

Sobre bombas de tiempo y cómo desactivarlas

Durante el mes de octubre muchos se preguntaron sobre el futuro de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), que desde su instalación, el 26 de julio de 1991, debió encargarse de constatar el cumplimiento de los acuerdos de paz. La interrogante fue adquiriendo mayor vigencia en la medida que se acercaba el final de su mandato, fijado para el 30 de noviembre, según la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada en mayo de 1994. Alrededor de esta cuestión y en la medida que se acercaba esa fecha, comenzaron a surgir algunas posturas. Entre las primeras voces que se escucharon, se encontraba la del FMLN. En efecto, el 14 de septiembre, aparecieron declaraciones de uno de sus máximos dirigentes expresando que si la misión se retiraba en noviembre, “estallaría una bomba de tiempo”. “Nosotros”, dijo Leonel González, “creemos que el problema para Naciones Unidas es dejar bombas de tiempo, ya que los desmovilizados de la Fuerza Armada y del FMLN en su mayoría quedan sin posibilidades de reinserción; a los campesinos se les deja sin posibilidades de tierra”.

Posteriormente se escuchó la opinión del presidente de la república, para quien la extensión del mandato “por un tiempo prudencial” debía interpretarse como “una garantía para la comunidad internacional y el pueblo salvadoreño, mientras se cumplen los acuerdos de paz aún pendientes”. Sin embargo, como en otras oportunidades, desde su mismo gabinete gubernamental —en abierta contradic-

ción con las palabras del mandatario— se oyeron afirmaciones como las del general Carlos Humberto Corado. Según el Ministro de la Defensa, la medida no se justifica, pues ONUSAL cumplió “ya con lo establecido en los acuerdos de paz”. En ese contexto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas también expresó su opinión. Para éste, el proceso de pacificación habría avanzado desde que Calderón Sol asumió la presidencia de la república, pero persisten ciertas preocupaciones graves relacionadas con la transferencia de las tierras, la reinserción de los ex combatientes y la desmovilización de la Policía Nacional. El Consejo, además, exigió el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la Comisión de la verdad hace más de un año y medio.

Dejemos de lado las afirmaciones del general Corado, quien parece ser una de las pocas personas que considera cumplidos todos los compromisos establecidos en los acuerdos de paz, y fijémosnos en las afirmaciones del presidente de la república y de los voceros del FMLN. Sin duda, las cosas no marchan sobre ruedas y eso evidencia la necesidad de prolongar un poco más la permanencia de ONUSAL. A los señalamientos puntuales que preocupan al Secretario General de Naciones Unidas y a su Consejo de Seguridad, cabe agregar algunas de las conclusiones del último informe presentado por la división de derechos humanos de la misión.

Para esta instancia, el aumento de la violencia común, la participación de miembros de los cuerpos de seguridad en actos delictivos y la impuni-

dad, basada en la ineficacia del sistema judicial, son "obstáculos importantes para la realización efectiva de los derechos humanos en El Salvador". En muchas de las denuncias que admitió la división durante los meses comprendidos entre marzo y junio de este año, había indicios de motivación política y parece que aún existen grupos que recurren a la violencia con ese propósito, lo cual perjudica el proceso de paz. A lo anterior se agrega la participación de algunos efectivos militares de alta en tales hechos delictivos.

En el caso que ONUSAL terminase su labor el 30 de noviembre, cosa que parece no sucederá, cabría echar una ojeada a las cuestiones fundamentales que en nuestro país se necesitan para garantizar la irreversibilidad del actual proceso. Desde nuestra perspectiva, las insuficiencias en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz son muchas y encuentran su explicación última en la falta de participación de la población y en el ejercicio de la política desde las dirigencias partidarias y cúpulas, interesadas en ser las protagonistas de la historia, recogiendo para sí los beneficios que ello pueda dejarles. Así, pues, las soluciones verdaderas a los grandes problemas nacionales continúan postergadas y no podrán encontrarse aun con la presencia permanente de cualquier tipo de observación internacional.

Pese a que para algunos no han sido muchos, no debemos descartar ciertos aportes hechos por la misión internacional, desde julio de 1991 hasta la fecha. Sin embargo, la experiencia nos indica que solamente si los salvadoreños y las salvadoreñas participan de forma consciente y directa en la construcción de un nuevo país, podremos estar seguros que caminamos por el rumbo correcto. En ese sentido, son muchas las propuestas que se han hecho o se pueden hacer para superar problemas tan urgentes como la inseguridad, la existencia de los "escuadrones de la muerte", la transferencia de tierras, la reinserción de los ex combatientes, la problemática de los lisiados, las deficiencias en la administración de justicia, etc. Pero cualquier iniciativa que se impulse, para que efectivamente sea positiva, requiere que vaya acompañada de esa necesaria participación de las personas interesadas en que realmente sean una realidad. Por eso, con o

sin ONUSAL en el país, en primera instancia, debemos considerar la forma cómo podemos lograr que dicha intervención beneficie a toda la nación. A continuación, detallamos algunas de las recomendaciones que —desde nuestra labor y experiencia— consideramos fundamentales para tal fin.

