

Artículos

Las crisis del proceso de pacificación

Rodolfo Cardenal

Resumen

Análisis de las crisis que caracterizaron el proceso de pacificación, pues ellas ponen al descubierto cuáles han sido sus puntos críticos y, por lo tanto, en los que hay que insistir para que la transición alcance los objetivos planteados en el Acuerdo de paz. Las resistencias más fuertes surgieron en la Fuerza Armada, en la transferencia y legalización de las tierras y en el ámbito de los derechos humanos.

Las crisis se presentaron en el momento en que el proceso tocó algunas de las estructuras fundamentales del poder tradicional, las cuales, obviamente, ofrecieron resistencia a la transformación. Algunas de ellas incluso se han resistido hasta el último momento. Pese a todo, el proceso de transición hacia la desmilitarización y la democratización ha avanzado en la dirección correcta.

En medio de desconfianzas mutuas y a empujones, después de superar tres crisis, el cese del enfrentamiento armado ha concluido finalmente el 15 de diciembre de 1992. Llegar a este final, que aún tiene mucho de formal, fue posible por la capacidad de diálogo, de flexibilidad y de creatividad de ambas partes. Sin embargo, hay que reconocer también que la razón y la ética política no es lo que ha predominado ni dirigido de manera determinante este largo proceso de pacificación, sobre todo del lado gubernamental, tal como lo señaló el Secretario General de Naciones Unidas, en su discurso del 15 de diciembre, al señalar que dos

crisis graves pusieron en peligro todo el proceso, la transferencia y la legalización de tierras, y la depuración de la Fuerza Armada.

Las crisis se presentaron en el momento en que el proceso tocó algunas de las estructuras fundamentales del poder tradicional, las cuales, obviamente, ofrecieron resistencia a la transformación. Algunas de ellas incluso se han resistido hasta el último momento. Pese a ello, el proceso de transición hacia la desmilitarización y la democratización ha avanzado en la dirección correcta. Así lo reconoció el FMLN —aunque aceptando la existencia de insuficiencias, distorsiones y escamo-

teos— y, por eso, puso fin a su estructura militar.

Las resistencias más fuertes surgieron en la Fuerza Armada, en la transferencia de tierra a los ex combatientes y en la legalización de las ocupaciones en las antiguas zonas conflictivas, y en el ámbito de los derechos humanos. En las siguientes páginas analizamos el curso de este proceso de transición desde la perspectiva de sus crisis, pues ellas han descubierto cuáles han sido sus puntos críticos y, por lo tanto, en los que más hay que insistir para que la transición alcance los objetivos planteados en el Acuerdo de paz.

1. La estrategia frente a los acuerdos

A los tres meses de firmado el Acuerdo de paz se presentó la primera crisis, cuando se hizo evidente que el gobierno había acumulado peligrosamente muchos compromisos no cumplidos y cumplidos a medias, otros habían sido desvirtuados. Ante estos hechos, el FMLN advirtió que no desmovilizaría el primer contingente de ex combatientes y, consecuentemente, tampoco lo desarmaría. Aunque a estas alturas del proceso, Naciones Unidas aún mantenía que el cumplimiento de cada parte era independiente del de la otra, un principio que demostró ser errado al aproximarse el final del calendario original de los acuerdos, se impuso una nueva reprogramación, que permitió al FMLN desmovilizar el primer contingente el 30 de junio, dos meses después de la fecha estipulada en el primer calendario.

El contenido de esta primera recalendarización, puso en evidencia que, efectivamente, había compromisos incumplidos, mal cumplidos y tergiversados, sobre todo del lado gubernamental, que es el que más tenía. Para evitar una repetición de esta situación, la negociación dotó al proceso de un mecanismo de concertación directa a nivel de las cúpulas de las partes.

A comienzos de agosto, sin embargo, el FMLN comenzó a anunciar una nueva crisis que se avecinaba, provocada porque el gobierno no facilitaba el inicio de la transferencia de tierra a los desmovilizados ni la legalización de la tierra ocupada en las antiguas zonas conflictivas. Entonces, el FMLN suspendió la desmovilización del segundo

contingente, reprogramada para ser llevada a cabo el 31 de julio de 1992.

La crisis estalló a mediados de agosto y fue resuelta por la intervención directa de expertos en tierra y crédito agrícola de Naciones Unidas. Los acuerdos establecían que la transferencia de tierra a los ex combatientes de ambas partes y la legalización de la tierra ocupada durante el conflicto debían estar concluidas el 31 de julio. El 13 de octubre, Naciones Unidas presentó una propuesta que fue aceptada rápidamente por las partes que, en realidad, no tenían mucho espacio para decidir otra cosa. Esta segunda crisis obligó también a una segunda reprogramación (19 de agosto) y así el segundo contingente de ex combatientes del FMLN se desmovilizó el 24 de septiembre.

Al aproximarse el 31 de octubre, cuando debería concluir todo el proceso de cese del enfrentamiento armado, el gobierno lanzó una intensa y agresiva campaña propagandística, cuyo mensaje central era que ya había cumplido con todos los acuerdos y que, por lo tanto, al FMLN le correspondía desmovilizarse y desarmarse sin más. Este se negó rotundamente. El gobierno endureció su posición. Entonces, se hizo necesaria una última negociación de alto nivel que recalendarizó la fase final del proceso y puso como nueva fecha el 15 de diciembre.

Estas tres crisis (17 de junio, 19 de agosto y 31 de octubre) muestran cómo el gobierno intentó mantener el nivel de ejecución de los acuerdos en el mínimo indispensable para que el proceso no se detuviera. Por el otro lado, el FMLN respondió, en primer lugar, suspendiendo la desmovilización de los contingentes de sus ex combatientes en las fechas previstas. En segundo lugar, su desarmamentización fue gradual y condicionada al avance del proceso. La mayor parte de las armas entregadas al desmovilizar el primer contingente estaban en malas condiciones; las del segundo, estaban en condiciones razonables. Sólo a partir del tercer contingente, desmovilizado el 30 y el 31 de octubre, cuando el proceso entró en sus fase decisiva, las armas entregadas a ONUSAL estaban en buenas condiciones ("Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador", 25 de noviembre de 1992,

En cualquier caso, los casi once meses para cumplir los acuerdos han sido una prolongación de la negociación.

a partir de ahora Informe del Secretario General, 16-18). Estas dos posturas del FMLN fueron acompañadas por una intensa campaña diplomática en Naciones Unidas, entre los países amigos del Secretario General y en Estados Unidos.

Un análisis somero de las crisis, pero sobre todo de las diversas recalendarizaciones que acompañan al acuerdo respectivo por el cual el proceso retornó a las líneas maestras trazadas por el Acuerdo de paz, evidencia con claridad meridiana que la mayoría de los compromisos siempre correspondía al gobierno. Así los reconoce el Secretario General en su informe al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 25 de noviembre, al afirmar que "en ambas reprogramaciones (la de junio y agosto) fue necesario que el cumplimiento de ciertos compromisos claves que el gobierno debería haber llevado a la práctica a más tardar el 31 de octubre de 1992 quedase aplazado hasta una fecha posterior" (Informe del Secretario General, 5).

El mecanismo de negociación directa, establecido al calor de la primera crisis, probó ser el instrumento más eficaz para superar los obstáculos y para conducir el proceso hasta su final, exceptuando los momentos más difíciles de la tercera crisis, cuando el presidente Cristiani se negó de modo tajante a negociar directamente y obligó a los mediadores a recurrir a la negociación pendular, que ya se había usado antes de la firma del Acuerdo. En cualquier caso, los casi once meses para cumplir los acuerdos han sido una prolongación de la negociación.

La participación personal del presidente Cristiani en la mesa donde se negoció el cumplimiento de los acuerdos fue tan determinante como lo fue en los momentos más críticos y decisivos de la negociación del Acuerdo de paz. Las crisis no fueron superadas hasta que su contenido fue renegociado y recalendarizado. Pero si la mayor parte de los compromisos dependía del gobierno y más concretamente del poder ejecutivo y si los retrasos del FMLN eran más una reacción a la in-

transigencia gubernamental que falta de voluntad política para cumplir con sus propios compromisos, por qué se llegó a estos extremos tan peligrosos, que prolongaron innecesariamente el proceso e incluso ahondaron la polarización de la sociedad salvadoreña, no ayudando en nada a la reconciliación, sino todo lo contrario, exacerbaron la confrontación y la agresividad social.

Las crisis del proceso del cese del enfrentamiento armado cuestionan la voluntad política y el compromiso con la paz del gobierno de ARENA y de su presidente. Si bien Cristiani se presentó como un estadista que dio prioridad a los intereses nacionales en los momentos decisivos de la negociación y en la firma del Acuerdo, no tuvo un cheque en blanco para cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos. Para cumplir ha tenido que avanzar lenta y penosamente entre las presiones ejercidas por todos los sectores de la derecha que, en términos generales, pero con matices distintos, se ha opuesto a los acuerdos. En el mejor de los casos, la derecha más civilizada considera que los acuerdos son contrarios a sus intereses, pero los tolera, porque piensa que puede convivir con ellos, o simplemente los mira con indiferencia.

