

# La agenda pendiente, diez años después

## De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas

*Instituto de Derechos Humanos de la UCA*

### Resumen

En este artículo se analiza la situación actual de los derechos humanos, pero no comparándola con el estado de barbarie que se llegó a alcanzar entre 1972 y 1992, sino confrontándola con las aspiraciones de humanismo y humanidad que deben guiar la edificación de un El Salvador distinto. En este sentido, es preciso analizar los avances que se han tenido en el transcurso de estos diez años y plantear los desafíos del presente de cara al futuro. El objetivo es verificar su cumplimiento, en términos de justicia integral para todas las personas y no el funcionamiento de un sistema al servicio de determinados grupos de poder.

### 1. Introducción

Hablar del cumplimiento de los acuerdos de paz exige —sin excusas— referirse a las causas que generaron el conflicto armado y a sus consecuencias, al desarrollo del proceso de pacificación y a la situación actual del país. Para ello, se debe hacer una observación objetiva de lo ocurrido que refleje los avances a lo largo de la década examinada y que, además, plantee los desafíos del presente de cara al futuro. En ese contexto, la perspectiva idónea para la validez del análisis es la

adhesión explícita a un ideal de nación. Desde la óptica de los derechos humanos, estas son las condiciones para dar por cumplidos los acuerdos de paz.

Se trata de verificar su cumplimiento, en términos de justicia integral para todas las personas y no el funcionamiento de un sistema al servicio de determinados grupos de poder. Se debe, pues, valorar la situación actual de los derechos humanos; pero no comparándola con el estado de barbarie que se llegó a alcanzar entre 1972 y 1992, sino confron-

tándola con las aspiraciones de humanismo y humanidad que deben guiar la edificación de un El Salvador distinto. Por eso, el punto de partida y el de llegada son iguales: la mayoría de la población. La universalidad de los derechos humanos está determinada por esa inmensa cantidad de gente que antes fue víctima de la pobreza, de la falta de democracia, de la violencia política y de la guerra; y que ahora —después de una década— siente y sufre lo ocurrido y lo que sigue ocurriendo, aun cuando algunos consideran que es un proceso “modelo”. Esa valoración de las víctimas de la locura es superior a la de aquellos que hicieron la guerra; a la de los que ni siquiera pudieron conmemorar juntos el décimo aniversario de aquel esperanzador 16 de enero. Peor aún, al cumplirse una década del cese del fuego, su capacidad sólo alcanzó para enviar señales negativas a esa mayoría que —a estas alturas— ya da muestras de una amplia y peligrosa apatía.

## 2. El conflicto armado

La violencia que llegó a cubrir todo el país y afectó a toda la población se hizo más evidente después de las elecciones viciadas de 1972, que derivaron en la imposición del candidato militar y en una sublevación fallida. En 1975, se repitió el fraude y el proceso desembocó en una terrible guerra de más de diez años. Un poderoso grupo minoritario sin visión para proponer soluciones viables, fundadas en el diálogo y la concertación, convirtió el aparato estatal en la herramienta para garantizar su predominio, en clara contradicción con el bien común. Al creciente descontento por la acelerada pauperización social, se respondió con la persecución política y el exilio de líderes opositores, el asesinato selectivo e indiscriminado, la cárcel, la desaparición forzada, la tortura sistemática, el control policial y el desplazamiento de grupos de población campesina. Fue inevitable, entonces, la radicalización de las fuerzas políticas opositoras y el aumento de las acciones guerrilleras.

Luego vinieron el golpe de Estado de octubre de 1979, los cambios en la junta de gobierno, el martirio de Mons. Romero, el descabezamiento del movimiento social —incluyendo la dirigencia del Frente Democrático Revolucionario— y una espiral de violencia generalizada. Así se inició una de las etapas más espeluznantes de la historia nacional reciente, que desembocó en un conflicto armado, que causó costos humanos y materiales enormes.

A comienzos de 1990, el escenario estaba claramente definido: las vidas sacrificadas, el inimaginable dolor humano y los altos costos sociales; los cuantiosos daños a la infraestructura, provocados por la guerra; el improbable triunfo militar de uno de los bandos; las nuevas prioridades del esquema geopolítico, y un poder político y económico que decidió acabar la guerra, cuando ésta ya no favorecía sus intereses.

La participación de la comunidad internacional para empujar a las partes en conflicto resultó determinante. Su participación evitó mayores demoras en la negociación y se erigió en una garantía del cumplimiento de los compromisos. Los acuerdos de paz fueron, pues, la única opción para hacer viable al país. Revelaron la capacidad para reconocer la intolerancia y superarla, mostrando que era posible encontrar —mediante el diálogo— el camino para superar la crisis política y militar; anunciaron la posibilidad de arribar con buen suceso a una sociedad estable, fundada en la convivencia, generada por la vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, los acuerdos no fueron honrados por las partes.

## 3. Los acuerdos de paz

Ginebra es el punto de partida, al señalar de forma clara y transparente el rumbo hacia el cual debía apuntar la brújula de tan extraordinario esfuerzo. Este Acuerdo fue seguido por el de Caracas, en mayo de 1990: la definición de la agenda y su cronograma. Luego vino el Acuerdo de San José, en julio de 1990, que estableció las garantías para el respeto de los derechos humanos y dio origen a la verificación internacional. Después se suscribieron los acuerdos de México, en abril de 1991, que propiciaron la aprobación de las reformas constitucionales ineludibles; además, se decidió la creación de la Comisión de la Verdad como mecanismo idóneo —transitorio, pero insustituible— para erradicar la impunidad en el país. Siguió el Acuerdo de Nueva York, en septiembre de 1991, mediante el cual se superaron los ajustes surgidos en la marcha del proceso; ahí se decidió crear la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). A esto se sumó otra reunión, en Nueva York. El 31 de diciembre de 1991, las partes terminaron aceptando los acuerdos globales y finales. El difícil trayecto culminó en el Castillo de Chapultepec (México), el 16 de enero de 1992, donde se suscribió el denominado Acuerdo de paz de El Salvador.

En su conjunto, estos documentos no eran más que escalones para alcanzar un nivel superior, escenario indispensable para construir un país libre del conflicto violento, que contara con instituciones para dirimir sus diferencias de forma racional, civilizada y pacífica. De la serie de acuerdos, en este análisis sólo cuentan el primero y el último.

La clave del Acuerdo de Ginebra es la definición del propósito último que se quería alcanzar, tanto con las negociaciones como con el cumplimiento de los compromisos adquiridos en ellas por el gobierno y FMLN. El texto declara los cuatro componentes de ese gran objetivo: finalizar la guerra, impulsar la democratización, respetar de manera irrestricta los derechos humanos y reunificar la sociedad.

Por el cese real e ininterrumpido de los combates militares, el caso salvadoreño ha sido reconocido por la comunidad internacional como el proceso más exitoso de pacificación negociada, auspiciado y verificado por Naciones Unidas. Su logro no debe considerarse un hecho irrelevante, ni común; fue una experiencia que mostró madurez y pragmatismo. Era necesario dejar de lado la razón de la fuerza para abrir espacio a la fuerza de la razón. Así, pues, el fin de las hostilidades abrió nuevos espacios políticos que no existían antes para materializar —en hechos— los otros componentes del Acuerdo de Ginebra.

El impulso para la democratización se abordó con ahínco en la negociación y en los acuerdos, pero casi exclusivamente desde la perspectiva formal. Después de Chapultepec, se impulsaron nuevas instituciones y leyes. La expectativa era que se convertirían en pilares de un sistema sólido, con procesos permanentes de contraloría social y rendición de cuentas institucional para su verificación y validación. Por eso, algunos firmantes o sus herederos sostienen hoy que “el proceso ya dio lo que tenía que dar”. En efecto, si lo que se buscaba era la creación y la recreación institucional, con su correspondiente marco normativo y la irrupción de nuevos actores políticos —en especial del FMLN—, hoy es posible saludar la existencia de condiciones distintas a las del pasado. Sin embargo, eso no es suficiente para superar las causas que generaron el conflicto, ni siquiera en lo relativo a la democratización de la sociedad, si ésta es



observada desde una perspectiva más amplia. Los elementos sustantivos de la democracia real y los compromisos de los diversos actores políticos y sociales, todavía están pendientes.

El respeto irrestricto de los derechos humanos está garantizado, en primer lugar, por la Constitución, por un lado, y, por el otro, en los diversos instrumentos internacionales, ratificados por el Estado salvadoreño. Sin duda, en los últimos diez años ha habido avances fundamentales en este campo. Esto está confirmado por la supresión de las prácticas oficiales, sistemáticas y generalizadas contrarias a los derechos humanos; también, lo prueba la inexistencia —por razones obvias— de infracciones contra el derecho internacional humanitario. Ambas situaciones causaron un profundo y extendido daño a la sociedad; por eso, el actual estado de cosas es un bien, el cual debe ser apreciado en toda su dimensión. Además, pese a ciertas resistencias, se aprobaron reformas legislativas elementales, orientadas a concretar —en lo interno— el compromiso de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos. En conjunto, se puede hablar de cambios importantes, destacables y positivos, los cuales deben consolidarse para asegurar la gobernabilidad, la viabilidad y la sostenibilidad del país.

Estos logros, sin embargo, no deben obnubilar el razonamiento, ya que son limitados y reversibles, en la medida que otros aspectos, donde el déficit es evidente, no sean trabajados. La realidad actual revela las serias insuficiencias existentes, cuando se pasa revista a los derechos humanos desde la perspectiva de su integralidad. Esa visión más comprensiva incluye —además de los civiles y políticos— los derechos económicos, sociales y

culturales, por citar sólo los de la llamada “segunda generación”. Derechos que han experimentado un desarrollo teórico importante en los últimos años —como el ambiental— no son valorados en su justa dimensión; en el mejor de los casos, son desautorizados por desconocimiento. Así las cosas, pese al avance logrado hasta la fecha, en El Salvador no se puede hablar de un respeto irrestricto de los derechos humanos.

En cuanto a la reunificación de la sociedad, el único logro está relacionado con el cese del fuego. Este permitió que familias con miembros en los diferentes bandos en conflicto se pudieran reencontrar y restablecer sus lazos. Pero más allá de eso, no existe nada significativo que pueda ser señalado. Al acabar la guerra, la sociedad salvadoreña quedó muy fragmentada. Por lo tanto, su reunificación exigía acciones extraordinarias. Sin embargo, transcurridos los años, resulta difícil presentar iniciativas relevantes en este sentido. Este es el caso de la distribución injusta de la riqueza que —por encima de cualquier interpretación subjetiva— fue factor clave de división y contribuyó al estallido de la guerra; en la actualidad, la brecha entre los sectores con más recursos y los excluidos se ha ensanchado.

