

## Acuerdos de paz: ¿cómo están las cosas?

El 1 de abril de 1994, Enrique ter Horst inició su trabajo como representante especial del Secretario General y jefe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). Tras sustituir al ex canciller colombiano Augusto Ramírez Ocampo, Ter Horst —venezolano de nacimiento y diplomático de profesión— se mantuvo en él hasta su disolución, el 30 de abril de 1995. A partir de entonces dirigió la nueva Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) hasta el 30 de septiembre, cuando fue relevado por el peruano Ricardo Vigil.

Tanto la salida de Ter Horst como la prórroga del plazo para cumplir con algunos compromisos de los acuerdos de paz, resultan ser buenos pretextos para reflexionar sobre lo logrado y sobre cuánto falta por andar en el difícil camino iniciado el 4 de abril de 1990, cuando se firmó el documento de Ginebra, en el cual se establecieron los cuatro objetivos básicos del proceso salvadoreño de transición: terminar la guerra por la vía política, democratizar el país, garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y reunificar la sociedad. Estas cuatro metas —ambiciosas, sin lugar a dudas— no deben quedar olvidadas en los archivos, pues continúan siendo una de las mejores medidas para evaluar el grado de éxito de esta experiencia.

Desde esta perspectiva revisaremos en qué estado se encuentra el cumplimiento de los acuerdos. Para llevar a cabo esta tarea, dos documentos resultan sumamente útiles. El primero de ellos —"Estado de cumplimiento del programa de

trabajo para finalizar la ejecución de los acuerdos de paz al 30 de septiembre de 1995"— fue elaborado antes de que Ter Horst abandonara la misión. El segundo —"Evaluación sobre el sector seguridad pública al 28 de septiembre de 1995"— fue pedido por el presidente de la república a MINUSAL.

El primer documento, en el segundo apartado, dedicado a la transferencia de tierra, afirma que de ocho puntos que debían ser verificados por MINUSAL, sólo cinco han sido cumplidos. Prescindiendo de si estos compromisos fueron realmente cumplidos, aún está pendiente pagar a 196 propietarios —"el sistema de pagos contra escrituración no ha comenzado a operar, sin que exista justificación válida para ello"—; asimismo no se ha cumplido con el mecanismo que preveía "establecer la promesa de venta y la cuenta restringida a todas aquellas propiedades con problemas jurídicos que, según el parecer del Grupo Conjunto de Tierras, se les debe aplicar el decreto 290". Según MINUSAL, la promesa de venta se acordó "para asegurar la negociación de los inmuebles y facilitar la transferencia en los casos de las propiedades que presenten problemas jurídicos", mediante la cuenta restringida "a favor del vendedor, en un banco del sistema financiero". Esto no se ha llevado a cabo ni se ofrece justificación alguna.

El tercer punto pendiente establecía "agilizar las escrituraciones proyectando terminarlas en el mes de agosto de 1995". De esto se responsabilizó al presidente del Instituto Libertad y Progreso.

Pero el 30 de septiembre, MINUSAL constata que éste aún no había cumplido con su obligación. Según la misión, en “septiembre se escrituraron 222 propiedades adicionales, beneficiando a 660 tenedores y ex combatientes del FMLN y a 518 ex miembros de la Fuerza Armada. Con este resultado se supera la crisis registrada en agosto, en el PTT (Programa de Transferencia de Tierras), al haber aumentado en un 58 por ciento el número de beneficiarios respecto a ese período”. Según la misión, en agosto, el programa de transferencia de tierras registró “una drástica disminución. Se escrituraron 61 propiedades, con las que se atendieron tan sólo 660 beneficiarios. La gravedad de la situación se aprecia al comparar estas cifras con las de los meses anteriores: en mayo el número de beneficiarios atendidos fue de 1,297, en junio de 1,707 y en julio 1,683”.

