

Los acuerdos de paz, diez años después

*Centro de Información, Documentación
y Apoyo a la Investigación (CIDAI)**

Resumen

En el presente artículo se hace un análisis crítico —después de diez años— de los logros conseguidos con la implementación de los acuerdos de paz, de lo que se hizo a medias —o se hizo mal— y de lo que no se hizo. El análisis se centra en los tres componentes fundamentales de los acuerdos de paz: político, económico-social y jurídico-institucional, pues sólo a partir de una visión integral y de conjunto de ellos se podrá ponderar su significado real para la construcción de un nuevo orden social, económico y político. La tesis del artículo es que el espíritu de los acuerdos de paz era contribuir a la edificación de una sociedad justa y democrática, en la cual no tuvieran cabida situaciones de conflictividad político-militar como la vivida en El Salvador, durante los doce años de guerra civil.

Introducción

El 16 de enero de este año se conmemoró una década de la firma de los acuerdos de paz. En el marco de la celebración, salieron a relucir una serie de aspectos relativos a los históricos documentos que no es conveniente pasar desapercibidos, sobre todo, por lo preocupante que es el que no se

entienda —o no se quiera entender— su significado. En efecto, la celebración de los diez años de la firma de la paz arrojó un saldo negativo, en lo que se refiere a la correcta interpretación de los acuerdos de paz, especialmente por el predominio de la visión oficial, pero también por el peso creciente de la lectura que ha hecho de los mencionados acuerdos la derecha más conservadora del país.

* En la redacción del presente artículo participaron los siguientes miembros del CIDAI: Luis Armando González, Luis Romano, Roody Réserve, Jaime Rivas y Luis Alvarenga.

La lectura oficial de los acuerdos de paz consiste, básicamente, en considerarlos un mecanismo para poner fin a la guerra y para propiciar un conjunto de reformas políticas e institucionales, que favorecerían la inserción del FMLN en el sistema político legal y que permitirían crear un nuevo esquema de seguridad pública. En palabras de Ricardo Córdova Macías, con los acuerdos de paz se “logró impulsar una profunda reforma en nuestro sistema político, que implicó la desmilitarización, la reforma militar, la refundación doctrinaria e institucional de la seguridad pública, una reforma electoral y reformas en el sistema de justicia. Y esto es algo de lo que debemos sentirnos orgullosos como nación y que nos reconoce la comunidad internacional. Por cierto, la problemática económica y social fue colocada al margen en las negociaciones de paz, que más bien se centraron en la reforma política”¹. Más apretadamente, David Escobar Galindo lo dice así: “a la Fuerza Armada había que ponerla en el papel que constitucionalmente le corresponde: a las armas y sin política. Y al FMLN había que ponerlo en el papel que le corresponde: a la política sin las armas. Ese fue el acuerdo de paz”².

A tono con interpretaciones como las anteriores, ya el gobierno de Armando Calderón Sol había anunciado el cumplimiento de los acuerdos de paz, por lo cual la celebración de los diez años de su firma venía a ser más un acto simbólico que una evaluación objetiva y crítica de lo logrado con su implementación. El gobierno de Francisco Flores en absoluto quería alimentar la idea de que el décimo aniversario de la firma de la paz podía servir para discutir el tema del cumplimiento o no de los acuerdos. Oficialmente, no había nada que discutir; de lo que se trataba era de celebrar los éxitos conseguidos y mirar con optimismo al futuro. Después de todo, El Salvador no sólo es “un ejemplo internacional incuestionable”³, sino que es también —“a diez años de aquel momento estelar de nuestra vida republicana”— un país “en marcha”⁴, “que ha sabido reconstruir con visión de futuro”⁵.

La interpretación oficial tuvo muchos adeptos, quienes no dudaron en aprovechar los espacios en los medios de comunicación para abundar en los tópicos gubernamentales. Muchos de los que le siguieron el juego al gobierno de Flores insistieron en que el propósito de los acuerdos de paz era fundamentalmente político —terminar con la guerra y reconvertir a la izquierda armada en partido político—, por lo que carecía de lógica pedirles una solución para los problemas económicos. Es obvio que quienes ven así las cosas, o nunca han leído los acuerdos de paz, o, a propósito, no recuerdan sus contenidos esenciales, en los cuales —junto con la reforma política e institucional— se aborda la problemática económica y social.

En efecto, en ellos están contemplados unos compromisos mínimos para iniciar una reforma económica, que permitiría la reunificación y el desarrollo de la sociedad salvadoreña. Uno de los compromisos más relevantes, en materia económica, era la instalación del Foro de Concertación Económica y Social, en el cual participarían los sectores gubernamental, laboral y empresarial, “con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes”⁶. Por desidia estatal y privada, el Foro no se instaló y, en consecuencia, no pudo incidir en la reforma económica. Un vacío notable de los acuerdos de paz es no haber detallado —con la misma precisión que en el área política e institucional— los componentes de la reforma económica, pero ello no quiere decir que ésta no esté planteada como un elemento sustantivo en los documentos.

Diez años después —y cuando la discusión política ha ocupado la atención de ciudadanos, medios de comunicación, empresarios, clase política, comunidad internacional— es fácil decir que lo económico era un punto marginal de los acuerdos de paz y que su objetivo principal era terminar la guerra. El paso siguiente consiste en olvidarse de ellos, considerándolos parte del pasado. Y, así, sus exigencias más escabrosas, en materia económica

1. R. Córdova Macías, “X aniversario”. *La Prensa Gráfica*, 19 de enero de 2002, p. 19.
2. “¿Una percepción errada? La paz no daba la felicidad económica”. *El Diario de Hoy*, 17 de enero de 2002, p. 16.
3. Editorial, “Valoremos de veras la paz”. *La Prensa Gráfica*, 15 de enero de 2002, p. 17.
4. Editorial, “Un país en marcha”. *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 2002, p. 23.
5. Expresión del presidente Francisco Flores, en *La Prensa Gráfica*, 17 de enero de 2002, p. 11.
6. “Acuerdo de Paz”, en *ECA*, 519-520, p. 124.

y social, automáticamente dejan de existir, esta vez de forma definitiva. Es así como el ex presidente Armando Calderón Sol pudo sentenciar que “los acuerdos de paz se han cumplido y se han rebasado en su cumplimiento”, el también ex presidente Alfredo Cristiani —“el hombre que sosegó la última rebelión”— pudo aclarar que “desde la perspectiva de la institucionalidad democrática y la integración política los acuerdos de paz se cumplieron”⁷, y el ex comandante Joaquín Villalobos pudo decir que “tenemos instituciones como la PNC y el sistema judicial independiente como pruebas de su cumplimiento”⁸.

La interpretación oficial de los acuerdos de paz termina por darse la mano con la interpretación de la derecha conservadora, para la cual los acuerdos de Nueva York y Chapultepec fueron una concesión indebida —inconstitucional— a la izquierda comunista y al totalitarismo: “uno de los efectos reales de los ‘acuerdos de paz’ —se lee en un editorial de *El Diario de Hoy*— han sido dejarnos al borde de la barbarie, expuestos a que en cualquier momento caigamos en el precipicio del totalitarismo, las venganzas y la catástrofe económica... los que firmaron los acuerdos dejaron fallas institucionales graves, que se traducen en problemas de gobernabilidad, agitación permanente y dificultades para lograr el desarrollo económico”⁹. Es decir, los acuerdos de paz son un molesto paréntesis que conviene cerrar de una vez por todas, para volver a la “normalidad”, existente antes de ellos. Desde esta óptica, los acuerdos de paz no han dejado nada bueno al país; más bien, significaron una ruptura constitucional, que debe ser reestablecida cuanto antes. No proceder pronto a la clausura total de los acuerdos de paz —ha dicho un columnista a quien le gusta hacer de vocero de esta derecha conservadora— es aceptar que se vive en una sociedad de “postguerra”, lo cual justifica comportamientos guerreristas y el mantenimiento de privilegios, en sectores de la izquierda, que añoran el pasado. “Hasta donde yo sé —dice el columnista de

marras— y por lo que dicen funcionarios de gobierno y líderes sensatos de la izquierda, los acuerdos de paz ya se cumplieron en su totalidad. Es decir, se acabó la postguerra. Ya no hay por qué seguir en la semiclandestinidad y el campamento”¹⁰.

Para quienes abanderan posturas de derecha como las aludidas no hay razones ni pruebas que valgan. Nunca van a entender que los acuerdos de paz son parte —y no precisamente para mal— de la historia de El Salvador, y no algo que se pueda tirar sin más al cesto de la basura. Pese a todos los manoseos de los que han sido objeto —y lo siguen siendo aun ahora—, los cambios políticos propiciados por ellos han dejado su huella en la institucionalidad del país. Por más que se insista en lo contrario, no son un paréntesis, sino un punto de partida hacia un nuevo modelo de país, democrático y equitativo. No obstante ello, los que —pretendiendo dárseles de “progresistas”— defienden a capa y espada que lo único que se perseguía con la firma de la paz era terminar con la guerra y propiciar una reforma política e institucional —lo cual, insisten, ya se alcanzó— hacen un pésimo favor a la construcción de la democracia en el país. Y es que, en definitiva, ¿cómo puede afianzarse la democracia con un orden socioeconómico excluyente y marginador como el prevaleciente en El Salvador?



7. O. Tenorio, “El hombre que sosegó la última rebelión”. *La Prensa Gráfica*, 21 de enero de 2002, p. 11.

8. Ver, *La Prensa Gráfica*, 17 de enero de 2002, p. 11.

9. Editorial, “Oxigenando a los derrotados”. *El Diario de Hoy*, 16 de enero de 2002, p. 25.

10. M. Galeas, “Todo tiene su final”. *El Diario de Hoy*, 11 de enero de 2002, p. 28.

Las interpretaciones amañadas de los acuerdos de paz quieren convencer a los salvadoreños de que lo mejor es olvidarse de ellos. Que lo que se pudo haber logrado, para bien o para mal, es parte del pasado. Pues bien, lo peligroso de estas interpretaciones es que no sólo tiran por la borda compromisos sustantivos no cumplidos —o cumplidos a medias—, sino que también quieren desvincular el futuro del país de las exigencias de democratización y justicia, planteadas por los acuerdos de paz. Por el momento, tal como se hizo evidente en las celebraciones del 16 de enero pasado, es la distorsión del significado de los acuerdos de paz lo que se ha terminado por imponer, en los medios de comunicación y en los debates y foros establecidos para la conmemoración de su firma. El gobierno de Flores y la derecha conservadora pueden darse por satisfechos, pues han sabido promover su interpretación. Entre tanto, sobran quienes repiten el estribillo gubernamental y quienes no dudan en poner su pluma al servicio de individuos y grupos que todavía pelean a muerte contra el fantasma del comunismo y sus portavoces, que no son más que las “versiones de Al Qaeda del hemisferio occidental”¹¹.

Así las cosas, diez años después de la firma de los acuerdos de paz, es urgente recuperar críticamente su significado real para El Salvador. El punto de partida para ello debe ser un examen a fondo, primero, de los resultados efectivos de su implementación; segundo, de lo que se hizo a medias o se hizo mal; y, tercero, de lo que se dejó de lado o no se ejecutó por negligencia o falta de voluntad política. Asimismo, este examen parte de una consideración de los acuerdos de paz como un todo, por lo cual no es legítimo dar mayor importancia a uno de sus componentes —ya sea el político, el económico-social o el jurídico-institucional—, en detrimento de lo demás. Por eso, a la hora de evaluar el cumplimiento de los acuerdos de paz, el criterio debe ser su ejecución global y no sólo los logros parciales que se hayan podido obtener, en un componente específico.

En consonancia con lo anterior, en el presente artículo se hace un análisis crítico —después de diez años—, tanto de los logros conseguidos con la implementación de los acuerdos de paz como de lo que se hizo a medias —o se hizo mal— y de lo

que no se hizo. El análisis se centrará en los tres componentes fundamentales de los acuerdos de paz, pues sólo a partir de una visión integral y de conjunto se podrá ponderar su significado real para la construcción de una sociedad más justa y democrática.