Al no contar con poder suficiente para cumplir satisfactoriamente, Cristiani permitió impasiblemente que la derecha expresara su desacuerdo y su rechazo ante los acuerdos concretos, llegando al extremo de amenazar abiertamente a quienes los promovieron, así como también a los funcionarios de Naciones Unidas responsables de su verificación. Más todavía, Cristiani toleró que los funcionarios de su gobierno, del vicepresidente para abajo, desautorizaran los acuerdos públicamente y, lo que fue peor, que no asumieran las tareas correspondientes para darles debido cumplimiento.

La oposición firme del FMLN, la no tan firme del movimiento social y sobre todo la presión de Naciones Unidas, de los cuatro países amigos y de Estados Unidos impidieron que el gobierno y la derecha se salieran con la suya. Una vez declarada

la crisis, se ponía en marcha el mecanismo de la negociación directa, con la intervención personal de Cristiani. Pero estas intervenciones presidenciales no se caracterizaron por la resolución rápida de los problemas, sino que, en sesiones maratónicas, se volvió a discutir hasta el último detalle de cada uno de los compromisos pendiente o cuestionado, en un intento para no concederle todo. Al final, el presidente Cristiani acababa aceptando lo comprometido, pero nunca antes de experimentar la fuerza argumentativa del FMLN y la presión de la comunidad internacional.

En todo caso, el desempeño gubernamental ante los acuerdos se caracteriza por haber cumplido lo estrictamente necesario. Por el lado del gobierno no ha habido entusiasmo positivo ni un compromiso con El Salvador que fuera más allá de lo acordado. Esta falta de compromiso con el futuro del país se echa de menos sobre todo en aquellos puntos del Acuerdo donde están en juego reformas o innovaciones destinadas a consolidar la transición hacia una sociedad democrática. La peligrosa situación producida alrededor del 31 de octubre, en buena parte generada por el mismo presidente y por la propaganda oficial, es el mejor ejemplo de lo que estamos diciendo.

De esta manera, el gobierno pudo ganar tiempo, posponer acuerdos y retrasar el núcleo de las transformaciones políticas y sociales más importantes. Esta estrategia le permitió ganar un tiempo precioso, cuyo fruto esperaba recoger el 31 de octubre. Si el plan le hubiera salido bien, al final, el gobierno habría logrado sortear exitosamente los compromisos contraídos, haciendo reformas mínimas, mientras que el FMLN habría tenido que desmovilizarse, desarmarse y reintegrarse a la vida civil por casi nada y en una situación política y social poco favorable. Así, lo que no pudo ganar militarmente, el gobierno lo habría ganado con maniobras políticas y con un costo muy bajo.

Por eso, el presidente, los militares y los dirigentes de ARENA endurecieron su postura y comenzaron a exigir la desmovilización casi inmediata del FMLN para concluir el cese del enfrentamiento armado el 31 de octubre. La intransigencia gubernamental que, exigía al FMLN un rigor

del cual él mismo no había dado muestras durante los nueve meses anteriores, para hacer cumplir hipócritamente a la otra parte con el calendario original, pretendía sancionar con la autoridad de Naciones Unidas sus propios incumplimientos.

El presidente Cristiani estaba tan seguro de su posición que cometió un gravísimo error de cálculo político al declarar de modo desafiante que no negociaría con Naciones Unidas ni aceptaría una nueva recalendarización. La dureza y la inflexibilidad del presidente en esta coyuntura eran completamente desconocidas, pues ni siquiera en los momentos más difíciles y tensos de la negociación abandonó la moderación y el pragmatismo. La intransigencia de la que Cristiani hizo gala puso en evidencia la realidad que oculta la fachada del estadista moderno.

La propaganda gubernamental, cuya característica más relevante fue su elevado contenido desinformativo, jugó un papel importante en esta estrategia presidencial frente al Acuerdo de paz. Durante las dos primeras crisis, el mensaje gubernamental, por un lado, afirmó la existencia de completa normalidad en cuanto al cumplimiento de los acuerdos y el compromiso gubernamental con éstos; por el otro lado, acusó al FMLN de incumplimiento por la existencia de grupos armados que asumieron la seguridad pública en las antiguas zonas conflictivas, por las dificultades encontradas por las autoridades locales (alcaldes y jueces) para reasumir sus cargos municipales en dichas zonas y por la mala calidad y poca cantidad de las armas entregadas al desmovilizar los dos primeros contingentes.

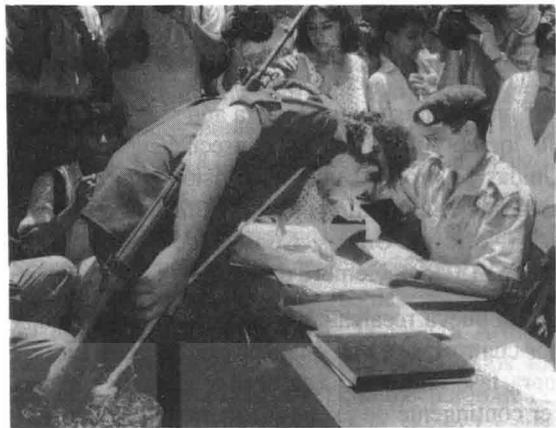
De esta forma, el gobierno buscó crear la sensación de normalidad al mismo tiempo que ocultaba la existencia de unas crisis, en buena medida, provocadas por sus incumplimientos. Con tranquilidad pasmosa, los voceros gubernamentales y militares hablaron de paz y democracia, pero sin poner los medios para avanzar hacia ellas. Las acusaciones públicas contra el FMLN pretendían cultivar el recelo y la desconfianza en la población hacia aquél. Curiosamente, en este punto, el discurso gubernamental coincidió con el de los grupos clandestinos de la extrema derecha.

La campaña desinformativa arreció y subió de tono al aproximarse el 31 de octubre. Los frentes, los movimientos, los comités, las cruzadas y ARENA y sus aliados se unieron a los altos funcionarios civiles y militares del gobierno para atemorizar a la población, anunciando la reanudación inmediata de la guerra y una nueva ofensiva del FMLN, acusando a Naciones Unidas de irresponsabilidad y rechazando su presencia por su carácter internacional, amenazando con asesinatos que serían cometidos por miembros del FMLN, disfrazados de soldados o policías, y con perseguir a los dirigentes del FMLN como delincuentes si no se desmovilizaban el 31 de octubre.

Esta serie de amenazas culminó con la reaparición de una reconocida brigada escuadronera que, en nombre de la "justicia nacionalista liberadora" y dispuesta a "luchar por el todo o nada" —la consigna que dieron los altos jefes militares al ordenar la matanza de los jesuitas de la UCA— amenazó con asesinar a los dirigentes del FMLN, a los funcionarios de la misión de Naciones Unidas y a los periodistas extranjeros.

La campaña gubernamental no convenció a la comunidad internacional. El Secretario General informó al Consejo de Seguridad que las demoras, en particular las del gobierno, "perturbaron el equilibrio establecido en el calendario e, incluso después de las dos reprogramaciones (junio y agosto), resultó evidente que no se había restablecido el equilibrio" (Informe del Secretario General, 6). Más adelante añade que "pronto se vio que las demoras acumulativas y las reacciones de las partes a esas demoras conducían al proceso de paz hacia un callejón sin salida, pues cada parte consideraba a la otra responsable e insistía en interpretaciones contradictorias de diversas cláusulas clave de los acuerdos" (*ibid.*, 8).

Para resolver esta peligrosa crisis, el 23 de octubre, el Secretario General presentó una propuesta que ajustaba de nuevo el calendario. En ella, la fase final del desmantelamiento de la estructura militar del FMLN comenzaría el 31 de octubre y concluiría el 15 de diciembre. El FMLN aceptó, pero el gobierno se reservó su posición y cuestionó formalmente el inventario de armas presentado por el FMLN y el calendario de aplicación de las



recomendaciones de la Comisión *ad hoc*. Cristiani añadió que mientras estos dos puntos no fuesen aclarados, detendría la ejecución del programa convenido para reestructurar, reducir y desmovilizar la Fuerza Armada. Entonces, Boutros-Ghali envió a Goulding y De Soto a San Salvador.

Después de largas consultas por separado con las partes, el 6 de noviembre De Soto —Goulding salió para Angola el 2 de noviembre— anunció que había logrado un nuevo acuerdo para poder concluir el cese formal del conflicto armado el 15 de diciembre. El acuerdo quedó registrado en cartas separadas que De Soto intercambió con Cristiani y el FMLN, puesto que no hubo reuniones conjuntas ni fue posible una declaración de ambas partes. En las cartas se estipulaba expresamente que el cumplimiento de compromisos concretos de una parte quedaría condicionado al cumplimiento de compromisos concretos por la otra.