Ninguno de los tres puntos que componen el compromiso sobre los asentamientos humanos, recalendarizado en mayo, se ha cumplido. Aparentemente, la definición del “régimen especial para la transferencia de los asentamientos rurales” está “casi” hecha. MINUSAL informó que el régimen fue firmado el 8 de agosto, quedando sólo dos temas pendientes. A nuestro juicio muy importantes y bastante complejos: la “resolución jurídica de los beneficiarios de la infraestructura productiva” y “la delimitación específica de las áreas que el gobierno deberá adquirir y transferir a los beneficiarios”. El 30 de septiembre, los equipos todavía no habían finalizado su trabajo en el terreno y solamente “se ha iniciado la fase de definición de los dos aspectos pendientes del régimen especial, así como la preparación del plan programático operativo, que deberá estar listo antes del 15 de octubre”.

Mientras no se defina completamente este “régimen especial”, es imposible iniciar el cumplimiento de otro de los puntos incluidos en este rubro: la transferencia de “todos los predios e inmuebles comprendidos en los asentamientos humanos rurales”, incluidos en dicho régimen. Por último, también se acordó entregar 12 mil colones a 621 beneficiarios del programa urbano, estableciendo como fecha límite el 31 de julio. Dos meses después, aún estaba pendiente su

finalización, pues sólo se habían entregado los certificados a la primera parte de los beneficiarios (242 de 537), quienes primero deben concluir los trámites jurídicos antes de recibir el beneficio monetario. Según MINUSAL, todavía se están procesando “las listas de posibles beneficiarios para completar el universo pendiente”.

Doce puntos constituyen el apartado de la reinserción. De ellos, sólo cuatro se dan por concluidos; siete estaban “en proceso de cumplimiento” y uno se hallaba pendiente. Se trata del compromiso que preveía iniciar el programa de vivienda permanente el 31 de mayo “a más tardar”. Al vencer el plazo, MINUSAL informó que el proyecto enfrentaba tales problemas que, “difícilmente” podría iniciarse antes del mes de octubre. Al finalizar este último mes, la misión informó que el programa seguía “presentando retrasos y la construcción de las viviendas difícilmente se iniciaría este año”. En el informe del 30 de septiembre, el programa aún estaba paralizado porque el “inicio de la construcción depende de la aprobación del plan piloto por parte del KFW (gobierno de Alemania) que financiará el proyecto”. Hay que tener en cuenta que se está hablando de la construcción de 1,500 unidades habitacionales para desmovilizados de la Fuerza Armada. Asimismo, hay que considerar cómo este sector reclama el cumplimiento de las promesas que le han hecho y no le cumplen.

Sobre esta materia, en proceso de cumplimiento se encuentran la entrega del “primer crédito agropecuario al resto de ex combatientes y tenedores que lo solicitaron”, otorgar un segundo crédito “a los ex combatientes que hayan pagado lo que les corresponde” y completar tanto los programas de asistencia técnica para microempresa y el de becas, como el “Plan 600” —por medio del Fondo Social para la Vivienda— y el de vivienda progresiva impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, se encuentra en proceso de cumplimiento la finalización de “la construcción de las unidades habitacionales del programa de vivienda permanente” de FUNDASAL, “de acuerdo a los cupos definidos”.

Por lo que toca al fondo de protección para

lisiados y discapacitados, cuyo cumplimiento también fue recalendarizado, el dictamen de la Comisión técnica evaluadora para definir el monto que debe ser entregado a cada beneficiario del Decreto 416 se encuentra “en avanzado proceso de cumplimiento”. Tal como se determinó, se definirá “el monto de las pensiones que recibirá el resto de beneficiarios del Fondo una vez sea estudiado y depurado su universo”, el cual está conformado por los familiares de combatientes fallecidos, tanto por sus padres —comprendidos en la tercera edad— como por sus hijos. A finales de junio, el FMLN criticó que el monto de la pensión hubiese sido definido sin contar con la representación de los beneficiarios. Sin embargo, desde el 31 de agosto, MINUSAL sostiene que este compromiso ya se cumplió.

Otro de los temas incluido en la recalendarización del 3 de mayo es el de las reformas legislativas. Aquí hay mucha tela que cortar. De catorce compromisos establecidos, sólo uno ha sido cumplido. Del resto, ni siquiera haciendo un exceso de buena fe, diplomacia o ingenuidad es posible decir que está “en proceso de cumplimiento”. En realidad, no sólo se encuentran “pendientes”, sino que aún falta mucho para poder cumplir.