1. Una necesaria (re)lectura de los acuerdos de paz

Tanto se ha insistido en la dimensión política de los acuerdos de paz que parece fuera de lugar llamar la atención sobre sus otros componentes fundamentales, es decir, los componentes jurídico-institucional y económico-social. Por esta razón, es necesario recordar, aunque sea de forma somera, el espíritu, la estructura y los contenidos básicos de los acuerdos de paz, puesto que de la comprensión cabal de esos aspectos es que depende la correcta interpretación del sentido profundo de estos documentos históricos. Así, en primer lugar, hay que recordar el espíritu que animó la suscripción de los acuerdos de paz. En este punto —pese a lo mucho que se ha hecho énfasis en que con la firma de la paz lo que se buscaba era el fin del conflicto armado—, el objetivo que se persigue, aunque lo incluye, no se agota en terminar con la guerra civil. De hecho, los acuerdos de paz arrancan con la reafirmación del propósito enunciado por el Acuerdo de Ginebra (4 de abril de 1990) de “terminar con el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña”¹².

Como puede verse, se trata de un enunciado que envuelve un conjunto de temas que no deben ser tomados por separado, puesto que su consideración unitaria es lo que da pleno sentido a los acuerdos de paz. Y es que éstos —como se hace evidente al examinar su estructura y sus contenidos básicos— no sólo quieren terminar con la guerra, sino también superar los factores socioeconómicos, que la hicieron posible. Es cierto que tras el estallido del conflicto armado se encuentran condicionantes políticas de gran envergadura —cuyo peso se ve reflejado en la atención que merece la reforma política en los acuerdos de paz—, pero no es tan cierto —como proclaman muchos voceros

11. Editorial, “Oxigenando a los derrotados”, *ibid.*

12. “Acuerdo de Paz”, en *ECA*, 519-520, p. 103.

pro gubernamentales— que el conflicto obedeciera *únicamente* a razones políticas. Y es precisamente a ello a lo que se apunta con el llamado a la “reunificación” de la sociedad salvadoreña: no se trata tanto de una *reunificación política* —aunque la expresión se preste a ese malentendido—, como de una *reunificación social*, es decir, una reunificación que se funde en un desarrollo económico y social sostenido que beneficie a todos los estratos de la población salvadoreña¹³.

El espíritu de los acuerdos de paz es, pues, contribuir a la edificación de una sociedad justa y democrática, en la cual no tengan cabida situaciones de conflictividad político-militar como las vividas durante los doce años de guerra civil. Obviamente, para dar inicio a la construcción de una sociedad tal, antes se tenía que terminar con la guerra, se tenía que desmilitarizar la sociedad, se tenía que reconvertir a la vida civil al FMLN, así como garantizar la supervivencia (física y política) de los ex insurgentes, y se tenía que crear una institucionalidad mínima para garantizar la seguridad ciudadana y el respeto de los derechos humanos. Los acuerdos de paz —síntesis de pragmatismo y propuesta de futuro— dan amplia cabida a aspectos como los apuntados, pero no hacen caso omiso de los requisitos de mediano y largo plazo para la edificación de una sociedad justa y democrática, en El Salvador, una vez que los problemas y desafíos inmediatos han sido enfrentados. Dicho de otro modo, no se podía avanzar hacia una sociedad más equitativa y democrática sin antes terminar con la guerra y desarticular los mecanismos institucionales que la alimentaban; esa fue la razón por la cual el fin de la guerra, la desmilitarización y la incorporación del FMLN al sistema político se convirtieron en problemas prioritarios, en la estructura y los contenidos de los acuerdos de paz. Lo cual no quiere decir que esos fueran su principal (o único) objetivo, pues una sociedad más equitativa y democrática no surge de manera automática, al dar por finalizado un conflicto armado —a menos, claro está, que la ausencia de equidad y la falta de democracia se debieran sólo a las hostilidades—,

sino que hay que diseñar medidas específicas (no estrictamente políticas) para ello. Y los acuerdos de paz contienen, en su articulado fundamental —no como pie de página o como apéndice—, medidas importantes, en ese sentido, lo cual pone serios reparos a aquellas interpretaciones que insisten en que con los acuerdos de paz no se buscaba más que terminar con la guerra y propiciar una reforma política. Si ese era el caso, ¿por qué incorporar en sus artículos temas económico-sociales no relacionados directamente con el fin de la guerra y la reforma política?¹⁴.

En efecto, los acuerdos de paz tienen siete capítulos, dedicados, en su orden, a las siguientes áreas: Fuerza Armada (I), Policía Nacional Civil (II), sistema judicial (III), sistema electoral (IV), tema económico social (V), participación electoral del FMLN (VI) y cese del enfrentamiento armado (VII). De esos artículos, los que cubren más detalles son los relativos a la Fuerza Armada y a la Policía Nacional Civil (I y II). Les siguen en extensión los dedicados al tema económico social y al cese del enfrentamiento armado (V y VII). Finalmente, los menos extensos son los que se refieren al sistema judicial, al sistema electoral y a la participación política del FMLN (III, IV y VI, respectivamente). Dicho de otra forma, si se toma en consideración el tratamiento que reciben los diferentes temas en la estructura de los acuerdos de paz, la Fuerza Armada, la Policía Nacional Civil, el tema económico social y el cese del enfrentamiento armado serían los de mayor preocupación para quienes discutieron y firmaron los acuerdos, mientras que los restantes —sin dejar de ser importantes y porque ya habían recibido un tratamiento más detallado en documentos previos— quizás se consideró que bastaba con dejarlos sin mayor desarrollo. Asimismo, el conjunto de los acuerdos de paz —esto es, sus siete artículos y los anexos que los acompañan¹⁵— plantean reformas de mediana y gran envergadura, en los planos *político, económico-social y jurídico-institucional* (nuevas leyes y nuevas instituciones). Es de la realización de esas reformas, no aisladamente, sino en su totali-

13. *Ibid.*, p. 121.

14. Se podrá objetar: “Es cierto, están allí, son artículos de los Acuerdos de Paz, pero no están en primer lugar ni están desarrollados en detalle”. Es decir, que, para quienes piensan de ese modo, los artículos de la Constitución que no están al principio no cuentan, son irrelevantes y prescindibles.

15. Además, están los acuerdos previos —por ejemplo, el de Ginebra, el de México y el de Nueva York—, retomados (y reafirmados) por los acuerdos de paz. Más aún, varios tópicos de estos últimos no tienen mayor desarrollo, pero remiten a acuerdos previos que los sustentan.

dad, que surgirá una sociedad reunificada, democrática y justa.

En lo que se refiere a los *contenidos esenciales* de los acuerdos de paz, cada capítulo deja constancia de lo que es crucial tratar en los planos arriba mencionados para arribar a una nueva sociedad. El Capítulo I limita el poder de la Fuerza Armada, tanto en su concepción como en el número de sus efectivos. Uno de los enunciados más fuertes de

este capítulo es que el régimen institucional y la actuación de la Fuerza Armada se enmarcarán “dentro de los principios que emanan del Estado de derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos; del respeto y la defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño; de la noción de la Fuerza Armada como una institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación y a la subordinación de la institución armada a las autoridades constitucionales”¹⁶. Además de ese cambio doctrinario, se plantea un drástico cambio en su sistema educativo — con los cambios legales e institucionales respectivos—, así como la exigencia de depuración y reducción. Relacionado con esto, también se establece la necesidad de reconocer y superar la impunidad, la independencia de la Policía Nacional Civil, respecto a la Fuerza Armada y la supresión de la Dirección Nacional de Inteligencia, cambio que llevará a que los servicios de inteligencia estatales sean confiados a una nueva institución: el Organismo de Inteligencia del Estado.

El Capítulo II establece la creación de la Policía Nacional Civil, cuya misión es “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública tanto en el ámbito urbano como en rural”¹⁷. Uno de los puntos más relevantes es la insistencia en el compromiso de la nueva policía en la salva-

guarda de la dignidad y los derechos de los ciudadanos, al igual que el encuadramiento de sus actividades en las exigencias de la democracia. Sobre la estructura del cuerpo policial, se deja claro que estará subordinado a autoridades civiles —en primera instancia, al Presidente de la República—, que su director podrá ser destituido por graves violaciones a los derechos humanos y que internamente contará con una Inspectoría General —bajo la au-

toridad del Director General—, “encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo”¹⁸. Entre los cambios jurídico-institucionales, suscitados en el marco de la creación de la nueva policía, destacan, por un lado, la creación de la misma Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública

—con tareas de selección y formación de agentes, así como de evaluación anual de todo el personal policial— y, por otro, la reestructuración del Ministerio del Interior, al cual se le adscribiría el Viceministerio de Seguridad Pública, que tendría a su cargo la relación con la institución policial. Aunque la academia, aparentemente, tiene primacía sobre la policía, más bien se trata de *dos instituciones paralelas*, cuyos directores generales son nombrados por el Presidente de la República, y subordinadas al ministro a cargo de la seguridad pública.

El Capítulo III, aunque breve, trata sobre dos instituciones claves para la administración de justicia y el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos: los cambios en el Consejo Nacional de la Judicatura —existente antes de la firma de los acuerdos— y la creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. De la primera institución se apunta la necesidad de asegurar su *independencia, tanto de los órganos del Estado como de los partidos políticos, así como de la integración en la misma no sólo de jueces, sino de sectores sociales no relacionados directamente con la administración de justicia*. De

El espíritu de los acuerdos de paz es, pues, contribuir a la edificación de una sociedad justa y democrática, en la cual no tengan cabida situaciones de conflictividad político-militar como las vividas durante los doce años de guerra civil.

16. “Acuerdo de Paz”. *Ibid.*, pp. 103-104.

17. *Ibid.*, p. 110.

18. *Ibid.*, p. 112.

la segunda, se deja asentada su responsabilidad para hacer efectivo el cumplimiento del compromiso de las partes de “identificar y de erradicar cualesquiera grupos que practiquen violaciones sistemáticas a los derechos humanos, especialmente la detención arbitraria, los secuestros y el ajusticiamiento, así como otras formas de atentado contra la libertad, la integridad y la seguridad de la persona”¹⁹.

El Capítulo IV, mucho más breve que el anterior, anuncia el compromiso de promover un proyecto general de reformas al sistema electoral. Aunque no se dice cuál debe ser el sentido de esas reformas, es claro que deben apuntar a la democratización del sistema político. Se dice que una comisión especial será la encargada no sólo de estudiar el anteproyecto de reformas al Código Electoral, presentado a la Asamblea Legislativa por el Consejo Central de Elecciones, sino también de estudiar los aportes que puedan presentar sus miembros o los expertos invitados para ese fin²⁰.

El Capítulo V es crucial para la construcción de la democracia en El Salvador. En el mismo, se busca responder a los desafíos que plantea la “reunificación” de la sociedad, de la cual se dice que tiene como “uno de sus requisitos el desarrollo económico y social del país”, de forma tal que se pueda facilitar el “desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población”²¹. Todos los puntos tratados en el artículo —unos de alcance inmediato y otros de mediano y largo alcance— están orientados a generar el modelo socioeconómico más justo y equitativo. Así, aborda el problema agrario, el crédito para el sector agrario, las medidas necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, las formas convenientes para la cooperación externa directa destinada al desarrollo de las comunidades, la creación de un Foro para la concertación económica y social, y un Plan de Reconstrucción Nacional. Es claro que las medidas orientadas al tema agrario pretenden atacar el sempiterno problema del atraso y marginalidad de la población campesina, y no sólo atender el desafío inmediato de la reinserción de los ex combatientes de origen rural o la situación legal de las propiedades, en zonas otrora con-

flictivas. Por su parte, las medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste son más que claras, en sus propósitos: proteger a los consumidores, facilitar el acceso de los trabajadores a las empresas privatizadas y diseñar programas de compensación social que conduzcan al alivio de la extrema pobreza. A la par de este rubro, está lo que constituye, sin duda, la mayor innovación de los acuerdos de paz, en materia socioeconómica: el Foro de concertación económica y social. El objetivo del Foro —formado con la participación igualitaria del Estado, de los trabajadores y los empresarios— tenía el mandato de “lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes... acuerdos a ser aplicados de inmediato para lograr la estabilización, otros para atacar los problemas económicos y sociales que se habrán de derivar de la finalización del conflicto y otros propios de la reconstrucción”²². Por último, el Plan de reconstrucción nacional tiene como propósito el “desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los ex combatientes de ambas partes”, para lo cual “el gobierno promoverá el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y garantizará la prestación de servicios sociales básicos, e iniciará la rehabilitación de la infraestructura económica y social”²³.