Una reunificación social real exige enfrentar con valentía y responsabilidad otros aspectos esenciales como la verdad, la justicia y la reparación por los hechos graves de violencia y las violaciones de los derechos humanos ocurridos durante casi veinte años. Es necesario señalar a los responsables —independientemente de su signo— y éstos deberían someterse a la ley, reconociendo o no su culpa. De ahí en adelante, habría que buscar fórmulas para el perdón individual y colectivo, en el contexto de un sano proceso de reconciliación social. Sin embargo, se desperdiciaron las oportunidades para ello. A esto se debe agregar un fenómeno cuyas consecuencias no han sido valoradas como obstáculos para la reunificación social: los centenares de miles de personas expulsadas del país, a causa del conflicto político y militar; en esa “diáspora” salió gente de todas las edades y condi-

ciones sociales. Así se gestó el “milagro” que ha sostenido y sostiene aún hoy en día a la economía: las remesas familiares. La diáspora implica también la separación de las familias.

Más allá del monto de las remesas y sus consecuencias, en el país se desconocen, ocultan o ignoran los efectos de la fragmentación familiar, de los graves peligros que corren los emigrantes que hacen el trayecto al norte sin documentos, de su inserción en la economía extranjera, del irrespeto o del respeto a medias de sus derechos laborales y de otros derechos sociales, del valor agregado que generan en los sitios donde residen, de la falta de representación política en un mundo prestado, del desprecio que sufren por parte del sistema político salvadoreño, el cual no toma en cuenta su opinión, y de la pérdida de identidad. Al considerar a las y

---

La realidad actual revela las serias insuficiencias existentes, cuando se pasa revista a los derechos humanos desde la perspectiva de su integralidad. [...]

Así las cosas, pese al avance logrado hasta la fecha, en El Salvador no se puede hablar de un respeto irrestricto de los derechos humanos.

---

los “hermanos lejanos” —más cercanos al alma y dolor del pueblo que muchos de los de acá— no se debe asumir el fenómeno de migrantes y remesas como algo malo en sí mismo. Lo malo es que, tras el fin de los combates militares, la gente siguió saliendo de El Salvador por falta de oportunidades para vivir con dignidad.

Una sociedad que ofrece seguridad en todos los ámbitos a toda su población, permanece unida en lo esencial, a pesar de las diferencias que puedan existir, en la convivencia normal. Una sociedad donde una buena parte de ella no tiene asegurada su subsistencia, donde las víctimas que buscan justicia no la encuentran y donde no existen las condiciones jurídicas y políticas para superar estos problemas, es violenta y tiende a fragmentarse. Esto es lo que ocurre con la sociedad salvadoreña. Su reunificación no se logró por decreto, ni con los acuerdos entre las partes que contribuyeron a su desintegración. Pero esta ansiada meta se podrá alcanzar sobre las bases firmes de una democracia completa y no sólo con alguna de sus manifestaciones.

#### 4. Chapultepec: las nuevas reglas de juego

El Salvador de hace unas décadas no amparaba a toda la gente que se encontraba en él. Las condi-

ciones básicas para el pleno desarrollo humano no estaban a la disposición de la mayoría; sólo disponía de ellas la población que ocupaba el “área construida” del territorio, entre la cual existía un grupo mucho más reducido, que concentraba casi toda la riqueza, viviendo en medio de lujos extravagantes y ofensivos. Quienes permanecían en el abandono, soportando todas las inclemencias de su condición, decidieron hacer algo para cambiar este estado de cosas; por eso intentaron —hace treinta años— entrar por la puerta de la legalidad, exigiendo una existencia digna. Creyeron que era posible mediante un proceso electoral, pero no se los permitieron. Brutalidad y manipulación fue lo que, como siempre, encontraron; en definitiva, les cerraron ese acceso. Cinco años después —más desesperada— la gente trató de nuevo y la historia se repitió, pero con mayor violencia.

Así se fue desarrollando la catástrofe, que terminó con el pacto firmado aquel 16 de enero de 1992. No se trataba de la llave maestra para entrar a una “casa común”; pero, al menos, el Acuerdo de Chapultepec era un buen diseño para construirla con cimientos sólidos: las reglas claras y las instituciones para promover y garantizar la participación de la gente —sin riesgo alguno—, en la edificación de un nuevo El Salvador, incluyente y seguro. En el documento quedaron establecidas las condiciones para la sostenibilidad del cese del fuego y el arranque de la dinámica democratizadora. En adelante, se debían realizar esfuerzos serios en varias direcciones: el examen de los graves hechos de violencia, sus responsables y la impunidad con la cual actuaron; la desaparición de estructuras puntuales, que conspiraban contra el bien común; la creación de nuevas entidades y la recreación de otras para ponerlas a tono con el esfuerzo mayor.

En ese contexto, surgieron dos instituciones especiales y temporales, cuyo objetivo común era contribuir a enfrentar con eficacia la impunidad: la

Comisión de la Verdad y la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada. Asimismo, se desmantelaron los cuerpos de seguridad y se crearon: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, la Escuela de Capacitación Judicial y el Tribunal Supremo Electoral. De igual manera, se introdujeron urgentes reformas en los sistemas político y judicial. El FMLN se convirtió en partido legal y nació la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz. Todo ello, contando con el soporte elemental e imprescindible de la Misión de Observadores de Naciones Unidas.

#### 4.1. Las herramientas de choque contra la impunidad

---

Una reunificación social real exige enfrentar con valentía y responsabilidad otros aspectos esenciales como la verdad, la justicia y la reparación por los hechos graves de violencia y las violaciones de los derechos humanos ocurridos durante casi veinte años.

---

Si la lucha contra la impunidad no es excepción sino regla, aquélla es aún más difícil. En El Salvador, la situación generalizada de extrema violencia por razones políticas, que duró casi veinte años, sólo fue posible porque existieron estructuras para ello. Estructuras —estatales sobre todo, pero también insurgentes— para actuar, intentar encubrir y garantizar la falta de castigo a los responsables. Con esto nos encontramos al final de los combates, por lo tanto, había que responder al país y a las víctimas. Por eso, se crearon las herramientas de choque en la lucha contra la impunidad.

##### 4.1.1. La Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada

Esta Comisión debía contribuir a la transformación profunda de la Fuerza Armada, “en el marco del proceso de paz y de cara al supremo objetivo de la reconciliación nacional, en base a la evaluación de todos sus miembros”<sup>1</sup>. En este sentido, al evaluar el desempeño de los oficiales se debía tomar en cuenta sus antecedentes en cuanto a la

---

1. ONUSAL. “Acuerdo de Paz de El Salvador (firmado en Chapultepec)”, recopilado en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en cooperación con la Misión de Observadores de Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), julio de 1992, p. 51.

observancia del orden jurídico, en especial respecto al respeto de los derechos humanos, su competencia profesional y su aptitud para desenvolverse en una democrática e impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña<sup>2</sup>. Si detectaba alguna falla grave, previa audiencia con la persona interesada, podía recomendar su baja o el cambio de destino.

En sus cuatro meses del trabajo, la Comisión encontró tres obstáculos, la falta de tiempo para ejecutar la tarea asignada, la limitada información proporcionada por la Fuerza Armada y la ausencia

de registro de actos contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física de población civil. De esta forma, la institución militar opuso una clara resistencia a este esfuerzo desde su inicio. El grueso de la documentación examinada provino de organizaciones sociales de derechos humanos, nacionales e internacionales. El Alto Mando de la Fuerza Armada intentó frenar este esfuerzo. Atacó en la prensa y denunció en los tribunales a la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, después de que ésta presentó casos documentados, individualizando la responsabilidad de algunos oficiales de algunos hechos. Por otro lado, las víctimas tampoco pudieron proporcionar información exacta. Estas no podían señalar a individuos y presentar pruebas, cuando lo único que habían visto eran “hombres fuertemente armados no identificados”.

No obstante, el Informe de la Comisión *ad hoc* incluye alrededor de 240 expedientes, de una oficialidad activa superior a los 2 200 miembros. En todos los casos se respetó el derecho de audiencia. Así las cosas, la Comisión sólo pudo investigar al 11 por ciento del total. La propuesta para crear un mecanismo institucional que diera continuidad a la de depuración —a partir de la solicitud de las víc-

timas, sus familiares u organizaciones sociales de derechos humanos— no fue atendida. Es más, parte de la cúpula insurgente y el entonces presidente Alfredo Cristiani accedieron a negociar un retiro “honroso” y bastante lucrativo para los pocos militares señalados por la Comisión *ad hoc*. Al final, hasta el Secretario General y el Experto Independiente de Naciones Unidas cuestionaron ese arreglo.

#### 4.1.2. La Comisión de la Verdad

Hace más de nueve años, en Nueva York, fue presentado el Informe de la Comisión de la Verdad, titulado *De la locura a la esperanza*. Así sintetizaron sus autores el paso de la gran tragedia nacional a lo que, cumplida su misión, no era más que eso: una esperanza, que exigía un gran esfuerzo individual y colectivo para concretarse. Se había logrado bastante, pero faltaba mucho por hacer.

En sus ocho meses de trabajo, la Comisión de la Verdad recibió más de 25 000 testimonios sobre

graves hechos de violencia; alrededor de 2 000 personas lo hicieron de forma directa y cerca de 23 000 fueron denuncias indirectas. Ese fue el universo de casos documentado y entregado —el 15 de marzo de 1993— al Secretario General de Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad y a los representantes de las partes salvadoreñas. Se registraron, además, los resultados de las investigaciones de la Comisión sobre violaciones graves, que causaron gran impacto nacional e internacional, ocurridas antes y durante el conflicto armado. El informe incluye también una cronología general y analítica de lo acaecido, entre enero de 1980 y julio de 1991.

El informe establece la responsabilidad gubernamental e insurgente en la realización de los actos<sup>3</sup> y señala a individuos, grupos e instituciones

2. ONUSAL, *op. cit.*, p. 52.

3. El 90 por ciento se atribuyó a fuerzas oficiales y a los grupos vinculados a ellas.

que contribuyeron, de manera indirecta, a las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, desde 1980. Asimismo, incluye cuatro series de recomendaciones, partiendo de cuatro principios: democracia, participación, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos.