Hasta entonces, Naciones Unidas comprendió que el cumplimiento por una de las partes de ciertas obligaciones fundamentales según el calendario fijado dependía del cumplimiento de compromisos específicos por la otra. Anteriormente, la postura de Naciones Unidas había sido que, en principio, cada parte estaba obligada a cumplir sus compromisos sin condicionarlos al cumplimiento recíproco de la otra parte. Esta posición la sustentaba en que el calendario original había sido concebido como "un todo cuidadosamente sincronizado" (Informe del Secretario General, 6), que comprendía medidas paralelas de las dos partes. Las demoras gubernamentales que, a su vez, llevaron a

los incumplimientos del FMLN, hicieron entender a Naciones Unidas que no podía mantener su tesis de la sincronía, siendo por tanto necesario encontrar un mecanismo que hiciera aún más difícil evadir los compromisos. En consecuencia, Naciones Unidas se propuso una supervisión rigurosa para asegurar el cumplimiento de las fechas establecidas (Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/24805, 13 de noviembre de 1992).

La nueva recalendarización estaba conformada por cuatro fases, con cuatro fechas claves. La primera fase comprendía la desmovilización del tercer contingente de ex combatientes del FMLN (31 de octubre) y garantías por parte del gobierno respecto a la transferencia de tierra a los ex combatientes y al estado actual de las ocupaciones de tierra en las antiguas zonas conflictivas. La segunda fase comprendía la desmovilización del cuarto contingente del FMLN (20 de noviembre) y la legalización del FMLN como partido político (27 de noviembre). La tercera fase comprendía un paquete de medidas sobre la Fuerza Armada, el funcionamiento normal de la nueva policía y la formalización de la verificación internacional, por una parte, y por la otra, la actualización del inventario de armas del FMLN y su concentración (30 de noviembre). La cuarta y última fase comprendía la desmovilización del batallón Atlacatl (8 de diciembre), seguida de las reformas del sistema judicial y electoral, la conclusión de la verificación del inventario de tierra del FMLN y la ejecución de las decisiones de la Comisión *ad hoc* (15 de diciembre) y, por la otra parte, la desmovilización del último contingente del FMLN y la destrucción de sus armas (15 de diciembre). En esta recalendarización, los compromisos decisivos se encontraban colocados al final, alrededor del 15 de diciembre.

2. La resistencia a la desmilitarización

Los hechos han demostrado que el obstáculo más importante para concluir el cese del enfrentamiento armado se encontraba en la Fuerza Armada. Desde el comienzo del proceso aparecieron dificultades en este campo. El Secretario General habló de "dificultades considerables" al referirse a la necesidad de disolver a los cuerpos de seguridad.

Por su lado, la asamblea legislativa, controlada por ARENA, la noche del 23 al 24 de abril, quiso conservar a dichos cuerpos al no suprimir sus leyes respectivas, sino que únicamente derogó la función de seguridad pública de ambos. Una maniobra parecida se intentó con la disolución del Servicio Territorial y con el anteproyecto de ley del servicio militar y reservas de la Fuerza Armada, aprobado el 30 de julio con imprecisiones sobre la disolución jurídica y operativa de dicho Servicio, siendo necesario un nuevo decreto de interpretación (7 de septiembre), confirmando la disolución efectiva del cuerpo en cuestión.

En un inicio, la Fuerza Armada no permitió que Naciones Unidas verificara *in situ* el proceso de reducción de sus efectivos. Sólo entregó documentos y se negó a que su contenido fuese verificado. Sin embargo, en su informe de finales de noviembre, el Secretario General afirma que ONUSAL ha verificado mediante visitas la reducción de la Fuerza Armada y ha constatado que la mayor parte del personal se incorporó a la vida civil. No obstante, en los casos en los cuales el personal dado de baja por disolución de su unidad ha pasado a otra, ONUSAL ha seguido verificando para que estos traslados no contravengan los acuerdos (Informe del Secretario General, 23).

La Fuerza Armada también se ha resistido a disolver de manera efectiva al batallón Beloso, el cual, con el pretexto de reforzar las funciones de seguridad pública y con la oposición clara de Naciones Unidas, fue trasladado íntegro a la Policía Nacional. Más aún, el gobierno intentó resolver la toma de una propiedad rural en la zona oriental con los efectivos de este batallón, disfrazado de policía. Este conflicto, que ilustra la delicada situación de la cuestión de la tierra en las antiguas zonas conflictivas, se resolvió pacíficamente por la mediación del arzobispo, de ONUSAL y del mismo FMLN.

Según la recalendarización del 23 de octubre, el gobierno todavía debía cumplir con los compromisos siguientes sobre la Fuerza Armada: el 30 de noviembre debía estar designado el cuerpo académico de la Escuela Militar, disuelta la Dirección Nacional de Inteligencia, sustituido efectivamente el Servicio Territorial por un nuevo régimen de

reservas, organizada y en funcionamiento la Inspectoría General de la Fuerza Armada; antes del 8 de diciembre debían estar recogidas las armas de uso privativo del ejército; el 8 de diciembre debía disolverse el batallón Atlacatl; antes del 10 de diciembre debía difundirse la nueva doctrina de la Fuerza Armada y estar adecuada la legislación sobre ella; el 10 de diciembre debía aprobarse el anteproyecto de ley sobre las entidades de seguridad pública; el 15 de diciembre debía estar determinado el sistema de admisión de la Escuela Militar y la ejecución de las decisiones de la Comisión *ad hoc*.

Ahora bien, ni el gobierno ni la Fuerza Armada han aclarado suficientemente cuál ha sido el destino de la Dirección Nacional de Inteligencia que, oficialmente, ha sido disuelta y sustituida por otro organismo de carácter civil. Según Naciones Unidas, las instalaciones de la Dirección Nacional de Inteligencia y su personal militar habrían pasado a otras unidades de la Fuerza Armada; sin embargo, ONUSAL no ha podido establecer claramente qué funciones realiza el personal trasladado y pese a reiteradas solicitudes, el gobierno no ha revelado dónde se encuentran los archivos de la unidad de inteligencia disuelta (Informe del Secretario General, 28). El FMLN, por su lado, sospecha con toda razón que la Fuerza Armada continúa desarrollando actividades de inteligencia relacionadas con la situación interna del país.

La Fuerza Armada no ha sido capaz de recoger las armas de guerra, lo cual debió haber llevado a cabo a partir del 1 de septiembre. El proceso ni siquiera se ha iniciado. Más aún, fuentes militares han reconocido que entregaron esta clase de armas a los civiles. Hasta ahora, lo único que la Fuerza Armada ha hecho en este sentido ha sido invitar tímidamente a los civiles que poseen esta clase de armas de guerra a presentarse a las unidades militares y entregarlas. Obviamente, el resultado ha sido nulo.

Cumplir con este acuerdo es urgente porque, tal como afirma Pedro Nikken (experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas) en su primer informe, "es notorio que existe una elevada cantidad de armamento de guerra en manos de la sociedad civil, fuera del

control de las autoridades y que en manos de la delincuencia común se ha visto este tipo de armas" (Pedro Nikken, "Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador," 9 de octubre de 1992, a partir de ahora Nikken, 244).

A estos compromisos se refirió en parte el presidente Cristiani al responder a la propuesta del Secretario General del 23 de octubre. Pero el desarrollo de los acontecimientos fue descubriendo que no todos los compromisos de la Fuerza Armada tenían el mismo peso específico. De todos los acuerdos relacionados con ésta, la ejecución de las decisiones de la Comisión *ad hoc*, según las cuales más de un centenar de oficiales deben ser dados de baja y otros cuarenta deben ser transferidos, es lo que más resistencia ha encontrado en la misma Fuerza Armada. Si la estrategia presidencial hubiera funcionado, el FMLN se habría desmovilizado, habría entregado su instrumento de presión más importante —sus armas— y el presidente hubiera evitado tener que ordenar la baja o la transferencia de los oficiales que se encuentran en la lista de la mencionada comisión.

En su respuesta a la propuesta del 23 de octubre, el presidente Cristiani intentó que quedara a su arbitrio y conveniencia el cómo y cuándo ejecutar la depuración. Esto es lo que en otro contexto llamó flexibilidad. En efecto, el presidente quiso negociar con Naciones Unidas que permitiera la permanencia de los oficiales afectados hasta que se cumpliera el término de su servicio militar, alrededor del mes de agosto de 1993, o hasta que pudiera convencerlos a pedir la baja voluntariamente, para lo cual pensaba halagarlos con becas, remuneraciones económicas y puestos diplomáticos en el exterior. Entonces, ante la negativa firme de Naciones Unidas, de Estados Unidos y del FMLN, Cristiani intentó posponer estas medidas administrativas hasta marzo de 1993, pero fue inútil. Al final, debió ceder y aceptar lo acordado en Chapultepec.