El Capítulo VI trata de la participación política del FMLN. Empero, no es tan extenso como se podría creer, si se parte de la tesis de que lo único que buscaban los acuerdos de paz era finalizar con la guerra y propiciar una reforma política. Básicamente, en este capítulo se garantiza a los miembros del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Así, se les garantiza su incorporación, en plena legalidad, a la vida civil, política e institucional. En esta línea, se legaliza al FMLN como partido político, se garantizan espacios para su desarrollo como partido y se suscribe el compromiso de proveer medidas de seguridad especiales para la protección de sus dirigentes, que así lo requieran²⁴.

19. *Ibid.*, p. 120.

20. *Ibid.*, p. 121.

21. *Ibid.*, p. 121.

22. *Ibid.*, p. 124.

23. *Ibid.*, p. 125.

24. *Ibid.*, p. 126.

Por último, el Capítulo VII está dedicado al cese del enfrentamiento armado, del cual se afirma es "un proceso irreversible, corto, dinámico y de duración predeterminada, que debe aplicarse en todo el territorio nacional de El Salvador"²⁵. Este capítulo es el que plantea las medidas más inmediatas para superar el conflicto armado; es, por consiguiente, el que ocupa la atención de las partes, de la comunidad internacional y de los medios de comunicación. Es el que consta, entonces, de la mayor precisión y detalle, en cuanto al calendario de su ejecución, así como sobre las exigencias de la verificación a cargo de la misión de Naciones Unidas (ONUSAL). No es, pues, el capítulo más sustantivo de los acuerdos de paz, con todo y ser el más llamativo, sino que es el más operativo. Su ejecución garantizaba el fin de la guerra, pero no más: el resto de los compromisos —políticos y económico-sociales— era lo que venía después de este primer paso.

En definitiva, la (re)lectura de los acuerdos de paz deja ver aspectos relevantes de los mismos que, a diez años de su firma y por diversos motivos, se han venido dejando de lado. En primer lugar, contienen unas exigencias de tipo político y económico —que de haber sido cumplidas a cabalidad— hubieran cambiado el rostro del país. En este sentido, se trata de unos documentos de gran valor histórico, no sólo porque con ellos se terminó la guerra, sino también porque desde ellos se perfila un nuevo modelo de sociedad más justa y democrática.

En segundo lugar, se trata de unos documentos en los que se mezclan, a veces de un modo poco coherente, el *pragmatismo* y la *utopía*. Y no podía ser para menos: se trata de terminar con una guerra civil y de desmilitarizar a la sociedad —para lo cual hay que adoptar medidas prontas y eficaces—, pero también de construir una sociedad, en la cual no haya razones para ir de nuevo a la guerra. A diez años de su firma, el pragmatismo terminó por imponerse; hay que recuperar la utopía presente en la letra y el espíritu de los acuerdos de paz.

En tercer lugar, los documentos son la cristalización de intereses políticos, ideológicos y económicos no coincidentes en aspectos fundamentales. Esto explica muchas de sus contradicciones, vacíos, puntos poco claros o incluso la aceptación

(implícita o explícita) de dinamismos contrarios a la democratización política y a la equidad social. Es decir, los acuerdos de paz adolecen —obra humana al fin— de múltiples imperfecciones, algunas de ellas fruto de la premura —había que firmar cuanto antes—, otras de la ignorancia —había cosas no conocidas suficientemente por las partes— y otras por mala fe —había que garantizar, a como diera lugar, los propios intereses—.

Finalmente, por su misma naturaleza, los acuerdos de paz han estado abiertos a las más diversas interpretaciones, desde el mismo momento de su firma. Algunas de esas interpretaciones responden a un esfuerzo sincero para entender su alcance real, mientras que otras han estado encaminadas simplemente a pervertir su significado. La más socorrida desde los círculos oficiales —y casi oficiales— ha sido la que ha hecho de la problemática económico-social algo *extrínseco* a los acuerdos de paz, siendo la política (y lo político) lo único *intrínseco* a ellos. Lenta, pero de forma irremediable, se pasó de una consideración de lo económico-social como algo que vendría como *complemento* de la reforma política —tal como se sigue de una lectura atenta de los acuerdos de paz— a una consideración de lo económico social como algo que vendría *después* de aquélla, pero sin estar sujetos al proceso desencadenado (y exigido) por ellos. Como por arte de magia, la reforma política —que estaba llamada a anteceder a la reforma económico-social— terminó por hacerla desaparecer del cuerpo de exigencias fundamentales de los acuerdos de paz. Y ahora, terminada la fiesta —diez años después de la firma de la paz—, cada uno debe dedicarse a lo suyo: el pobre, a sobrevivir como pueda, y el rico, a sus finanzas.

2. La dimensión política de los acuerdos de paz

En virtud de la firma de los acuerdos de paz se desencadenó el proceso de pacificación, reconciliación y reconstrucción de la sociedad salvadoreña. Tomando en cuenta el alcance de las reformas planteadas por éstos, se pudo captar la dimensión del conflicto social, político y económico en el cual se encontraba inmersa la sociedad, antes de la firma de los históricos documentos. De ahí que el objetivo primordial de quienes concertaron la re-

25. *Ibid.*, p. 126.

dación y su firma haya sido la puesta en marcha de mecanismos políticos institucionales que coadyuvaran a la realización de los procesos descritos en ellos.

Buena parte de la respuesta a la pregunta sobre la importancia de los acuerdos de Chapultepec para la vida política salvadoreña se encuentra en la sección anterior. Los acuerdos constituyen la carta fundacional de la nueva sociedad en construcción. En este sentido, se han convertido en el punto donde la nueva generación de políticos salvadoreños debe encontrar su fuente de inspiración. Tal como muchos lo han sostenido, la firma de la paz entre los insurgentes y el gobierno fue un acto audaz de ambas partes. De esta manera se puede decir —además, queda ratificado en los documentos— que los salvadoreños eligieron la vía política para resolver los problemas que los enfrentaban. “En ellos se plantearon metas que era ineludible cumplir si se querían sentar las bases de un proyecto de nación menos excluyente y más pluralista y participativo”²⁶.

En la decisión de poner fin al conflicto armado por la vía política, los acuerdos de paz abrieron la posibilidad de construir una nueva sociedad. Desde este punto de vista, los logros de los acuerdos son inestimables, y constituyen una herencia segura de la cual las distintas generaciones de salvadoreños —las de hoy y de mañana— son, en última instancia, deudoras. Su relevancia para la sociedad de hoy reside en el hecho de la pacificación a la cual dieron lugar. Para las generaciones futuras significa, en cambio, una lección de cómo se deben abordar y enfrentar los conflictos sociales. En fin, la firma de los acuerdos de paz, “dejó como uno de sus saldos positivos un sistema político relativamente establecido, en el cual precisamente se insertó la izquierda”²⁷.

2.1. Los logros

Dicho lo anterior, cabe destacar algunos logros esenciales a los que dieron paso los acuerdos de paz. Uno de los más importantes, sin duda, ha sido la institucionalización del tema de los derechos humanos. Provenientes de una sociedad del *laissez faire* y del *bon vouloir* de la autoridad, los acuer-

dos de paz han logrado poner el cimiento para la edificación de una sociedad respetuosa de las leyes y de las instituciones; una sociedad, en fin, que acepta el principio de la integridad de sus miembros. Por eso, era necesaria la creación de una nueva institucionalidad, en sintonía con los deseos de respeto de los derechos humanos. Más adelante se aborda en detalle el tema de la nueva institucionalidad forjada al calor de los acuerdos de paz; aquí abordaremos algunos de los aspectos más relevantes de la democratización política de El Salvador, las propuestas orientadas a renovar la vida política nacional. En efecto, como corolario de las transformaciones en la institucionalidad del país, junto con el deseo de pacificar a la sociedad salvadoreña, los acuerdos de paz previeron una serie de medidas para asegurar la participación plena de todos los actores sociales en la dinámica política del país, lo cual constituye uno de los mayores logros políticos de estos históricos documentos.

2.1.1. La participación política

La participación plena en la vida política y con todas las garantías de ley ha sido un elemento prioritario para los firmantes de los acuerdos de paz. Es desde esta óptica que David Escobar Galindo consideró que los acuerdos han sido una decisión política para “que los militares dejen la política y se queden en sus cuarteles, y la guerrilla deje las armas y actúe en política”²⁸. La práctica política no sólo conocía grandes deficiencias, donde el fraude y los arreglos entre los grupos oligárquicos para mantenerse en el poder eran la regla. También, como consecuencia de lo anterior, un buen segmento de la población no podía participar en esta vida política. Además, la Fuerza Armada dictaba las reglas de juego, siempre de conformidad con los intereses de los más pudientes.

Es desde esta perspectiva que se puede hablar de la revolución que significaron para la dinámica política las nuevas reglas de participación política, dictadas por el documento, firmado en el Castillo de Chapultepec. Se trataba de sacar a las fuerzas armadas del juego político. Pero también, y lo más importante, de incluir a los demás salvadoreños en la lucha democrática por el poder. Desde esta perspectiva, no se podía pedir más al documento

26. Luis Armando González, “Acerca de la transición a la democracia”, en *ECA*, 573-574, p. 633.

27. *Ibid.*, p. 633.

28. Editorial, “1992: Colgados de la brocha”. *El Diario de Hoy*, 4 de marzo de 2002, p. 21.

de paz. Adicionalmente, en la práctica, desde su firma, todas las fuerzas políticas nacionales se han podido expresar con libertad sobre el funcionamiento de la política, en el país. Las fuerzas insurrectas pasaron, en poco tiempo de estar proscritas, a ocupar la segunda casilla, en cuanto a fuerza política se refiere.

Esa pluralidad en la oferta política permite constatar la amplitud de visión sobre la marcha de la vida nacional. Hasta antes de los acuerdos de paz, gracias a los variopintos malabares de los sectores más conservadores, se había logrado mantener a raya a sectores políticos muy importantes. Los acuerdos de Chapultepec permitieron dar al traste con esta aspiración de la derecha más retrógrada. Esto hizo justicia a quienes se sitúan a la izquierda del espectro político. Empero, lo más importante de esta medida ha sido la *paz política* que trajeron a El Salvador. En efecto, tal como lo reiteraron los principales protagonistas, en aquellos momentos, era absurdo pretender silenciar la voz de una cantidad enorme de salvadoreños. De esta manera, no sólo se dio cabida a la izquierda, sino también a la posibilidad de que las demandas sociales pudieran expresarse con menos restricciones que antes. Esto último es lo primordial de la apertura política que supuso la nueva institucionalidad política, luego de la firma de los acuerdos de paz.

Lo anterior no significa que no haya imperfecciones o que, de alguna manera, no haya que seguir perfeccionando los mecanismos por los cuales se expresa esa pluralidad de demandas y visiones sobre la realidad política. Lo que aquí se quiere asegurar es que los acuerdos de paz trajeron una apertura política extraordinaria. Esto se nota en las decisiones que se tomaron para asegurar la participación, en igualdad, de condiciones de todos los miembros de la sociedad en la vida política, lo cual constituye el punto principal que marca la diferencia con el antiguo régimen.

2.1.2. El Tribunal Supremo Electoral

En el contexto de la nueva dinámica política inaugurada, el Tribunal Supremo Electoral constituye otra de las instituciones fundamentales. En la medida en que los partidos políticos, expresión de las diversas sensibilidades de la sociedad, jueguen un papel primordial en el nuevo sistema político inaugurado, hay que contar con un tribunal electoral con la suficiente representatividad para garantizar las reglas del juego.

No cabe duda de que el mecanismo de conformación del tribunal electoral, donde los magistrados son representantes nombrados por los partidos, obedece a cierta voluntad de proteger los intereses de los diferentes sectores políticos. En este sentido, dicha institución desempeña un papel importante en la nueva arquitectura que garantiza la participación política de los salvadoreños. Con todo, es difícil augurar un cambio demasiado precipitado, en la conformación de este organismo. Todo cambio que negara a los representantes de los partidos su derecho a ser defensores de estos últimos, tendría que contar con su beneplácito y ello, de alguna manera, simbolizaría la plena confianza de que es imposible que se vuelva a prácticas del pasado, cuando el juego político se decantaba a partir de las aspiraciones de los sectores económicamente dominantes, sin tomar en cuenta la voluntad real de los votantes. De ahí que el Tribunal Supremo Electoral desempeñe un papel de primer orden en esta nueva institucionalidad política, creada por los acuerdos de paz. Su buen funcionamiento no sólo garantiza la limpieza del juego democrático, en la medida en que se respeten las decisiones de los votantes, sino que también proporciona una plataforma a los partidos representados para que puedan defender sus intereses.