La primera serie de recomendaciones está dirigida a las personas y entidades oficiales, mencionadas en el informe por su responsabilidad directa en los hechos registrados,

y plantea la necesidad de reformas institucionales en el ámbito judicial, tanto las que ya estaban acordadas como otras nuevas. La Comisión reconoció que escapaba a su mandato condenar a los responsables de los hechos; sin embargo, sostuvo que la sanción era “un imperativo de la moral pública”<sup>4</sup>.

La segunda serie de recomendaciones apuntaba a erradicar las causas estructurales directamente vinculadas con los hechos. Buscaban la subordinación de los militares a la autoridad civil y el apoyo para la consolidación de la nueva policía. Mención especial merecieron —en este grupo de recomendaciones— los grupos ilegales armados, conocidos como “escuadrones de la muerte”. Aunque no establece nada en concreto al respecto, se refiere a ellos con gran preocupación y sugiere una investigación inmediata y a fondo, porque dijo “estar convencida de que, a la luz de la historia del país, en este campo, la prevención es imperativa”<sup>5</sup>.

La tercera serie de recomendaciones incluye lo relacionado con las reformas institucionales para prevenir la repetición de la tragedia. Eran sugerencias directamente relacionadas con los principios éticos y humanos que deben regir toda sociedad: verdad, justicia, libertad, seguridad, dignidad y derechos humanos. Estas recomendaciones no sólo abordan la disolución de diversos organismos del Estado —como la Comisión Investigadora de He-

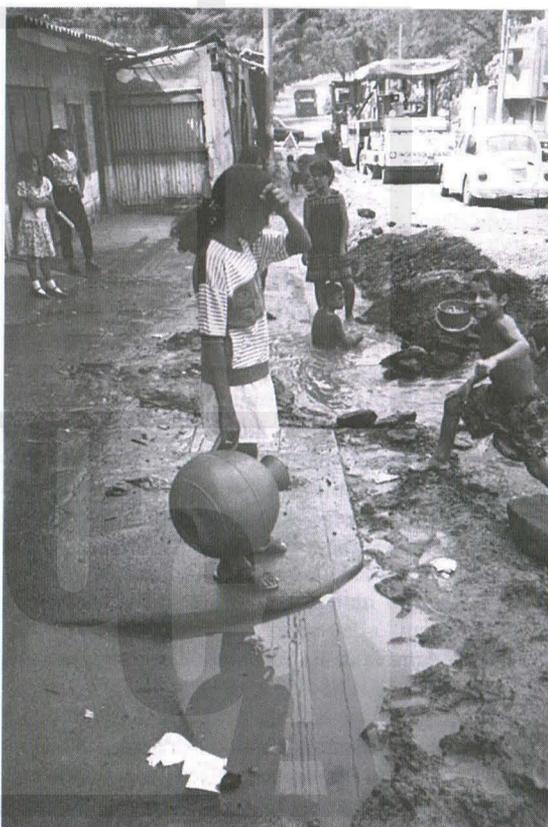
chos Delictivos—, sino que también piden, entre otras cosas, la transformación radical del sistema judicial.

---

**Una sociedad donde una buena parte de ella no tiene asegurada su subsistencia, donde las víctimas que buscan justicia no la encuentran y donde no existen las condiciones jurídicas y políticas para superar estos problemas, es violenta y tiende a fragmentarse. Esto es lo que ocurre con la sociedad salvadoreña.**

---

La última serie de recomendaciones se refiere a la reconciliación nacional. La Comisión no propuso ni perdón ni olvido, sino que habló de sancionar a los responsables —difícil por las deficiencias del sistema de justicia— y de reparar el daño causado a las víctimas. Sepultar e ignorar lo sucedido significaba entregar un “cheque en blanco” a sus autores y



4. Comisión de la Verdad, *op. cit.*, p. 316.

5. *Ibid.*, p. 318.

abrirles la puerta para que siguieran actuando, con o sin motivación política. Frente a ese peligro real quedó toda la sociedad cuando, cinco días después de la presentación pública del informe, la Asamblea Legislativa aprobó una ley de amnistía. Consciente del ambiente contrario a la averiguación de los hechos, la Comisión expresó su “firme esperanza de que el conocimiento de la verdad y la aplicación inmediata de las recomendaciones” serían el “suficiente punto de partida para la reconciliación nacional y para la anhelada reunificación de la familia salvadoreña”<sup>6</sup>. En concreto, la Comisión recomendó compensar a las víctimas de la violencia, construir un monumento dedicado a su memoria, reconocer su honorabilidad, reconocer los graves delitos cometidos en su contra, decretar un día nacional para recordarlas y afirmar la reconciliación nacional, y crear el Foro de la Verdad y la Reconciliación. Finalmente, la Comisión solicitó al Experto Independiente de Naciones Unidas evaluar el cumplimiento de todas las recomendaciones.

El gobierno rechazó el informe. El Alto Mando de la Fuerza Armada declaró que era “injusto, incompleto, ilegal, antiético, imparcial y atrevido”; además, atribuyó a la Comisión “una clara intención de destruir la institucionalidad, la paz social y la Fuerza Armada”<sup>8</sup>. El entonces presidente Cristiani, antes y después de la presentación pública del documento, demandó una “amnistía general y absoluta, para pasar de esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”<sup>9</sup>. ARENA lamentó las “acusaciones temerarias” contra su fundador y consideró que la Comisión se había apartado “de su objetivo fundamental de contribuir a la reconciliación nacional”<sup>10</sup>. Finalmente, la Asamblea Legislativa decretó la “Ley de amnistía para la consolidación de la

paz”. La actitud negativa de los poderes formales y reales es evidente. El rechazo provino de donde más debió haber existido aceptación y disposición para cumplir las recomendaciones. Ni siquiera prestaron atención a Boutros Boutros-Ghali cuando, al presentar el informe, sentenció: “No puede haber reconciliación sin el conocimiento público de la verdad”<sup>11</sup>.

Prescindiendo de estas posturas, la Comisión hizo un gran aporte para la reconciliación y la reunificación de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, desde aquel histórico 15 de marzo de 1993 hasta la fecha, ni las víctimas directas de todo lo ocurrido, ni la sociedad —víctima indirecta por sus consecuencias— han visto cumplido ese gran objetivo. No se dio ninguna reparación moral, ni material. Muchas personas todavía buscan a sus familiares desaparecidos, pues desean conocer su paradero y a los responsables de lo que les ocurrió. La mayoría de las recomendaciones no fue acatada; sólo algunas fueron cumplidas formalmente. A estas alturas, es muy poco lo logrado; y mucho de ese poco, se ha revertido. Es falso, entonces, afirmar que este importante compromiso de los acuerdos de paz fue cumplido. Es una deuda pendiente que el mismo Secretario General de Naciones Unidas se encargó de recordar, en julio de 1997<sup>12</sup>, que “la oportunidad singular que representaba la Comisión y su labor para alcanzar progresos importantes en la eliminación de la impunidad y el fomento de un clima de reconciliación nacional”<sup>13</sup> fue desperdiciada.

#### 4.2. Instituciones permanentes para proteger los derechos humanos

Simultáneamente surgieron dos instituciones destinadas a proteger, promover y defender los de-

6. *Ibid.*

7. Fuerza Armada de El Salvador. “La Fuerza Armada de El Salvador, posición ante el Informe de la Comisión de la Verdad”, *ECA* 534-535, 1993, p. 485.

8. *Ibid.*, p. 486.

9. A. Cristiani. “Mensaje dirigido a la nación, 18 de marzo de 1993”, *ibid.*, p. 484.

10. ARENA. “A la conciencia nacional e internacional”, *ECA*, *ibid.*, p. 491.

11. *Ibid.*

12. Naciones Unidas. “La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y procesos para la configuración de una región en paz, libertad, democracia y desarrollo. Evaluación del proceso de paz en el Salvador”. Informe del Secretario General, Asamblea General, Quincuagésimo primer período de sesiones, Tema 40 del programa, 1 de julio de 1997, párrafo 25, p. 7.

13. *Ibid.*, párrafo 26, pp. 7 y 8.

rechos humanos: la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ambas fueron consideradas por algunos como “las hijas predilectas de los acuerdos de paz”. También se establecieron las condiciones para impulsar, con mayor profundidad, la reforma del sistema judicial.

#### 4.2.1. La Policía Nacional Civil

En junio de 1999, con el cambio de gobierno y pese a que ambos eran del mismo partido político, se anunció un nuevo “modelo de seguridad pública”, en el contexto de la llamada “Política de las alianzas” de Francisco Flores, el nuevo presidente. En esa época, Francisco Bertrand Galindo y Mauricio Sandoval —recién nombrados Ministro de Seguridad Pública y Director General de la policía, respectivamente— se comprometieron a reducir de forma drástica la delincuencia.

En el balance del período comprendido entre el 1 de junio del 2000 y el 31 de mayo del 2001, Sandoval expresó, entre otras cosas, su satisfacción al “mostrar un avance satisfactorio del accionar policial, tanto en los niveles operativos, como en la capacitación y superación profesional”. Los logros generales que destacó<sup>14</sup> fueron un proceso constante de reingeniería organizacional y depuración, que les permite ser más eficaces y separar los malos elementos de la institución; aumento en las detenciones por el delito de secuestro en un 68.8 por ciento comparado con el período anterior; disminución de los homicidios en el primer trimestre de este año, en el 15.47 por ciento, en relación con el último trimestre del año anterior; días sin homicidio, después de tener seis diarios; en el mes de febrero de este año no hubo homicidios en la delegación de Mejicanos; el 36.44 por ciento más de capturas, por diversas causas, que el período anterior.

Emitir un juicio sobre la eficiencia policial, a partir de estas consideraciones, es demasiado arriesgado. Ni la calidad, ni la cantidad de los datos es suficiente para pronunciarse en un sentido u otro. Además, es muy difícil dar un “visto bueno” a la actuación institucional, si se consideran, al menos, los dos casos que a continuación se plan-

tean. En primer lugar, la depuración interna es cuestionable por el procedimiento utilizado para detectar, eliminar o reubicar a los “malos elementos” y por las violaciones al debido proceso. Hay quienes sostienen que la policía fue conducida de manera deliberada a una situación grave de corrupción e incompetencia para utilizarla con fines distintos al original. Ciertamente o no, el caso es que se llegó a un estado crítico, que reclamaba rectificación y ordenamiento. Sin embargo, se habían dejado pasar oportunidades valiosas para evitar esa situación. Sólo hasta que el fenómeno de la violencia y la inseguridad comenzó a tocar sectores sociales más acomodados, con desalentadoras consecuencias para la inversión externa, se planteó la posibilidad de hacer algo. Y se hizo de una manera inadecuada; no sólo por lo señalado antes, sino también porque a consecuencia de ello —en la práctica— ciertas deficiencias institucionales, señaladas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, sobre todo relacionadas con el “predominio de rasgos que no son propios de una policía civil”<sup>15</sup>, aumentaron.