Acceder a esta pretensión significaría anular uno de los efectos más saludables de los acuerdos. Las decisiones de la Comisión *ad hoc* que obligan al presidente implican una clara ruptura entre la Fuerza Armada del pasado, violadora de los derechos humanos e implicada en la delincuencia co-

mún organizada, y el nuevo ejército que debe conformarse según la nueva concepción propuesta en los acuerdos. Aceptar las demandas del presidente implicaría que el alto mando militar seguiría decidiendo cuándo y cómo se toman las decisiones en el gobierno, ratificaría la impunidad y negaría la dimensión pública de la verdad.

Al final habrá depuración antes del 1 de enero de 1993, porque ni Naciones Unidas ni los países amigos y, sobre todo Estados Unidos, aceptaron las propuestas de Cristiani y éste ha tenido que ceder, en principio, ateniéndose a lo acordado. Esto quiere decir que la cúpula militar actual de la Fuerza Armada abandonará el ejército. La lista la encabezan los dos titulares del Ministerio de Defensa, y en ella se encuentran casi todos los generales y coroneles.

Cuantitativamente, la lista de oficiales depurados no es significativa. Por limitaciones de tiempo y de recursos, la Comisión *ad hoc* sólo pudo estudiar la trayectoria del 20 por ciento de la oficialidad de la Fuerza Armada y de este porcentaje, sólo la mitad ha sido depurada. Por lo tanto, en teoría, aún queda mucho por hacer en las filas del ejército. Sin embargo, el trabajo de los tres comisionados, sobre cuya capacidad hubo serias dudas al comienzo en algunos sectores de la izquierda, ha impactado profundamente a la sociedad y sobre todo a la misma institución militar.

Cristiani se las ingeniará para ocultar los nombres de los oficiales depurados y transferidos, en un intento para protegerlos de la vergüenza pública. Sin embargo, este nuevo encubrimiento es sólo temporal, porque está pendiente el informe de la Comisión de la verdad, donde, indudablemente, aparecerán bastantes oficiales depurados y quizás también otros no depurados vinculados a crímenes horrendos. Este informe tiene carácter público, sus conclusiones pueden dar paso a procesos judiciales y sus recomendaciones son vinculantes para el presidente de la república.

A algunos les gustaría, naturalmente, que este informe no mencionara los nombres de los respon-

sables de las violaciones de los derechos humanos, pero ello no será posible en la práctica, porque uno de los objetivos primordiales de la Comisión de la verdad es acabar con la impunidad, precisamente, señalando a los responsables de los crímenes cometidos. Quienes proponen no mencionar los nombres de los implicados prefieren que la institución militar cargue con toda la responsabilidad, lo contrario de lo que suelen afirmar en estos casos, esto es, que los violadores de los derechos humanos y los delinquentes actúan individualmente, ajenos los lineamientos de la Fuerza Armada.

Algunos altos oficiales de la Fuerza Armada, sin duda, sintiéndose afectados por la Comisión *ad hoc*, han querido descalificar su trabajo acusando de izquierdista a uno de sus comisionados, como si ello fuera un delito, y de parcialidad —conspiración y complot son las palabras que estos militares prefieren— a toda la comisión. Pero difícilmente se puede acusar de parcialidad a esta comisión, porque todos los oficiales que se encuentran en la lista fueron entrevistados por los comisionados, por lo tanto, no sólo tuvieron oportunidad para defenderse y explicarse, sino que, muy probablemente, para ello informaron sobre las actuaciones de sus compañeros de armas, implicándose mutuamente. Hay que recordar, por otro lado, que dos generales estuvieron muy cerca de los comisionados durante el proceso y no puede dudarse que hicieron todo lo humanamente posible para defender a los oficiales que fueron apareciendo culpables de violaciones de los derechos humanos.

En este contexto, es importante destacar que ningún miembro de la Fuerza Armada ha negado ninguno de los hechos violatorios que se les imputan. El más explícito y esclarecedor ha sido el general Zepeda, viceministro de defensa, quien reconoció en un vespertino que, efectivamente, habían violado los derechos humanos, pero en nombre de la Constitución.

Los oficiales depurados deben sentirse agradecidos con su comandante general, pues éste los ha defendido más allá del límite de lo permisible, po-

Los hechos han demostrado que el obstáculo más importante para concluir el cese del enfrentamiento armado se encontraba en la Fuerza Armada.

niendo en serio peligro su prestigio institucional y personal al desafiar abiertamente a Naciones Unidas. Más aún, Cristiani ha tratado de salvar de la depuración a unos catorce oficiales que le han sido leales. Entre ellos se encuentra el Ministro de Defensa. La lealtad de estos oficiales consiste presuntamente en que han hecho posible que el ejército acabe aceptando los acuerdos sin dar un golpe de Estado. Pero, por otro lado, también han presionado al presidente Cristiani para manejar la depuración confidencialmente y para negociar el cuándo y cómo llevarla a cabo. En estas condiciones, el golpe de Estado es, en la práctica, innecesario, pues el alto mando sigue decidiendo los puntos que le interesan de la política nacional.

Así, pues, habrá depuración en la Fuerza Armada, pero también habrá encubrimiento. En esta ocasión, la verdad difícilmente saldrá a la luz. Sin embargo, el hecho mismo de la depuración es un reconocimiento explícito de que la Fuerza Armada es responsable institucionalmente de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y de que no está preparada para convivir con una democracia.

3. La resistencia al nuevo concepto de seguridad

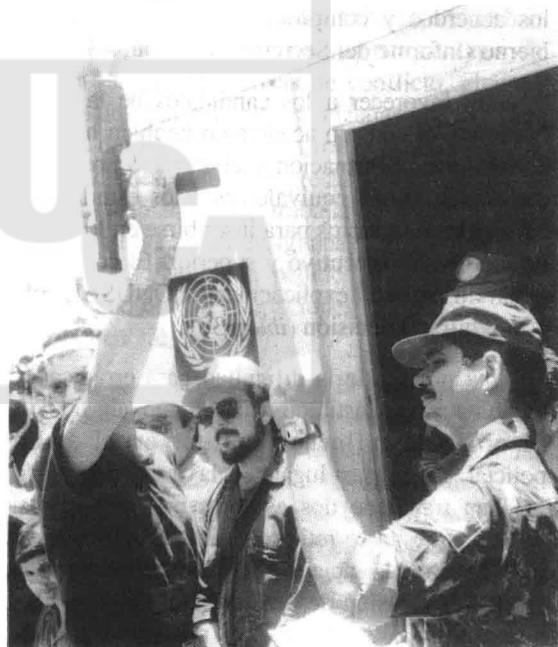
La Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública son elementos claves para garantizar la desmilitarización del país y el nuevo concepto de seguridad. Por eso, el cuerpo policial será totalmente nuevo en su organización, cuadros, formación, entrenamiento y doctrina. Hay que subrayar que el primer objetivo de la nueva policía no es reprimir, sino "proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas", así como también "prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública... con estricto apego a los derechos humanos" (artículo 1, Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil).

La nueva policía se considera como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica, socio económica o discriminatoria. Dados los antecedentes de los cuerpos de seguridad, nunca se enfatizará suficien-

te que la policía está concebida como un servicio a la ciudadanía. Esto supone un cambio radical de mentalidad y de procedimientos que, precisamente, por su novedad tomará tiempo llevarlos a cabo.

No obstante la trascendencia que todo esto tiene para garantizar la democracia, ha habido resistencia para cumplir fielmente los acuerdos en materia policial. El gobierno de Estados Unidos ha reconocido en un informe oficial que la policía no es prioridad del gobierno de Cristiani y que su director actual tampoco es la persona más idónea. Pedro Nikken, en su primer informe, también constata que desde el principio, el gobierno no ha mostrado voluntad para cumplir con ciertos términos de los acuerdos en materia policial y de seguridad.

En efecto, los cursos en la Academia Nacional se iniciaron con cuatro meses de retraso, en parte debido a la falta de instalaciones adecuadas y de fondos. Esta última dificultad subsiste, pues sólo hay dinero hasta finales de 1992. Pese al apoyo financiero de los gobiernos de España, Estados Unidos y Noruega, será necesario un apoyo financiero adicional considerable por parte de la comunidad internacional para que la nueva policía pueda capacitarse, desplegarse en su totalidad y actuar



eficazmente.

Esas limitaciones no constituyen, sin embargo, las violaciones más graves a lo acordado en esta materia. En el ingreso del primer contingente de alumnos a la Academia Nacional, la evaluación de los aspirantes que eran ex miembros de la Policía Nacional fue hecha por el director de la nueva policía, sin la previa supervisión de COPAZ ni la verificación de Naciones Unidas, tal como estaba convenido. La supervisión y verificación del segundo contingente tuvo lugar al mismo tiempo que la evaluación, pero no previa a la presentación de las pruebas de ingreso (Nikken, 145).

