

Los derechos humanos en los acuerdos de paz

Instituto de Derechos Humanos de la UCA

Resumen

¿Qué nos reserva el año en curso? Los importantes avances de 1991 sentaron las bases para dar un salto cuantitativo y cualitativo sin precedentes durante el período. El tema de los derechos humanos está presente en todos los documentos suscritos. Por tanto, el logro mayor, con el fin de la guerra, consiste en la adopción y puesta en marcha de una serie de medidas y reformas destinadas a impedir que se vuelvan a repetir las violaciones masivas y sistemáticas del pasado. Es una novedosa forma de afirmar la supremacía de la dignidad humana, por encima de cualquier acto del Estado o de sus agentes.

Introducción

El año 1992 será el año de los derechos humanos en El Salvador. Esta afirmación categórica, que para algunos se antojaría un ejercicio en el campo de la ciencia ficción, no es caprichosa. ¿Cuál es, entonces, su origen? Habría que remitirse a 1991. Sin lugar a dudas, durante ese año el tema empezó a cobrar su verdadera dimensión, a ocupar su justo lugar, en el ámbito de los asuntos públicos. Hechos como los siguientes corroboran lo anterior: la instalación de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con su división de derechos humanos, conforme al Acuerdo de San José sobre la materia; la vista pública en el caso del asesinato de los padres jesuitas y sus ayudantes en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA); y —en la agonía del año, a punto de finalizar su mandato, el

Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en un acto digno de las mejores películas de suspenso— la firma de la declaración de Nueva York, mediante la cual se confirmó el acuerdo sobre los aspectos sustantivos de la negociación y, prácticamente, se estableció el fin del conflicto armado.

Así, por fin, al hablar de derechos humanos no sólo se hacía referencia al terror, al recuento sin límites de sus violaciones, donde la barbarie se exhibía en forma descarada, sino también a los intentos positivos —todavía frágiles— por erradicar el salvajismo de los grupos paramilitares, civilizar la prepotencia militar, poner fin al terrorismo de Estado y desterrar para siempre la impunidad reinante en el país.

Ahora bien, ¿qué nos reserva el año en curso?

Una novedosa forma de afirmar la supremacía de la dignidad humana, por encima de cualquier acto del Estado o de sus agentes.

Echando un vistazo al contenido del Acuerdo de Paz, firmado en México, el 16 de enero pasado, concluimos que los importantes avances de 1991 sentaron las bases para dar un salto cuantitativo y cualitativo sin precedentes durante el período. En el fondo, el tema de los derechos humanos está presente —tácita o explícitamente— en todos los documentos suscritos. De ahí nuestra aseveración: el mayor logro, con el fin de la guerra, se encuentra en la adopción y puesta en marcha de una serie de medidas y reformas destinadas a impedir que se vuelvan a repetir las violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales de los ciudadanos, observadas a lo largo del conflicto social. Constatamos esto como una novedosa forma de afirmar la supremacía de la dignidad humana, por encima de cualquier acto del Estado o de sus agentes. En el preámbulo de los acuerdos se reafirma, entre otras cosas, el propósito de “garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña”, lo cual ya había sido establecido en los documentos de Ginebra, cuando —bajo los auspicios de la ONU— el proceso negociador cobró un mayor impulso.

1. Fuerza Armada

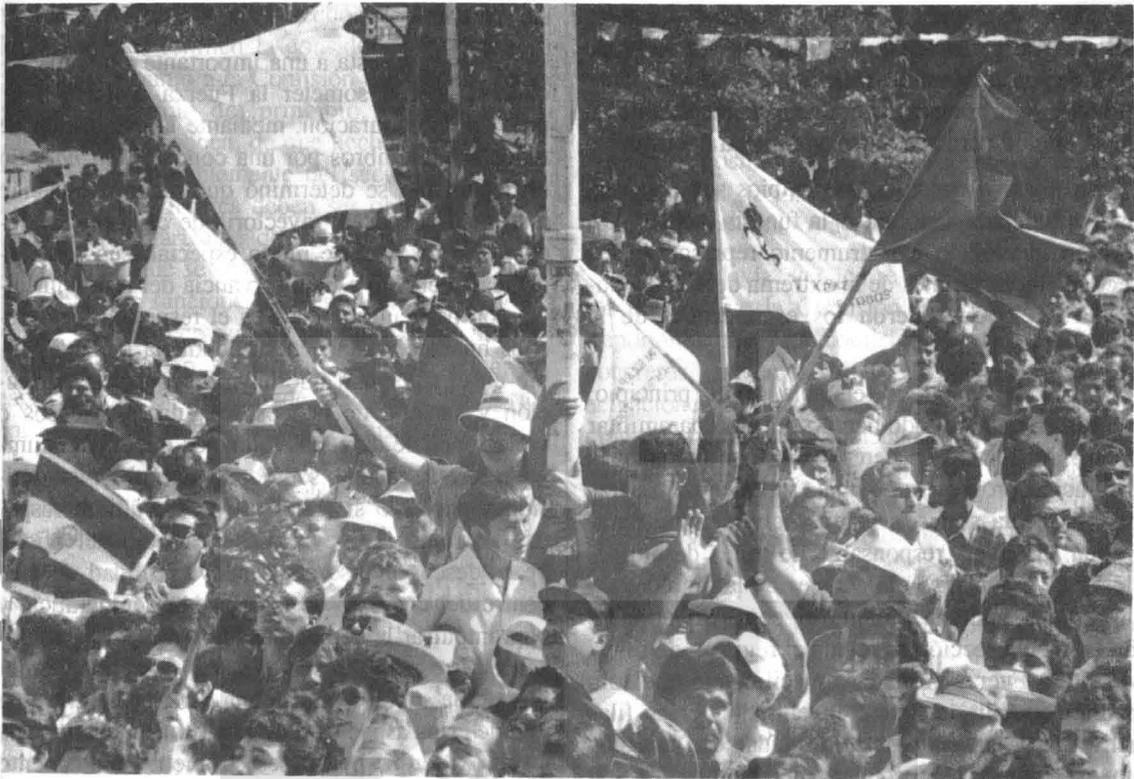
Sin temor a equivocarnos, el tema de la Fuerza Armada fue el más espinoso y complejo durante el transcurso del proceso de negociación y en su desenlace final. En términos generales, en los acuerdos de Nueva York se delimitaron los parámetros globales de los cambios que debe experimentar la Fuerza Armada, en cuanto a la depuración de sus filas, a la reducción de su tamaño, a su doctrina y a su sistema educativo.