El segundo aspecto es la disminución de ciertos delitos —como el secuestro— y el aumento de las capturas. En sí mismos, éstos no son elementos sólidos para considerar exitosa la labor policial. Además, diversos estudios especializados sostienen que los datos sobre la reducción oficial de los delitos no son confiables; por lo tanto, dan pie a confusión y se prestan a engaño, si se considera la existencia de la llamada “cifra negra de la criminalidad” —hechos no registrados, porque la población no presenta la denuncia por desconfianza o miedo—. Esto es más completo cuando, al lanzar una “cruzada oficial del bien contra el mal”, se da un “cheque en blanco” a la policía y se legaliza la ampliación de los poderes del director general. Poco después aumentaron las denuncias por exceso y arbitrariedad, las cuales se intentan ocultar o minimizar, alegando que son parte de la “lucha sin cuartel contra la delincuencia”. La nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, aprobada el 6 de diciembre del 2001, dejó abierta esa peligrosa puerta, al convertirse en el soporte legal de un proyecto institucional distinto al pensado y diseñado hace diez años. Esta normativa debe ser considerada parte

14. Sitio electrónico de la Policía Nacional Civil.

15. Consejo Nacional de Seguridad Pública. “Diagnóstico de las instituciones del ramo de seguridad pública”, febrero 1998, San Salvador, p. 2.

del proyecto económico que se impulsa en el país, al servicio del cual se está colocando al cuerpo policial de forma cada vez más evidente e incluso torpe.

Al hablar de la función policial, es normal plantear la existencia de mecanismos internos y externos para su vigilancia; sobre todo porque dicha función incluye, entre otros aspectos, el mantenimiento de la seguridad pública y el combate contra el delito. La puesta en práctica de este doble mandato conlleva la posibilidad lícita de usar la fuerza y vulnerar ciertas libertades ciudadanas, bajo controles legales. Por eso, mecanismos fiscalizadores resultan indispensables. Este asunto es más relevante en la medida que la Policía Nacional Civil se ha ido alejando de su plan original por fallas de conducción, por la existencia de “distorsiones”<sup>16</sup> y porque, en el fondo, existen prácticas reñidas con el respeto a los derechos humanos, con el argumento de la “eficacia en el combate a la delincuencia”. Pero, a estas alturas, los controles internos pasaron a manos del director general; mientras que los externos no poseen poder para influir positivamente en su funcionamiento. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por ejemplo, aún no logra reponerse del daño que le causó la Asamblea Legislativa, pese a los esfuerzos de su actual titular; la Fiscalía General de la República, en la práctica, funciona de manera discrecional para no perjudicar la conducción policial; el Órgano Judicial, con honrosas excepciones, no asume su papel, en aquellos casos donde aparecen implicados algunos jefes policiales y se muestra complaciente con la alta dirigencia del cuerpo cuando ésta le entrega, a través de los agentes fiscales, a quienes ya presentó como “culpables” en los medios.

Por si esto fuera poco, la población no ejerce la necesaria contraloría social, por falta de organización y espacio para ello, o por estar dedicada a buscar la satisfacción de necesidades mucho más vitales. A lo anterior se suma una oposición política bastante limitada y enredada en sus fallidos intentos por encontrar solución a sus diferencias internas; una oposición que, además, está bastante desgastada ante los ojos de la gente. Tampoco se puede confiar el control externo de la actuación policial a los medios de difusión masiva, porque estos operan de acuerdo a agendas muy particula-

res, no siempre independientes; mucho menos se puede encargar esta tarea al resto de una administración pública cohesionada alrededor del mismo proyecto económico.

Esa importante función estará ahora en manos del Consejo de Ética Policial, creado con la nueva Ley orgánica, tras haber reducido aún más el protagonismo del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Artículo 28 de la nueva ley establece que el Consejo de Ética Policial debe verificar y supervisar el cumplimiento de las políticas de seguridad y los planes específicos del poder ejecutivo y también debe supervisar la relación entre el uso de los recursos y el cumplimiento de las metas planificadas, verificar el comportamiento policial en general y su lucha contra la delincuencia en la comunidad, auditar el cumplimiento de las funciones policiales operativas y certificar el cumplimiento a las normas disciplinarias. El presidente de la república —la máxima autoridad de la policía— nombra a cuatro miembros de este Consejo; el quinto, quien lo preside, es el ministro responsable de la seguridad pública —y también es nombrado por aquél—. Así, pues, todos sus integrantes son seleccionados por el titular del Órgano Ejecutivo, quien además nombra al director general de la institución, cuya actuación deberá ser fiscalizada por dicho Consejo. Todos los caminos conducen, entonces, a Casa Presidencial y al partido político que gobierna. En la práctica, esta modalidad sienta las condiciones para desnaturalizar la función fiscalizadora del Consejo de Ética Policial y posibilita el desarrollo de vicios como la discrecionalidad, el favoritismo, el autoritarismo, la corrupción y el encubrimiento.

No se trata de un simple “conflicto de intereses” que debía ser resuelto con lógica y responsabilidad; se trata, más bien, del cierre del círculo, en uno de sus puntos vitales: la manipulación abierta de la seguridad pública por el partido de gobierno, cuya cúpula, desde hace algunos meses, está en manos de altos representantes del poder real, la cual impulsa un proyecto económico excluyente. La profundización de dicho proyecto, tarde o temprano, puede elevar el nivel de la protesta social. Si esto llegara a ocurrir, los sectores privilegiados necesitarían una institución policial

16. Naciones Unidas, *op. cit.*, “La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y procesos para la configuración de una región en paz, libertad, democracia y desarrollo. Evaluación del proceso de paz en El Salvador”. Informe del Secretario General, párrafo 9, p. 3.

que no vacilara en profundizar el control de la población y la represión. Es, pues, una lógica perversa la que ha impedido que la Policía Nacional Civil de hoy esté a tono con el diseño pactado hace diez años.

#### 4.2.2. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

En México, el 27 de abril de 1991, las partes acordaron crear la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos como uno de los principales soportes para una convivencia social diferente, fundada en el respeto a la dignidad de todas las personas y al cumplimiento de los deberes ciudadanos. Después se reformaron los artículos 191, 192 y 194 de la Constitución, para institucionalizar la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como parte del Ministerio Público. La ley, aprobada el 20 de febrero de 1992, definió la institución como “de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto será velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos

y por la vigencia irrestricta de los mismos”<sup>18</sup>. El Artículo 10 de la ley, al hablar de la independencia del titular de la institución, declara: “En el desempeño de sus funciones podrá requerir ayuda, cooperación, informes o dictámenes a los órganos del Estado, autoridad o funcionario civil, militar o de seguridad pública y a cualquier persona, quienes estarán obligados a prestar cooperación con carácter prioritario e inmediato a sus peticiones y recomendaciones”.

En consecuencia, el 27 de febrero de 1992, la Asamblea Legislativa nombró a Carlos Molina primer Procurador. Un juicio objetivo sobre su gestión apareció en el XIII Informe de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, que com-

prende desde octubre de 1994 a marzo de 1995. El informe señala las dificultades enfrentadas por la institución en su etapa inicial, falta de presupuesto adecuado a sus necesidades, poco apoyo gubernamental y, sobre todo, “la ausencia de un mayor impulso inicial para el desarrollo de un sistema eficiente de investigación y protección de los derechos básicos”. De las tres, la última no puede atribuirse a factores exógenos, sino que más bien es fruto de una conducción interna inadecuada. Asimismo, señala la “excesiva prudencia de la Procuraduría para potenciar desde su fundación el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y para establecer marcos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con la propia ONUSAL”, lo cual “afectó el ritmo de su consolidación”. ONUSAL verificó que la mayoría de las resoluciones del Procurador “habían sido ignoradas por las autoridades afectadas”.

---

[...] la Policía Nacional Civil se ha ido alejando de su plan original por fallas de conducción, por la existencia de “distorsiones”<sup>17</sup> y porque, en el fondo, existen prácticas reñidas con el respeto a los derechos humanos [...]

---

El 23 de marzo de 1995, Victoria Marina Velásquez de Avilés fue nombrada Procuradora. Con su llegada, la institución comenzó a cambiar en sentido positivo. Así, muy pronto la población —sobre todo la mayoría, privada de recursos

materiales y sin posibilidades de acceso a la justicia— empezó a percibir mejorías sustanciales y a comprender de una manera más clara las grandes posibilidades que le ofrecía la institución. Sin embargo, se intentó bloquear su trabajo con recortes presupuestarios. No obstante, con creatividad, austeridad y apoyo de la comunidad internacional se pudo salvar, en parte, este escollo. En la medida en que la Procuradora ejerció sus funciones con valentía, los obstáculos aumentaron e incluso hubo amenazas personales y familiares. La Procuradora supo dar protagonismo a la institución, consiguiendo el reconocimiento de la población. Kofi Anann, en su evaluación del proceso salvadoreño, en julio de 1997, sostuvo que “Tras un comienzo

17. Naciones Unidas, *op. cit.*, “La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y procesos para la configuración de una región en paz, libertad, democracia y desarrollo. Evaluación del proceso de paz en El Salvador”. Informe del Secretario General, Párrafo 9, p. 3.

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

algo vacilante, se estableció la Oficina de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos (*sic*), una de las instituciones fundamentales que había de crearse con arreglo a los acuerdos de paz... Con el correr del tiempo, la Oficina de la Procuraduría Nacional ha obtenido un nivel alto de reconocimiento público. Particularmente durante el mandato de su actual titular (la Procuradora Velásquez de Avilés), ha hecho valientes esfuerzos por cumplir su mandato de supervisar la actuación del Estado y contrarrestar los posibles abusos de poder, a pesar de los obstáculos con que ha tropezado a causa de la falta de voluntad política de algunos funcionarios gubernamentales para responder adecuadamente a sus resoluciones y recomendaciones”<sup>19</sup>.

Tres meses después de finalizado el período de Velásquez de Avilés, la Asamblea Legislativa nombró —con 77 de los 84 votos posibles— a Eduardo Peñate Polanco para sucederla en el cargo. Siendo un desconocido, su nombramiento causó sorpresa; pero poco después salió a flote una trayectoria plagada de denuncias por violaciones al debido proceso y corrupción, durante su desempeño como funcionario judicial. Para el IDHUCA, era evidente que Peñate no cumplía dos de los requisitos fundamentales establecidos por la ley: no contaba con solvencia moral ni profesional, ni poseía una “reconocida trayectoria en la promoción, educación y defensa de los derechos humanos, con amplios conocimientos en ese campo”<sup>20</sup>. No cabe duda que con este nombramiento se pretendía reducir el perfil que hasta entonces había alcanzado la Procuraduría, limitando su actividad a meras formalidades intrascendentes. Este nombramiento representó un golpe a la débil institucionalidad del país y a la ya deteriorada confianza que la población tenía en su “transformación democrática”.