El Secretario General, por su parte, informa que el gobierno de Cristiani ha faltado a su compromiso de no presentar como candidatos a los antiguos miembros de los dos cuerpos de seguridad ya disueltos. En efecto, Naciones Unidas descubrió que varios candidatos de la Policía Nacional que hacía poco habían solicitado el ingreso en los niveles ejecutivos y superior de la nueva policía habían pertenecido a la Guardia Nacional, a la Policía de Hacienda y a la misma Fuerza Armada, antes de ser trasladados a la Policía Nacional, después del 16 de enero de 1992. El consejo académico decidió aceptar a estos candidatos, pese a las objeciones de ONUSAL de que ello contravenía los acuerdos y compromisos posteriores del gobierno (Informe del Secretario General, 37).

Para favorecer a los candidatos de la Policía Nacional, el consejo académico también ha considerado que la formación y el servicio anterior en dicho cuerpo son equivalentes a los estudios universitarios necesarios para inscribirse en los cursos de los niveles ejecutivo y superior. El consejo todavía no ha dado explicaciones a ONUSAL sobre esta arbitraria decisión (*ibid.*, 38).

Una prueba de la dificultad para erradicar los antiguos vicios institucionales es que aún no se ha superado la influencia militar en el ámbito policial. En primer lugar, en la Academia Nacional han trabajado dos asesores militares que supestantemente ya se retiraron. En segundo lugar, es muy delicada la incierta situación en la que se encuentra la división de investigación criminal de la nueva policía. Existen fuertes presiones para tras-

ladar del Ministerio de Justicia a la Fiscalía General la desprestigiada Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, cuya dirección y personal pertenecen a la Fuerza Armada. Aunque esta Comisión está dotada de equipos muy modernos obtenidos a través de la cooperación internacional, "no ha podido solucionar prácticamente ningún hecho de singular trascendencia" (Nikken, 146). Por lo tanto, trasladar esta Comisión a la Fiscalía para transformarla en organismo de investigación del delito significa conservar la presencia militar en un área que constitucionalmente ya no es competencia de la Fuerza Armada, mantener una unidad moderna, pero igualmente ineficaz para investigar el delito, dejar sin contenido la división de investigación criminal de la nueva policía e hipotecar gravemente la eficacia y objetividad de las investigaciones delictivas del futuro.

Los retrasos en la concentración de las fuerzas de ambas partes y en la designación del director general de la Policía Nacional Civil demoraron la definición del régimen especial para mantener la seguridad pública en las antiguas zonas de conflicto, tal como lo exigían los acuerdos. Hasta finales de septiembre, el director definió el régimen especial y estableció una policía auxiliar transitoria, cuyo despliegue en treinta puestos aproximadamente comenzó a principios de octubre. Esta policía auxiliar, integrada por reclutas de la Academia Nacional, desaparecerá en la medida en que se despliegue la Policía Nacional Civil.

Estas violaciones del gobierno a sus compromisos sobre la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional, además de mostrar la resistencia que existe a aceptar lo dispuesto en el Acuerdo de paz al respecto, están obligando a ONUSAL a velar atentamente para que aquél cumpla sus compromisos, pero el Secretario General advierte que "el funcionamiento de la Academia no puede supervisarse con eficacia debido a que no se ha aceptado la propuesta de la ONUSAL de que se le permita asistir a las reuniones del consejo académico en calidad de observadora" (Informe del Secretario General, 41).

Para Pedro Nikken, desnaturalizar la Policía Nacional Civil significaría no sólo perder un instrumento necesario para el bien común, sino tam-

bién abrir la puerta para que se repita virtualmente el pasado, en consecuencia, "el experto independiente se permite subrayar vivamente la necesidad de mantener la construcción de la nueva policía dentro de los lineamientos definidos en los acuerdos de paz y aprovechar así en toda su plenitud la oportunidad que se ofrece ahora al país de contar con un cuerpo policial adecuado al proyecto democrático que la nación toda se ha propuesto llevar adelante" (Nikken, 147).

Está claro, pues, que los retrasos, los incumplimientos y las tergiversaciones en el área de seguridad pública se explican por la resistencia de la Fuerza Armada a dejar el control de estos organismos públicos en manos exclusivamente de las autoridades civiles. En este contexto debe situarse la sorpresiva decisión presidencial que, invocando la seguridad de los cafetales, ha optado por sacar al ejército en "misión disuasoria" para garantizar la recogida de la cosecha. Cristiani ha considerado que la situación es suficientemente grave como para desplegar el ejército en dichas zonas.

La decisión es grave y peligrosa, pues la inseguridad de las zonas cafetaleras más bien es un pretexto para desplegar el ejército. La inseguridad es general y no un privilegio de los cafetales. Más aún, durante la cosecha del año pasado, cuando aún estaban operando los cuerpos de seguridad y el ejército estaba completamente desplegado, repetidamente se denunciaron robos de café y extorsiones. Si la delincuencia común campeó por sus respetos hace un año, con el ejército y los cuerpos de seguridad desplegados, no hay razón alguna para que no vuelva a hacerlo ahora.

La delincuencia y el crimen no se combaten con la fuerza, sino con la inteligencia. Una de las funciones primordiales de ésta es investigar los focos de delincuencia y actuar para evitarla. Pero la inteligencia es de lo que más ha adolecido el Estado salvadoreño. Aparte de que la seguridad interna ya no es misión constitucional de la Fuerza Armada. Alegar que la misión del ejército es únicamente disuasoria es añadir ambigüedad a una decisión ya de por sí irregular.

La despreocupación y la indiferencia con las que el gobierno de Cristiani ha asumido la tarea de

dotar al país con una nueva policía y su inusitada preocupación por la seguridad en los cafetales, así como las intensas campañas de acción cívica llevadas a cabo recientemente, desplazando incluso los servicios propios de los ministerios estatales, apuntan a lo mismo. Se trata de meros pretextos para desplegar el ejército y para mantener su presencia en la sociedad.

4. La resistencia a transferir la tierra y a legalizar las ocupaciones

La segunda crisis del proceso está vinculada a la demora, por parte del gobierno, en la transferencia de tierra y en la legalización de las ocupaciones en las antiguas zonas conflictivas. Antes de la crisis, Cristiani ya había declarado que no estaba dispuesto a hacer una nueva reforma agraria, tal como el FMLN pretendía, para la cual, por otro lado, tampoco había financiamiento. El asunto es complejo por la sensibilidad económica, política y social de la cuestión agraria y por lo genérico del acuerdo negociado sobre este asunto, que sólo refleja entendimientos amplios a los cuales las partes llegaron durante las negociaciones, pues los detalles los dejaron para el momento de su ejecución.

Las generalidades y ambigüedades de este conflictivo elemento de la realidad salvadoreña se han complicado aún más con nuevas ocupaciones de tierra en las antiguas zonas de conflicto, algunas de las cuales han sido protagonizadas por ex combatientes del FMLN. Estos afirman que no se trata de ocupaciones, sino de regresar a unas tierras en las cuales habían estado trabajando antes de concentrarse en las zonas designadas. Para evitar más tensiones, el FMLN ha pedido públicamente no llevar a cabo nuevas ocupaciones (Informe del Secretario General, 59 y 60).

Según el Acuerdo de paz, la transferencia de tierra a los ex combatientes de ambas partes y la legalización de las ocupaciones que tuvieron lugar durante el conflicto debían estar concluidas el 31 de julio de 1992. Esto suponía la verificación del inventario del FMLN de las tierras afectadas por parte de COPAZ, la determinación de las condiciones de la transferencia (número de beneficiarios potenciales, derechos, condiciones de pago, etc.) y

Dados los antecedentes de los cuerpos de seguridad, nunca se enfatizará suficiente que la policía está concebida como un servicio a la ciudadanía.

la entrega de los respectivos títulos. Pero desde el comienzo hubo retrasos prolongados, pues el inventario presentado por el FMLN en febrero de 1992 era incompleto y tuvo que ser revisado varias veces antes de llegar a una versión definitiva en junio. La repetición de beneficiarios en el inventario ha añadido nuevas dificultades. Por otro lado, las prolongadas discusiones en COPAZ retrasaron todavía más su verificación.

Ahora bien, una vez depurado el inventario y comenzada la verificación de COPAZ, el gobierno no facilitó la transferencia de tierra, sino que, al contrario, a finales de agosto de 1992, quiso imponer unas condiciones inaceptables. Cristiani propuso entregar una pequeña parcela a cada ex combatiente o tenedor, en calidad de propietario individual, pero a los primeros se les entregaría el doble que a los últimos. La cantidad de dinero asignada para pagar esas pequeñas parcelas era reducida en comparación con los precios ofrecidos por algunos de los propietarios dispuestos a vender.

Económicamente, la propuesta no era realista, pues el tamaño de las parcelas y la adjudicación individual no permitirían establecer las condiciones adecuadas para generar un ingreso familiar anual suficiente ni para generar excedentes que pudieran sostener un proceso de inversión para desarrollar los antiguos territorios conflictivos. En el mejor de los casos, los futuros propietarios tendrían que complementar el ingreso de su parcela trabajando como asalariados en las grandes empresas agrícolas, reconvirtiéndose así en minifundistas. La propuesta, por otro lado, impediría la modernización de la agricultura y la transformación del campesino en una fuerza productiva real y en un factor estratégico del desarrollo económico.