Los nuevos principios doctrinarios de la institución castrense establecen que su actuación y su régimen institucional se enmarcarán “dentro de los principios que emanan del Estado de derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos”. Se determinó, además, que dicha institución deberá respeto “al orden po-

lítico determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere...”. Sin lugar a dudas, esta última frase —redactada en forma muy singular— indica que, en la práctica, el orden político podría sufrir cambios profundos mediante el libre juego electoral. Por lo tanto, la Fuerza Armada queda comprometida a respetar cualquier cambio propuesto, sin importar el sector de donde surja. Dicha fórmula, muy de vanguardia, debe interpretarse como una adecuación perfecta a las normas relativas a los derechos políticos, así como al derecho de libre determinación de los pueblos.

En el mismo campo quedó sentada la distinción entre los conceptos de seguridad y defensa, también desde la perspectiva básica de los derechos humanos. El acuerdo precisa que la defensa nacional, a cargo de la institución castrense, “tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa”; de igual forma, establece que “la seguridad, aun cuando comprende esa noción, es un concepto más amplio, fundado en el irrestricto respeto de los derechos individuales y sociales de la persona”. Se agrega que “en ella quedan comprendidos, además de la defensa nacional, aspectos económicos, políticos y sociales que exceden el ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado”.

Esta formulación es una clara indicación de un nuevo estilo de convivencia social para el futuro inmediato del pueblo salvadoreño; convivencia determinada por el pluralismo, que además establece las bases para el alejamiento de la Fuerza Armada y el militarismo del lugar hegemónico que, hasta ahora, han ocupado en todos los ámbitos, al asumir responsabilidades propias del quehacer civil en los asuntos públicos. Se trata de una feliz formulación, muy moderna, del papel que le compete a la sociedad civil en un Estado de derecho, la cual, además, tiene la virtud de “purificar” la sociedad de las tendencias basadas en la imposición,



la fuerza y la violencia.

El nuevo sistema educativo de la Fuerza Armada establece que, en la formación profesional de sus integrantes, se pondrá énfasis en la "preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales". Para tal efecto, los planes y programas de estudio destinados a la formación incluirán, "además de las materias técnicas militares, estudios de orden científico y humanístico orientados hacia la formación integral, que doten a los educados de la aptitud necesaria para participar activamente en la vida institucional del país y que estimulen una relación siempre armónica con la sociedad civil...". Si se lleva a cabo, la población salvadoreña podría vislumbrar un futuro más tranquilo, al menos libre de los terroríficos sobresaltos, producto de las acciones irracionales de los tristemente célebres asesinos, cobijados en los batallones élites de contrainsurgencia, responsables de masacres tales como las de El Mozote y El Sumpul.

Desde el Acuerdo de Nueva York, se han comenzado a escuchar sonidos nuevos sobre los servicios de inteligencia. El texto precisa que el régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas y, en general, la doctrina del futuro organismo de inteligencia de Estado, se enmarcarán "dentro de los principios democráticos; de la noción de la inteligencia de Estado como una función de éste para el bien común, ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; y del estricto respeto a los derechos humanos."

Nuevamente, se insiste en acatar las normas que reconocen los derechos fundamentales del ser humano, cuando el documento enuncia que la actividad del mismo organismo "deberá ceñirse a lo requerido para el acopio y análisis de información con fines de interés general, por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y, particularmente, con estricto respeto a los derechos humanos." Finalmente, se especifica

que la incorporación al nuevo organismo por parte del antiguo personal de la Dirección Nacional de Inteligencia que así lo solicite, se hará mediante previa y rigurosa evaluación de sus antecedentes y de su aptitud para adaptarse a la nueva doctrina.

Sin lugar a dudas, estos cambios son una verdadera bofetada histórica a la funesta ANSESAL, bastión ideológico e instrumento represor de los sectores recalcitrantes de la extrema derecha, y antesala de lo que fueron los escuadrones de la muerte en el país.