El Código de Justicia Militar y la Ordenanza del Ejército deben ser modificados para armonizarlos con las reformas derivadas de los acuerdos de paz y las recomendaciones de la Comisión de la verdad. MINUSAL sostiene que la “Fuerza Armada, en el marco del plan Arce 2000, decidió hacer una revisión integral de la legislación penal militar. En este sentido está preparando anteproyecto de dos nuevas leyes: código penal militar y código procesal militar. El primero ha sido finalizado y está en poder del Viceministro de Defensa”. Por ahora, es imposible valorar el contenido de estas leyes, dado el hermetismo con el que se han reformulado.

La obsoleta Ley de Policía de 1886 continúa vigente, aunque circula un proyecto de Ley Especial de Contravenciones de Seguridad Pública, cuyo contenido no se ajusta a las recomendaciones de la Comisión de la verdad. Al respecto, MINUSAL se limita a señalar que el “Ministerio de Justicia ha elaborado un proyecto que deroga la

Ley de Policía de 1886 y otro supletorio para regular las contravenciones administrativas”. El anteproyecto de Ley Procesal Constitucional, elaborado por el Ministerio de Justicia, sólo integra algunas de las disposiciones relativas al *habeas corpus*, amparo e inconstitucionalidad, pues no otorga competencia a los jueces de primera instancia en materia de exhibición personal, tal como lo recomienda la Comisión de la verdad. Según el informe de MINUSAL del 31 de agosto, el anteproyecto en cuestión debiera adecuarse a lo establecido en materia de *habeas corpus* y amparo a lo establecido por la reforma constitucional en proceso de ratificación. El informe del 30 de septiembre, MINUSAL se limita a observar que “las respectivas reformas están incorporadas en el anteproyecto de Ley de Procedimientos Constitucionales. Se está a la espera de la ratificación de las reformas constitucionales, que afectarían la estructura del *habeas corpus*. La Corte someterá a consulta pública este proyecto de ley próximamente”.

Las reformas a los códigos Penal y Procesal Penal fueron planteadas por la Comisión de la verdad hace más de dos años y medio como algo necesario para tipificar penalmente las violaciones de los derechos humanos y garantizar el debido proceso; sin embargo, los proyectos de ambos códigos aún están en proceso de estudio. Según MINUSAL, existe “mayor avance” en el Código Procesal Penal, siendo “posible su aprobación por la asamblea legislativa antes del 31 de octubre de 1995”. Al final, los cálculos de la misión fallaron o sus informantes no conocían el estado exacto de la cuestión. Otro tanto ocurre con la Ley Penitenciaria, la Ley de Procedimientos Constitucionales, la cual afecta el recurso de amparo, y la Ley de la Carrera Judicial, para la cual se creó una comisión especial en octubre de 1992, que ni siquiera se preocupó por empezar a trabajar.

Las reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura tampoco están listas, pues antes es necesario ratificar las reformas constitucionales, ya aprobadas por la legislatura anterior. Asimismo, están pendientes las reformas a la Ley Orgánica Judicial, orientadas a desconcentrar el poder de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto,

MINUSAL señala la existencia de "una propuesta para la elaboración de una Ley del Sistema Judicial, que integre las leyes de la Carrera Judicial, del Consejo Nacional de la Judicatura y la Ley Orgánica Judicial".

Algunas de las recomendaciones del Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Ilegales Armados con Motivación Política no se ha impulsado, en concreto lo referente a la ley premial para aquellos testigos que aporten datos valiosos que ayuden al desmantelamiento del crimen organizado ni se ha avanzado en la creación de una jurisdicción especial para estos casos. Finalmente, al no haberse aprobado el nuevo Código Penal, siguen sin incluirse en la legislación "las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, que tipifican tales delitos y establecen la imprescriptibilidad de la acción penal y de la pena".

Se acordó que para el 15 de mayo se habrían incorporado a los cursos para el nivel ejecutivo y superior de la Academia Nacional de Seguridad Pública aquellos oficiales procedentes de la antigua Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico así como de la ex Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, según la resolución de la comisión evaluadora del 3 de noviembre de 1994. El 30 de junio, el FMLN denunció que el compromiso había sido ejecutado "con graves irregularidades aún no plenamente corregidas", pues aún permanecían cinco elementos en el nivel ejecutivo y, además, incorporaron a dos más injustificadamente.

