

## EL SALVADOR: LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ANTESALA DE LA GUERRA Y DE LA PAZ\*

*Pedro NIKKEN*

El Salvador vive en paz desde el 1° de enero de 1992, después de una década de guerra civil, precedida de otra de violencia más o menos generalizada, todo ello con un enorme costo humano y material. El inicio formal de la guerra se sitúa a comienzos de los años '80, cuando los movimientos entonces insurgentes de manera independiente se coaligaron en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y lanzaron una ofensiva general con el propósito de derrocar el gobierno. El proceso de paz ha sido el exitoso fruto de un esfuerzo político y diplomático que movilizó a diversos gobiernos y, sobre todo, a las Naciones Unidas y que condujo a un complejo conjunto de acuerdos políticos entre el gobierno y el FMLN.

El conflicto, si bien era interno en el plano puramente geográfico y en lo sustancial de sus causas, tuvo una notable dimensión internacional. La tuvo en el plano geopolítico, habida cuenta, por una parte, de los vínculos entre el FMLN y el gobierno Sandinista de Nicaragua, Cuba y otros movimientos insurgentes de la región; y, por otro lado, del progresivo compromiso de los Estados Unidos en la guerra, como principal soporte político y logístico del gobierno salvadoreño. La tuvo también en el ámbito diplomático, dentro del cual el FMLN desarrolló una intensa y hábil actividad paralela que le ganó aliados de distinto grado de simpatía, al punto de lograr un cuasi reconocimiento de beligerancia por parte de Francia y México, y que, en todo caso, le permitió acceso a un considerable número de gobier-

---

\* Texto reproducido de: 84/86 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1992/1993) pp. 69-89.

nos y permanente presencia en la diplomacia multilateral. La tuvo asimismo dentro de la opinión pública internacional, frecuentemente conmovida por gravísimos hechos ocurridos dentro del conflicto. Finalmente, tuvo un desenlace en el cual estuvo presente una activa –y hasta ese momento inédita– participación de las Naciones Unidas, a pesar de que la Carta no contempla la acción de la Organización en conflictos no internacionales.

Los acuerdos de paz logrados en ese contexto no se limitaron a solventar las cuestiones militares sino que construyeron un denso programa de reformas destinadas a atacar algunas de las causas profundas del conflicto, a garantizar el respeto a los derechos humanos y a impulsar la democratización del país. Se trata así de un caso en que la participación de las Naciones Unidas es singular en dos sentidos. En primer término, por su presencia en el proceso político-diplomático que construyó los acuerdos de paz a través de los años 1991 y 1992. En segundo lugar, por el contenido mismo de los acuerdos que la Organización gestionó y cuyo cumplimiento se ha encargado de verificar, los cuales implican vastas reformas cuya cabal ejecución bien puede calificarse como una revolución negociada. Este comentario aspira presentar, en primer término, una breve descripción del proceso, para abordar después un somero análisis del contenido de los acuerdos.

## **I. El Proceso de Paz**

El gobierno de El Salvador y el FMLN, por razones que seguramente no son coincidentes, llegaron a la conclusión de que debían buscar el término del conflicto armado por la vía política y desistir de la idea de encontrar un desenlace militar. Se dispusieron así a buscar la paz a través de un proceso de negociaciones (A) caracterizado, en cuanto al procedimiento, por la formalidad y por la activa participación de las Naciones Unidas como intermediario; y, en cuanto al fondo, por su profunda vinculación con la inveterada violación de los derechos humanos de la población salvadoreña, la cual constituye una suerte de eje o causa común del conflicto y de los acuerdos (B).

### **A. Las Negociaciones**

La reconquista de la paz fue el fruto de negociaciones que se prolongaron a lo largo de los años 1991 y 1992, bajo el auspicio del Secretario

General de las Naciones Unidas. Después de frustradas aproximaciones bajo la gestión del Presidente José Napoleón Duarte (1984-1989) y de un infructuoso esfuerzo auspiciado por la Iglesia Católica recién iniciado el mandato del Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), fue socilitada la gestión de buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas. Ello ocurrió después de eventos que conmovieron la opinión mundial, como lo fueron la ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989, durante la cual ocupó parte de San Salvador; y el asesinato del Rector de la Universidad Católica Centroamericana José Simeón Cañas, Ignacio Ellacuría, de cinco otros sacerdotes jesuitas y dos empleadas, a manos de efectivos de la Fuerza Armada.