En primer lugar, deben priorizarse los mecanismos institucionales, cuyo funcionamiento resulta vital para la generación de confianza y la superación del temor, que aún impiden que la población recurra a ellos. Una de estas instituciones es la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Entre las medidas a adoptar se encuentran la transformación de su consejo consultivo, cuya existencia debe ser normada explícitamente por la "Ley de Creación de la Procuraduría". Este consejo debiera ser concebido como una instancia de consulta obligatoria y asesoría permanente para el procurador, sobre todo cuando se trate de medidas o disposiciones que tengan trascendencia nacional. La selección de sus miembros no sólo debe responder a criterios de representatividad social o corporativa, sino también al conocimiento y desempeño de cada uno de ellos en materia de derechos humanos. En este sentido, se propone integrar dicho consejo consultivo con dos delegados de las organizaciones de derechos humanos no gubernamentales, uno de la arquidiócesis de San Salvador, dos de las facultades de derecho de las universidades, uno del gremio de abogados y uno del Organismo Judicial.

Es necesario buscar la manera para garantizar que la población empiece a confiar en los procedimientos internos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos que, por otro lado, todavía no ha encontrado el lugar que le corresponde, según su mandato. De ahí que sea conveniente especificar en su ley y en su reglamento en qué casos su personal deberá aplicar el criterio de la confidencialidad; definir claramente los criterios para recibir o conocer denuncias, lo cual implica reformar los artículos 26 y 43 de la ley y del reglamento respectivamente; crear una instancia para dar seguimiento y verificar la indemnización de las víctimas o de sus familiares, tal como lo establecen la ley y el reglamento de la institución; especificar el tipo de "facilidades" que la procuraduría brindará a la población para que sus denuncias

llenen los requisitos establecidos —entre ellas, debiera contemplarse la obligación de comprobar *in situ* e inmediatamente dichas denuncias cuando existan dudas y peligro para el denunciante o bien cuando éste no puede acudir a la procuraduría—; especificar el tipo de “medidas cautelares” que brindará el procurador, “para evitar que se consumen daños irreparables a la persona” que interponga una denuncia, que haya participado en algún hecho o participe en una investigación, según lo establecen los artículos 36 y 60 de la ley y del reglamento respectivamente; dada la centralización de funciones en la secretaría general de la procuraduría, las investigaciones y resolución de casos deben agilizarse, cumpliendo con los plazos establecidos por la ley de la institución —para ello se debería crear una instancia que reciba “las denuncias de la Procuraduría según corresponda y comunicar a los interesados lo resuelto”—; detallar la organización, el funcionamiento y las atribuciones de los departamentos mencionados en el Artículo 27 del reglamento para tener el soporte legal básico tal como se contempla en el Artículo 29; informar constantemente sobre el mandato, las facultades y el funcionamiento de la procuraduría, y promover la participación de instituciones académicas o profesionales especializadas para elaborar una estrategia más comunicativa que publicitaria.

Además de todo lo anterior, la procuraduría debe fomentar la participación de la sociedad en la protección, defensa y promoción de los derechos humanos. Para ello, es necesario desarrollar una vinculación más estrecha entre las organizaciones no gubernamentales y la procuraduría. En este sentido, resulta imprescindible crear una instancia específica que se encargue de estas relaciones, las cuales no deben ser únicamente financieras. En la actualidad, dichas relaciones están a cargo, al menos en teoría, del departamento de relaciones de la procuraduría, el cual también se ocupa de mantener los vínculos internacionales de la institución. Esta nueva instancia debiera, también, establecer comunicación e intercambiar información con las instituciones públicas y privadas relacionadas con los derechos humanos, las cuales, en la actualidad, son responsabilidad del secretario general de la procuraduría.

Un programa estratégico de inserción en la población podría permitir la formación de dirigentes

comunales quienes, a mediano plazo, podrían integrar delegaciones locales. Para desarrollar un programa como éste es indispensable la colaboración de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos así como las organizaciones filantrópicas. Esta nueva experiencia institucional podría servir como fundamento para elaborar un plan estratégico de largo plazo, cuyo objetivo sería fortalecer las delegaciones departamentales.

