema político funcional y en vías de desarrollo.

Así las cosas, en cuanto al tercer paso el panorama puede resumirse de la siguiente forma:

☞ Ausencia de un movimiento social aglutinado, coherente y dispuesto luchar en el marco de las actuales reglas del juego para mejorar sus condiciones de vida.

☞ Una población mayoritaria distante, insegura y atemorizada.

☞ Un liderazgo político desacreditado y ocupado básicamente por los principales protagonistas de la guerra, alrededor de los cuales giran –juntos o separados– los mismos “extras” de siempre u otros nuevos pero todos recurriendo a la trampa, el engaño, la negociación bajo la mesa, la demagogia barata o cualquier otro artificio en función de alcanzar sus particulares intereses.

Si a todo lo anterior se agrega un poder económico cada vez menos de facto, visionario para sí pero corto de vista en función del bien común, el cuarto paso está muy lejos de materializarse. Por ello, la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de la sociedad salvadoreña actual –la de los diez años después del fin de la guerra– es una de las más escandalosas en el mundo.

En esa lógica, difícilmente podemos hablar de una paz en proceso de consolidación. En todo caso, sería más apropiado referirse a una paz inconsistente que se encuentra acechada por los enormes peligros de la violencia vigente –aunque no sea por razones políticas– y la inseguridad, de la injusticia económica y social, del deterioro ambiental y de una institucionalidad nada confiable, por inclinarse cada vez más hacia el autoritarismo y no mostrar una voluntad real para atacar en serio la impunidad.

Emitir juicios como el anterior, no ha sido muy bien visto durante los diez años transcurridos después del fin de la guerra salvadoreña. En un medio saturado de opiniones en extremo cuidadosas para evitar ser señalado como elemento desestabilizador, contrario al “proceso de paz”, se han tolerado irresponsablemente demasiadas hipocresías cómodas y provechosas para individuos y grupos particulares, pero muy dañinas para la generalidad.

También ha sido muy dañina, sin duda, la poca capacidad para aprender de las lecciones que la historia de nuestros pueblos ofrece; eso, que es muy dañino, ha sido promovido de diversas formas desde donde no quieren que se conozca la verdad y se mantenga viva la memoria. Esto es más grave cuando se trata de experiencias de mucho sufrimiento, como las ocurridas dentro de la región latinoamericana.

Hace unos años, América Central ardía. Y eran Venezuela, Colombia y México los países del subcontinente que mediaban en la búsqueda de una solución política a la situación. Finalizaron las guerras centroamericanas pero, ahora, Venezuela y Colombia se encuentran sumergidas en la violencia y la inestabilidad; en México,

tuvieron que irrumpir en el escenario los grupos alzados en armas –sobre todo en la zona del sureste– para contribuir a la caída de la “dictadura perfecta”, como fue conocido el prolongado período que permaneció en el poder la antidemocrática “Revolución Institucionalizada”. El “modelo argentino” se derrumbó hace unos meses, en medio de un cruento estallido social; la sociedad peruana intenta transitar por el camino del respeto a los derechos y las libertades fundamentales, tras la larga noche de Fujimori y Montesinos; en Ecuador y Bolivia son recurrentes los problemas graves...

En ese marco, ¿se puede hablar de una región en proceso de estabilización que se mueve y avanza hacia un futuro mejor? O es más objetivo pensar que la “rueda de la historia” en nuestros países da vueltas –también se mueve– pero en el mismo lugar. Por ello, aunque en algún momento pueda estar arriba por la razón que sea, resulta irremediable que la población mayoritaria vuelva a tocar fondo y que cada vez sea más violenta, dolorosa y difícil la salida.

¿Por qué ocurre eso? Muy sencillo y lamentable. Porque el eje de esa “rueda de la historia” en la región ha sido y es utilizado por una minoría privilegiada que mantiene a la mayoría de la gente, para su beneficio particular, en una situación de injusticia y exclusión. Así, después de recurrentes y crueles luchas, se proclama a los cuatro vientos que en un país determinado existe libertad; sin embargo, como advierte Ellacuría, aún *“no se ha llegado al estadio histórico en el que la libertad de unos pocos no esté fundada en la negación de la libertad de muchos”*.¹⁰⁶

“La razón última –sostiene el Rector mártir– está en que la libertad de todos para todo no se logra por la vía de la liberalización, sino por la vía de la liberación. La liberalización es la vía de los pocos fuertes, que están más preparados para aprovecharse de la supuesta igualdad de oportunidades. La liberación es el camino de las mayorías, que sólo accederán a la verdadera libertad cuando se liberen de un mundo de opresiones y cuando se den las condiciones reales para que todos puedan ejercer su libertad”.¹⁰⁷