MINUSAL, en cambio, el 30 de septiembre, declara que el compromiso ha sido "cumplido con reserva", pues los cinco miembros de la antigua Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico no recibieron los cursos correspondientes. El gobierno respondió que dos de ellos estaban "asignados a casos especiales", uno había sido indemnizado, otro tramitaba su indemnización y el último ocupaba un puesto administrativo. Ante esto cabe preguntarse si los dos elementos asignados a casos especiales tienen la misma solvencia moral que "Zaldaña", el ex miembro de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, acusado del asesinato de Fran-

cisco Velis.

En la recalendarización se acordó resolver los 116 casos pendientes el 31 de marzo de faltas de disciplina graves y muy graves, en los cuales estaban implicados miembros de la policía Nacional Civil. El plazo establecido para investigar las faltas y sancionar a los responsables vencía el 6 de mayo. A finales del mes de mayo, MINUSAL informó que sólo estaban pendientes 15 casos, pero no había verificado aún las resoluciones del tribunal disciplinario. El 31 de agosto, MINUSAL declaró que el compromiso se había cumplido "con reserva", pues había que esperar el resultado de las apelaciones presentadas por los implicados. El 30 de septiembre, la misión continuaba esperando el resultado de las apelaciones pendientes.

En el ámbito de la seguridad pública, se acordó también ajustar la selección de la tercera convocatoria y promoción de la Academia Nacional de Seguridad Pública para el nivel ejecutivo y superior a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, a los acordado el 19 de mayo de 1994 y a la Ley de la Carrera Policial. El 31 de agosto, MINUSAL anunció que el cumplimiento de este acuerdo aún estaba pendiente, puesto que la Ley de la Carrera Policial aún no se había aprobado y faltaba la decisión del gobierno sobre cuatro miembros de la Policía Nacional Civil que habían renunciado para ingresar en la Academia Nacional de Seguridad Pública y un capitán de la Fuerza Armada que había ingresado irregularmente al curso de nivel superior.

A finales de septiembre, según MINUSAL, todavía no se había cumplido con el acuerdo para incorporar a los cursos ordinarios del nivel básico de la Academia Nacional de Seguridad a los miembros de la División de Investigación Criminal y de la División Antinarco tráfico de la Policía Nacional Civil que provienen de las antiguas Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico y Comisión de Investigación de Hechos Delictivos. Desde hace mucho tiempo, la misión de Naciones Unidas había recomendado que el ingreso se hiciera de manera gradual. Pero el gobierno, según el informe de MINUSAL del 30 de septiembre,



remitió una lista incompleta, comprometiéndose a que para el 31 de diciembre todos los demás habrían ingresado ya a dichos cursos.

Pero esto no es todo lo que Naciones Unidas tiene que decir sobre la seguridad pública. Antes de abandonar su cargo, Ter Horst elaboró un informe especial sobre la materia, pedido por el presidente Calderón. Según este informe, filtrado a la prensa, la Policía Nacional Civil “enfrenta una serie de dificultades que retardan su consolidación institucional en relación con el proyecto original”. Entre los factores que generaron esa situación destacan,



por un lado, “la necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en un lapso relativamente breve, que operó en detrimento de un adecuado proceso selectivo de sus miembros”; por otro lado, “el requerimiento de enfrentar una excepcional situación de criminalidad... colocó en un segundo plano las acciones de fortalecimiento y consolidación de la nueva institución, que ha crecido de manera acelerada”. Por ello, “se hace necesario efectuar correctivos, algunos de ellos de fondo, que transformen a la Policía Nacional Civil en un eficaz instrumento de seguridad pública y que eviten corra el riesgo de perder su condición de institución de servicio a la comunidad, convirtiéndose en una nueva estructura de poder, cerrada y con crecientes rasgos de autoritarismo”.