2.2. Los límites

Los acuerdos de paz representan la decisión más audaz de los salvadoreños para garantizar la vida en común, con un mínimo de dignidad para los ciudadanos. Ahora bien, diez años después, ¿qué se puede decir del cumplimiento de los acuerdos de paz, en su dimensión política? Esta interrogante obliga a caer en la cuenta de los límites de los acuerdos, cuya asunción constituye, evidentemente, un desafío para la sociedad. Hay que emprender esta tarea, no sólo para señalar los errores o las insuficiencias de los documentos de Chapultepec, sino también, y lo más importante, para seguir renovando las instituciones sociales, de manera que puedan responder a los retos de una sociedad con vocación democrática. Desde esta óptica, hay que denunciar cualquier argumento que considere a los acuerdos como algo superado, cuya vigencia tan sólo estaba relacionada con el desarme de los rebeldes y la retirada de los militares del escenario político nacional.

Quien sostiene tal punto de vista, aunque fuera uno de los negociadores, no sólo no ha entendi-

do el espíritu del documento que contribuyó a elaborar, sino que nunca entendió el origen de las taras que llevaron a la sociedad salvadoreña al conflicto armado²⁹. En este sentido, los acuerdos de paz tienen una vigencia más allá de la coyuntura política en la cual se firmaron: deben ser considerados como la carta de presentación de la nueva sociedad en construcción. De ahí que las instituciones a que dieron paso se deban revisar con ojos críticos, examinando su funcionamiento y preguntándose si sus debilidades son inherentes a lo planteado en los documentos. Ello significa tomar distancia del planteamiento de los firmantes de los acuerdos, porque todo parece indicar que, en algunos casos, aquéllos no alcanzaron a vislumbrar la magnitud de su aporte.

Es evidente el carácter elitista de los acuerdos, lo cual ha hecho que buena parte de los salvadoreños se desvincule de ellos. Es decir, la paz fue concebida, en última instancia, como un ejercicio de reconciliación política entre las cúpulas oficialistas e insurgentes. Esta visión se ha llevado al terreno del funcionamiento de las instituciones creadas, lo cual ha comprometido su desempeño, en la línea del mandato asignado. Es una idea que no sólo ha estado presente durante el proceso de negociación y de firma del mencionado documento, sino también en su proceso de ejecución.

Así, lo que trasluce el análisis del proceso de paz a lo largo de estos diez años es que muchos de los protagonistas de la suscripción de los acuerdos de paz lo han interpretado como un compromiso para satisfacer a la otra parte. El tono de las discusiones entre la derecha y la izquierda sobre algunos temas de cumplimiento específico pone de manifiesto esta tendencia, cuando, al contrario, la discusión acerca de las fallas en el cumplimiento de los acuerdos se debería tomar no como una falta con la palabra empeñada, sino también —y lo más importante— como un atropello a la nueva sociedad, a cuya construcción responden, en última instancia. Sin embargo, los acuerdos casi nun-

ca han sido vistos de esta manera, lo cual ha tenido repercusiones negativas sobre las instituciones creadas y su buen funcionamiento.

Es así como se puede afirmar que, a diez años de la firma de los acuerdos de paz, el principal problema del sistema político ha sido su incapacidad para tomar en cuenta las demandas de la mayoría de salvadoreños. Y ello no está relacionado con el respeto que debía guardarse a los compromisos adquiridos, sino más bien al espíritu con que se ha abordado la nueva sociedad a construir. Entonces el problema principal, en cuanto a los límites de los acuerdos de paz, debe enfocarse desde el punto de vista de la capacidad de los documentos para vincular la política con la vida y las necesidades concretas de los salvadoreños.

Visto así, no cabe duda de que los acuerdos de paz han propiciado cambios importantes, en la dinámica de funcionamiento de la sociedad salvadoreña. Pero, se han quedado cortos a la hora de considerar la imperiosa necesidad de una nueva configuración del sistema sociopolítico, de tal manera que incidiera en las relaciones de poder de la sociedad. Los actores no llegaron a dar este paso. Y, pese a que cuando una lectura pausada del documento permite entrever ese deseo, sin embargo, no se ha logrado concretizar. Esto se nota en la disputa que actualmente existe entre protagonistas de izquierda y derecha sobre el cumplimiento o no de los acuerdos. El síntoma más significativo es que ninguno de los protagonistas ha pedido a la sociedad salvadoreña una evaluación del cumplimiento de los acuerdos. Y en ello reside el verdadero problema. La puesta en práctica de los acuerdos se ha hecho de espaldas a los salvadoreños y sin su participación. Se ha quedado en una discusión de las cúpulas de las partes en conflicto, cuyos líderes se acusan mutuamente de entorpecer el proceso de democratización. Sólo desde esta óptica se puede entender la angustia de la derecha para dar por cerrado el cumplimiento de los acuerdos de paz, cuando la democratización de la sociedad es aún una tarea pendiente.

29. Para el caso, ésta es la interpretación que hace Salvador Samayoa en su libro *El Salvador, la reforma pactada* (UCA Editores, San Salvador, 2001). El autor dice lo siguiente (p. 23): "en sentido estricto —para bien y para mal—, en la agenda ni siquiera se incluyó como materia de discusión la política económica del gobierno. Lo que estaba en el tapete era un concreto programa de reformas políticas impostergables y muy razonables, cuya concertación, por cierto, bien pudo haberse producido mucho tiempo atrás, a partir de dinanismos menos traumáticos, si tan sólo el bloque de fuerzas dominantes en El Salvador hubiera sido un poco más civilizado y moderno".

3. Los acuerdos de paz en materia socioeconómica

En el tema socioeconómico es donde se encuentran los principales déficit en el cumplimiento de los acuerdos de paz, comenzando con aspectos elementales de asistencia estatal al sector agropecuario hasta llegar a temáticas con complejas implicaciones sobre el modelo económico promovido por el gobierno y, por lo mismo, de complicada implementación. Precisamente, uno de los atascos de los acuerdos en esta materia es la contradicción intrínseca entre el modelo económico de ARENA, configurado en la década de los noventa, y la propuesta para fortalecer el papel de regulación y apoyo al desarrollo económico por parte del Estado —con la participación de los trabajadores—, que aparece en el texto de Chapultepec.

Una de las propuestas en esta materia fue la incorporación de “medidas para aliviar el costo del ajuste estructural”, lo cual es un reconocimiento explícito de que las políticas económicas gubernamentales tendrían impactos desfavorables, que obligaban a adoptar medidas de compensación. Al mismo tiempo, se proponían disposiciones de carácter estructural, como la transferencia de tierras, la intervención del Estado para distribuir el crédito del sistema financiero y el fortalecimiento de la inversión pública, para apoyar de forma técnica la producción agropecuaria.

Estas características permiten afirmar que los acuerdos tenían dos diferentes espacios temporales. Primero, porque proponían medidas para resolver contradicciones estructurales preexistentes y, segundo, porque también incluían prevenciones para mitigar los impactos de futuras medidas de política económica. Esto último suponía también una aceptación del modelo económico del primer gobierno de ARENA, un elemento implícito bastante congruente con el aval que, deliberada o inconscientemente, el FMLN ha dado a las privatiza-

ciones y a la reestructuración del presupuesto nacional.

Así, los acuerdos de paz proponen medidas de distinto carácter, unas de carácter correctivo y otras de carácter prospectivo. Escribimos esto último, en el sentido de que, aunque los acuerdos aceptaban la implementación de lo que en los documentos fue denominado “ajuste estructural”, buscaron también favorecer a sectores que tradicionalmente han recibido poca atención —como la población rural y aquella más afectada por la restricción en los servicios sociales—, o por la reducción del empleo e ingresos a lo largo del conflicto. Sin embar-

go, lo cierto es que el denominado “Tema económico-social” fue el más descuidado en el proceso de cumplimiento de los acuerdos y no hubo avances en todas las materias que fueron pactadas. Al contrario, se observa que, en muchos casos, la misma lógica de las medidas de política económica y social del gobierno de Armando Calderón Sol fueron apuntando cada vez más hacia la creación de condiciones totalmente contrarias al ideario, plasmado en los acuerdos de paz. Esto último hace necesario revisar, al menos de manera sumaria, las principales características y efectos del proceso de reforma (o, mejor dicho, de *liberalización*) económica experimentado por El Salvador en la década de los noventa, antes de analizar el contenido del renglón socioeconómico de los acuerdos y las medidas que se adoptaron para su cumplimiento.

3.1. La evolución de la economía salvadoreña durante los noventa

Durante estos diez años de implementación de los acuerdos de paz, ha sido cada vez más evidente el hecho de que las dinámicas generadas por las reformas económicas de ARENA configuraron un escenario desfavorable para la implementación de muchos aspectos relacionados con el tema económico-social propuesto en los acuerdos³⁰. Muchas

[...] los acuerdos de paz trajeron una apertura política extraordinaria. Esto se nota en las decisiones que se tomaron para asegurar la participación, en igualdad, de condiciones de todos los miembros de la sociedad en la vida política, lo cual constituye el punto principal que marca la diferencia con el antiguo régimen.

30. Para una mayor información sobre el impacto de la política económica de ARENA a nivel macro y microeconómico, ver C. Acevedo, *El Salvador 1999: Estabilidad macroeconómica y reformas estructurales*, San Salvador, 2000.

de las implicaciones de los programas de privatización, "modernización" del Estado y control del déficit fiscal han tenido que ver directa e indirectamente con el incumplimiento de algunos de los compromisos asumidos por el gobierno de Alfredo Cristiani, en 1992. Medidas como la desgravación arancelaria han tenido un impacto negativo en el mercado de productos agropecuarios; algunas disposiciones han minado la capacidad del Estado para desarrollar políticas públicas exitosas (como la eliminación del Ministerio de Planificación Económica y Social y el virtual desmantelamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería); otras más han creado condiciones desfavorables para el estímulo de la producción agropecuaria y de la micro y pequeña empresa (como la reprivatización del sistema financiero).

En su conjunto, las reformas económicas ejecutadas por los tres gobiernos consecutivos de ARENA han contribuido y se han acomodado a un modelo de desarrollo fundamentado en los flujos económicos, generados por las remesas familiares y la maquila textil —que ha proliferado a la sombra de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de Estados Unidos—. Así, las remesas familiares representan el 12 por ciento del Producto Interno Bruto y el 95 por ciento del déficit de la balanza comercial, mientras que la maquila textil genera cerca del 60 por ciento de las exportaciones totales brutas y un estimado de 65 000 empleos, que representan cerca del 15.4 por ciento del empleo industrial y el 2.8 por ciento del empleo total de la economía salvadoreña.

En este escenario, el fomento de la producción y de las exportaciones desde los sectores productivos nacionales ha perdido atractivo para quienes formulan las políticas económicas. La peor parte se la ha llevado el sector agropecuario, el cual ha venido perdiendo importancia dentro del Producto

Interno Bruto (PIB), al pasar del 16.5, en 1992, al 12.5 por ciento, en 2000³¹. La industria no ha corrido una suerte tan mala, pero tampoco ha sido una de las ganadoras del proceso, pues apenas ha incrementado su participación del 22.7 al 23.2 por ciento, en los años mencionados. En cambio, el sector financiero elevó su participación del 2.3 al 3.9 por ciento del PIB³².

[...] a diez años de la firma de los acuerdos de paz, el principal problema del sistema político ha sido su incapacidad para tomar en cuenta las demandas de la mayoría de salvadoreños. Y ello no está relacionado con el respeto que debía guardarse a los compromisos adquiridos, sino más bien al espíritu con que se ha abordado la nueva sociedad a construir.

Aparte de estas particularidades de los patrones de crecimiento, es importante mencionar que éste tuvo dos etapas muy diferentes: una caracterizada por un fuerte impulso de la producción, la cual incluso llegó a crecer a tasas del 6 y 7 por ciento, entre 1992 y 1995; y otra, a partir de 1996, en la cual las tasas de crecimiento experimentaron una notable reducción, como consecuencia de la restricción monetaria, im-

plementada en aquel entonces. Pese a que se alivió la presión para impulsar medidas de restricción monetaria, la desaceleración se ha prolongado hasta el año 2001, de tal suerte que la tasa de crecimiento cayó al 1.8 por ciento y sigue mostrando tendencias hacia la reducción.