Peñate duró poco más de año y medio en el cargo. Renunció el 8 de febrero del 2000, casi de manera forzada tras las abundantes denuncias que recibió la Asamblea Legislativa, la protesta pública por su permanencia en el cargo y la presión de las agencias internacionales de cooperación. Lo sustituyó Marcos Valladares, quien hasta ese momento ejercía el cargo de Procurador Adjunto y

quien finalizó el período constitucional, en medio de una fuerte oposición dentro de la Procuraduría. No pudo lograr la recuperación del terreno perdido por la institución ante la sociedad.

En la actualidad, el cargo es ejercido por Beatrice Alamanni de Carrillo. Desde el inicio de su labor, el 6 de julio del 2001, ha impulsado el trabajo de la institución, contribuyendo a fortalecer el esfuerzo realizado por la sociedad, en el período anterior, para defenderla. La labor de la Procuradora Alamanni de Carrillo debe ser reconocida y elogiada. Ella y su valioso equipo más cercano están empeñados en lograr que la institución cumpla a cabalidad su mandato constitucional. No obstante, enfrenta una actitud negativa por parte de otras instituciones estatales. Eso conspira contra el espíritu y la letra de los acuerdos de Ginebra y de Chapultepec, de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y de la opinión del Secretario General de Naciones Unidas.

No cabe duda que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una de las herramientas más valiosas y fundamentales en el esfuerzo por construir un verdadero Estado de derecho; sin embargo, diez años después de su nacimiento, a la institución se le ha hecho demasiado difícil desplegar todas sus capacidades. Tras el enorme maltrato al que ha sido sometida durante buena parte de su existencia, permanece débil y sin ser escuchada por el resto de la administración pública, que no cumple sus recomendaciones.

#### 4.2.3. El sistema de justicia

El sistema de Justicia y la Fuerza Armada son las dos instituciones más cuestionadas por su responsabilidad en la gran tragedia nacional de los años setenta y ochenta. Durante décadas, el sistema de justicia estuvo supeditado a los dictados del poder económico, político y militar. Es así como toleró y encubrió crímenes de todo tipo y otros atentados flagrantes contra la legalidad. Eso explica que se haya determinado, en el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991, la necesidad de introducir reformas constitucionales puntuales para “mejorar aspectos significativos” de dicho sistema y “establecer mecanismos de garantía para los derechos humanos”.

19. Naciones Unidas, *op. cit.*, párrafo 18, p. 5.

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

Las deficiencias del sistema de justicia no fueron superadas en el corto plazo. En consecuencia, ONUSAL —en el VI Informe de su División de derechos humanos, correspondiente al primer trimestre de 1993— señaló retardación de justicia, negligencia, violación del derecho a la defensa, cantidad grande de detenidos sin condena, parcialidad en los dictámenes forenses, investigación ineficaz del delito, persistencia de estructuras administrativas y procesales obsoletas, falta de formación técnica y profesional de la judicatura, en especial de los jueces de paz, inoperancia de los recursos constitucionales, como el *Habeas corpus* y el amparo, y falta de recursos para una justicia rápida y eficaz. El cuadro se agravaba por “la ausencia de independencia y autonomía en la actuación judicial y la permanencia de signos evidentes de corrupción”. Por eso, ONUSAL concluía indicando que las reformas —tanto constitucionales como de leyes secundarias— no habían logrado los efectos esperados, en la práctica judicial.

No sorprende, entonces, que las recomendaciones de la Comisión de la Verdad hayan apuntado la necesidad del proceso de depuración y de la transformación judicial, el cual debía ser profundo y expedito. En su Informe, la Comisión de la Verdad se refirió a la incapacidad del Órgano Judicial para investigar y sancionar a los culpables de las violaciones del pasado, “la cuestión que se plantea no es si se debe o no sancionar a los culpables, sino si se puede o no hacer justicia”<sup>21</sup>, pues la “estructura judicial es sustancialmente la misma frente a la cual sucedieron los hechos descritos en este informe”<sup>22</sup>. Dada la notable deficiencia del sistema judicial, verificada por sus observadores, el Secretario General de Naciones Unidas propuso, en agosto de 1993, nuevas reformas constitucionales para superar, entre otras cosas, “la alta concentración de funciones en manos de la Corte

Suprema de Justicia, y en particular, de su presidente”. El Ministro de Justicia de la época dijo que la propuesta era “precipitada” y acusó a Ghali de “intervenir en los asuntos internos”.

En el XIII y último informe, publicado en abril de 1995, la División de derechos humanos de ONUSAL agregó las irregularidades siguientes: falta de control judicial sobre las policías municipales, ausencia de jueces de paz los fines de semana, ausencia de control judicial en la ejecución de las órdenes de captura dictadas y descoordinación con la Policía Nacional Civil en cuanto a diligenciar la instrucción penal. Además, los fiscales no lograban superar ciertos problemas que les impedían desarrollar una verdadera dirección funcional sobre los elementos de la institución policial.

El logro más sobresaliente en este campo señalado por ONUSAL fue la integración de una nueva Corte Suprema de Justicia, la cual se propuso combatir los males y superar las fallas para “adequar la administración de justicia a la nueva realidad democrática y erradicar la impunidad”. Lo demás era puro ofrecimiento. La excesiva carga administrativa se intentaría solucionar con la creación de una comisión especial; ante la notoria falta de capacidad en el seno de la judicatura, se prometía la ejecución de “programas sistemáticos y planificados”;

la depuración sería ejecutada por el recién creado Departamento de Investigación Judicial; la problemática penitenciaria y de los detenidos sin condena sería atacada con la creación de otro departamento especializado.

Antes de la salida de ONUSAL, el Consejo Nacional de la Judicatura había evaluado a magistrados y jueces en dos ocasiones. La primera de ellas se realizó con muchas dificultades y sus resultados no fueron muy objetivos. La segunda mejoró en algunos aspectos, aunque —en palabras de

---

No cabe duda que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una de las herramientas más valiosas y fundamentales en el esfuerzo por construir un verdadero Estado de derecho; sin embargo, diez años después de su nacimiento, a la institución se le ha hecho demasiado difícil desplegar todas sus capacidades [...] permanece débil y sin ser escuchada por el resto de la administración pública, que no cumple sus recomendaciones.

---

21. Comisión de la Verdad, *op. cit.*, p. 316.

22. *Ibid.*

ONUSAL— “por apearse estrechamente a la norma contenida en la Ley del Consejo, no dejó espacio suficiente a otros criterios de evaluación, tales como la preocupación por los derechos humanos de los procesados o de las víctimas, la contribución del juez al desarrollo de las ciencias jurídicas, la formación personal, la calidad y no sólo el número de sentencias dictadas, etc.”.

La persistencia de los vicios estructurales demostró que, además de las reformas constitucionales y de las leyes secundarias, producto de los acuerdos de paz, era indispensable hacer un esfuerzo extraordinario e integral para superar estas fallas. En ese contexto, había que limpiar los espacios institucionales, eliminando las impurezas e introduciendo personal comprometido con la realización de la demanda de justicia de la ciudadanía. Esa depuración debió empezar, al menos, después de la elección de la nueva Corte y debió ser impuesta como algo permanente; sin embargo, después del cambio de la cúpula del sistema de justicia, en 1994, la medida ha encontrado una tenaz resistencia hasta el día de hoy.

Antes, en julio de 1997, el Secretario General de Naciones Unidas había abordado el tema. Annan anotó, en ese entonces, que “Además de esas dificultades, la mayor deficiencia de esta esfera es la ineficacia del proceso de depuración de jueces y funcionarios deshonestos, incompetentes o poco motivados. La CSJ (siglas de la Corte Suprema de Justicia) y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) han evaluado a los jueces de una manera y a un ritmo que no han sido suficientes, habida cuenta de la gravedad de la situación. El que no se hayan hecho mayores progresos al respecto impide cumplir con una condición indispensable para estructurar un sistema que, aunado a una policía eficaz, sea capaz de eliminar la impunidad y garantizar la justicia”<sup>23</sup>. Para concluir, Annan sentenció que “Las debilidades en este sector constituyen un obstáculo fundamental al afianzamiento de un Estado verdaderamente democrático”<sup>24</sup>.

En enero de 1999 fue publicado el documento *Temas claves para el plan de nación*. Fruto de una amplia consulta ciudadana, organizada en diversas mesas especializadas, el documento —entre otros

aspectos— abordó la situación del sistema de justicia, desde la perspectiva de la profundización de su reforma. Al examinar los señalamientos surgidos en el contexto de este esfuerzo, resulta evidente que el diagnóstico no es distinto del apuntado recurrentemente por Naciones Unidas, durante su permanencia, desde 1990 hasta 1997. Al igual que su antecesor, el nuevo presidente de la Corte Suprema de Justicia, uno de los nuevos magistrados, electo en el año 2000, prometió casi con las mismas palabras “recuperar la confianza de la sociedad”. Asimismo, en una declaración muy vaga, sostuvo que conocía bien las “afecciones y debilidades de nuestras estructuras judiciales”. Sin embargo, no fue sino hasta finales de ese año que habló de “las más grandes y graves afecciones y debilidades” del sistema: la corrupción y la incapacidad.

Asumió esta postura porque el Consejo Nacional de la Judicatura denunció que varios funcionarios judiciales poseían títulos profesionales obtenidos de manera fraudulenta o irregular. Cabe mencionar, además, que este mismo funcionario rechazó con notable molestia —a principios de 2002— el informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, elaborado por el Departamento de Estado estadounidense y en el cual se afirma la existencia de ineficiencia y corrupción en el sistema de justicia. La situación de los títulos obtenidos de manera fraudulenta o irregular, aún no ha sido aclarada; mucho menos se ha sancionado a sus responsables. En consecuencia, el escándalo sólo contribuyó a incrementar la desconfianza de la población hacia el personal que tiene en sus manos la potestad de juzgar. Más que una imagen de coordinación, colaboración y fortalecimiento mutuo, la relación entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura —creado para garantizar la independencia de la función judicial y moralizarla— se transmite y percibe como un obstáculo más para el buen funcionamiento del sistema.