En el documento se enuncia, como principio, la proscripción de todo cuerpo o grupo paramilitar dentro del Estado de derecho. Así, se pretende la disolución progresiva —sujeta al calendario acordado— de la siniestra defensa civil, grupo paramilitar “visible”, responsable de miles de atropellos y de gravísimas violaciones de la dignidad de la persona humana durante el conflicto armado. En la misma sección se regula el régimen de reservas de la Fuerza Armada, especificando que sólo podrán cumplir misiones en el seno de las filas activas de la misma y de conformidad con la Constitución, manteniéndose ajenas a cualquier función de seguridad pública, o de control poblacional o territorial. Asimismo, se reconoce la necesidad de una regulación de los servicios de seguridad privada; es decir, de las entidades, grupos o personas que prestan servicios de seguridad o protección a particulares, empresas o instituciones estatales, sospechosos de haber nutrido de personal a los fatídicos “escuadrones de la muerte”. Con ello, se buscaría garantizar la transparencia de sus actividades así como su estricta sujeción a la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

Otro aspecto de especial interés a lo largo del conflicto —que en su oportunidad requerirá un estudio a fondo por las consecuencias que tuvo, así como por las grandes injusticias sociales que implicó— es el del reclutamiento forzoso. Se acordó la suspensión de cualquier forma de esta práctica, desde el inicio del cese del enfrentamiento armado. De igual manera, se acordó promulgar una ley sobre el servicio militar y de reserva, cuyos principios fundamentales serán la universalidad, la obligatoriedad y la equidad, sin distinción alguna, en

su cumplimiento.

Como respuesta a una importante demanda social, se acordó someter la Fuerza Armada a un proceso de depuración, mediante la evaluación de todos sus miembros por una comisión *ad hoc*. En el documento se determinó que dicha evaluación tendrá en cuenta la trayectoria de cada oficial, incluyendo en ella, de modo especial, sus “antecedentes en cuanto a la observancia del orden jurídico, con particular énfasis en el respeto a los derechos humanos, tanto en su conducta personal como en el rigor con que haya dispuesto la corrección y sanción de hechos irregulares, excesos o violaciones de derechos humanos que hayan cumplido bajo su mando, sobre todo si se observan omisiones graves o sistemáticas a este último respecto”. Además, será evaluada la aptitud del oficial “para desenvolverse en la nueva realidad de paz, dentro del contexto de la sociedad democrática, y para impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos...”. Se subraya que alguna deficiencia grave en uno de estos aspectos o de los demás mencionados en el Acuerdo, podrá ser suficiente fundamento para las decisiones de la comisión *ad hoc*.

La evaluación podría extenderse a los suboficiales cuando, a juicio de la comisión *ad hoc*, existan méritos para ello. En ese sentido, cabe destacar que en el documento se prevé que la Comisión de Verdad, creada por los Acuerdos de México, del 26 de abril de 1991, podrá designar un observador ante la comisión *ad hoc*. Los resultados de la evaluación de la comisión *ad hoc* no impedirán la ejecución de las recomendaciones que formule, en su momento, la Comisión de Verdad. En la práctica, se anuncia una interrelación entre los trabajos de ambas comisiones.

En relación al problema de la impunidad, el Acuerdo consagra una sección que, a la luz del respeto de la dignidad humana, vale la pena reproducir íntegramente por su claridad, precisión y valor intrínseco. Bajo un sugerente y trascendental título, “Superación de la impunidad”, se establece “la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté compro-

metido el respeto a los derechos humanos. A tal fin, las Partes remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de Verdad. Todo ello sin perjuicio del principio, que las Partes igualmente reconocen, de que hechos de esa naturaleza, independientemente del sector al que pertenecieren sus autores deben ser objeto de la actuación ejemplarizante de los tribunales de justicia, a fin de que se aplique a quienes resulten responsables las sanciones contempladas por la ley". Ahora bien, parece ser que la clara y explícita voluntad de las partes en relación a este tema, no está reflejada en la "Ley de reconciliación nacional", decretada por la asamblea legislativa.

Como medidas preventivas y de promoción, que aseguren el mejor cumplimiento de estas reglas destinadas a gobernar la Fuerza Armada, destacan la supervisión de su actividad por parte de la asamblea legislativa, el efectivo funcionamiento de la inspectoría de la institución y la creación de un tribunal de honor de la Fuerza Armada, apto para juzgar hechos que, sin ser necesariamente punibles, sean contrarios al honor militar. Incluso, se ha previsto que la labor de ese tribunal se desarrollará sin perjuicio de la sujeción de los integrantes de la institución armada a los tribunales de justicia, lo cual corresponde a la moderna práctica jurídica occidental.

Resulta importante destacar que la doctrina de la Fuerza Armada será difundida para su amplio conocimiento por la sociedad. Esta importante medida, sin duda, permitirá una mayor incidencia de la población sobre el papel que le corresponde jugar a la institución castrense en el futuro de la nación.

En sí mismo, el conjunto de los principios establecidos para la organización y el funcionamiento de la Fuerza Armada, parte del Acuerdo de Paz firmado en la capital mexicana, constituye un programa sencillo y preciso de reformas profundas a la institución castrense. Es un primer paso, en el necesario camino hacia el cambio de mentalidad reinante en dicha institución armada, caracterizada por la prepotencia, el abuso de poder y la total impunidad, como elementos constituyentes del militarismo durante los últimos sesenta años de la his-

toria nacional. Este primer paso, parte de una titánica labor de hormiga, se presenta como un enorme esfuerzo, encaminado hacia la desmilitarización de la sociedad salvadoreña.

Hecho positivo en ese tránsito son las medidas de reducción de los efectivos militares, como resultado de los últimos acuerdos.

Falta, todavía, ver los resultados de los trabajos que realice la Comisión de Verdad. Es muy importante que esta comisión ilustre, con casos concretos, las desviaciones y la perversidad de las actuaciones de los mandos militares en la conducción de la guerra. La sociedad debe aprender que, incluso en tiempo de guerra, posee derechos que deben ser respetados y que los integrantes de un ejército no pueden, bajo ninguna circunstancia, actuar a su libre albedrío. En este punto, una terapia sería muy necesaria para que la pesadilla no vuelva a repetirse; para que los principios antes mencionados mantengan su vigencia.