Con todo, lo cierto es que la década en mención ha estado caracterizada por una relativa estabilidad macroeconómica, manifiesta en la paulatina reducción de las tasas de inflación (desde el 19.9, en 1992, al 3 por ciento, en 2001), en la estabilidad del tipo de cambio (que luego fue anclada legalmente con la dolarización, a partir del año 2001) y en un incremento de las reservas internacionales netas (RIN). Esto ha sido posible sólo gracias al impacto que han tenido las remesas familiares, que son las que, en definitiva, permiten compensar el saldo negativo de la balanza comercial y de pagos, incrementar las reservas internacionales netas, mantener estable el tipo de cambio y, de esa manera, controlar una importante presión inflacionaria. Más aún, las remesas familiares han

31. Cfr. *Revista Trimestral*, Banco Central de Reserva, varios números.

32. *Idem*.

permitido aumentar los niveles del consumo y del ingreso nacional, el cual ha sido satisfecho, en su mayor parte, por el incremento de las importaciones y no tanto por el aumento de la producción doméstica. Prueba de ello es el modesto desempeño de los sectores productivos. En cierta forma, esta "holgura" económica ha permitido al gobierno darse el lujo de ignorar de forma sistemática el impacto negativo de sus políticas y sus omisiones sobre los sectores productivos.

3.2. El contenido económico-social de los acuerdos de paz

Dentro del texto de los acuerdos de paz pueden distinguirse ocho grandes áreas dedicadas al tema económico y social³³:

(a) *Problema agrario* contempla medidas que afectaron a dos tipos de propiedades rurales que debían ser transferidas a campesinos y pequeños agricultores sin tierras: las excedentes de 245 hectáreas y las tierras estatales, que no fueran reservas forestales. Además, se contempló la creación de una línea de financiamiento para adquirir las tierras a precios de mercado y una unificación de la legislación agraria, la cual se consideraba con "vacíos y contradicciones", que obligaban a la elaboración de un Código Agrario, cuyo anteproyecto debía ser presentado por el gobierno a la Asamblea Legislativa en un "plazo no mayor de 12 meses".

(b) *Tierras en zonas conflictivas* establece la elaboración de un inventario de las tierras, consideradas como controladas por el FMLN y ubicadas en zonas conflictivas, que luego sería verificado por una comisión *ad hoc*, con la finalidad de proceder a su transferencia, en condiciones similares a las enunciadas en el literal anterior.

(c) *Tierras ocupadas* plantea que el acuerdo entre el gobierno y las organizaciones campesinas, suscrito el 3 de julio de 1991 —el cual limitaba los desalojos—, debía ser respetado y que todas las ocupaciones ocurridas después de esa fecha debían, a juicio del FMLN, ser solventadas por la vía de la concertación, aunque el gobierno deja constancia que se "reserva el derecho de aplicar la ley a fin de garantizar la vigencia del Estado de derecho".

(d) *Crédito para el sector agropecuario y para la micro y pequeña empresa* establece cuatro as-

pectos principales: primero, que el gobierno "velará porque el sistema financiero nacional cuente con los recursos suficientes para atender la demanda crediticia" para el agro, la pequeña producción campesina, las cooperativas agropecuarias y la micro y pequeña empresa; segundo, la participación de los sectores destinatarios, "tanto en el diseño como en la administración de programas"; tercero, la asistencia técnica; y cuarto, la gestión "de recursos externos adicionales con el propósito de incluir las nuevas necesidades del sector" agropecuario.

(e) *Medidas para aliviar el costo del ajuste estructural*, que contemplaban tres aspectos específicos: protección al consumidor, a través de la promulgación de una ley específica y la creación de una Dirección General de Defensa del Consumidor; medidas para permitir el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas o por privatizar, y, la adopción de programas de alivio a la extrema pobreza.

(f) *Fomento de la cooperación externa para el desarrollo comunal* establece que el gobierno debe facilitar la cooperación externa privada y oficial, creando mecanismos institucionales y legales que permitan a las organizaciones sociales y no gubernamentales desarrollar acciones que pueda constatare son de "desarrollo integral".

(g) *Instalación del Foro de Concertación Económica y Social* con el objetivo de "lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social". El Foro presentaría al gobierno propuestas de reformas laborales para crear un "clima de armonía en las relaciones de trabajo" y promover el desarrollo de comunidades urbanas y marginales, afectadas por el conflicto.

(h) *Ejecución del Plan de Reconstrucción Nacional*, el cual sería elaborado por el gobierno, pero sería discutido con el FMLN. Siendo sus "objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población afectada por el conflicto y de ex combatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada". El apartado finaliza haciendo "un llamado a la comunidad internacional para que brinde el mayor apoyo posible a las gestiones de recauda-

33. "Acuerdo de Paz", en *ECA*, op. cit., pp. 121-126.

ción” y estableciendo el papel de asesor y facilitador de la asistencia internacional.

Las medidas adoptadas en relación con el problema agrario se centraron en los procesos de transferencia de tierras estatales, que no fueran reservas forestales. El problema más importante surgió con la transferencia de las tierras excedentes a las 245 hectáreas, la cual avanzó a paso más lento. En cambio, el Código Agrario aún no ha sido aprobado.

La transferencia de tierras en las zonas ex conflictivas y de las tierras ocupadas siguió un largo y tortuoso camino, por el callejón sin salida inicial, surgido en la puesta a punto del inventario de tierras, elaborado por el FMLN y, luego, por los procedimientos derivados de los trámites de compra venta que, aun y cuando contaron con condiciones especiales, no estuvieron exentos de retrasos, reclamos y contrarreclamos³⁴.

Un estimado de tierras afectadas por el denominado Programa de Transferencia de Tierras ronda las 147 662 manzanas³⁵, una cantidad que representa cerca del 85 por ciento de la extensión mínima a ser transferidas, según el inventario propuesto por Naciones Unidas y luego aceptado por ambas partes³⁶. En buena medida, este tema puede considerarse cumplido, al menos a satisfacción de las partes, pues no ha figurado dentro de los principales señalamientos de incumplimiento del FMLN. El cumplimiento de este acuerdo afectó cerca del 10 por ciento del total de tierras agrícolas de El Salvador, lo cual implica un cambio nada despreciable en la estructura de propiedad. Al añadirse al 22 por ciento de tierras agrícolas transferidas con el proceso de la reforma agraria de la década de

1980, resulta que el 32 por ciento del total de las tierras agrícolas del país ha sido transferido a pequeños campesinos sin tierra, cooperativas o ex combatientes. Cabe tomar en cuenta, empero, que la historia salvadoreña reciente ha mostrado que la transferencia de tierras no necesariamente garantiza la generación de un escenario propicio para el desarrollo rural.

En tercer lugar, el crédito para el sector agropecuario y la micro y pequeña empresa no ha sido

uno de los ámbitos privilegiados por el cumplimiento de los acuerdos de paz. De hecho, puede constatarse todo lo contrario, al examinar los datos del sistema financiero y de las instituciones encargadas de fomentar la pequeña producción agropecuaria y de la micro y pequeña empresa. En 1992, se otorgaban 3 383 millones de colones (386.6 millones de dólares), en concepto de crédito para el sector

Durante estos diez años de implementación de los acuerdos de paz, ha sido cada vez más evidente el hecho de que las dinámicas generadas por las reformas económicas de ARENA configuraron un escenario desfavorable para la implementación de muchos aspectos relacionados con el tema económico-social propuesto en los acuerdos.

agropecuario, dentro de los cuales se contemplaban 22.5 millones de colones (2.57 millones de dólares) para cultivar maíz³⁷. Estos representaban el 21 y 0.14 por ciento, respectivamente, del total del crédito otorgado por los bancos comerciales. En el año 2000, los montos otorgados para bancos comerciales y las instituciones financieras del sector agropecuario aumentaron a 323.7 millones de dólares³⁸, pero perdieron importancia relativa, pues sólo representa el 6.8 por ciento del total del crédito otorgado. Al cultivo del maíz se destinaron 1.1 millones de dólares, lo cual no sólo refleja una caída en términos de valor absoluto, sino también una virtual desaparición de este sector como sujeto de crédito: recibió el 0.02 por ciento del total. En este período, el Banco de Fomento Agropecuario

34. Cfr. A. Álvarez, J. M. Chávez, *Tierra, conflicto y paz*. San Salvador, CEPAZ, 2001 y *Proceso* 505, 514, 519, 530, 571, 574 y 583.

35. Acta de evaluación final del Programa de Transferencia de Tierras. Gobierno de El Salvador, FMLN y Naciones Unidas, octubre de 1998. Citada por Álvarez y Chávez.

36. Cfr. *Proceso* 536.

37. Cfr. *Revista Trimestral*.

38. *Idem*.

asignó crédito, aunque de poca consideración: 564 millones de dólares, en 1994, y 700 millones, en 2000, el 2.9 y 1.6 por ciento del total de crédito otorgado por la banca, en esos mismos años, respectivamente. Los grandes ganadores han sido los sectores de la construcción, el comercio y los servicios, cada uno de los cuales incrementó en cinco puntos porcentuales su participación en el crédito total en el período 1992-2001³⁹. En este contexto, no es de extrañar la recesión del sector agropecuario, observada en la mayor parte de la década recién pasada.

Cabe destacar que, con los datos disponibles, es difícil hacer una evaluación del crédito para la micro y pequeña empresa. Sin embargo, en muchas ocasiones, los representantes de las gremiales del sector han expresado que la ausencia de créditos y de una banca de fomento son dos de los grandes vacíos de la política gubernamental⁴⁰. En todo caso, un dato que arroja luz sobre la problemática es que el gobierno considera como micro y pequeña empresas a aquellas empresas con activos menores a un millón de colones, lo cual, para gremiales empresariales como la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador (AMPES), es demasiado amplio, pues, desde su punto de vista, microempresa es aquella con activos menores a los doscientos mil colones.

En cuarto lugar, en cuanto a las medidas para mitigar el costo del ajuste estructural, lo más destacable ha sido la promulgación de la Ley de Protección al Consumidor y la creación de la Dirección de Protección al Consumidor. Así, independientemente de si las medidas fueron o no efectivas, puede decirse que el mandato de los acuerdos, en materia de protección al consumidor, se cumplió. En cambio, no se ha facilitado el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas, ya sea por ausencia de líneas de crédito, por la fuerte inversión necesaria o por una combinación de ambas. Las inversiones en las empresas de distribución de electricidad, telefonía y del sistema financiero han provenido sobre todo de empresas transnacionales o de grandes empresas domésticas.

Cabe señalar que las medidas para aliviar la pobreza extrema han formado parte del discurso

de los tres gobiernos de ARENA. Sin embargo, éstos han elaborado políticas que, en muchos casos, atentan contra la prestación de servicios básicos. Resulta emblemático que el hospital público cobre por sus servicios, bajo el concepto de la llamada "cuota social". El combate contra la pobreza extrema continúa siendo un reto de grandes dimensiones, en especial de cara al permanente impacto de desastres sicionaturales de pequeña, mediana y "gran" envergadura y del efecto acumulativo del impacto del ajuste. Sólo por efecto de los terremotos de enero y febrero de 2001 se estima que la pobreza extrema se incrementó en 2.2 puntos porcentuales, en el ámbito nacional.

El grado de cumplimiento de este acuerdo se puede constatar al observar la evolución del gasto social, integrado por los presupuestos de educación, salud, vivienda y trabajo y previsión social. En 1994, el gasto social representaba el 3.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual era, sin duda, una cantidad relativamente baja, en relación a lo observado en la década de lo setenta, cuando el gasto social representaba más del 6 por ciento del PIB. En el año 2002, el gasto social ha llegado al 5.3 por ciento del PIB, lo cual representa un importante avance desde 1994, pero éste todavía se encuentra por debajo del nivel observado en los setenta, cuando la situación tampoco era buena, pero sí mejor que ahora, al menos en lo que se refiere a este asunto. En realidad, las dinámicas contra la pobreza más significativas son generadas por los abultados flujos de remesas familiares. De hecho, el gobierno las ha incluido en el ingreso, a la hora de calcular la pobreza, en 1993, con lo cual las cifras oficiales comenzaron a mostrar una reducción gradual de la misma. Es decir, la causa principal de esa disminución no es el impacto de las políticas económicas y sociales gubernamentales.