Los buenos oficios del Secretario General fueron solicitados por los Presidentes de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala y el Consejo de Seguridad le otorgó el mandato de interponerlos por la resolución 637 (1989) del 27 de julio de 1989. El Secretario General aceptó ser el intermediario en dichas negociaciones a petición del Presidente de la República y de la Comandancia General del FMLN. Las negociaciones de paz tuvieron lugar dentro del marco del Acuerdo de Ginebra, suscrito en esa ciudad por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el 4 de abril de 1990, en presencia del Secretario General<sup>1</sup>.

El Acuerdo de Ginebra estableció el formato y la metodología de las negociaciones. Ellas tendrían lugar sea en forma directa, con la presencia y la "activa participación" del Secretario General o su representante<sup>2</sup>, sea a través de la gestión pendular del Secretario General o su representante, separadamente entre las Partes. Dicho Acuerdo definió asimismo los objetivos de las negociaciones, a saber: a) terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible; b) impulsar la democratización del país; c) garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y, d) reunificar a la sociedad salvadoreña. El Acuerdo previó la participación en el proceso de los partidos políticos y organizaciones sociales del país así como la utilidad de los contactos que el Secretario General decidiera

---

1 Press Release SG/SM/4426 del 4 de abril de 1990.

2 El Secretario General designó para ese fin al señor Alvaro de Soto, un destacado miembro de su *staff*, quien seguía de cerca el conflicto desde tiempo atrás y había sido gestor de la adopción del mismo Acuerdo de Ginebra.

mantener con personas o entidades salvadoreñas que pudieran contribuir al éxito del proceso.

El Acuerdo de Ginebra contempló un proceso en dos etapas. El "objetivo inicial" era el de conseguir "acuerdos políticos para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete los derechos de la población civil" bajo la verificación de la Naciones Unidas. Logrado esto, la etapa siguiente estaría orientada al "establecimiento de las garantías y las condiciones necesarias para la reincorporación de los integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país". En consonancia con ello, la Agenda para las negociaciones, aprobada en Caracas el 21 de mayo de 1990 previó dos fases con idéntica temática, en cada una de ellas para los acuerdos políticos que se proponían alcanzar las Partes: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico-social y verificación por las Naciones Unidas. Esto implicaba que, alcanzado un conjunto de acuerdos inicial sobre toda dicha temática, se concentraría un cese del fuego, verificado por las Naciones Unidas, y se continuaría negociando sobre las mismas materias en procura de un acuerdo que completara el anterior y que sirviera para poner fin al conflicto armado.

En ese tiempo, por iniciativa del señor Pérez de Cuéllar, se constituyó el llamado "Grupo de Amigos" del Secretario General, integrado por los gobiernos de Colombia, España, México y Venezuela, el cual dió apoyo al proceso. Más discretamente, los gobiernos de los Estados Unidos, Cuba y la entonces Unión Soviética también sostuvieron la acción diplomática de las Naciones Unidas. A partir de entonces, las negociaciones tuvieron lugar ininterrumpidamente a través de la aplicación de las dos modalidades establecidas en el Acuerdo de Ginebra.

Una particularidad del proceso de negociaciones fue su formalidad procesal. El gobierno manifestó sólo dos reservas formales. En primer lugar, nunca aceptó que las negociaciones tuvieran lugar en territorio salvadoreño, pues consideraba impropio negociar con un grupo insurgente dentro del escenario en que el mismo violaba el orden jurídico<sup>3</sup>. En

---

3 Fue probablemente también la manera de diferenciar formalmente las negociaciones adelantadas por el Presidente Cristiani y el partido ARENA de las que tuvieron

segundo lugar, el Presidente Cristiani nunca accedió a reunirse con los rebeldes mientras no se pusiera cese a la insurgencia dado lo cual, aun cuando estuvo presente dos veces en el lugar de las negociaciones<sup>4</sup>, el contacto directo con el FMLN, incluso su Comandancia General, estuvo a cargo de una comisión negociadora gubernamental. Tampoco aceptó en ningún momento el gobierno la condición de beligerante para el FMLN ni que hubiera zonas del país bajo su control<sup>5</sup>.