Falta, también, observar los resultados de los trabajos de la comisión *ad hoc* en relación a la trayectoria de la oficialidad en materia de derechos humanos. Es importante una profunda depuración de la institución, mediante la investigación, separación y castigo de todos los elementos que ignoraron, en forma crasa, los principios elementales que protegen la dignidad humana.

Finalmente, falta esperar que en nuestro país el militarismo y la guerra, ese "monstruo grande", hayan pisado fuerte en la conciencia de todos los salvadoreños para que, en definitiva, no vuelvan presentarse con sus secuelas de odio, muerte y destrucción.

2. Policía Nacional Civil

Quizás la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), de conformidad con la reforma constitucional emanada de los acuerdos de México, es el logro más novedoso del proceso de negociación en su conjunto. El último documento, el Acuerdo de Paz, firmado en ese país, constituye una verdadera revolución en materia de seguridad pública, determinada desde la perspectiva de los derechos humanos, como una respuesta lógica y necesaria

frente a las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales de la población salvadoreña, ocurridas durante los veinte últimos años. Un cambio de tal magnitud posibilitará en la ciudadanía el surgimiento de una actitud de confianza y credibilidad, perdidas a raíz de la actuación de las corporaciones policíacas anteriores y tan necesarias para el establecimiento de un clima de seguridad.

La Policía Nacional Civil será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos mecanismos de formación y entrenamiento, nuevos cuadros y nueva doctrina, según reza el texto de los acuerdos. Será el único cuerpo policial armado con jurisdicción en todo el territorio nacional. Se especifica que, además de su papel en la prevención de los delitos, así como en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, su misión prioritaria será la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas.

En materia de doctrina, el régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas y, en general, la definición insitucional, así como la actuación del nuevo cuerpo, se enmarcarán dentro de los principios democráticos de la noción de seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica, de posición social o a cualquier otra discriminación. De igual manera, todos estos aspectos estarán regidos por el respeto de los derechos humanos. Se prevé explícitamente que el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no podrá sufrir menoscabo por la actuación policial.

Es, sobre todo, en el desempeño de sus labores donde se esperan cosas nuevas por parte de los efectivos de la nueva Policía Nacional. Al respecto, el Acuerdo puntualiza que sus miembros cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exi-

gido por su profesión. En el desempeño de sus tareas, respetarán y protegerán la dignidad humana, y mantendrán y defenderán los derechos de todas las personas.

En el documento se insiste, con mayor énfasis, en la erradicación de una nefasta práctica sistemática de los agentes estatales encargados de la vigilancia de los centros de detención: la violación del derecho a la integridad personal. En efecto, ningún miembro de la Policía Nacional Civil podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales —llámense éstas estado o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública— como justificación para la realización de actos tan indignantes y repudiables. Insuficiente resultaría este espacio para dar cuenta de su aplicación, durante tantos años, en nuestro país y sus secuelas en la persona del detenido y sus familiares, en clara oposición a las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos” y a la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes”, ambos cuerpos normativos adoptados por las Naciones Unidas y la misma Constitución salvadoreña.

El Acuerdo especifica, incluso, que toda orden superior deberá estar ajustada a las leyes de la república. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles.

Los miembros del nuevo cuerpo policial tendrán la obligación de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica al detenido cuando así se requiera. Sus integrantes, al conocer o tener motivos para creer que se ha producido o va producirse una violación de las presentes normas de conducta, informarán a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier autoridad u organismo apro-

En sí mismo, el conjunto de los principios establecidos para la organización y el funcionamiento de la Fuerza Armada constituye un programa sencillo y preciso de reformas profundas...

piado que tenga atribuciones de control o correctivas.

En el desempeño de sus funciones, los integrantes de la Policía Nacional Civil utilizarán, en lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza o de sus armas de fuego. Sin embargo, estos recursos podrán ser empleados solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado legítimo previsto. No emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solamente se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

tamente inevitable para proteger una vida.

Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los elementos de la Policía Nacional Civil protegerán la libertad de reunión y manifestación. Cuando, por razones legales, se vean obligados a disolver este tipo de actividades, utilizarán los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. En esos casos, se abstendrán de utilizar armas de fuego, salvo si se trata de reuniones violentas, en las cuales se hayan agotado los otros medios y sólo cuando se reúnan las circunstancias antes mencionadas.

Innovación de suma importancia para garantizar la responsabilidad pública en materia de derechos humanos, impedir la ineficacia del nuevo cuerpo policial en el control de las violaciones a la dignidad humana y evitar la participación de sus integrantes en estos hechos, es el poder conferido a la asamblea legislativa para destituir al director



general de la Policía Nacional Civil "por causa de graves violaciones de los derechos humanos". Bajo la autoridad de dicho funcionario se encontrará la Inspectoría General de la Policía, encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo. El inspector general será nombrado por el director general, en consulta con el Fiscal General de la República y el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. La Inspectoría General comprenderá una división de control y una división de investigación disciplinaria.