En quinto lugar, la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo comunal ha sido un campo de trabajo copado por organizaciones no gubernamentales y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la práctica, el gobierno parece estar más interesado en obtener una cooperación mayor de los emigrantes, injustamente denominados "hermanos lejanos". Además, en cierta medida, no ha habido necesidad de recurrir a la ayuda internacional, pues ésta ha fluido

39. *Ibid.*

40. *La Prensa Gráfica*, 1 de junio de 1999, p. 14-b.

casi por inercia, como apoyo espontáneo al plan de reconstrucción nacional primero y a los programas de reconstrucción después del Mitch y de los terremotos, después. De hecho, la gestión y la captación de fondos es una consecuencia de la solidaridad de la comunidad internacional. Con todo, no puede negarse que los gobiernos de ARENA no han puesto mayores trabas al funcionamiento de organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Aquéllas, de hecho, gozan de exenciones fiscales.

En sexto lugar, el Foro de Concertación Económica y Social tuvo una vida efímera, debido a la imposibilidad práctica de que gobierno, empresa privada y el sector laboral se pusieran de acuerdo en temas clave como el salario mínimo o las ya concitadas revisiones al "marco legal en materia laboral". Lo cierto es que la empresa privada no tiene interlocutor y se ha dedicado a generar propuestas de nación, que sólo incluyen su perspectiva, como la denominada Estrategia Nacional de Desarrollo. Entre los contenidos programáticos de esa estrategia se encuentra el tema de la flexibilización laboral, lo cual genera resistencias en el sector laboral, puesto que propone el subempleo o pagar jornadas parciales, de acuerdo a las necesidades del empleador⁴¹. Prescindiendo de su pertinencia, la flexibilidad laboral plantea nuevos focos de conflicto social y refleja el distanciamiento existente entre las posturas de los empresarios y los trabajadores.

Por último, el Programa de Reconstrucción Nacional fue realizado con relativa celeridad. Contempló la inversión de 925.43 millones de dólares y supuso un dramático impulso para la inversión pública, lo cual apuntaló los intensos procesos de crecimiento económico, registrados en los dos o tres años posteriores a los acuerdos de paz. En buena medida, el proceso estuvo condicionado y fue impulsado por la asistencia financiera internacional⁴².

En suma, los acuerdos en materia económico-social tienen un contenido con profundas implicaciones sobre las formas de propiedad y el papel del Estado en la economía. Los procesos de transferencia de tierras y el fomento de la participación de los trabajadores en las empresas privatizadas

estaban llamados a cambiar las formas de propiedad y, de hecho, lo lograron, en el caso de la tierra. No puede decirse lo mismo en el caso de las empresas privatizadas —o devueltas al sector privado—, porque, en general, no hubo medidas significativas para promover la participación de los trabajadores, en las empresas. Por su parte, el papel del Estado en la economía también estaba comprometido en los acuerdos de paz. El Estado debía proteger al consumidor, combatir las prácticas monopólicas, fomentar la agricultura y los programas crediticios específicos. La intervención del Estado en estos ámbitos contradice los planteamientos de ajuste estructural y modernización (o reducción) del Estado, enarbolados por los diferentes gobiernos de ARENA, comprometidos hasta el límite con un neoliberalismo ciego ante los problemas sociales fundamentales de El Salvador.

4. La nueva institucionalidad

Los acuerdos firmados en el Castillo de Chapultepec trajeron consigo la creación de nuevas instituciones públicas para atacar dos de los factores que desencadenaron la guerra: la violación de los derechos humanos y la impunidad. En el pasado, los cuerpos de seguridad irrespetaron la integridad humana, amparados en un sistema judicial poco confiable, el cual violaba las normas del debido proceso y actuaba plegado a los intereses de los grupos de poder. En este sentido, el documento de 1992 introdujo modificaciones sustanciales, en el sistema jurídico y policial del país.

El Acuerdo de Paz contemplaba la supresión de esos cuerpos y propone la creación de uno nuevo: la Policía Nacional Civil, llamada así porque pasaría de estar controlada por militares a supeditarse al poder civil. El compromiso firmado por el gobierno de Cristiani y la antigua guerrilla también atacaba un factor determinante de las violaciones de los derechos humanos: la formación de esos cuerpos de seguridad. En el pasado, estos cuerpos fueron formados bajo la influencia de la doctrina de la seguridad nacional, la cual legitimaba la represión con el pretexto de la lucha contra el comunismo. Había, pues, que crear una entidad que garantizase que los nuevos agentes del orden público tuvieran una mentalidad que respetara la integri-

41. Cfr. ANEP, "Propuesta para la reactivación de la economía nacional: 'un compromiso de todos'". *I Encuentro nacional de la Empresa Privada*, San Salvador, 2000.

42. Cfr. *Proceso* 503.

dad humana de la ciudadanía. Así fue como se fundó la Academia Nacional de Seguridad Pública.

En el ámbito judicial, el texto de Chapultepec propone la creación de una nueva instancia: la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y la reestructuración de otra, ya existente: el Consejo Nacional de la Judicatura. La primera sería la entidad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos: una defensoría pública, un *ombudsman*. Las modificaciones estructurales del segundo se llevarían a cabo “de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos”⁴³. Para ello, incluiría, además de jueces, “hasta donde sea posible”, a “sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia”. Este Consejo debería contribuir a depurar al Órgano Judicial.

4.1. La Policía Nacional Civil

Tal como lo reza el texto de los acuerdos, la nueva corporación policial “será el único cuerpo policial armado con competencia policial”⁴⁴, quedando disueltas la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, así como la Guardia Nacional. Por otro lado, la Fuerza Armada sería ajena a las laborales policiales. Los acuerdos establecen un período transitorio, en el cual la Policía Nacional iría acuartelándose de manera paulatina, conforme los efectivos de la Policía Nacional Civil se fuesen desplegando.

El propósito de la Policía Nacional Civil sería proteger la seguridad de la ciudadanía: “Será su misión la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural”⁴⁵. Será, además, un “cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”⁴⁶, sujeta al poder civil y supeditada a las leyes. En su

desiderátum, los integrantes del futuro cuerpo policial —quienes tendrían que pasar por un cuidadoso proceso de selección y formación— “no cometerán ningún acto de corrupción”⁴⁷, ni violarán los derechos humanos. En este sentido, están llamados a actuar rigiéndose por métodos no violentos, “antes de recurrir al empleo de la fuerza y armas de fuego”⁴⁸. Estos se utilizarán “cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado legítimo previsto”⁴⁹.

Pasar de unos cuerpos de seguridad represivos a una policía respetuosa de los derechos humanos, desprovista de la mentalidad castrense y llamada a garantizar los derechos de la ciudadanía, resultaría quimérico si los acuerdos no hubieran contemplado la formación de su futuro personal. En consecuencia, de la creación de la Policía Nacional Civil se desprende el surgimiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública, la cual garantizaría la profesionalidad de los policías. Ello representaba un progreso importante: los cuerpos de seguridad existentes antes de 1992 actuaban con criterios militares. La profesionalidad, entendida como el desempeño de una función, según parámetros éticos, no existía. Se actuaba por obediencia, disciplina y castigo. Así, el tema de la responsabilidad individual se soslayaba, pues, en “las órdenes no se discuten, se cumplen”.

La formación de la policía estaría a cargo de la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública, la cual contaría con un plan de formación, que abarcaría distintos niveles: los agentes (nivel básico), los mandos medios y superiores. El plan de formación, al contrario del entrenamiento de los antiguos cuerpos, no se restringiría al uso de armas. Tampoco buscaría introyectar la obediencia ciega a la jerarquía de mando. Al contrario, comprendería instrucción académica, conocimiento del marco jurídico nacional y educación en derechos humanos. Los docentes no serían agentes policiales, sino “civiles con destacada actuación en la vi-

43. Acuerdo de paz, en *ECA*, *op. cit.*, p. 120.

44. Capítulo II: Policía Nacional Civil, *ibid.*, p. 110.

45. *Idem.*

46. *Ídem.*

47. *Ibid.*, p. 111.

48. *Ídem.*

49. *Ídem.*

da civil, cultural, jurídica, técnica policial o académica⁵⁰, quienes conformarían “un cuadro de profesores lo suficientemente amplio, pluralista y de calidad para proporcionar a la nueva policía unos signos de identidad cultural acordes con su naturaleza o doctrina⁵¹”.

El marco normativo de la nueva policía define su estructura, las características de su personal y las de la Academia Nacional de Seguridad Pública. El documento enuncia los regímenes jurídico y transitorio de la nueva entidad. Un peldaño superior en la evolución legal del nuevo cuerpo lo constituiría la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

De la estructura de la corporación policial, se afirma que estará “bajo la dirección de autoridades civiles⁵²”; el Presidente de la República, así como el ministro y viceministro de Seguridad Pública. Más adelante, establece que “los mandos de la Policía Nacional Civil serán civiles⁵³”. El Director General será nombrado por el Presidente de la República y se contempla la posibilidad de su destitución por parte de la Asamblea Legislativa, “por causa de graves violaciones de los derechos humanos⁵⁴”.

El Acuerdo contempla un sistema de vigilancia civil para las actuaciones del cuerpo policial. En tal sentido, crea la Inspectoría General de la Policía, “encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo⁵⁵”. El inspector es nombrado por el director, en consulta con el Fiscal General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Bajo la autoridad del Inspector General están las divisiones de control e investigación disciplinaria, encargadas de controlar los servicios policiales e investigar las faltas disciplinarias cometidas por los miembros de la entidad.

50. *Ibíd.*, p. 118.

51. *Ídem.*

52. *Ibíd.*, p. 111.

53. *Ibíd.*, p. 112.

54. *Ídem.*

55. *Ibíd.*, p. 112.

56. *Ibíd.*, p. 116.

57. *Ídem.*

58. *Cfr.* G. Costa, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador, 2001, p. 125.



El Acuerdo también norma el régimen transitorio, entendiendo por tal el período anterior al despliegue de los efectivos de la nueva policía. En este sentido, el texto de 1992 preveía el nombramiento de un coordinador, “seleccionado con criterio de amplia aceptación⁵⁶”, mientras no se formalizaba legalmente la creación de la Policía Nacional Civil. Una vez cumplido el requisito legal, el nombramiento del Director General estaría en manos del ejecutivo, a quien la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)⁵⁷ le propondría una tema.

El despliegue policial se llevaría a cabo conforme fueran egresando los nuevos contingentes de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Mientras tanto, la Policía Nacional se encargaría de la seguridad pública. El documento contemplaba un período de dos años para completar el despliegue de los nuevos policías, lo cual provocó reticencias en el FMLN, cuyos dirigentes temían por su seguridad personal⁵⁸, razón por la cual se negoció acortar el período transitorio.

Finalmente, el documento suscrito en Chapultepec contemplaba la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, donde se formarían

los nuevos policías. El Acuerdo la define como organismo autónomo, con un director, designado por el ejecutivo, quien cuenta con un consejo académico políticamente pluralista e integrado por personas "con destacada actuación en la vida civil, cultural, jurídica, técnica policial o académica"⁵⁹. El consejo determinaría el sistema de admisión y el cuerpo docente.

Desde el período de transición hasta la actualidad, los sucesivos gobiernos de ARENA han intentado evitar que los militares perdiesen el control sobre la seguridad pública. Si en los meses inmediatos a la firma del Acuerdo de 1992, el gobierno retrasó la desmovilización de los antiguos cuerpos de seguridad, su estrategia fue evolucionando conforme a las presiones políticas, tanto internas como externas, procedentes de la verificación internacional. Cuando la Policía Nacional Civil se volvió una realidad inevitable, se desnaturalizó. Incorporaron elementos de la antigua Policía Nacional —incluso estructuras enteras como la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos y la unidad antinarcóticos—, saboteando al coordinador. Entorpecieron el papel de la verificación internacional, y colocaron oficiales del ejército en puestos claves⁶⁰. O más aún, la cartera de seguridad pública quedó en manos de reconocidos cuadros de derecha que, sin rubor alguno, expresaron su pesar por la desaparición de los cuerpos de seguridad. En consecuencia, propiciaron la violación a los acuerdos, al permitir que el ejército desempeñara tareas de seguridad pública.