No puso objeción el gobierno, en cambio, a que las negociaciones se desarrollaran entre comisiones cuya igualdad de rango nunca se discutió y que los acuerdos se plasmaran documentalmente en textos firmados por ambas partes y por el Secretario General de las Naciones Unidas o su Representante<sup>6</sup>. Esta formalidad es digna de destacarse, pues los acuerdos abarcaron materias tan delicadas como una reforma a la Constitución —cuya aprobación por la Asamblea Legislativa gestionó el gobierno dentro de los tres días siguientes a la firma del Acuerdo— o la reforma y depuración de la Fuerza Armada, las cuales es sorprendente encontrar como objeto de un acuerdo formal entre un gobierno constitucional y un movimiento insurgente. Esta amplitud gubernamental contribuyó, sin duda alguna, al éxito del proceso.

El primer acuerdo político se suscribió en San José, Costa Rica, el 26 de julio de 1990. Por medio del Acuerdo de San José se contrajeron compromisos específicos en orden al respeto y la garantía de los derechos humanos y establecieron los términos en que habría de trabajar la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

---

lugar bajo la gestión demócrata cristiana del Presidente Duarte, criticadas por la oposición por implicar transacciones sobre el orden constitucional.

- 4 En septiembre y diciembre de 1991, las dos ocasiones en que las negociaciones se trasladaron a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en que participó directamente el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar.
- 5 El gobierno aludía a “zonas de presencia persistente” o, más generalmente “zonas conflictivas” a aquellos lugares del territorio donde no estaban presentes autoridades gubernamentales o municipales, donde se podían efectuar elecciones o, en general, donde la acción gubernamental, aun en sanidad y educación, era impedida por el FMLN.
- 6 Solo los Acuerdos suscritos en Ginebra y en Chapultepec (el primero y el último) llevaron la firma del Secretario General. Los demás estuvieron firmados por el señor Alvaro de Soto.

El 27 de abril de 1991 se firmaron las Acuerdos de México, que comprendieron reformas constitucionales y materias que fueron remitidas a legislación secundaria así como otros acuerdos políticos, entre los que destaca la creación de la Comisión de la Verdad. Las Reformas Constitucionales versaban sobre diversos temas, vinculados con el impulso convenido a la democratización del país y el progreso en el respeto a los derechos humanos. Se reformó, en primer lugar, el estatuto constitucional de la Fuerza Armada, para definir con mayor claridad su sometimiento a la sociedad civil; para transferir la competencia que venía ejerciendo en materia de seguridad pública a la Policía Nacional Civil (PNC), un cuerpo nuevo bajo la autoridad de autoridades civiles; y para redefinir la Justicia Militar de modo que sólo pueda conocer de casos que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar. Se creó asimismo el Organismo de Inteligencia de Estado (OIE), bajo la autoridad del Presidente de la República. También se adoptaron acuerdos sobre sistema judicial y derechos humanos, que incluyen la organización de la Corte Suprema de Justicia y la creación del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. En relación con el sistema electoral, se convino en la creación del Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones. Otras materias, sobre los mismos temas, fueron remitidas a la legislación secundaria o a futuros acuerdos políticos. La Asamblea Legislativa aprobó la Reforma Constitucional así acordada dentro de los tres días siguientes a la fecha en que fue convenida y la ratificó los días 31 de octubre de 1991 y 30 de enero de 1992<sup>7</sup>, respetándola en lo sustancial<sup>8</sup>.

El 25 de septiembre de 1991 se suscribió el Acuerdo de Nueva York. Dicho Acuerdo creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz

---

7 La Constitución de El Salvador exige que su reforma sea aprobada por la Asamblea Legislativa y ratificada por la que se elija para el período siguiente (artículo 248). El 1º se instalaba una nueva Asamblea Legislativa, por lo cual la precedente disponía sólo de tres días para impartir su aprobación a lo acordado en México. De otro modo hubiera sido necesario esperar más de tres años -duración del período de la Asamblea- para que la Reforma Constitucional entrara en vigencia. La Asamblea no ratificó toda la Reforma de una vez, sino que dividió su contenido en dos partes.

8 Se apartó de lo acordado en algunos puntos. Entre ellos destaca la composición del Tribunal Supremo Electoral y la inclusión de un disposición relativa a la integración del Consejo Nacional de la Judicatura, que las Partes habían acordado remitir a la legislación secundaria.