Otra vez, en cuanto al perfil de los integrantes de la Policía Nacional Civil, destaca la preeminencia de los aspectos relacionados con los derechos humanos. Se estableció como primera calidad del personal su vocación de servicio a la comunidad, a la cual se deben sumar su capacidad para las relaciones humanas y su madurez emocional, así como la conducta y las condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Los candidatos deberán, entre otras requisitos, encontrarse aptos para servir en un cuerpo policial, cuya concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y de las libertades de las personas. Todo ingreso definitivo al cuerpo requerirá la comprobación del perfil de los candidatos con criterios específicos y particulares de evaluación, con normas rigurosamente establecidas, de acuerdo con cada nivel de responsabilidad. Las pruebas de ingreso comprenderán el examen de aspectos culturales, físicos, médicos y psicotécnicos. Se pondrá especial empeño en la capacitación del personal, para dotarlo de una óptima preparación profesional y adiestrarlo en el cumplimiento de sus funciones, con riguroso apego a la doctrina de la institución que, con particular énfasis, gira alrededor del respeto irrestricto de los derechos humanos.

En cuanto al régimen general de la Policía Nacional Civil, se especifica que sus miembros respetarán la Constitución y las leyes, ajustando en todo momento su conducta a la doctrina del cuerpo, tal como ha sido definida en el Acuerdo.

Durante el régimen transitorio, está previsto que, para la selección del personal docente que

iniciará las actividades de la Academia de Seguridad Pública, se harán todos los esfuerzos destinados a reunir los mejores recursos humanos existentes en la sociedad salvadoreña, a fin de conformar un cuadro de profesores lo suficientemente amplio, pluralista y de calidad, que infunda en la nueva policía signos de identidad cultural acordes con su naturaleza y doctrina. A tal efecto, se buscará la colaboración de profesores universitarios, juristas expertos, médicos y otros profesionales vinculados a este quehacer.

Para la integración de la Policía Nacional Civil en ese contexto de transición, se promoverá la incorporación de ciudadanos que no hayan tenido participación directa en el conflicto armado, sin perjuicio del derecho de los antiguos miembros de la Policía Nacional y de los combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a no ser discriminados, en los términos establecidos por las partes en las negociaciones de paz. Se previó estimular el reclutamiento de nuevo personal, atendiendo especialmente a la incorporación de mujeres. Las zonas tradicionalmente conflictivas serán objeto de un tratamiento especial dirigido a estimular la reconciliación nacional y la estabilidad en la transición.

3. El sistema judicial

En un diagnóstico sobre la administración de justicia, cinco organizaciones no-gubernamentales que velan por la vigencia de los derechos humanos en el país (IDHUCA, Socorro Jurídico Cristiano "Arzobispo Oscar Romero", Tutela Legal de Arzobispado, el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho y la Dirección de Derechos Humanos de la UNOC) concluyeron, en junio de 1990, que el sistema judicial continuaba siendo ineficaz. Para dichas organizaciones, "la impunidad con que actúan las autoridades civiles y militares responsables de cometer graves crímenes y actos de corrupción, reflejaba la impotencia y la falta de capacidad y de voluntad para investigar y sancionar legalmente estos delitos." Resultaba también preocupante el alto grado de politización de la administración de justicia, desde la conformación del más alto tribunal del país, lo cual incidía en la falta de independencia e imparcialidad, e impedía

La creación de la Policía Nacional Civil es el logro más novedoso del proceso de negociación en su conjunto.

la aplicación de una verdadera justicia, condición básica para la real vigencia de los derechos humanos de todos los salvadoreños. De tan deplorable panorama, el proceso de negociación intentó rescatar el moribundo sistema judicial, tema que figuraba en el tercer lugar de la agenda general y del calendario acordado en Caracas, en mayo de 1990.

Al firmar las reformas constitucionales, ambas partes obtuvieron los mejores resultados. Los acuerdos de México impulsaron las reformas constitucionales, destinadas a mejorar aspectos significativos del sistema judicial y a establecer mecanismos para garantizar el respeto de los derechos humanos, a partir de las medidas siguientes: establecimiento de una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y nueva forma de elegir a los magistrados de dicha Corte; asignación anual al Órgano Judicial de una cuota del presupuesto de Estado, no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes; creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, con la misión esencial de promover los derechos humanos y velar por su respeto; y elección del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, por los dos tercios de los diputados electos de la asamblea legislativa.

En los mismos documentos se plasmaron significativos acuerdos sobre otras materias en este campo, los cuales fueron remitidos a la legislación secundaria. Veamos: redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, para asegurar su independencia frente a los órganos del Estado y los partidos políticos, y para que el mismo no sea integrado sólo por jueces, sino también por miembros de otros sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia; establecimiento de una Escuela de Capacitación Judicial, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura, cuyo objeto será asegurar el continuo mejoramiento de la for-

mación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales; elaboración de una legislación sobre la carrera judicial, con mecanismos de ingreso que garanticen la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados. En este campo cabe resaltar, finalmente, lo establecido en el último documento de México sobre el régimen de dirección y la organización de la Escuela, los cuales se establecerán de modo tal que asegure su independencia académica y su apertura a las distintas corrientes del pensamiento jurídico.

4. El sistema electoral

Para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos del ciudadano e intentar poner fin a las tradicionales e institucionalizadas prácticas de fraude electoral, que en el pasado marcaron la historia nacional y cerraron los espacios democráticos y la participación popular, se acordaron también una serie de medidas que, en su conjunto, pueden garantizar el ejercicio pleno de estos derechos fundamentales del individuo.

Destacan, en primer lugar, las reformas constitucionales: creación del Tribunal Supremo Electoral, la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en la materia; y el derecho de los partidos políticos a vigilar la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral.