La situación penitenciaria es considerada una “bomba de tiempo”. Con la aprobación del Código Penal, del Código Procesal Penal y de la Ley Penitenciaria —vigentes desde abril de 1998— se pretendía, entre otras cosas, aplicar medidas alternativas a la prisión para descongestionar los sobresa-

23. Naciones Unidas, *op. cit.*, párrafo 23, p. 7.

24. *Ibid.*, Literal d), párrafo 65, p. 19.

turados centros de reclusión y humanizar el trato dentro de los mismos. Eso contribuiría a la readaptación y socialización de las y los internos. Además, se impulsaron varias iniciativas para reducir el cumplimiento de la pena, mediante el internamiento. Para dar seguimiento a lo anterior se crearon: el Departamento de Prueba y Libertad Asistida y los juzgados de vigilancia penitenciaria y ejecución de la pena. Al principio, pareció que las medidas surtirían efecto; sin embargo, en la actualidad, los problemas de hacinamiento y violencia continúan siendo muy graves. Esta situación tiende a empeorar con los nuevos cambios normativos en estas materias, los cuales han elevado las penas y han eliminado los beneficios penitenciarios.

Así las cosas, después de tanta reforma realizada durante más de diez años, los males estructurales que afectan al sistema de justicia no han sido removidos. Aquí hay que incluir a las instituciones estatales que tienen que ver con la investigación del delito, la recopilación de las pruebas y la acusación, así como la defensa pública. Fuera de la actuación de la Procuraduría General de la República, en los últimos cinco años, las otras instituciones que integran el sistema —entre las cuales se destaca la Fiscalía General de la República, por su deficiente labor— no están respondiendo a las expectativas de la sociedad. El cuestionable trabajo de funcionarios incapaces o corruptos —sobre todo judiciales y fiscales—, quienes resuelven de forma arbitraria y hasta aberrante, continúa siendo un obstáculo considerable contra el cual debe luchar la población para obtener justicia. De ahí el descrédito en el cual ha caído el Órgano Judicial.

No obstante la entrada en vigor de la nueva normativa penal y procesal penal, más ágil que la anterior, la retardación de justicia persiste. Más aún, en el campo penal y procesal penal ha habido una especie de “contrarreforma”, que impidió evaluar con objetividad la eficacia del texto original de los códigos que entraron en vigor en 1998. Los códigos han sido modificados de nuevo, en medio de campañas, lanzadas por algunos sectores oficiales y empresariales. El argumento de fondo es simple, son “leyes que funcionan en Suiza, pero que en El Salvador no sirven para frenar la delincuencia”. En la actualidad, un hecho delictivo que conmociona la sociedad es seguido por uno o varios cambios puntuales en la legislación para su endurecimiento. Quizás se logren más capturas, pero con eso no se superará la violencia, ni se con-

trolará la delincuencia, fenómenos eminentemente sociales, que demandan el uso de herramientas más inteligentes e integrales. En todo caso, lo que se consigue es aumentar la saturación del sistema de justicia, el hacinamiento en las cárceles y la impunidad.

El funcionamiento del sistema se ve afectado por las relaciones distorsionadas de supeditación y falta de colaboración, o por los ataques entre las diversas instituciones. Preocupan, además, las arremetidas sin fundamento contra el Órgano Judicial de los poderes ejecutivo y legislativo, de la Fiscalía General y de la policía, así como de los medios de difusión masiva; pero preocupa más que las y los juzgadores adopten actitudes tímidas, aun teniendo la razón y la ley de su lado. Por último, es justo reconocer que en todas las instituciones que forman parte del sistema nacional de justicia existen personas que tratan de hacer su labor conforme a lo establecido en la ley. El problema es que sus posibilidades están limitadas, porque en los llamados “puestos clave” se encuentran individuos sin escrúpulos, acomodaticios y sin asomo de compromiso con un país mejor.

## 5. La agenda pendiente

Los acuerdos de paz definieron la agenda que, desde 1992, debía guiar la edificación de un nuevo país. Más allá de la opinión de las partes que los firmaron y de Naciones Unidas que verificó, para hablar de la finalización del proceso de cumplimiento, está la opinión de la gente y su realidad. Pero como el parecer de esa gente —la mayoría de la población que, para Ellacuría y nosotros, siempre debería tener un papel decisivo y decisorio en estas discusiones— no ha sido considerada en serio, el décimo aniversario del fin de la guerra pasó con más pena que gloria.

Más allá de la falta de consenso entre las partes firmantes de los acuerdos y los ridículos a los que éstas nos tienen acostumbrados, el hecho es que existen varios aspectos de esa agenda que aún se encuentran pendientes y que deben materializarse para honrar las vidas sacrificadas y el dolor de un pueblo que aún espera. No se trata de una nueva temática, ni de un pacto social distinto. Es algo que fue acordado y que no ha sido alcanzado. Entonces, es necesario examinar si el derecho proclamado se apega, en términos formales y reales, a lo deseado.

El balance después de una década sin guerra arroja una serie de contradicciones, asimetrías, incumplimientos y cumplimientos zigzagueantes. El encarar serenamente esta situación, con responsabilidad social, debe llevar a la reflexión profunda para identificar los temas críticos que todavía siguen sin resolver y que, por lo tanto, deben convertirse en la agenda de país. Estos temas son, a nuestro juicio, el económico, el social y el ambiental; la violencia y la inseguridad; el fortalecimiento institucional y la participación de la gente.

### 5.1. El tema económico, social y ambiental

La proclama de los jóvenes militares que se alzaron en octubre de 1979, planteaban la adopción de medidas de emergencia para una distribución equitativa de la riqueza nacional y así favorecer a la mayoría de la población, que se encontraba viviendo en condiciones deplorables<sup>25</sup>. Pero este propósito se desnaturalizó. Los sucesivos planes de gobierno proclamaron como meta la estabilidad macroeconómica y su consolidación, como premisa de un crecimiento sostenido y vigoroso; además, ofrecieron impulsar el ataque frontal a la pobreza. Pero fallaron, por los modelos y los métodos aplicados y por los énfasis de sus políticas.

Hay que valorar, pues, si los responsables de ellas han desarrollado las competencias correspondientes y si los resultados obtenidos significan mayor cobertura y aumento de la productividad de largo plazo. El mejoramiento de la calidad de los productos y de algunos servicios puede aducirse como crecimiento general de país. Pero eso no es suficiente. El crecimiento real debe valorarse a partir de la mejora de la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes.

El *Informe sobre desarrollo humano en El Salvador*, del 2001<sup>26</sup> revela avances y desafíos que no deben soslayarse. El país avanzó diez posiciones durante la década, en una clasificación de 174; esto es, en definitiva, un esfuerzo loable. Sin embargo, en el citado documento también se señala

una realidad: de la población salvadoreña, el 20 por ciento más rico percibe —en promedio— ingresos 18 veces más altos que el 20 por ciento más pobre. Por eso, El Salvador es uno de los países con desigualdades más elevadas del mundo, si se considera que en los de alto desarrollo humano esa diferencia es sólo de cinco veces.

Si bien las tasas anuales de crecimiento subieron hasta mediados de la década pasada, a partir de entonces se redujeron, colocándose por debajo del 3 por ciento; en el 2001, la tasa fue del 2 por ciento. Esta tasa es insuficiente frente al crecimiento demográfico, el cual es superior al 2 por ciento y, sobre todo, frente al imperativo de establecer condiciones reales para que la población alcance a satisfacer sus necesidades. Un crecimiento sostenido y vigoroso exige algo más que aparecer en la región como país líder, en ciertas libertades económicas. Para lograrlo, hace falta vencer la competitividad espúrea, basada en artificios monetarios o de política comercial; es necesario invertir, tanto en tecnologías limpias y en formación profesional como en dotación y fomento de habilidades y capacidades humanas, científicas, técnicas y gerenciales; hace falta invertir en atención a la salud, sobre todo en sus aspectos preventivos, por ser más rentables y sostenibles. Asimismo, es importante que existan condiciones para que la gente —sobre todo la niñez y juventud— se encuentre bien alimentada. Es necesario que su desarrollo físico y psicológico esté asegurado, no sólo para obtener victorias deportivas, en competencias regionales; más allá de ese anhelo positivo, se impone el desafío de hacer realmente competitivo al país. Y esa competitividad real se alcanza con inversión integral en los distintos elementos que constituyen los factores de producción, tanto los tradicionales como los modernos, los cuales remiten al capital humano, gerencial y natural.

La realidad nacional dista mucho de esto. Existen graves y peligrosos “déficits sociales acumulados. Alrededor de la mitad de la población continúa percibiendo ingresos inferiores al costo de la

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

26. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, encabezado por el Vicepresidente de la República.

canasta básica de consumo. También siguen siendo elevados los porcentajes de población que presentan carencias en salud y nutrición, educación, acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda digna<sup>27</sup>. A lo anterior se debe agregar la situación de las mujeres, pues "continúan teniendo menores oportunidades que los hombres. Tienen una participación marginal en los espacios de poder, perciben ingresos sustancialmente más bajos que los hombres, enfrentan mayores dificultades para encontrar un empleo y desarrollan la mayoría de las actividades domésticas no remuneradas"<sup>28</sup>.

La inversión en infraestructura productiva y social no es menos importante. Si bien se han hecho algunos esfuerzos en este sentido, la brecha existente todavía impide el pleno despliegue de las capacidades. Es indispensable adoptar nuevas prácticas económicas, que no dejen fuera a sectores importantes, sino hacer del crecimiento económico un objetivo de todos y para todos, desde abajo y desde adentro. Se necesita aumentar la base productiva; no es recomendable favorecer sólo la comercialización, en desmedro de la producción. Los incentivos y beneficios de la política económica también deben orientarse a los bienes y servicios, para que la productividad de largo plazo sea mayor. Esta condición está atada a la inversión en el capital humano. Además de la salud y educación básicas, deben abrirse las oportunidades para la formación profesional, técnica y científica de las mayorías —con acceso a recursos modernos— e incentivar la investigación, la excelencia académica y la generación de conocimiento.

La inversión y un sistema financiero competitivo, como motor de la producción, continúan siendo insuficientes para dinamizar la economía salvadoreña de manera sostenible. En los últimos años ha existido una tendencia a depender de la inversión estatal para impulsar la actividad económica

interna y de las remesas como soporte de la estabilidad. En este contexto, no ha sido obvio el esfuerzo empresarial interno para dirigir la inversión productiva nacional; de ahí que sea este último sector el que más haya evidenciado su malestar ante las interminables discusiones legislativas para aprobar el presupuesto de la nación. La explicación de fondo es, pues, la dependencia de la inversión pública. Esta actitud es comprensible cuando se produce en el sector laboral, puesto que es su fuente de ingresos más importante; sin embargo, llama mucho la atención la conducta casi reivindicativa del sector empresarial en cuanto a la aprobación del presupuesto de la nación, en un contexto en el cual se declara que el mercado mueve la economía y en el cual se exige que el Estado continúe disminuyendo.