Socialmente, la propuesta era inaceptable, puesto que implicaba la destrucción de la organización productiva actual de algunas comunidades. Aunque en la mayoría del campesinado sigue predominando una mentalidad fundamentalmente conservadora en cuanto a poseer individualmente una parcela y a no asumir deudas ni aceptar tecno-

logía nueva, la guerra ha dejado algunas experiencias productivas novedosas que, debidamente cultivadas, podrían convertirse en una alternativa productiva viable en el agro salvadoreño.

En lugar de aprovechar la oportunidad brindada por los acuerdos para modernizar este importante sector agrícola, Cristiani quiso restaurar el predominio del minifundio que, de por sí, es improductivo, garantizar una mano de obra rural abundante y muy barata y evitar la consolidación de una base social que pudiera acumular una cuota de poder inmanejable para la estructuras tradicionales del poder.

La propuesta de Cristiani muestra, en primer lugar, cómo el presidente menosprecia, con mentalidad de gran productor, la capacidad productiva del campesinado y, en el fondo, niega la igualdad de oportunidad al nuevo contingente de agricultores. En segundo lugar, la postura del presidente pone en evidencia, desde un nuevo ángulo, su estrategia ante los acuerdos, en el sentido de conceder sólo el mínimo. Es decir, Cristiani estaba dispuesto a transferir tierra, pero para extender y profundizar la retardataria estructura del minifundio en el agro salvadoreño.

Entonces intervino Naciones Unidas con una propuesta que ambas partes aceptaron el 13 de octubre. Los términos fundamentales de esta propuesta son los siguientes. El total de beneficiarios no excederá los 47,500, conformado por 15 mil ex combatientes de la Fuerza Armada, 7,500 del FMLN y unos 25 mil ocupantes de tierras en las antiguas zonas de conflicto. La propuesta comprende tres fases, debido a la escasez de tierra y de recursos financieros disponibles inmediatamente. Si los tenedores ocupan una tierra cuyos propietarios no desean vender, a aquéllos se les debe entregar otra tierra.

Si bien esta propuesta es positiva en cuanto eliminó los condicionamientos artificiales presentados por Cristiani, también contiene ambigüedades en su redacción y sobre todo en su mecanismo de aplicación. En la actualidad, apenas se cuenta con

la mitad de los recursos financieros requeridos para comprar toda la tierra necesaria y cumplir con el acuerdo. Para conseguir la otra mitad, el Secretario General ha prometido interponer sus buenos oficios ante la comunidad internacional, pero no existe ninguna seguridad en cuanto a que el gobierno acoga la intención de aquél y asuma la tarea de buscar los fondos.

El desarrollo de las tres fases está condicionado a la disponibilidad de tierra. Sólo la primera fase puede ejecutarse de inmediato, pues no hay tierra disponible para las siguientes. En consecuencia, es importante mantener la oferta de tierra durante todo el proceso de transferencia. Si no hay tierra disponible, la transferencia se detendrá y los ocupantes tendrán que ser desalojados o enfrentarse con el gobierno. En la tercera fase se entregarán 140 mil manzanas a unos 28 mil beneficiarios, valoradas en 85 millones de dólares, cuya disponibilidad no está asegurada. En consecuencia, es necesario que el gobierno defina medidas para garantizar de manera efectiva la oferta de tierra en todas las fases del proceso.

Ahora bien, Naciones Unidas no ha hecho ningún estudio serio sobre el tamaño adecuado de las parcelas, según el tipo de suelo, sino que ha tomado los criterios cuestionables y dudosos del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. Y, aunque ha indicado la extensión de las parcelas a adjudicar, no menciona ni asegura los mecanismos operativos para transferirlas. Este vacío permitirá al gobierno continuar con la política del mínimo cumplimiento en detrimento de las condiciones futuras de la producción y el desarrollo de las antiguas zonas conflictivas.

Las promesas que el gobierno ha hecho a ONUSAL en cuanto a otorgar las garantías necesarias no son suficientes por su falta de voluntad política y de credibilidad. Lo mismo puede decirse de la ley recientemente aprobada para garantizar la transferencia pacífica de la tierra. Ciertamente, la ley pretende evitar los desalojos y la violencia — algo que el Secretario General considera esencial pues, si no se tiene en cuenta, puede poner en peligro el acuerdo (Informe del Secretario General, 56)—, pero también pone plazos para resolver la



situación surgida a raíz del acuerdo y aparentemente no comprende a todos los beneficiarios.

El 31 de octubre comenzó oficialmente la transferencia de tierra, con la firma de un acuerdo entre las partes para transferir dos propiedades estatales a ex combatientes del FMLN y a los ocupantes actuales. El comienzo ha sido muy modesto y lento. El acuerdo comprende más de 200 mil manzanas, la mayoría de ellas en la zona central y paracentral del país. Buena parte de esta tierra tiene elevados rendimientos productivos por la calidad de su suelo y por la infraestructura con la que cuenta. La cantidad de tierra prometida es menos de lo necesario, pero mucho más de lo que el gobierno quisiera entregar. Si al final se entregara la cantidad estipulada y en estas propiedades se pusieran en marcha planes de desarrollo económico viables, cuyos beneficiarios directos fueran los campesinos que las trabajen, el país experimentaría una transformación social de gran trascendencia para el futuro.

Esto es precisamente lo que ARENA ha querido evitar, pues piensa que permitir el acceso a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica a los ex combatientes de ambas partes y a los ocupantes actuales consolidaría la base social del FMLN, lo cual, eventualmente, podría redundar en un incremento de votos electorales. De hecho, en la medida en que ARENA tuvo ingerencia en la cuestión de la tierra, la posición gubernamental se fue endureciendo hasta llegar a la propuesta mencionada antes. Por razones ideológicas y por intereses, tanto el partido como Cristiani estarían dispuestos a sacrificar el bienestar de los ex combatientes de ambas partes con vocación campesina antes que coadyuvar a lo que ellos consideran la consolidación política del FMLN. Pero en esto también ARENA se equivoca, pues la popularidad no se convierte en votos automáticamente.

5. La persistencia de las violaciones de los derechos humanos

La finalización de la guerra ha eliminado una fuente importante de violaciones de la dignidad humana y ha abierto la posibilidad para la convivencia social y el respeto mutuo de los derechos de todos. Sin embargo, eso no ha sido suficiente para establecer automáticamente un clima de pleno respeto y garantía de los derechos humanos. Al contrario, aún persisten numerosas situaciones violatorias de estos derechos y los medios a disposición de la sociedad civil para combatirlas son débiles aún (Nikken, 242).

El derecho a la vida sigue siendo irrespetado por la persistencia de las ejecuciones sumarias, las cuales no han podido ser cuantificadas exactamente, debido al deficiente sistema de investigación del Estado (Informe del Secretario General, 50). Asimismo, ONUSAL ha observado que el gobierno no ha cumplido debidamente con las normas del derecho interno e internacional que lo obligan a prevenir, investigar, juzgar y castigar las conductas equiparables a las ejecuciones sumarias o arbitrarias (Nikken, 243).

En la población existe miedo generalizado ante la posibilidad real de ser robada o asesinada por los delincuentes comunes, organizados y no organizados, y por los escuadrones de la muerte. La

criminalidad común y la no tan común se han generalizado ante la complacencia de la Policía Nacional. Sólo la prensa escrita ha registrado 69 muertos en agosto, 60 en septiembre y 79 en octubre, en total, 208 muertos en tres meses (ver IDHUCA, "Las reformas penales y los derechos humanos", ECA, 1992, 528).

De los 69 muertos de agosto, 33 fueron asesinados por desconocidos; 22 por delincuentes comunes y 14 aparecieron con señales de tortura, al estilo de los escuadrones de la muerte. De los 60 muertos de septiembre, 27 se atribuyen a la delincuencia común, 18 a desconocidos y 11 aparecieron con señales de tortura, 3 más murieron por la explosión de una granada y uno murió en un enfrentamiento. De los 79 muertos de octubre, 36 se atribuyen a la delincuencia común, 24 a desconocidos, 7 a causa de la explosión de una granada, 2 fueron acribillados por presuntos terroristas y un policía y un civil murieron cuando el último intentó huir, una víctima fue asesinada por un miembro de la Quinta Brigada y una más por un policía.

Por otro lado, el Secretario General, en su informe del 25 de noviembre, también señala la persistencia de las amenazas de muerte anónimas, en la mayoría de los casos dirigidas contra testigos potenciales o parientes de las víctimas, y denuncia lacónicamente que hasta la fecha no había "indicación alguna de que se hayan tomado medidas adecuadas para investigar las amenazas o para proteger a las personas amenazadas" (Informe del Secretario General, 49).