En cuanto a la participación política del FMLN, las medidas adoptadas garantizan a sus integrantes el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos dentro de un marco de plena legalidad, mediante su incorporación a la vida civil, política e institucional del país. En particular, se garantizan los espacios para el desarrollo normal del FMLN como partido político. Además, se acordó la autorización de licencias para la instalación y el funcionamiento de sus medios de comunicación social, lo que representa una completa apertura al pluralismo ideológico y el establecimiento de las condiciones para el amplio desarrollo de la libertad de opinión y expresión.

5. El tema económico social

Desde Nueva York se comenzó a romper el hielo en relación a este difícil tema. Ahí se acordó destinar las tierras que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas o que son propiedad estatal, para satisfacer la necesidad de los campesinos y pequeños agricultores que carezcan de ellas. Además, se acordó respetar el estado actual de tenencia de la tierra dentro de las zonas conflictivas, mientras se da una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitivo, posponiendo la consideración de otros aspectos del tema, que fueron incorporados en el Acuerdo de Paz último.

Se trata de un primer esfuerzo concertado y planificado para dar satisfacción a las necesidades básicas de la población y garantizar, en forma mínima, el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos tanto en numerosos instrumentos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, como en normas del derecho interno. Bien ejecutado, podría representar un paso importante en la superación de las condiciones de injusticia social que abrieron los caminos del conflicto social y de la guerra.

Considerando que la reunificación de la sociedad salvadoreña y el desarrollo económico y social se nutren mutuamente, sobre la base indispensable de un creciente grado de cohesión social, las partes incluyeron una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población. A pesar de sus diferencias en cuanto a la orientación general de la política económica gubernamental, ambas partes coincidieron en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria durante el período de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad.

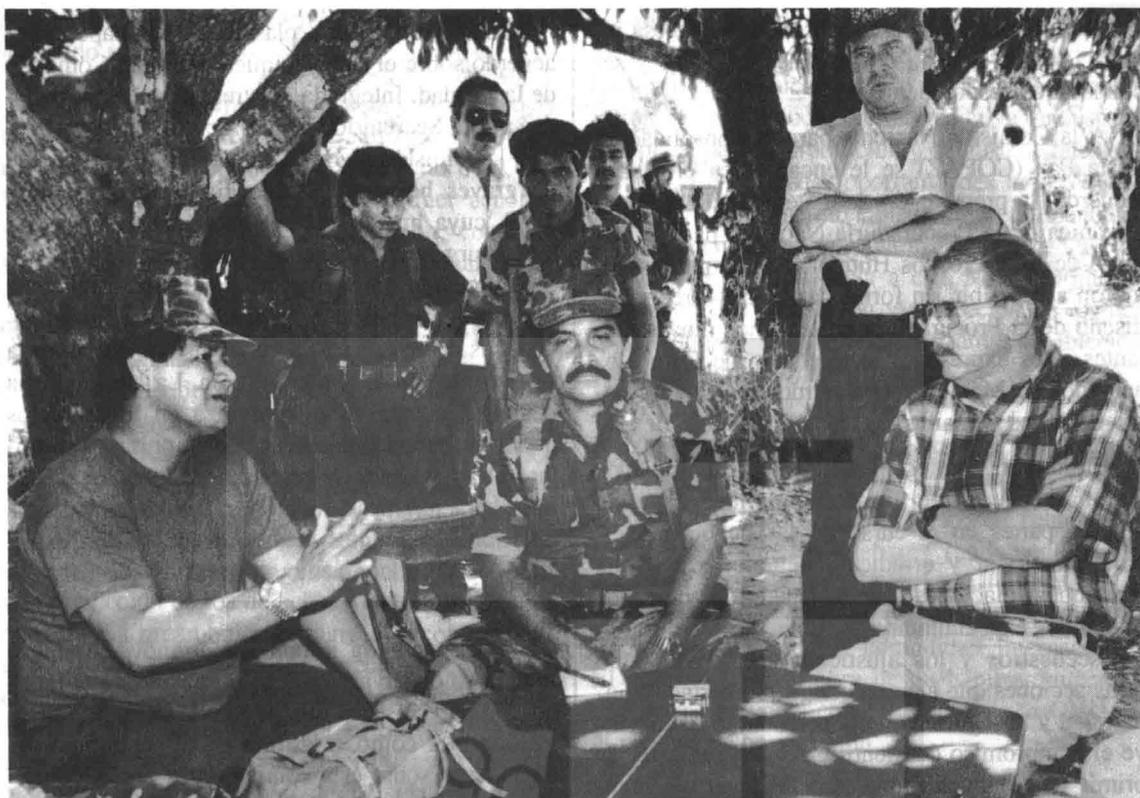
Sobre el problema agrario, el gobierno se comprometió en asegurar la transferencia de tierras rústicas con vocación agrícola, conforme a la Constitución. Dentro de los diferentes programas de transferencia de tierras, se indicó que se dará preferencia a los ex combatientes de ambas partes que voluntariamente lo soliciten, que sean de extracción campesina con vocación agrícola y que

no posean tierras a ningún título. Por su parte, el FMLN expresó que la problemática agraria, incluidas las ocupaciones de tierras, conviene enfrentarla mediante la concertación, y los cauces y mecanismos aportados por los acuerdos de paz.

A fin de aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, se acordaron las medidas siguientes. El gobierno se comprometió a adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos, tendientes a defender a los consumidores, incluyendo la adopción de una ley de protección al consumidor. Se comprometió, igualmente, a fortalecer los programas de compensación social en ejecución, destinados a combatir la extrema pobreza, incluso con recursos externos adicionales. En cuanto a la política de privatización, se acordó fomentar la participación social en la propiedad, promoviendo el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas y evitando las prácticas monopólicas.