Finalmente, cabe plantear que el énfasis del esfuerzo educativo de la procuraduría sea la formación de promotores y la constitución de estructuras de derechos humanos, en consonancia con la ley que la creó y con el reglamento que la rige. Ahora bien, ello implicaría que la procuraduría abandone su política de organizar eventos aislados o carentes de impacto nacional. Asimismo, es indispensable la elaboración de un programa integral de formación en derechos humanos que cuente con la asesoría de instancias nacionales e internacionales, especializadas en la materia. El programa debe tomar en cuenta el aporte de las organizaciones no gubernamentales nacionales de derechos humanos en todas sus fases, desde su elaboración hasta su evaluación, pasando por su promoción y ejecución.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no existía en el país antes de la firma de los acuerdos de paz. Bien o mal, es uno de los resultados positivos producidos por tantas víctimas de la política estatal de violación sistemática y generalizada de los derechos humanos, impulsada impunemente durante décadas. Por todo esto y por el importante papel que podría desempeñar contribuyendo a superar el temor internalizado por la represión y la violencia armada en la población, nos hemos detenido en ella primero. Pero no debemos olvidar que existen otras instituciones que en el pasado, con su práctica, cerraron las vías pacíficas para la participación popular. Entre ellas se encuentran aquellas relacionadas con los procesos electorales.

Para subsanar estas deficiencias, los acuerdos de paz piden establecer una comisión especial, presidida por el Tribunal Supremo Electoral e integrada por los representantes de todos los partidos políticos inscritos legalmente, para elaborar “un proyecto general de reformas al sistema electoral”. Las partes

conviniere que esta comisión especial se instalara dos años antes de las próximas elecciones legislativas y la asamblea debería pronunciarse sobre las reformas propuestas al menos un año antes de dichas elecciones. Sin embargo, la propuesta requiere otras medidas complementarias para garantizar la democratización de las elecciones y promover la participación activa de los ciudadanos y de las ciudadanas.

Consecuentemente, consideramos necesario incorporar en el Tribunal Supremo Electoral a la representación social, para lo cual deben reformarse aquellos artículos de la Constitución y del Código Electoral referidos a la composición de dicho organismo, a la elección de sus magistrados y a los mecanismos para adoptar decisiones colegiadas; el número de integrantes del Tribunal Supremo Electoral podría ampliarse a ocho, tres de los cuales podrían provenir de ternas diferentes propuestas por los gremios de abogados, por las facultades de derecho y por las organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover la participación ciudadana. En este mismo sentido, se deben reformar los artículos de la Constitución y del Código Electoral que establecen que el presidente del Tribunal Supremo Electoral será propuesto por el partido o coalición que haya obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial para que este magistrado sea electo por los integrantes de dicho Tribunal. De esta forma, el presidente será aquel que tenga el respaldo de sus otros colegas.

Para las próximas elecciones de 1997, es necesario contar con un nuevo registro electoral que promueva la participación de los electores. En esta línea, se debe modificar la disposición del Código Electoral que señala que sólo los partidos políticos legalmente inscritos podrán supervisar la elaboración, organización, publicación y actualización de dicho registro (Artículo 19). Estas actividades de supervisión debieran ampliarse para incluir otras instancias sociales no gubernamentales interesadas en los procesos electorales y en la participación ciudadana. Para ello podría conformarse una asamblea ciudadana que, entre otras cosas, asesoraría a la Junta de Vigilancia establecida ya por la ley. Esta asamblea, reconocida legalmente, estaría integrada por delegados de las instancias mencionadas, quienes, a su vez, serían elegidos por sus bases.

El plazo para hacer del conocimiento público el padrón electoral debe ampliarse para que las correcciones que deban introducirse no se conviertan en un obstáculo para ejercer el sufragio. La experiencia de las elecciones de 1994 puede proporcionar una idea de cuán amplio deberá ser dicho plazo; en todo caso, no debiera ser menor a 45 días. Deberá hacerse un esfuerzo mayor para divulgar las modificaciones hechas por el Tribunal Supremo Electoral en el padrón con vistas a su actualización. Hasta ahora, la ley establece que la divulgación de dichas actualizaciones se limita a publicarlas "sin expresión de causa" cada tres meses, en uno de los periódicos de mayor circulación o a "remitir una copia de ello a los partidos políticos inscritos" (Artículo 35 del Código Electoral). Especial cuidado debe tenerse con la población rural que, por sus condiciones de vida, es la que menos facilidades tiene para conocer estas modificaciones y, por lo tanto, es la que resulta más perjudicada.