Estos datos demuestran la persistencia de las violaciones, pero sobre todo la deficiencia notable del Estado en cuanto a proteger a los ciudadanos. Pedro Nikken, en su primer informe, recuerda que los informes del director de la división de derechos humanos de ONUSAL han "subrayado reiteradamente la incapacidad del sistema judicial salvadoreño para garantizar el debido proceso legal y para determinar la responsabilidad de los autores de graves violaciones de los derechos humanos" (Nikken, 148).

La lentitud con la que el gobierno ha procedido en el área de la seguridad pública y la indiferencia con la que ha acogido las recomendaciones

de ONUSAL sobre el respeto de los derechos humanos alimentan la desconfianza de la población ante el sistema judicial y, al mismo tiempo, la mantienen atemorizada y paralizada. El auge de la inseguridad pública y de la delincuencia es un fenómeno normal en las transiciones sociales, así como es normal que la mano de obra desempleada por la disolución de los cuerpos de seguridad y las bajas del ejército proporcione los recursos humanos necesarios, pero, con todo, no puede descartarse que el temor en el cual se mantiene a la ciudadanía busque provocar un clamor sentido por una autoridad fuerte que reprima violentamente, es decir, que busque generar artificialmente la añoranza por los antiguos cuerpos de seguridad y por la presencia del ejército en las estructuras de la seguridad pública. Los repetidos pedidos de auxilio de los grandes cafetaleros son un buen ejemplo de esto.

Por otro lado, la inseguridad impide que las organizaciones populares, incluido el FMLN, puedan ampliar y consolidar sus estructuras. Es claro que los avances en la seguridad pública generarían una mayor participación y organización de las mayorías populares, que comenzarían a reclamar trabajo, más y mejores servicios, etc.

En síntesis, tal como concluye Pedro Nikken en su informe, la situación de los derechos civiles y políticos, aunque cuenta con mejores posibilidades después de la guerra, muestra unas características que si no se superan en un plazo corto, pueden reproducir situaciones de violaciones graves de los derechos humanos (Nikken, 247).

Cuando se examinan las dos instituciones —la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el sistema judicial— que, junto con la nueva policía, deben constituir una estructura sólida para proteger efectivamente los derechos humanos, el panorama se vuelve todavía más sombrío.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, creada por el Acuerdo de paz, que comenzó sus labores el 27 de julio, todavía no se ha hecho sentir en la sociedad en general ni en el área de los derechos humanos, según la autorizada opinión de Pedro Nikken (Nikken, 131). Aunque está recibiendo denuncias, las trata más en térmi-

nos de procedimiento interno —le preocupa si son o no admisibles—, sin darles seguimiento. La Procuraduría todavía no se ha hecho presente en la investigación de hechos que pueden constituir amenazas graves a los derechos humanos, ni siquiera ha investigado debidamente la agresión de la que fue objeto uno de sus funcionarios más altos. En una palabra, “no ha intervenido en forma significativa, dejando huella social” (*ibid.*).

Aunque esta situación puede explicarse porque se trata de una institución nueva y con recursos financieros muy limitados, Nikken advierte que si a corto plazo no se observa su presencia y acción firmes en los casos de violación de los derechos humanos, es casi seguro que generará escepticismo y su potencial quedará neutralizado, convirtiéndose en una institución más (*ibid.*, 132).

Para evitar estos graves peligros que acechan a una de las instituciones llamadas a defender y promover los derechos humanos, según la opinión de Nikken, el Estado debe considerar a la Procuraduría como prioridad de primer orden, fortaleciéndola con recursos materiales, técnicos y humanos. En segundo lugar, es urgente la capacitación técnica de su personal y una definición de las prioridades para “impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña” (*ibid.*, 133).

La situación actual de los derechos humanos es más crítica aún por la crisis estructural del sistema judicial, que se caracteriza por la falta de independencia, la ineficiencia y el verticalismo. Lo verdaderamente grave no es la crisis del sistema, sino la resistencia que ha hecho a las reformas propuestas y a las recomendaciones de ONUSAL que apuntan en la misma dirección (*ibid.*, 148).

En efecto, la primera deficiencia, y la más notable, del sistema judicial es la falta de independencia y autonomía, pues este poder, depende de los otros poderes y, a través de ellos, de los partidos políticos o de los grupos sociales que controlan dichos poderes. El sistema judicial carece de independencia porque su presupuesto hasta ahora ha dependido de los otros dos órganos del Estado, los cuales no se preocuparon por proporcionarle

los recursos económicos necesarios para financiar adecuadamente sus necesidades. Por otro lado, la designación de sus cargos también ha dependido, en definitiva, de los otros poderes. La integración de la Corte Suprema de Justicia ha estado condicionada a la correlación de fuerzas en la asamblea legislativa, es decir, el partido que tuviera la mayoría podía cambiar a todos los magistrados, colocando en su lugar a quienes le fueran afectos. A su vez, todos los jueces, los médicos forenses y los funcionarios de la Corte, eran designados y removidos por ésta (*ibid.*, 151-154).

El Organismo Judicial está concebido verticalmente. Todo él depende directamente de la Corte Suprema de Justicia y, concretamente, de su presidente. Además, la Corte tiene poder para revocar los fallos de los tribunales inferiores y para designar y remover a sus titulares. Pedro Nikken considera que el poder de la Corte Suprema sobre los jueces es "subyugante" (*ibid.*, 155). A todo esto se añade que la misma Corte autoriza el ejercicio de la profesión de abogado e inhabilita o suspende.

En esta estructura dependiente y verticalista, Nikken ha constatado que es fácil "desarrollar prácticas para presionar a los jueces" (*ibid.*, 156). Todo juez salvadoreño, al tomar una decisión, soporta los amigos y enemigos que ganará o perderá con su sentencia y en las consecuencias favorables o desfavorables que se seguirán para su carrera profesional. La estructura es tan sólida que, muchas veces, no es necesaria la presencia manifiesta de factores externos para influir en las decisiones judiciales; basta con la presencia difusa y la reacción previsible que provocará una decisión. Nikken señala con precisión que esta situación no es responsabilidad personal de los jueces ni es suficiente para modificarla que uno o dos de ellos desafíen la estructura abiertamente, "desde el momento en que el estatuto que rige al juez lo invita a lealtades diferentes a la que deben a su cargo y función se sienta la base de la dislocación de la justicia" (*ibid.*).

La tercera característica del sistema judicial actual es su ineficiencia, puesto que procede lentamente y es poco confiable, no sólo por las prácticas mencionadas antes, sino también por la poca preparación de su personal, que es deficiente (*ibid.*, 157). En la práctica, señala Nikken, no existe ningún centro para capacitar al personal del sistema judicial ni se han desarrollado programas para formar y apoyar el mejoramiento profesional de los jueces. El país carece de un centro donde se produzca pensamiento judicial y se cree una conciencia judicial.

Indudablemente, la reforma constitucional que garantiza al Organismo Judicial una asignación no inferior al 6 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, aplicable gradualmente, que en la actualidad ya ha llegado al 3 por ciento, no es suficiente para poner fin a su dependencia estructural. Si no se reforman radicalmente los vicios que hasta ahora han caracterizado al Organismo Judicial, éste será rico, pero no será autónomo ni eficiente. En este sentido, algo se ha hecho en cuanto a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al disminuir la discrecionalidad política de la asamblea para seleccionarlos e introducir un mecanismo de control externo; en cuanto a los jueces de paz quienes, a partir de ahora, deben ser abogados; en cuanto a establecer la incompatibilidad entre ocupar el cargo de juez y el ejercicio de la abogacía o el notariado. En términos generales, la Corte Suprema tiene ahora menos atributos administrativos sobre el sistema judicial (*ibid.*, 161-165).

Ahora bien, la reforma es tímida y su efectividad limitada dependerá de cómo se conciba la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura. Nikken subraya en su informe que "no es saludable una estructura vertical en el sistema judicial que sitúe al juez bajo la dependencia administrativa del mismo tribunal que ha de conocer en alzada de sus fallos" (*ibid.*, 166). Si el juez sabe que su nombramiento y, sobre todo, su permanencia en el

De hecho, en la medida en que ARENA tuvo ingerencia en la cuestión de la tierra, la posición gubernamental se fue endureciendo hasta llegar a la propuesta mencionada antes.

cargo dependen de la Corte Suprema de Justicia, inevitablemente, tenderá a someterse a la influencia de ésta. Por consiguiente, el informe establece que la independencia de la justicia no viene dada únicamente por la separación orgánica del poder judicial de los otros dos poderes, sino por la independencia individual de cada juez en particular para resolver las causas bajo su conocimiento, de acuerdo a lo alegado y comprobado en el proceso y según su convicción y su conciencia.

Nikken confirmó su apreciación sobre la incidencia negativa que la Corte Suprema ejerce sobre los jueces. Su propio presidente le reconoció que, por circunstancias históricas y para proteger a éstos de las presiones políticas, "pues la mayoría de ellos no están preparados para afrontar un determinado entorno político", hacía "sugerencias", pero sin pretender imponer su voluntad (*ibid.*, 167).