Se acordó también facilitar la cooperación externa directa, de carácter privado, destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades, siempre que sea canalizada por las vías legales. Los ex combatientes de ambas partes tendrán también la posibilidad de acceder a los fondos de cooperación externa.

Siempre en materia económica, se estableció el foro para la concertación económica y social, que se iniciará con la participación de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto amplio de acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes. Los acuerdos buscarán la estabilización, la solución de los problemas económicos y sociales derivados de la finalización del conflicto, y otros propios de la reconstrucción. En términos generales, el foro será el mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural. Para garantizar su éxito y la efectividad de los acuerdos que por consenso resultaren del foro, el gobierno se comprometió a emitir, modificar o derogar, los decretos o normas de su competencia y a presentar iniciativas pertinentes a los otros órganos del Estado.



El plan de reconstrucción nacional, uno de los últimos frutos del proceso de negociación, tiene como objetivos principales el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por éste y de los ex combatientes de ambas partes, así como la reconstrucción de la infraestructura dañada. En particular, se adoptarán medidas tendientes para facilitar la reincorporación del FMLN a la vida civil, insitucional y política del país. El plan brindará especial atención a la necesidad de fomentar la creación de oportunidades de empleo masivo y al aumento de la producción de alimentos básicos; incorporará programas que beneficien tanto a los lisiados como a los familiares de las víctimas entre la población civil. Todo ese inmenso esfuerzo se realizará a partir de un llamado a la comunidad internacional, para que brinde el mayor apoyo posible a las gestiones de recaudación de recursos financieros.

En definitiva, estas medidas, en su conjunto,

revelan un programa de acciones tendientes a la concreción de mejores condiciones de vida, más dignas, conforme a las normas y preceptos establecidos por los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Los derechos humanos

Los acuerdos no finalizaron con lo anterior. En forma explícita hubo tres esfuerzos en materia de derechos humanos, que constituyen interesantes ejercicios en la lucha contra la impunidad.

La creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos es una de las innovaciones más significativas introducida en el país con los acuerdos de México. Su misión consiste en la promoción de los derechos humanos y en velar para que sean respetados. Para tal fin, ya se aprobaron los cambios constitucionales pertinentes que crean la figura del Procurador Nacional de los Derechos Humanos, estableciendo sus atribuciones y poderes. El calendario posterior con-

templa la tarea de precisar el contenido de esa innovación, así como a la elaboración de la ley secundaria correspondiente.

A la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) se le encargó, en el último Acuerdo, la preparación del anteproyecto de "Ley Orgánica de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos". Las partes volvieron a describir, en forma explícita y precisa, el diseño de la Procuraduría en términos muy semejantes a los expresados al momento de firmar los acuerdos de México y el acuerdo de San José sobre derechos humanos.

El anteproyecto establecerá medios apropiados para hacer efectivo el firme compromiso, asumido por las partes en el curso de las negociaciones, para identificar y erradicar cualquier grupo que practique violaciones sistemáticas de los derechos humanos, especialmente la detención arbitraria, los secuestros y los ajusticiamientos, así como otras acciones que atenten contra la libertad, la integridad y la seguridad de la persona, lo que incluye el compromiso de identificar y, en su caso, suprimir y dismantelar toda cárcel o lugar de detención clandestinos. Nuevamente, las partes confirmaron estar de acuerdo en dar máxima prioridad a la investigación de casos de esta naturaleza, bajo la verificación de la ONUSAL.

Aunque la institución de una Procuraduría de Derechos Humanos no es algo nuevo en Centroamérica o en el sur del continente, e incluso su desarrollo en otros países no ha arrojado resultados a la altura de las expectativas generadas frente a fenómenos de violaciones de los derechos humanos, las condiciones descritas anteriormente en el caso salvadoreño, aunadas a las características de nuestro proceso de paz y a la importante esfuerzo internacional en la materia, pueden procurar condiciones idóneas para el desempeño de un papel positivo por parte de esta institución, en la actual coyuntura y en el futuro de la nación. Se trata, en definitiva, de una medida de rescate del Estado salvadoreño para que éste cumpla cabalmente con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esta reforma puede resultar en cuanto a impedir la impunidad en el futuro.

Otra medida audaz, plasmada en el papel, es el acuerdo sobre el establecimiento de una Comisión de la Verdad. Integrada por tres personas, designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, la comisión tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia, ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad, tomando en cuenta la singular trascendencia que puede atribuirse a los hechos a ser investigados, sus características y repercusión, así como la conmoción social que originaron. La labor de esta comisión espera crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulsa y estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional. Las otras características, funciones, facultades y demás cuestiones referentes a la comisión fueron explicitadas en un documento anexo a los acuerdos del 27 de abril de 1991.

Para superar la impunidad es indispensable e imperioso observar cómo se desarrolló en el pasado. Tal parece ser el objetivo de la Comisión de la Verdad. Tal como se afirma en el preámbulo del documento sobre esta comisión, las partes coincidieron en la necesidad de superar la impunidad a través de un procedimiento confiable y expedito, que pueda arrojar resultados a corto plazo, sin menoscabo de las obligaciones que incumben a los tribunales salvadoreños para resolver dichos casos y aplicar a los responsables las sanciones correspondientes. Todavía queda por verse cómo la comisión interpretará los alcances de su mandato.