En relación estrecha con la propuesta anterior está facilitar el empadronamiento y la entrega del carné a la ciudadanía, en especial a aquella que reside lejos del centro municipal. Asimismo, debe promoverse el establecimiento del voto residencial en las próximas elecciones de 1997. Esto implicaría también modificar la conformación y el funcionamiento de las juntas receptoras de votos, de tal modo que éstas sean integradas preferentemente por los residentes o vecinos de aquellas zonas comprendidas en cada jurisdicción electoral. Implementar esta modalidad supondrá educar y motivar a la población residente en cada zona electoral. En todo ello, la experiencia de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la participación ciudadana puede resultar de mucho provecho.

A todo lo anterior se debe agregar la adopción de medidas institucionales que motiven y faciliten la participación de la ciudadanía. Entre ellas caben las siguientes: añadir un artículo al Código Electoral respecto a la Unidad de Capacitación del Tribunal Supremo Electoral de modo que se contemple la conformación de una instancia asesora, integrada por tres miembros especialistas en la materia que no sean funcionarios públicos. Esta unidad elaboraría y desarrollaría un plan para capacitar al personal del Tribunal Supremo Electoral directa-

mente vinculado con el sistema para procesar los datos. En realidad, esta capacitación debiera ser permanente para mantener al día al personal sobre los avances tecnológicos. Dada la importancia de esta capacitación, la cual, además, debe incluir componentes de participación ciudadana, el entrenamiento debiera comenzar al menos dos años antes de las próximas elecciones.

Para profundizar la participación de la ciudadanía en las diversas fases y responsabilidades del proceso electoral, la Unidad de Capacitación del Tribunal Supremo Electoral debiera desarrollar un programa estratégico de inserción en la población para formar promotores electorales, quienes podrán desempeñar tareas de motivación y fiscalización ciudadana a nivel local o comunal. Por su propia naturaleza, la participación en este programa debiera estar abierta a toda la población sin ninguna limitación. Esto haría posible la participación ciudadana en las juntas electorales departamentales y municipales, en las cuales debiera haber uno o dos ciudadanos independientes. Estas reformas implican introducir modificaciones en el Código Electoral y sobre todo en la Constitución, la cual debiera prescindir de la definición actual del sistema político, en términos estrictamente partidista. En efecto, la Constitución define que el sistema político salvadoreño "se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno" (inciso segundo, Artículo 85).

La Unidad de Capacitación del Tribunal Supremo Electoral también debe ocuparse de un programa educativo amplio y permanente, para educar en los derechos civiles y políticos así como en el manejo de los mecanismos, institucionales y no, para poder ejercerlos en la práctica. El programa estaría dirigido a los centros de enseñanza, públicos y privados, y a las comunidades urbanas y rurales. Aunque pueda parecer lo contrario, esta clase de programas no debiera impulsarse únicamente en el período electoral, sino que debiera ser un esfuerzo institucional permanente.

En esta ocasión, sólo nos hemos referido a dos de los mecanismos institucionales existentes en el país relacionados con lo que consideramos los obs-

táculos mayores para la participación amplia de la población en la consolidación de la paz y en la construcción de la democracia. Una acción efectiva y decidida de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos dirigida a erradicar la impunidad, contribuiría a superar el temor. Una labor transparente y alentadora por parte de las autoridades electorales y los partidos políticos, ayudaría mucho para generar confianza y credibilidad en la democracia. Claro está, éstas no son las únicas áreas en las cuales hay que trabajar. Los gobiernos locales, la representación popular en la asamblea legislativa, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil, la creación de otros mecanismos y espacios de participación, etc., también requieren reformas con los mismos fines señalados antes.

Probablemente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decida prorrogar la presencia de la misión de verificación en El Salvador. Sin embargo, conociendo directamente cómo se ha desempeñado y cómo analiza el proceso salvadoreño, el futuro nacional no depende de ONUSAL. No obstante, tal como están las cosas, es bueno que permanezca unos meses más en el país. De hecho, debiera permanecer hasta que todos los compromisos se hayan cumplido. No olvidemos que el conflicto armado se originó en la exclusión social y en la falta de justicia legal. No olvidemos que estos problemas todavía no han sido resueltos y, por lo tanto, todavía constituyen "bombas de tiempo" peligrosas. No juguemos con ellas si no queremos que exploten. Mejor aprovechemos las condiciones favorables existentes para desactivarlas.

En esta tarea, la verificación internacional aún tiene un importante papel que desempeñar, pero sólo en la medida en que ayude a desactivar efectivamente estas "bombas de tiempo" y no se conforme con cumplimientos formales. En otras palabras, es necesario promover decididamente el funcionamiento real y efectivo de las instituciones así como la participación de la población. A nosotros nos corresponde apropiarnos de esas instituciones para utilizarlas en favor de la defensa y promoción integral de los derechos y de las libertades fundamentales de todos y todas. Debemos hacer nuestra la institucionalidad del Estado para que ésta funcione bien.

IDHUCA