(COPAZ), integrada por representantes de las Partes y de los partidos políticos, como "un mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones". La COPAZ quedó ampliamente facultada para garantizar y supervisar la puesta en ejecución de los acuerdos de paz. El Acuerdo de Nueva York también comprendió otros puntos de la Agenda de Caracas y un importante cambio en el formato de ésta. Se convino sujetarse en lo sucesivo a un esquema de "Negociación Comprimida", mediante el cual todos los objetivos del Acuerdo de Ginebra y, por consiguiente, todos los temas sustantivos de la Agenda deberían agotarse antes del cese del enfrentamiento armado.

El 31 de diciembre de 1991 tuvo lugar el dramático desenlace de la gestión diplomática asumida por el señor Pérez de Cuéllar con el apoyo de su representante. Faltando escasos minutos para el término de su mandato como Secretario General de las Naciones Unidas, las Partes declararon, mediante el Acta de Nueva York, que habían alcanzado acuerdos definitivos que agotaban la negociación sobre todos los temas sustantivos de la Agenda de Caracas y de la Negociación Comprimida, y cuya ejecución pondría término definitivo al conflicto armado salvadoreño. Declararon igualmente haber alcanzado un acuerdo sobre todos los aspectos técnico-militares de la separación de fuerzas y el cese del enfrentamiento armado, incluido el fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país. Según lo convenido, el cese del enfrentamiento armado comenzaría formalmente el día 1° de febrero de 1992 y concluiría el 31 de octubre de 1992, fecha en la cual se previó que habría terminado el desmantelamiento del aparato militar del FMLN<sup>9</sup>. Durante los días siguientes a la firma del Acta, se suscribieron nuevos acuerdos sobre el calendario de ejecución de los acuerdos y la modalidad para poner fin a la estructura militar del FMLN. El calendario entonces convenido contenía un prolijo ordenamiento temporal para la ejecución de cada uno de los acuerdos alcanzados durante el proceso, ajustándolo sobre las fechas del 1° de febrero y 31 de octubre de 1992, quedando algunos acuerdos para

---

9 Ciertas dificultades surgidas en el curso de la ejecución de los acuerdos demoraron este objetivo, el cual fue finalmente alcanzado el 15 de diciembre de 1992, dos meses y medio después de lo previsto.

ser cumplidos aun antes del cese del fuego, otros para ser ejecutados durante los nueve meses de su duración, y otros más para después de haber concluido definitivamente el conflicto y haberse puesto fin a la estructura militar del FMLN.

El 16 de enero de 1992 se formalizó el Acuerdo de Paz en Chapultepec, México, firmado por la Comisión Negociadora del Gobierno y la Comandancia General del FMLN y rubricado adicionalmente por el Presidente Cristiani. El acto tuvo lugar en presencia de los Presidentes de México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Panamá, Venezuela, Colombia y España y del Secretario General de las Naciones Unidas. Se trata de un complejo y extenso acuerdo que contiene nueve capítulos: I Fuerza Armada; II Policía Nacional Civil; III sistema judicial; IV sistema electoral; V tema económico y social; VI participación política del FMLN; VII cese del enfrentamiento armado; VIII verificación por las Naciones Unidas; y IX calendario de ejecución.

## **B. Los Derechos Humanos: Eje del Conflicto y de los Acuerdos**

El cumplimiento de los acuerdos de paz, en su letra y espíritu, abre la posibilidad cierta, y acaso única en la historia del país, de dejar superada una estructura dentro de la cual se cometieron las más graves violaciones a los derechos humanos y se ejerció una injusta dominación económica y social sobre la mayoría del pueblo salvadoreño. La complejidad de los acuerdos y las prolongadas negociaciones que los originaron expresan el propósito de las Partes de buscar soluciones que no se quedaran en el mero cese de la confrontación militar a través de la reducción y la reforma de la Fuerza Armada y el fin de la estructura militar del FMLN. Como lo expresó el Presidente de la República en la ocasión de la firma del Acuerdo de Paz en Chapultepec, "(...) lo que ahora comienza a ocurrir en El Salvador, no es el restablecimiento de una paz preexistente, sino la inauguración de una paz auténtica, fundada en el consenso social, en la armonía básica entre sectores sociales políticos e ideológicos y sobre todo en la concepción del país como totalidad sin exclusiones de ninguna índole". Los acuerdos procuraron una paz que no fuera el simple fin de la guerra, sino la empresa nacional común de construir una nueva sociedad, donde estuvieran erradicadas las causas profundas del conflicto.