Hay interrogantes, dudas y preocupaciones al respecto, sobre todo al considerar los términos mismos del acuerdo en este punto y los plazos determinados para el trabajo de la comisión. ¿Podrá realmente la comisión ilustrar e iluminar lo que representó este fenómeno en el país, con toda su dimensión y envergadura? Muchos temen, con razón, que no. Más aún, cuando, en fecha reciente, la asamblea legislativa aprobó la "Ley de Reconciliación Nacional", que muchos observadores y prácticamente todos los organismos de derechos humanos del país condenaron, por ser una amnistía general encubierta, una especie de borrón y cuenta nueva. Si esto llegara a suceder, a la socie-

dad civil le corresponderá luchar para impedir un resultado tan peligroso.

Quizás el logro más ingenioso y significativo en la materia es el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, firmado el 26 de julio de 1990. Sorpresivamente, surgió como el primer acuerdo sustancial del proceso de negociación, constituyéndose en un importante paso para abonar el camino con una necesaria dosis de confianza y en un esfuerzo por humanizar el conflicto armado, para reducir las violaciones a la dignidad de la población, resultado de los vicios, la acción o la tolerancia del Estado salvadoreño y las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por las partes en el marco de la guerra.

Con este acuerdo se pretenden establecer mecanismos concretos para el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos de la ciudadanía. Su preámbulo consagra el reconocimiento legal del conjunto de los derechos reconocidos en la actualidad por la humanidad, prácticamente ratificados en su totalidad por El Salvador e integrados en su legislación interna, así como la reafirmación de los deberes del Estado de respetarlos y garantizarlos.

Su primera sección, relativa a los derechos protegidos de común acuerdo, las normas aplicables y las conductas que hay que cambiar o respetar, es inédita en muchos aspectos. Su contenido apunta a los cambios estructurales de comportamientos y de mentalidades, muy necesarios para las nuevas formas de convivencia social. Asimismo, en esta sección, el acuerdo busca solucionar lo que resulta inviable e inaceptable, desde cualquier óptica, para una sociedad organizada y respetuosa de la dignidad humana.

El acuerdo dio origen a la ONUSAL, organismo encargado de supervisar el cumplimiento del conjunto de acuerdos firmados entre el gobierno y el FMLN, con una división de derechos humanos responsable de velar por la plena vigencia de su texto en la promoción y defensa. Su objeto se defi-

nió puntualmente: "imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como adoptar toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de tales derechos". En reiteradas oportunidades hemos señalados el carácter inédito e histórico de tal mandato, sin precedentes en la propia historia de las Naciones Unidas, que proyecta a esta Misión como el mecanismo de promoción y protección de los derechos humanos más poderoso, jamás establecido por la comunidad internacional.

Este documento representa, sin temor a equivocarnos, el ejercicio más preciso y profesional de la última década para remediar las deficiencias crónicas del Estado salvadoreño, en relación al cumplimiento de sus deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía, desde la perspectiva del derecho internacional y ante la comunidad internacional. El acuerdo ha sido obra de un hábil arquitecto y una de las mayores contribuciones de la ONU en el proceso de negociación.

7. Conclusión

Así vistos, los acuerdos logrados en el tránsito hacia la paz constituyen un intento fenomenal, al menos en el papel, para propiciar una solución racional e integral para enfrentar, en forma definitiva, los peores hechos y situaciones de violación de los derechos humanos. De igual manera, aportan bases para superar algunas de las causas que generaron el conflicto social. En su conjunto, desde la perspectiva de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales y culturales e incluso de los derechos llamados de la "tercera generación" o de "solidaridad", los acuerdos firmados entre el gobierno y el FMLN constituyen verdaderas herramientas para impulsar una profunda reforma estructural del Estado. En definitiva, son instrumentos sólidos para la constitución de una sociedad más justa, más democrática y respetuosa de la dignidad humana.

La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles.

En principio, y esa es nuestra tesis a lo largo del presente comentario, los cambios acordados sobre la Fuerza Armada, la creación de la Policía Nacional Civil, las reformas del sistema judicial y del sistema electoral, así como las medidas específicas en materia de derechos humanos que fueron adoptadas, tales como la creación de la Procurador Nacional de Derechos Humanos, el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la instalación de una Misión de Observadores de la ONU con un mandato inédito que incluye componentes militares y electorales derivados de los acuerdos, son pasos necesarios que pueden aportar mucho en la búsqueda de soluciones de fondo y duraderas para erradicar las violaciones más graves, sistemáticas y persistentes que han abatido a nuestra ciudadanía.

En la historia de la ONU, son muy pocas las ocasiones en las que se haya efectuado una tutela tan explícita, completa y articulada sobre un determinado país, en materia de derechos humanos. Es un momento único, sin precedentes para el desa-

rollo y la consolidación de los sistemas de promoción y protección internacionales, universal o regionales, de los derechos humanos.

El proceso de negociación ha generado condiciones idóneas para extirpar de raíz los males endémicos de la sociedad salvadoreña. Así lo confirman los documentos surgidos a lo largo del mismo. Mas lo acordado en el papel no implica, automáticamente, su respeto en la práctica. Aquí surge la preocupación. Para que esos logros no se conviertan en buenos propósitos condenados al olvido riesgoso, en hermosa pero ineficaz letra muerta; para que éstos se transformen en vida y esperanza, se requiere de una opinión pública alerta, consciente y dispuesta, de una voluntad ciudadana inquebrantable y empeñada en conducirlos a buen puerto. El contenido de los acuerdos debe erigirse como base firme en la conformación de una nueva mentalidad. Para ello, se necesitarán empujones y apoyos constantes desde la sociedad civil, a la cual se pretende beneficiar. Sino, nos arriesgaríamos a repetir la tragedia.