La Corte Suprema de Justicia y ARENA se han opuesto tenazmente a garantizar la independencia del sistema judicial. Al reformar este punto en la Constitución, la asamblea legislativa no aceptó lo establecido previamente en el Acuerdo de paz. En efecto, el artículo 187 de la Constitución reformada establece que "los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por la

asamblea legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos". Si este artículo se aplica tal cual, es previsible que el bloque legislativo que pueda conformar la mayoría calificada se reparta los puestos del Consejo y acentúe la politización partidista de la justicia (*ibid.*, 169).

La aprobación de la ley del Consejo Nacional de la Judicatura confirmó estos temores de Nikken, pues la Corte Suprema y ARENA lucharon para mantener la presencia de aquélla en el Consejo. El proyecto de ley presentado por la Corte tiende a mantener la dependencia del Consejo Nacional de la Judicatura, pues lo concibe como "adscrito al Organismo Judicial", lo cual se agrava, porque la Corte estaría facultada para destituir a sus integrantes por "incompatibilidad o incapacidad, por pérdida de requisitos legales o por falta grave en el cumplimiento de los deberes que el cargo les impone" (artículos 12 y 45 del proyecto). Esto significa proporcionar a la Corte facultades disciplinarias sobre el personal del sistema judicial, uno de los instrumentos más eficaces para asegurar su dependencia, y, en consecuencia, sería una ratificación de la verticalidad del sistema. Al final, en la asamblea se llegó a una solución de



compromiso. Sin embargo, dadas las funciones que la reforma constitucional asigna al Consejo Nacional de la Judicatura y las pretensiones de ARENA y de la Corte Suprema de Justicia, con toda razón Nikken teme "un efecto devastador" sobre la reforma judicial en su conjunto (*ibid.*, 170).

Finalmente, a este panorama sombrío hay que agregar que los derechos económicos, sociales y culturales tampoco se han hecho sentir con toda su fuerza, pese a que los progresos sensibles en este ámbito son un imperativo de la justicia y de la estabilidad social (*ibid.*, 248).

6. El conflicto ha concluido, pero la negociación continúa

A comienzos de diciembre, los temores y las incertidumbres que plagaban el proceso de cumplimiento de los acuerdos se despejaron rápidamente. Por un lado, Naciones Unidas confirmó que Cristiani había informado al Secretario General de las medidas administrativas que adoptaría para ejecutar las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*; asimismo, COPAZ y la asamblea legislativa intensificaron su trabajo para poder aprobar a tiempo la ley para proteger a los lisiados de guerra, el código electoral, la reforma de la carrera judicial y la del Consejo Nacional de la Judicatura. A esta intensa labor legislativa debe añadirse la ley para garantizar la transferencia de tierra y la legalización de las ocupaciones.

El Tribunal Supremo Electoral, maniobrando en interés de los partidos de la derecha y para no dar su brazo a torcer, inscribió provisionalmente al FMLN como partido político, condicionando la inscripción formal a que Naciones Unidas certificara su desmovilización y desarmamentización definitiva.

Por el otro lado, el FMLN entregó su inventario de armas revisado, es decir, incluyó los misiles (55 en existencia, 120 utilizados en la guerra, 17 devueltos a Nicaragua y 27 decomisados por la Fuerza Armada), los cuales no habían aparecido registrados en los inventarios anteriores. Las sospechas de Naciones Unidas sobre la exactitud del inventario, los reclamos de Estados Unidos y las

airadas protestas del gobierno salvadoreño obedecían a que este armamento sofisticado no aparecía en el inventario original. El FMLN reconoció que esta importante arma así como decidió la guerra en un empate militar, también jugó un papel importante en las negociaciones que tuvieron lugar a lo largo del proceso de cumplimiento de los acuerdos. En todo caso, los misiles no fueron retenidos como un arma para volver a la guerra, sino como un instrumento eficaz para presionar políticamente a la otra parte.

Al desmovilizarse el cuarto contingente de ex combatientes, el FMLN comenzó la destrucción de sus armas. El siguiente paso fue la desmovilización del batallón Atlacatl, que se convirtió en el representante más destacado de todas las violaciones de los derechos humanos, por las múltiples ejecuciones sumarias, masacres, torturas y desapariciones forzadas de personas que se le atribuyen.

A otro nivel, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas prorrogó seis meses, hasta mayo de 1993, el mandato de ONUSAL. Esta prórroga es necesaria para consolidar suficientemente el proceso que a duras penas ha concluido formalmente. Las deficiencias estructurales del Estado y de la sociedad salvadoreña están tan arraigadas que no se puede esperar que, de un día para otro y por la simple firma de un documento, aquéllas vayan a transformarse automáticamente en virtudes cívicas.

Las dificultades que el proceso de cumplimiento de los acuerdos ha experimentado a lo largo de 1992 no deben causar extrañeza, pues el Acuerdo de paz iba más allá que a poner fin a doce años de guerra. El Acuerdo de paz contiene las líneas fundamentales sobre las cuales debe construirse un nuevo país que sale de una cruenta guerra socialmente agotado, económicamente destruido y moralmente en bancarrota. El Acuerdo es una oportunidad quizás única para reestructurar las líneas maestras de la nación.

En este contexto, es normal que los núcleos tradicionales del poder se hayan resistido y se sigan resistiendo a edificar un país, siguiendo los lineamientos trazados por el Acuerdo de paz. La importancia de las crisis del proceso radica en des-

cubrir los puntos críticos de la sociedad actual, los cuales, además, por la resistencia hecha y por lo apretado y complejo del calendario de acuerdos, no han podido ser superados del todo. Por lo tanto, la negociación debe seguir.

Los aspectos relacionados con la conversión de la Fuerza Armada en una institución democrática y respetuosa de los derechos humanos, la consolidación del nuevo concepto de seguridad pública y de su instrumento privilegiado, la Policía Nacional Civil, el complejo problema de la transferencia de tierra y la legalización de quienes ocuparon tierras durante el conflicto, que dependen de la disponibilidad de propiedades y del financiamiento —más concretamente de la ayuda y de la solidaridad internacional—, la reforma del sistema judicial, todavía tímida e insuficiente, pero igualmente vital, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, más concretamente la eficacia del foro de concertación hasta ahora atrapado en los aspectos de procedimiento por las desconfianzas mutuas, el restablecimiento de las condiciones normales de vida en las antiguas zonas conflictivas en un ambiente de distensión y reconciliación, obligan a continuar la negociación, aunque el conflicto armado haya concluido oficial y formalmente el 15 de diciembre.

La gravedad y la trascendencia de los temas de la realidad nacional que están en juego no pueden esperar el resultado de las elecciones de 1994. Sería una gran irresponsabilidad política abandonar estos asuntos a los vaivenes e intereses de una campaña electoral que se avizora larga, intensa y muy reñida. La razón y la ética política deben llevar a las partes a continuar esta negociación, movidas únicamente por el interés nacional.

Finalmente, la comunidad internacional que tanto ha aportado en la negociación y en todo el proceso de cumplimiento de los compromisos

acordados, debe continuar ejerciendo su influencia positiva en El Salvador, puesto que la negociación continúa y debe continuar hasta que surjan las nuevas realidades anunciadas en el Acuerdo de paz. En este sentido, su apoyo financiero y técnico, sobre todo en las áreas más débiles del proceso, la policía, la cuestión de la tierra y los derechos humanos, concretamente, la reforma del sistema judicial, siguen siendo indispensables. Si El Salvador no cuenta con este respaldo, todo el esfuerzo de la negociación y del cumplimiento de los acuerdos puede tragárselo un país ingobernable.

Párrafo aparte merece la responsabilidad de Estados Unidos, cuyas motivaciones reales en todo este proceso aún son un tanto oscuras. En efecto, Estados Unidos tiene una enorme responsabilidad ética con El Salvador, pues su falta de visión política y sus intereses cortoplacistas y egoístas llevaron, en definitiva, a una guerra de doce años que bien pudo evitarse. Indudablemente, después de la ofensiva de 1989, Estados Unidos ha estado a favor de la negociación y del cumplimiento riguroso de los acuerdos. Sin su aquiescencia no hubiéramos llegado hasta este 15 de diciembre. El caos que predomina en Nicaragua, haciéndola ingobernable, es una muestra evidente que contra su veto no se puede reconstruir un país.

Sin embargo, el apoyo de Estados Unidos al Acuerdo de paz no es suficiente, pues debe reparar el inmenso daño que hizo a El Salvador, financiando una guerra fratricida y absurda. Para ello, lo menos que podría hacer es entregar al país la mitad de lo que gastó tan generosa e inescrupulosamente haciendo la guerra. Esta ayuda financiera debiera estar destinada al desarrollo económico y social y al fortalecimiento de la democracia.

San Salvador, 15 de diciembre de 1992.