---

Los datos de las variables económicas agregadas y las sociales muestran la falta de oportunidades para la mayor parte de la gente. Continúan el desempleo y el subempleo, los ingresos siguen siendo bajos o irregulares, las prestaciones sociales desaparecen y el costo de los servicios públicos sube.

---

Es crucial identificar y definir la dirección de la inversión y de la política económica. Una de las fallas en este ámbito es la tendencia constante a fa-

vorecer actividades de comercialización, finanzas y servicios con un claro sesgo en contra de los sectores productivos de largo plazo. Los beneficios monetarios, fiscales y arancelarios tendieron a concentrarse —durante la última etapa del proceso— en desmedro de quienes asumen verdaderos riesgos, al ser los que producen directamente. A esto se debe agregar que el sistema financiero salvadoreño es hermético, rígido a la competencia, lento en la promoción y aplicación de beneficios para los usuarios de capital, pero muy diligente para resguardar con medidas sobreprotectoras sus intereses. Llama la atención que uno de los sectores más dinámicos del país haya sido la banca, lo cual no es negativo en sí mismo; lo problemático es la rigidez que se muestra ante otros que sí generan mayor valor agregado, a los cuales el mismo sector financiero impone condiciones extremas para asegurar rentabilidad, muy por encima del comportamiento de sus homólogos de la región o

27. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2001*, julio de 2001, p. 2.

28. *Ibid.*

del mundo. En definitiva, el modelo ha favorecido a la banca y ésta se comporta con gran rigor, llegando al extremo de abusar al otorgar préstamos a las áreas productivas.

No faltan los razonamientos técnicos para explicar el lento e insuficiente crecimiento de la economía: la recesión mundial, los fenómenos climáticos extremos, que provocaron inundaciones y sequías, la caída de los precios del café, los elevados precios de los hidrocarburos y sus derivados, para culminar con los dos terremotos. Más allá de esas consideraciones especializadas, la pesada carga de la desigualdad económica y social se siente más en las espaldas de los sectores más pobres del país. Esa carga aumentó por las consecuencias de los terremotos de principios del 2001. Fueron 225 000 personas más las que ingresaron de inmediato a esos sectores. Más de 270 000 casas resultaron afectadas; de éstas, cerca de 164 000 quedaron totalmente destruidas y, de esa forma, se elevó el grave déficit habitacional existente. Desaparecieron más de 40 000 micro y pequeños negocios; más de mil escuelas y centros de salud resultaron destruidos, sin contar las estructuras patrimoniales de antiguas edificaciones nacionales y eclesiales. Todo el conjunto supera los 1 600 millones de dólares en pérdidas.

El *Informe de desarrollo humano* señala avances en materia económica institucional, reconoce progresos en términos de estabilidad macroeconómica y recuerda desafíos, que demandan una nueva serie de reformas. Dichos cambios deberían apuntar —entre otras cosas— a proteger al consumidor, a regular y controlar a los sectores recién privatizados, a consolidar el poder del Estado para normar las nuevas actividades y a fortalecer la institucionalidad encargada de aplicar la ley para gobernar con equidad.

Un análisis objetivo de las condiciones económicas del país indica que, a pesar de los esfuerzos realizados, éstos no se han traducido en mejora

clara de impacto en la calidad de vida de la mayoría de la población. Los datos de las variables económicas agregadas y las sociales muestran la falta de oportunidades para la mayor parte de la gente. Continúan el desempleo y el subempleo, los ingresos siguen siendo bajos o irregulares, las prestaciones sociales desaparecen y el costo de los servicios públicos sube. A esto se suman condiciones de extrema vulnerabilidad.

Existe un “déficit cada vez mayor de la base de recursos naturales para sustentar necesidades humanas básicas y de desarrollo de nuestra población”<sup>29</sup>. De igual forma, se advierte sobre el agotamiento de las reservas forestales, las áreas naturales, el suelo, el agua, la pesca y la vida silvestre. En suma, el *Informe de desarrollo humano* lanza “una señal de mal manejo, más que de una pobreza de recursos naturales”<sup>30</sup>. Por eso, cuestiona “la capacidad de nuestro territorio de sustentar la vida humana en calidad además de cantidad”<sup>31</sup>.

## 5.2. Violencia e inseguridad

La violencia constituye, en la actualidad, el principal problema para la sociedad salvadoreña. Hoy en día, El Salvador es uno de los países más destacados por su elevado nivel de violencia<sup>32</sup>, en una región que, de por sí, es considerada como muy violenta. De la lucha armada, por múltiples razones, no se logró transitar a la convivencia social armónica. Es una violencia que, por lo general, no tiene motivaciones políticas, sino que responde, en buena medida, a desacertadas políticas estatales.

Las investigaciones más sistemáticas indican que, hasta 1998, la tasa de homicidios se encontraba por encima del centenar por cada cien mil habitantes<sup>33</sup>. Sin embargo, durante el gobierno de Flores, esta tasa se ha reducido de una forma espectacular y considerable. La variación se explica como parte de una campaña publicitaria, que busca levantar la deteriorada imagen de la institución poli-

29. *Ibid.*, p. 3.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. En el *Informe sobre desarrollo humano 2001*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo afirma que “se ha desatado un fenómeno intenso de violencia y criminalidad que ha convertido al país en uno de los más violentos e inseguros del mundo, al tiempo que es considerado como uno de las mayores libertades económicas”.

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

cial; de todas maneras, no es consistente con los resultados que arrojan los registros de otras entidades estatales. Prescindiendo de la disputa sobre las tasas reales de homicidios, para la población es el problema más importante.

**Cuadro 1**  
**Delincuencia: principal problema para la población**

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

Fuente: IUDOP.

La percepción de la población durante el gobierno actual se refleja en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Opinión pública sobre la delincuencia durante la presidencia de Francisco Flores**

Mes/Año	Ha aumentado	Sigue igual	Ha disminuido
Mayo de 2000	53.2%	25.4%	21.4%
Mayo de 2001	53.9%	20.6%	25.5%
Diciembre de 2001	42.3%	34.6%	23.1%

Fuente: IUDOP.

Sólo alrededor de la cuarta parte de la gente percibe cierta disminución de la delincuencia, durante el gobierno actual. En el Cuadro 2 se destaca que la cantidad de personas que, en diciembre de 2001, consideraban que la delincuencia seguía igual ha aumentado. Es probable que la opinión pública haya variado su valoración a causa de la campaña publicitaria de la policía del año 2001. Esta campaña proyecta la imagen de una mejoría sustancial en el combate a la delincuencia —sobre todo en relación a los secuestros— y de una institución transformada por el proceso interno de depuración.

### 5.3. El fortalecimiento institucional y la participación de la población

En El Salvador de la posguerra nació una institucionalidad fundamental para la vigencia de los derechos humanos. Asomó pequeña y débil, pero, a estas alturas, el tema forma parte de la agenda pendiente. En la medida que se afirmen los mecanismos y los procedimientos institucionales para solucionar los problemas y conflictos locales, municipales y nacionales, se estará promoviendo y asegurando la participación social; además, se estará evitando la tentación de utilizar vías peligrosas para buscar una salida. La administración pública será, entonces, sensible y comprometida, comprometida con el establecimiento de condiciones que permitan la existencia de una sociedad pluralista y participativa. El imperio de la ley estará garantizado. A los problemas legales no se les dará una solución política, ni se escamotearán las necesidades básicas de la población.

El trayecto que todavía falta por recorrer para alcanzar esta meta es aún muy largo, tal como lo demuestran los niveles de confianza de la población en las instituciones. En el ámbito político, los partidos están muy mal: sólo el 23 por ciento de la población manifiesta mucha (4.3) y alguna (18.7) confianza hacia ellos, frente a un 77 por ciento que dice tener poca (38.9) y ninguna (38.1). Los últimos lugares los ocupan la Asamblea Legislativa —el 22.2 por ciento dice tener mucha (3.7) y poca (18.5) confianza en ella, mientras que el 77.8 por ciento manifiesta que confía poco (41.7) y nada (36.1)—, el Órgano Ejecutivo —el 28.9 confía mucho (7.5) y algo (21.4) en él, mientras que el 71.1 confía poco (33.3) y nada (37.8)— y la Corte Suprema de Justicia —el 39.8 expresa mucha (15.6) y alguna (24.2) confianza, mientras que el 55.8 tiene poca (34.6) y ninguna (21.2) confianza—. El 4.5 por ciento no sabe qué responder.

Entre las organizaciones de la sociedad, el último sitio lo ocupan los sindicatos: únicamente el 5.6 por ciento confía mucho en ellos, el 11.9 por ciento sostiene que le generan alguna confianza, el 25.2 expresa que poca y el 57.3 afirma que nada. En contraste, la Iglesia católica y los medios generan bastante confianza: la primera rebasa el 62 por

ciento (50.4 mucha; 12.2 alguna) y los segundos superan el 65 por ciento (37 mucha; 28.1 alguna).

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos —pese al daño que le causó el penúltimo procurador— se sitúa por encima de las instituciones estatales con el 50 por ciento de confianza ciudadana: el 25.6 de la población se inclina por mucho; el 24.4 por algo. Eso indica que, no obstante su deterioro, la institución tiene una reserva importante de confianza ciudadana. La Policía Nacional Civil se coloca debajo: un 45 por ciento confía mucho (22.6) y algo (22.4). Similares resultados aparecen en un sondeo de opinión, realizado en octubre del 2001, por la empresa CID-Gallup<sup>34</sup>.

Es lógico, por lo tanto, que exista preocupación. Los partidos políticos no han demostrado ser portadores de propuestas consistentes y libres de contradicciones a favor del bien común, lo cual es más preocupante cuando son “el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”<sup>35</sup>. Los dos partidos más grandes, los mismos que hace diez años firmaron los acuerdos de paz, no han demostrado ser capaces de proponer políticas que mejoren la vida de la gente. No hay que olvidar que la imagen que la Asamblea Legislativa proyecta es la de un sitio de componendas y arreglos coyunturales.