59. Acuerdo de paz, en *ECA*, p. 116.

60. Un recuento detallado de este proceso puede hallarse en el citado trabajo de Gino Costa.

61. En el citado caso, acaecido a principios de este año, un grupo de policías encubiertos irrumpió en una fiesta en una casa de playa —la cual se habría denominado "Tormenta tóxica"— y arrestó a quince personas a quienes acusó de narcotráfico. También se encontraba una integrante de un organismo internacional. La dirección de la policía publicó el caso como "un duro golpe" al comercio de la droga, puesto que en la fiesta se habrían decomisado éxtasis y otras sustancias, cuyo monto ascendería a los 30 000 dólares. Calmadas las aguas, se pudo determinar que, si bien en la fiesta se consumió droga, lo que se tomó como éxtasis resultó ser acetaminofén, y el decomiso era menor al proclamado inicialmente. La policía tampoco respetó los procedimientos de ley al allanar la residencia y hacer los arrestos. Tampoco estaba bien informada. "Tormenta tóxica" no era el nombre de la fiesta, sino el de un grupo musical presente en la misma. El supuesto golpe al narcotráfico quedó reducido a un nuevo *bluff* publicitario del director de la policía.

Indiscutiblemente, es positiva la desaparición de los cuerpos de seguridad y que los civiles pudiesen acceder al cuerpo policial. También lo es el que la nueva policía no dependa de la Fuerza Armada. No obstante, la seguridad pública dista mucho de cumplir lo previsto en los acuerdos de paz. Aún se está lejos de contar con un cuerpo policial independiente y respetuoso de los derechos huma-

Los acuerdos firmados en el Castillo de Chapultepec trajeron consigo la creación de nuevas instituciones públicas para atacar dos de los factores que desencadenaron la guerra: la violación de los derechos humanos y la impunidad.

nos. La policía actúa apegada a los intereses del partido en el poder y no tiene ningún problema en burlarse de las instituciones públicas, tal como ocurriera cuando agentes policiales irrumpieron en la Asamblea Legislativa, después de haber capturado a un diputado. Al hacer un recuento de las veces en que la policía ha disuelto por la fuerza

movilizaciones ciudadanas, dejando como resultado lesionados y niños intoxicados con gases, se constata la diferencia que separa la realidad del texto de Chapultepec, que declara que la Policía Nacional Civil será garante del derecho de expresión y organización ciudadanas. Lo mismo se observa en los procedimientos policiales. La llamada "Tormenta tóxica"⁶¹ es muestra elocuente de lo que ocurre cuando los procedimientos policiales apegados a la ley se sustituyen por despliegues propagandísticos de fuerza: la redada en la que fue capturado un grupo de jóvenes no era la desarticulación de un grupo de *capos* de la droga. El caso cobró relevancia porque los jóvenes eran de clase media, pero no ocurre lo mismo cuando las víctimas de las infracciones al debido proceso de la policía son excluidos sociales.

Hay una tendencia autoritaria muy marcada en la actual conducción de la policía. En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, su actual director ha concentrado mucho poder, como para permitirse prescindir el debido proceso judicial cuando lo estime conveniente. Esto, sumado a una tradición autoritaria, heredada de los antiguos cuerpos de seguridad, deviene en una policía que, en vez de actuar en armonía con el Estado de derecho y estar desligada de todo rasgo militarista, tiende a actuar con la prepotencia de los militares.

4.2. El sistema judicial

La reestructuración del Consejo Nacional de la Judicatura y el nacimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se remontan a los acuerdos sobre reformas constitucionales, firmados en abril de 1991. Los cambios en la composición del Consejo tendrían como fin lograr su “independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos⁶²”, para depurar al Órgano Judicial y regular la Escuela de Capacitación Judicial. Esta última tendría como objetivo “asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales, así como la de los integrantes de la Fiscalía General de la República⁶³”. Al igual que lo contemplado para la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Escuela de Capacitación Judicial tendría un “régimen de dirección y organización” que aseguraría “su independencia académica⁶⁴”.

El acuerdo sobre reformas constitucionales contempla la creación de la figura del Procurador Nacional de Derechos Humanos, a la cual se le asigna la misión de “promover los derechos humanos y velar porque sean respetados⁶⁵”. Hay que decir que el texto de los acuerdos resulta bastante escueto acerca de los propósitos de la creación de las instituciones destinadas a reformar el sistema

jurídico, si comparamos lo escrito sobre el aparato policial.

4.2.1. El Consejo Nacional de la Judicatura

El Consejo Nacional de la Judicatura está definido por la ley como un ente estatal, regido por la Constitución y de carácter administrativo, diseñado para “promover candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de Jueces de Primera Instancia”. Más adelante, esta atribución se amplió hacia otras entidades del Órgano Judicial, y, en un primer momento, se determinó que estaría compuesto exclusivamente por magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Constitución hace que el Consejo esté ligado a la carrera judicial. La entidad destinada a ser un medio para lograr la independencia del Órgano Judicial vino al mundo con dos defectos de nacimiento: no se establece con claridad si sus recomendaciones son vinculantes para la Corte Suprema de Justicia⁶⁶ y la aprobación de su presupuesto está en manos de ésta⁶⁷.

El Acuerdo pone énfasis en la independencia institucional del Consejo Nacional de la Judicatura y deja a su cargo la Escuela de Capacitación Judicial, así como la potestad de “investigar sobre la problemática judicial y promover soluciones para la misma⁶⁸”.

Analicemos esto último, tomando como ejemplo lo ocurrido con la evaluación de 120 jueces de primera instancia, en 1995. En cumplimiento con lo acordado en 1992, las evaluaciones tenían como fin determinar si los jueces eran corruptos o cometían faltas para proceder, según cada caso, a imponer las medidas disciplinarias correspondientes. La evaluación también incluía el aplazamiento indefinido de sentencia. El proceso se llevó a cabo en la más estricta reserva, lo cual impidió que la ciudadanía conociese cómo se llevó a cabo⁶⁹. Luego de

62. “Acuerdo de paz”, en ECA, p. 120.

63. *Ídem*.

64. *Ídem*.

65. “Los acuerdos de México”, en ECA, 510, p. 366.

66. Cfr. R. Cevallos, J. Sarbelio, *Los funcionarios judiciales como parte del problema de la administración de justicia en El Salvador*, Tesis de licenciatura en ciencias jurídicas, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 1990, p. 100 y ss.

67. *Ibid*, p. 112.

68. “Acuerdo de Paz”, en ECA, p. 120.

69. Cfr. *Proceso*, 669, 12 de julio de 1995, pp. 6-7.

tres meses y medio de trabajo, el Consejo concluyó su informe y lo entregó a la Corte Suprema de Justicia. El presidente de la Corte, José Domingo Méndez, declaró que manejaría los resultados del informe "confidencialmente"⁷⁰. Este hecho puede interpretarse de la manera siguiente. El Consejo Nacional de la Judicatura podía indagar sobre corrupción y negligencia judicial, pero el mecanismo establecido era defectuoso, puesto que sus recomendaciones no eran vinculantes, mientras que su aplicación quedaba a la discrecionalidad de la Corte Suprema de Justicia, la cual decide si aplica o no sanciones. Es competencia suya también hacer público el informe. Las declaraciones del entonces presidente del Consejo Nacional de la Judicatura poco ayudaron a resolver el problema de la discrecionalidad excesiva: "No sería ético revelar nombres, porque algunos deberían ser discutidos e investigados por la propia Corte"⁷¹. Esta reserva extrema en manejar el informe del Consejo remite a lo ocurrido en 1994. Eduardo Tomasino presidía el Consejo. En esta ocasión, el informe se filtró a la prensa, provocando la airada reacción de muchos jueces y abogados. Algunos abogados se consideraron difamados y "dolidos en nuestro amor propio"⁷², pero otros amenazaron con demandas de inconstitucionalidad. Estas actitudes manifiestan la resistencia de los funcionarios públicos a rendir cuentas de sus actos. En especial, los del Órgano Judicial, quienes parecen considerarse intocables.

Aunque el Consejo Nacional de la Judicatura se reestructuró para supervisar al Órgano Judicial, poco se ha hecho para que sus recomendaciones tomen fuerza más allá del papel. Así, el Consejo y sus evaluaciones se ha vuelto una entidad inofensiva, cuyas recomendaciones sólo sirven para confirmar que El Salvador es un país democrático. El gobierno ha seguido la misma estrategia con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, al proporcionarle poco apoyo institucional. En muchas ocasiones, las entidades evaluadas ignoran las recomendaciones del Consejo Nacional

de la Judicatura. En 1994, el esfuerzo del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Federación de Abogados para proponer candidatos idóneos para ocupar las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia se vinieron abajo, cuando la Asamblea Legislativa eligió siguiendo acuerdos más políticos que jurídicos⁷³.

Más recientemente, el Consejo Nacional de la Judicatura tropezó con los títulos fraudulentos con los que muchos abogados ejercen cargos en el sistema judicial. A raíz del informe del fiscal encargado de investigar estos títulos, algunos funcionarios judiciales criticaron a la misma Corte Suprema de Justicia. Puede cuestionarse al investigador, pero lo que no puede ponerse en duda es la necesidad de la investigación⁷⁴. Es claro que el espíritu de corporación era más fuerte que el compromiso con el mejoramiento del Órgano Judicial, pero eso sería quedarse corto. Muchos propietarios de "universidades" quedarían mal parados si tuvieran que explicar cómo lograron que los graduados con títulos fraudulentos ejercieran la abogacía⁷⁵.

En la actualidad, el Consejo Nacional de la Judicatura debe superar la confrontación con la Corte Suprema de Justicia. La labor de evaluar al Órgano Judicial supone la independencia del Consejo. En el pasado, esta independencia era inexistente, tal como lo afirma el juez Sidney Blanco, "tradicionalmente, Consejo y Corte eran como un matrimonio: se ponían de acuerdo, y entre ellos cumplían con la formalidad de que el Consejo propusiera ternas. Había una comunicación peligrosa y había una mala elección... Poco a poco, [ambas entidades] se han ido distanciando, y también ha habido confrontaciones públicas entre las dos"⁷⁶. Las prácticas corruptas son difíciles de erradicar. Es lógico que aquellos funcionarios judiciales que no salen bien evaluados estén descontentos con el Consejo. Éste tiene el desafío de ganar aún mayor independencia, con todo y el contexto adverso que supone su confrontación con la Corte Suprema de Justicia y muchos de los funcionarios del aparato judicial.

70. *Cfr. Proceso*, 663, 31 de mayo de 1995, p. 15.

71. *Ibíd.*, p. 16.

72. De ese tenor fueron las reacciones del abogado Guillermo Arévalo Domínguez, presidente de la Asociación de Magistrados y Jueces de El Salvador (AMJUES). Citado en *Proceso* 627, 14 de septiembre de 1994, p. 5.

73. *Cfr. Proceso*, 662, 10 de agosto de 1994, pp. 4-5.

74. *Cfr. Proceso*, 947, 18 de abril de 2001, p. 4 y ss.

75. *Ídem.*

76. Entrevista inédita de Gilma Lissette Pérez a los jueces Arévalo Ortuño y Sidney Blanco.

El enfrentamiento se ha ampliado a propósito de la elección de los nuevos magistrados del Consejo. El conflicto ha surgido porque el actual Consejo ha impugnado la inclusión de jueces en la lista de candidatos, a lo cual la Corte Suprema de Justicia y propios jueces se oponen. El Consejo afirma que la ley sólo permite como candidatos “a los abogados en ejercicio” y agrega que “los jueces no pueden ser evaluadores de sus propios actos”. El que los jueces no sean “abogados en ejercicio” por el hecho de ejercer el cargo de juez, ha sido objeto de las más encontradas interpretaciones. Lo cierto es que el texto del Acuerdo dice claramente que el Consejo Nacional de la Judicatura debe estar integrado “hasta donde sea posible, no sólo (por) jueces, sino también de los sectores de la sociedad salvadoreña que no estén directamente conectados con la administración de justicia”. Uno de los protagonistas de la negociación, Dagoberto Gutiérrez, quien también es abogado, escribió: “El texto del acuerdo resulta revelador, porque cuando dijimos que [el Consejo] ‘se integrara no sólo de jueces’, estábamos afirmando que los jueces eran miembros del organismo por derecho propio y, en ningún momento, los negociadores acordamos que los jueces quedaran afuera del ámbito de decisiones tan cruciales para su desempeño y decisivas para toda la sociedad”⁷⁷. Este debate deja claro que los acuerdos de paz todavía no forman parte integral de la legislación salvadoreña, dejando cabos sueltos. De esta manera abre flancos en la nueva institucionalidad, los cuales son aprovechados por sus enemigos para atacarla. Estos cabos sueltos crean una suerte de limbo legal y favorecen los conflictos de intereses sectoriales por encima del funcionamiento adecuado de las instituciones.