Los señalamientos más graves de MINUSAL, los cuales no aparecen recogidos en sus informes mensuales, son los siguientes: falta de estrategia, descoordinación entre la función policial y la administración de justicia, ausencia de una definición clara de la participación de la Fuerza Armada y los gobiernos municipales en la seguridad pública, capacitación insuficiente, especialmente en lo que corresponde a la organización y planificación policial, desarrollo incompleto de los programas de actualización permanente, ausencia de un sistema evaluativo que permita la depuración de policías, funcionamiento inadecuado del sistema disciplinario interno, existencia de unidades al margen de la estructura orgánica legal

de la Policía Nacional Civil al mando del Ministerio de Seguridad Pública, interferencias indebidas de los mandos superiores de la Policía Nacional Civil en investigaciones concretas que implican a miembros de la institución, debilitamiento del Departamento de Investigación del Crimen Organizado, operativos del Departamento Antinarcóticos sin coordinación con la jefaturas departamentales, agentes implicados en violaciones de los derechos humanos, alteración de la cadena de mando regular de la institución policial por intervención de funcionarios políticos.

La lista de irregularidades se alarga con la incoherencia entre la práctica de la Policía Nacional Civil y lo establecido en los acuerdos de paz, el cumplimiento de los compromisos establecidos en el programa diseñado para finalizar la ejecución de los acuerdos de paz y la gestión de la asistencia técnica internacional. Idéntica longitud tienen las recomendaciones de la misión. Por eso se habla de la necesidad de una verificación nacional que complemente la de la misión de Naciones Unidas. En este sentido, importa recoger la primera de esta serie de recomendaciones que propone crear un consejo de seguridad pública para “diseñar y evaluar el cumplimiento de un plan trienal que contemple políticas a corto, mediano y largo plazo en esta materia”.

La reacción pública de las autoridades responsables de la seguridad pública fue defensiva.

Rolando García, subdirector de operaciones de la policía, exigió a MINUSAL mayor explicación sobre las supuestas irregularidades y aseguró que en la institución no existe ningún grupo irregular. "Hay algunas afirmaciones que creo que no son del todo ciertas... Todas las investigaciones y capturas son realizadas por las unidades oficiales autorizadas por la Policía Nacional Civil, por lo que los informes de MINUSAL son errados... MINUSAL no tiene la potestad de ordenar a las autoridades internas de un país que realicen determinada recomendación en un plazo determinado". Al final, el subdirector aceptó que se harían aquellas correcciones que considerasen pertinentes.

Las declaraciones del presidente de la república fueron más mesuradas. Para éste, las recomendaciones están orientadas a mejorar el funcionamiento de la policía; pero negó la existencia de irregularidades que deslegitimen el carácter civil del nuevo cuerpo de seguridad. Aunque negó que el informe fuese vinculante u obligatorio, prometió asumir aquellas recomendaciones que considerase convenientes.

Víctor Valle, el nuevo inspector general de la Policía Nacional, se estrenó en el cargo declarando que el informe era inconsistente y precipitado. Siguiendo una larga tradición gubernamental, prometió investigar y comprobar las denuncias, es

decir, no aceptar las recomendaciones. "No tomo el informe de MINUSAL como el trabajo que tengo que hacer, sólo lo veo como un elemento de juicio a considerar... sólo se puede tomar como una fuente de ideas para futuros trabajos; no todo lo que está ahí nos va a poner a correr", explicó Valle.

El director de la Policía Nacional Civil, Rodrigo Avila, fue más constructivo. Primero manifestó su desacuerdo con el informe e incluso cierto rechazo por provenir de extranjeros; pero después reconoció la existencia de faltas y errores, mientras se iniciaba un proceso callado de depuración interna.

Así están las cosas en nuestro país, después de tanto esfuerzo y sacrificio. Se presentan como logros situaciones que ni siquiera han sido bien formuladas sobre el papel. El futuro de una de las instituciones más importantes, derivada de los acuerdos de paz, que tantas vidas costó al pueblo salvadoreño, es muy incierto. La realidad se impone, la deuda de los acuerdos de paz es aún grande y a medida que pasa el tiempo va siendo más difícil saldarlas. Ciertamente, el 31 de octubre no podrá darse por cerrado el capítulo de los acuerdos, tal como estaba previsto en la última recalendarización.

**IDHUCA**