La institucionalidad encargada de impartir justicia —dentro de la cual tienen un papel fundamental tanto la Fiscalía como la Procuraduría General de la República— debe, asimismo, superar la incapacidad y la corrupción, de manera que procedan a la correcta investigación del delito y a la aplicación igualitaria de la ley. Pero para eso se requiere, en definitiva, que el sistema político cambie de manera radical. Sólo de esta manera se propiciará la participación ciudadana en la transformación positiva de dichas instituciones. Se debe actuar en esta dirección y no en sentido contrario, tal como sucede en la actualidad. De momento, esto es así porque la consolidación del proyecto económico requiere de una institucionalidad manipulable, a favor de sus mayores beneficiarios. Aun sabiendo que la exclusión económica y social puede generar protestas de los sectores que la su-

fren, tal como ha ocurrido en otros países de la región, se preparan para enfrentarlas.

La participación social está amenazada por un peligroso círculo vicioso. La gente se encuentra cada vez más excluida de los beneficios del crecimiento económico y víctima de la violencia, la inseguridad, lo cual le genera temor, desconfianza y frustración. Esto, lógicamente, conduce a la apatía y a la búsqueda de soluciones individuales, prescindiendo de las instituciones. La verdadera participación de la gente no comienza ni termina con la existencia de partidos. La ausencia de instituciones estatales que cumplan su misión de servicio y la existencia de organizaciones políticas de cualquier signo, poco o nada confiables, sumadas a la proliferación de las llamadas “organizaciones no gubernamentales”, que en muchos casos no sintonizan con el sentir y actuar de la gente, son factores que terminan convirtiendo en espejismo lo que un día fue esperanza.

Nunca se llega al pleno disfrute de los derechos y las libertades. Estos son ideales a construir, pero, al mismo tiempo, el mínimo establecido en la Constitución, en el derecho internacional de los derechos humanos y en la legislación secundaria especial. Respetadas y cumplidas esas normas de convivencia pacífica y democrática, se transita hacia un espacio superior de desarrollo individual, familiar, comunitario y social. Para eso se requiere de una institucionalidad fortalecida, a través de la participación ciudadana.

## 6. Las responsabilidades compartidas

El proceso salvadoreño, iniciado en Ginebra, en 1990, debía haber sido sostenible. Esta sostenibilidad sólo puede ser garantizada si se hacen ajustes que permitan superar la desigual distribución del ingreso, a partir de reglas claras y responsabilidades conjuntas. Si todavía no se han producido los cambios sociales y económicos y si tampoco se ha detenido el deterioro del medio ambiente, el conflicto continúa, aunque no se expresa de manera violenta. La situación se agrava cuando las instituciones no actúan en función del bien común y la población no participa para corregir esta desviación.

34. Beatrice Alamanni de Carrillo, *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Julio-Diciembre de 200*, San Salvador, enero del 2002, pp. 51 y 52.

35. Artículo 85 de la Constitución.

Desde las entidades estatales se profundiza, de forma errónea, la tendencia a ejercer el poder de manera autoritaria. La institucionalidad creada y recreada por los acuerdos de paz para proteger, está siendo desnaturalizada. Primero controla, manipula o neutraliza; luego, si no es suficiente, reprime. Entre la gente, este estado de cosas configura formas de violencia, que se concretan en la vida diaria, en la casa, contra la pareja o toda la familia, y fuera de ella, en el vecindario, el trabajo y en el tráfico vehicular. En lo cotidiano se consolidan —como formas para encarar dificultades y resolver problemas— los maltratos, los gritos, las agresiones y las actitudes negativas. De la guerra cruenta se ha pasado a la paz violenta; a la paz sin paz, sin tranquilidad, sin sosiego y sin seguridad.

Es, pues, necesario y urgente reflexionar sobre las responsabilidades que deben asumir los principales actores sociales, para garantizar la gobernabilidad, el crecimiento económico, la mejora en la calidad de vida de la población y la realización democrática, basada en el cumplimiento de las leyes, en un adecuado funcionamiento institucional y en el aumento de la contraloría social. Los acuerdos que pusieron fin a la guerra nos dejaron grandes lecciones, que no debemos desperdiciar. Entre ellas no se debe olvidar que es posible superar un conflicto mediante la negociación, pero tampoco se debe olvidar que sólo se negocia entre poderes. Es cierto que, hoy por hoy, la mayoría no tiene poder alguno para entrar en una negociación exitosa, pero este desequilibrio puede y debe ser revertido. Para ello, es indispensable que la población, a través de la participación organizada, acumule poder como contrapeso indispensable para superar el desequilibrio actual.

Si realmente se quiere asegurar lo que se ha logrado hasta la fecha, se debe comenzar por adoptar decisiones pragmáticas de bajo costo. Se requiere de un liderazgo visionario —tanto gubernamental como ciudadano—, capaz de entender y poner en marcha cómo construir primero los mínimos para continuar avanzando hacia el máximo. Se trata de una apuesta por la sostenibilidad, mediante la adopción de responsabilidades compartidas, en la edificación, gradual y sin engaños, de un nuevo país. El Salvador deseable y posible sólo se



alcanzará a través de equilibrios parciales, que no pierdan de vista la dignidad de las personas, ni el futuro de la sociedad. Los beneficios se consiguen entre todas y todos, pero los costos los pagan más unos que otros. En este momento, lo que se debe evitar son las polaridades extremas, el sojuzgamiento autoritario y el irrespeto de los derechos humanos.

De los acuerdos de paz se desprende otra gran lección: la tolerancia y la renuncia a la violencia facilitan la solución de los conflictos. Pero también de lo ocurrido en estos diez años recién pasados quedan claras dos enseñanzas más: la tentación por la mentira y la trampa, y lo fácil que es caer en ella. De ahí que sea tan importante la honesta rendición de cuentas y la capacidad para asumir los errores frente a las distintas formas de auditoría social.

Además, es preciso comenzar a desarrollar esas “buenas costumbres”, si se busca protagonismo en la era de la globalización. Para ingresar a ella, no basta con la aceptación retórica de normas internacionales, en temas sustantivos —el laboral y el ambiental, por ejemplo—, si estos son considerados, en la práctica, como un “mal necesario”. Los cumplimientos formales, a mediano y largo plazo, están condenados al fracaso. La apertura significa aceptación de las normas de la comunidad de naciones, la cual se refleja en calidad, precios, respeto a normas laborales y a códigos internacionales de responsabilidad social.

Todo esto tiene que ver con una nueva visión. Se trata de formar personas con hábitos distintos a los del engaño y la trampa; de que se extiendan y

consoliden maneras diferentes de actuar y relacionarse entre los usuarios de las instituciones democráticas y los operarios de las mismas, para dinamizar las estructuras estatales y lograr que la población las utilice con provecho. Se trata, en fin, de fomentar y consolidar la ciudadanía. Las experiencias positivas sirven de estímulo para avanzar en los campos de la justicia, el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, y contribuyen a crear confianza y credibilidad en las instituciones y en los demás.

Hace doce años, en Ginebra, las cosas parecían claras: se debía abandonar la guerra y hacer todos los esfuerzos posibles para alcanzar la consolidación de la paz. Pero, desde nuestra perspectiva, esto no se podía lograr de forma automática. Se necesitaban dar, al menos, cuatro pasos fundamentales en el orden siguiente: cese del fuego, como requisito indispensable para avanzar hasta alcanzar el fin último; creación y recreación de las instituciones necesarias para garantizar una administración pública que facilite el acceso a la justicia y la seguridad, mediante el respeto de la legalidad vigente; cambios radicales en la actividad política, por el surgimiento de nuevos actores y la alternancia en el ejercicio del poder, tanto local como nacional; establecimiento de condiciones para la reducción de la pobreza y la exclusión social, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. En su conjunto, este proceso permitiría hablar de una sociedad unida o "reunificada" —si es que se asume que alguna vez estuvo unida—.

El primer paso fue dado con la ayuda de la comunidad internacional y la disposición de las partes beligerantes, en un momento en el cual ninguna de las dos contaba con sus respectivos apoyos externos. El segundo se comenzó a dar, pero mal. Fue entonces cuando se produjo el quiebre y comenzaron a surgir los problemas que impidieron continuar avanzando. Son los mismos problemas que, en la actualidad, cuestionan la buena marcha de todo el proceso. Para la construcción de esas sólidas bases institucionales hizo falta la participación del protagonista principal: el pueblo salvadoreño. Rápidamente, éste comenzó a desconfiar y a distanciarse, al observar lo que ocurría: políticos nuevos y viejos sin oferta atractiva y enfrentados como siempre, violencia e impunidad, y condicio-

nes económicas y sociales siempre difíciles. El tercer paso no puede darse por la ausencia de un movimiento social organizado, coherente y dispuesto a luchar, en el marco de las actuales reglas del juego, para mejorar sus condiciones de vida; por una población distante, angustiada, insegura y atemorizada y por un liderazgo político desacreditado y ocupado por los principales protagonistas de la guerra. Alrededor de ellos giran —juntos o separados— los mismos "extras" de siempre u otros nuevos, pero casi todos recurren a la trampa, al engaño, a la negociación bajo la mesa, a la demagogia barata o a cualquier otro artificio con tal de alcanzar sus intereses particulares. El cuarto paso está todavía lejano, puesto que el poder económico es cada vez menos *de facto*, visionario para sí, pero corto de vista para el bien común.

Es así como, sólo con mucha dificultad, se puede hablar de una paz en proceso de consolidación. En todo caso, sería más apropiado hablar de una paz inconsistente, acechada por los graves peligros de la violencia y la inseguridad, de la injusticia económica y social, del deterioro ambiental y de una institucionalidad nada confiable, puesto que cada vez más se inclina hacia el autoritarismo y no muestra voluntad para atacar la impunidad. En los últimos diez años, esta clase de juicios no han sido bien vistos por un medio saturado de opiniones calculadas para evitar ser tildado de desestabilizar el "proceso de paz". Es así como se han acabado tolerando demasiadas hipocresías cómodas para individuos y grupos, pero dañinas para la generalidad y para el proceso mismo.

Terminemos con la siguiente advertencia de Ignacio Ellacuría, quien escribió que todavía "no se ha llegado al estadio histórico en el que la libertad de unos pocos no esté fundada en la negación de la libertad de muchos. La razón última está en que la libertad de todos para todo no se logra por la vía de la liberalización, sino por la vía de la liberación. La liberalización es la vía de los pocos fuertes, que están más preparados para aprovecharse de la supuesta igualdad de oportunidades. La liberación es el camino de las mayorías, que sólo accederán a la verdadera libertad cuando se liberen de un mundo de opresiones y cuando se den las condiciones reales para que todos puedan ejercer su libertad"<sup>36</sup>.

36. Ignacio Ellacuría, *op. cit.*, p. 442.