4.2.2. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

El texto de Chapultepec ahonda un poco más en esta institución. Establece tres condiciones para poner en marcha la nueva institución: la designación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, por parte de la Asamblea Legislativa, dentro de los noventa días siguientes a

la reforma constitucional; la preparación del anteproyecto de ley orgánica de la institución, tarea asignada a Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz y el anteproyecto debe establecer medios para erradicar a los grupos responsables de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, cosa que implica investigar y eliminar los lugares de detención clandestina.

El 20 de febrero de 1992, la Asamblea Legislativa creó la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, respetando el plazo establecido por el Acuerdo. Otro buen signo fue que el anteproyecto de ley de la nueva institución fue elaborado consultando las opiniones de los organismos de derechos humanos no gubernamentales⁷⁸. El citado anteproyecto creaba procuradurías adjuntas para defender los derechos humanos de las mujeres, la infancia y las personas de la tercera edad y para velar por el medio ambiente. Sin embargo, no habría de esperar mucho para ver que el gobierno no había cambiado su actitud. El 17 de marzo de 1992, ARENA impidió que uno de los miembros de la División de Derechos Humanos de ONUSAL diera una conferencia sobre derechos humanos, en la Asamblea Legislativa. Esta reacción era la respuesta a los informes de esa División, los cuales no eran del agrado del gobierno.

El primer procurador, Carlos Mauricio Molina Fonseca, fue criticado por los organismos de derechos humanos por no dar fuerza a la institución. No tuvo mayores problemas con el gobierno de ARENA. El resultado fue una Procuraduría que no estaba a la altura de su misión. La sucesora de Molina, la abogada Victoria Marina de Avilés, le dio un nuevo giro a la institución. Elegida Procuradora, a principios de 1996, Avilés encontró una institución sin mayor protagonismo en la sociedad. Un sondeo del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) reveló que apenas el 55 por ciento de la población conocía la institución⁷⁹. La Procuradora mostró su compromiso con la defensa de los derechos humanos, lo cual generó una gran confianza ciudadana en la institución. La respuesta gubernamental fue intentar bloquear su gestión, cuando no desacreditarla. Avilés afrontó estas presiones hasta el último día en el cargo.

77. Cfr. “El Consejo Nacional de la Judicatura en los Acuerdos de Paz”. *Co-Latino*, 10 de abril de 2002. Destacado en el original

78. Cfr. *Proceso*, 505, 26 de febrero de 1992, p. 4.

79. Cfr. *Proceso*, 656, 5 de abril de 1995, p. 8.

Al parecer, el partido en el gobierno aprendió la lección. Como primera medida, en 1998, nombró a un desacreditado funcionario judicial para suceder a Avilés, Eduardo Peñate Polanco⁸⁰, con la aquiescencia de los demás partidos políticos. El criterio que prevaleció fue el reparto de las entidades estatales entre los partidos políticos. Durante su gestión, Peñate Polanco logró desarticular a la Procuraduría, hizo despidos arbitrarios, nombró a familiares y compinches en cargos claves y malversó fondos procedentes de entidades internacionales. Aún más, el procurador puso especial interés en dejar en ridículo a la institución, siendo incapaz, incluso, de responder con seriedad a los cuestionamientos que, en su oportunidad, le hiciera una subcomisión legislativa, encargada de investigar su desempeño. El funcionario fue denunciado por su incompetencia, tanto en el seno de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como por parte de los organismos internacionales (el PNUD, por ejemplo)⁸¹. Atorada en problemas de funcionamiento, la Procuraduría estaba a la altura de lo que ARENA y la derecha más conservadora querían: una entidad sin fuerza para defender los derechos humanos y sin credibilidad.

Peñate Polanco fue cuestionado por la ciudadanía, los organismos de derechos humanos e internacionales. La presión forzó su renuncia. La Asamblea Legislativa permitió que el Procurador adjunto, Marcos Valladares, vinculado al Partido de Conciliación Nacional, hiciera las veces de Procurador. Aunque sin ocasionar los escándalos de su predecesor, Valladares no logró parar el deterioro de la institución, ni tampoco recuperó su credibilidad. La estrategia gubernamental fue postergar el nombramiento del nuevo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Así, Valladares permaneció al frente de la institución durante varios meses. La elección recayó, finalmente, en Beatrice Allamanni de Carrillo, jurista de origen italiano,

nacionalizada salvadoreña, quien, desde julio de 2001, tomó las riendas de la institución.

Es indudable que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tiene mucho por hacer. La actual Procuradora debe sanear el funcionamiento de la institución, resolviendo los problemas que la gestión de sus predecesores creó entre el personal. También debe hacer mucho para impulsar una mentalidad comprometida con la promoción de los derechos humanos que se necesita para la Procuraduría. Sin duda, debe, asimismo dedicarse a rescatar la credibilidad institucional. Sólo una Procuraduría libre de las taras heredadas de la “era Polanco” podrá comenzar a responder a las necesidades de la ciudadanía.

4.2.3. El laberinto de la nueva institucionalidad

Si los cambios institucionales operados a raíz de los Acuerdos de Paz tenían como objetivo modificar la estructura jurídica y el régimen de seguridad pública que contribuyó al estallido del conflicto armado, es lógico suponer que la Constitución los refleje.

En el Capítulo III del Título VI, la actual Constitución —esto es, la promulgada en 1983, con sus reformas—, ciertamente, menciona al Consejo Nacional de la Judicatura y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. En lo tocante a la primera, no se consigna la tarea de evaluar al Órgano Judicial, ni se establece que las recomendaciones del Consejo sean vinculantes para la Corte Suprema de Justicia. Más bien, sus funciones se ciñen a “proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz”, así como organizar y hacer funcionar la Escuela de Capacitación Judicial. Tampoco se declara la independencia del organismo.

80. Peñate Polanco se desempeñaba anteriormente como magistrado de la Cámara de la Segunda Sección del Centro, en Cojutepeque. Al ser nombrado Procurador, en la Corte Suprema de Justicia y en la misma Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, había veinte demandas en su contra. Por si esto fuera poco, el funcionario no aparecía en las listas de candidatos que cumplían con los requisitos para el cargo. *Cfr.* “Los derechos humanos en 1998”. En *Proceso*, 836, 23 de diciembre de 1998.

81. Algunas de las críticas a la gestión de Peñate Polanco pueden encontrarse en *Proceso*: “Los derechos humanos en 1998”, 836; “¿Qué esperan para enderezar la PDDH?”, 852; “PDDH y PNC: al borde de la muerte”, 856; “La PDDH: un año perdido”, 862; “¿Hasta cuándo?”, 872; “Los derechos humanos en 1999”, 885; “Peñate Polanco: ya no sorprende”, 886; “Por el rescate de la PDDH: el primer paso”, 889; “La PDDH: un problema aún sin resolver”, 929; “Los derechos humanos en el 2000 (II)”, 934; “El peligro de otra ‘peñatada’”, 938; “La PDDH:

La figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos —y no tanto la institución en cuanto tal— aparece en el Capítulo IV, dedicado al Ministerio Público. El texto constitucional establece las atribuciones del Procurador: investigar denuncias, promover reformas, realizar inspecciones, proponer medidas, elaborar informes. Al igual que el Consejo Nacional de la Judicatura, sus recomendaciones no son vinculantes, ni tampoco hace referencia a la independencia institucional.

La situación de la Policía Nacional Civil —y, por ende, de la Academia Nacional de Seguridad Pública— es peor. El Consejo Nacional de la Judicatura y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos al menos aparecen en la Constitución. La Policía Nacional Civil brilla por su ausencia. Esto es grave, porque deja la institucionalidad de la policía a las arbitrariedades políticas. En suma, la Constitución no recoge todos los cambios introducidos en el ámbito institucional por los acuerdos de paz.

Las nuevas instituciones han sido blanco de los ataques de quienes no tienen interés en que las estructuras sociales y políticas cambien. Estos sectores han buscado cooptarlas o, al menos, hacerlas inofensivas para no atacar de raíz la impunidad. La policía es un ejemplo de cuánto se ha hecho para desnaturalizar una institución clave para la democracia. El objetivo era crear un cuerpo profesional, independiente del poder político y libre de los lastres autoritarios de los antiguos cuerpos de seguridad. Colocar en su dirección a un funcionario experto en guerra psicológica y, peor aún, implicado en las amenazas de muerte proferidas durante una cadena nacional de radio contra la oposición, en noviembre de 1989, es negativo. La institución carece de credibilidad, pese a las campañas propagandísticas de su director.

El bloqueo político, el estrangulamiento económico y la limitación de la independencia institucional han sido las respuestas oficiales a las nuevas instituciones. A la derecha le resulta conveniente crearse una imagen de democracia con el establecimiento de instituciones críticas en el papel, pero carentes de fuerza en la realidad. Por otro lado, la izquierda partidaria ha demostrado poco interés en conseguir el respeto a la nueva

institucionalidad. Quizá porque las disputas internas y las elecciones han sido casi los dos únicos puntos de su agenda política. La Asamblea Legislativa ha desnaturalizado su papel en el cumplimiento de los acuerdos. Debe recordarse que, para garantizar pluralismo y transparencia, para romper con el monopolio del poder público, muchas decisiones importantes —como el nombramiento de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos— deben pasar por la Asamblea Legislativa. Lejos de actuar en función de los intereses nacionales, los diputados han hecho de cada nombramiento y de cada decisión que se toma, una oportunidad para la compra y la venta política. Lejos de ser el punto de partida de una institucionalidad que propicie la democracia, los acuerdos de paz son, lamentablemente, un horizonte lejano. La construcción de un Estado democrático ha perdido diez años en El Salvador. Estamos, pues, en busca del tiempo perdido.

5. Conclusión

Diez años después de la firma de los acuerdos de paz, es quizás en los ámbitos institucional y económico donde mejor se aprecian los vacíos más significativos. Los vaivenes autoritarios de la policía, la inoperancia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y las inoculables señales de corrupción en el sistema judicial dejan entrever un preocupante déficit institucional. La pobreza, la precariedad social, la debilidad del sector laboral y la vigencia de un esquema neoliberal que se impone sin resistencia social son la muestra más palpable de que el tema económico-social, pese a ser parte constitutiva de los acuerdos de paz, fue abandonado por quienes tenían la responsabilidad de darle cumplimiento.

En efecto, una década después de firmada la paz, la sociedad observa con gran preocupación las tendencias autoritarias de la Policía Nacional Civil. Pese a que el proceso de organización de la institución policial ha seguido, en el fondo, sin embargo, no ha renunciado a la idea de una visión autoritaria. La idea de que es la población la que debe controlar la institución no ha cuajado y sigue siendo, a estas alturas, un déficit muy importante. Otro tanto hay que señalar del funcionamiento de

propuesta de solución”, 946. En la revista *ECA*: “La PPDDH: un atraco que no debe quedar impune” y “La desafortunada elección del Procurador”, 597-598 y “Rescatar la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: defender la institucionalidad”, 606.

la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Los actores políticos, en su afán de protagonismo, pronto despojaron a la institución del espíritu que estuvo en la base de su creación. En vez de consolidarla como un espacio para supervisar a las demás instituciones estatales, pronto se convirtió en un espacio para frenarla. Si bien es cierto que la derecha tiene más responsabilidad, no cabe duda que la izquierda, por su torpeza e incapacidad para vincular sus luchas con la causa de la mayoría de salvadoreños, ha contribuido mucho a la irrelevancia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Todavía no se ha llevado a cabo la depuración total del sistema judicial. Pese a que se crearon las

instituciones necesarias, en el fondo, ha prevalecido el espíritu mezquino de antaño. La impunidad de la que gozan diferentes sectores políticos y económicos explica la falta de avances significativos, en materia judicial. Lo mismo cabe afirmar respecto a la marcha del sistema político y su vínculo con las necesidades de la población. Los partidos políticos todavía no han logrado vincularse con las demandas de la sociedad. Esto último lleva a un problema de fondo, la falta de voluntad política de los actores para respetar el espíritu de los acuerdos de paz.

San Salvador, 24 de abril de 2002.