El IDHUCA está convencido que el país y su gente no soportarían pagar otra elevada y dolorosa factura si su “rueda de la historia” vuelve a tocar fondo. Precisamente por eso, es necesario formular las mismas preguntas que muchas veces le hicieron al Arzobispo Romero: ¿Qué podemos hacer? ¿No hay salida para la situación de El Salvador? Y para responderlas, no deja de mantener su vigencia la respuesta que él dio a quienes así lo interpellaban: *“Y yo, lleno de esperanza y fe, no sólo con una fe divina sino con una fe humana, creyendo también en los hombres, digo ¡sí, hay salida!”*.¹⁰⁸

Pero, ¿cuál salida? Desde este espacio donde se comparte con muchas víctimas sus sufrimientos y sus aspiraciones, sus retrocesos y sus avances, sus llantos y sus alegrías, sus caídas y sus triunfos es posible imaginar, al menos, ciertas pistas derivadas de las lecciones que ofrece la reciente historia nacional, tanto en lo relativo a las causas de la locura como en lo relativo a las condiciones que hicieron posible la esperanza. Quizás sirvan para que alguien las considere en serio:

¹⁰⁶ Ellacuría, Ignacio. Op.cit., p.442.

¹⁰⁷ Ibid., p.443.

¹⁰⁸ Sobrino, Jon, et.al. LA VOZ DE LOS SINVOZ. La palabra viva de Monseñor Romero, UCA Editores, San Salvador, 1980, p.459.

1. Impulsar un foro ampliado para la concertación económica y social, que tenga por objeto revisar los temas claves¹⁰⁹ de la agenda pendiente, el estado en que se encuentran y los desafíos que plantean, para convertirlos en una propuesta integral de políticas de Estado a discutirse –de la manera más amplia posible– por toda la sociedad salvadoreña en el marco de las ofertas electorales del 2004.

2. Constituir dicho foro con la participación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, la Comisión Nacional de Desarrollo, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, instituciones estatales, universidades, iglesias, organismos de derechos humanos, gremios empresariales, institutos y fundaciones para la investigación, redes de organizaciones ciudadanas y cualquier otra entidad interesada en aportar al esfuerzo.

3. Alentar y acompañar a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos¹¹⁰ en la convocatoria para el impulso de ese esfuerzo, trabajando además en el diseño de la metodología y el cronograma, con la asesoría y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

4. Utilizar como documentos básicos para la discusión en el foro, los siguientes: acuerdos de Ginebra y Chapultepec, Informe de la Comisión de la Verdad, Temas claves para el Plan de Nación e Informe sobre Desarrollo Humano relativo a El Salvador.

Sin lugar a dudas, el panorama actual en El Salvador no es el mejor para quienes se empeñan –de forma necia e idealista– en trabajar por la vigencia real de los derechos humanos para todas las personas; precisamente debido a eso, con mayor razón, hoy no hay lugar sitio los protagonismos inútiles ni las luchas estériles de unos pocos.

Ahora, quienes defienden y promueven la dignidad humana desde los diversos espacios de la sociedad y en la administración pública deben trabajar de manera profesional y eficiente, con los pocos recursos que existen y que no siempre se han sabido emplear bien. Más allá de esos medios –que siempre serán limitados– limitados, se encuentra lo más valioso: por un lado, la población que en su mayoría se encuentra necesitada de justicia en todos sus niveles; por el otro, la experiencia acumulada a lo largo de tantos años de lucha por hacer de El Salvador una “casa común” donde tenga cabida toda su gente.

Ignacio Ellacuría planteó la necesidad de introducir *“la dimensión tiempo para poder cuantificar y verificar cuándo las proclamaciones ideales se pueden convertir en realidades o alcanzar, al menos, cierto grado aceptable de realización”*.¹¹¹ En las actuales condiciones del país –sin establecer un plazo fatal– se debe considerar seriamente que el tiempo conspira contra una oportunidad histórica y probablemente irreplicable de lograr el verdadero protagonismo del pueblo salvadoreño en la construcción y consolidación de una sociedad democrática, fundada en la vigencia de la justicia y el respeto a los derechos humanos. Siguiendo siendo válido

¹⁰⁹ Dichos temas son el económico, social y ambiental; violencia e inseguridad; y fortalecimiento institucional y la participación de la gente.

¹¹⁰ Por mandato constitucional y legal, la PDDH es la institución del Estado encargada de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos; también debe promover y proponer medidas para prevenir su violación. Los temas que se señalan entran en el ámbito de los derechos humanos; además, se debe prevenir y evitar una posible situación de violaciones graves a los derechos civiles y políticos –como en el pasado– si no se corrigen a tiempo los desajustes actuales y, por el contrario, se permite su agravamiento.

¹¹¹ Ellacuría, Ignacio. *Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares*, Revista ECA, 502, Agosto 1990, Año XLV, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.590.

pues, para el país, lo que Segundo Montes sentenció al final de su último escrito publicado en la Revista ECA: *“No es tiempo todavía de cantar victoria por la vigencia de los derechos humanos, pero tampoco es tiempo aún para la desesperanza”*.¹¹²

¹¹² Montes, Segundo. *El problema de los derechos humanos en El Salvador*, Revista ECA, 493-494, Noviembre-Diciembre 1989, Año XLIV, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, p.1102.