Retrospectivamente puede identificarse el tema de los derechos humanos como el eje que vincula el origen del conflicto, su internacionalización y su desenlace.

Entre esas causas, la más sobresaliente se conecta, precisamente, con la inobservancia sistemática del respeto debido a los derechos humanos, lo mismo en el ámbito de los derechos civiles y políticos que en el de los económicos, sociales y culturales. La injusticia social, los abusos cometidos inveteradamente contra la población campesina y la prepotencia en el ejercicio del poder político y económico fueron generando diversas manifestaciones de protesta y mecanismos de disidencia. Esas manifestaciones fueron reprimidas cada vez con mayor rudeza y la disidencia fue maniatada a través de los más variados procedimientos, incluida la repetida práctica del fraude electoral. En ese contexto, las opciones se fueron reduciendo y la polarización fue creciendo, todo lo cual favoreció la óptica de quienes pensaban que la única solución pasaba por la violencia y que más tarde integrarían el FMLN.

También los derechos humanos estuvieron en la base de la internacionalización del conflicto. Fueron los abusos contra los derechos humanos y contra el Derecho internacional humanitario, así como prácticas terroristas, el principal motor de la opinión pública mundial para auspiciar el fin de la guerra y la transformación del estado de cosas imperante en el país. Fue igualmente la protección a esos derechos el pivote sobre el que se asentó la acción inicial de las Naciones Unidas en el caso<sup>10</sup>.

---

10 La Comisión de Derechos Humanos, mediante su resolución 32 (XXXVII) de 11 de marzo de 1981, pidió a su Presidente que, tras celebrar consultas con la Mesa, nombrase un Representante Especial de la Comisión con el mandato de investigar los informes sobre los asesinatos, secuestros, desapariciones, actos terroristas y toda clase de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales que ha ocurrido en El Salvador, basándose en información procedente de todas las fuentes pertinentes, y de formular recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar la Comisión para contribuir a asegurar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. El entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, tras celebrar las consultas correspondientes con los miembros de la Mesa, nombró como Representante Especial de la Comisión al Profesor José Antonio Pastor Ridruejo (España).

La acción internacional más relevante y efectiva para el diseño de los acuerdos fue, sin duda, la gestión mediadora de las Naciones Unidas, la cual no encontraba ningún fundamento expreso en la Carta, pues se trataba de un conflicto armado interno que, si bien tenía conexiones y efectos regionales, no era para ese momento una amenaza para la seguridad internacional. En realidad, nunca se invocó ningún fundamento formal para la acción que las Naciones Unidas habrían de cumplir en la solución del conflicto. Es cierto que había consenso entre los actores del conflicto para solicitar los buenos oficios del Secretario General y que ese consenso tenía a su vez el apoyo del Consejo de Seguridad y de los gobiernos de la región. Sin embargo, no basta el consenso para que las Naciones Unidas se vean involucradas en cualquier materia de que se trate, pues la misma debe tener un mínimo de afinidad con los principios y propósitos de la Organización.

La búsqueda y preservación de la paz es, desde luego, una meta de las Naciones Unidas. Pero en la Carta tal objetivo está referido a las relaciones internacionales y no a los conflictos internos. Por ello, aunque no se haya expresado directamente, el fundamento de la actuación de la ONU no puede desconectarse de la interpretación que progresivamente ha venido dándose a las disposiciones de la Carta en materia de derechos humanos.

Como se sabe, según la interpretación predominante durante los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, la Carta no contenía compromisos jurídicamente exigibles a los Estados en materia de derechos humanos, por lo que la Organización estaba imposibilitada de actuar, aun frente a muy graves violaciones de los derechos humanos. La superación de esa doctrina ha permitido el progresivo ensanchamiento de la acción de la ONU, fuera de los procedimientos creados convencionalmente, en el campo de la protección de los derechos humanos. Destaca en este campo la práctica de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías y el trabajo cumplido a través de los llamados procedimientos especiales<sup>11</sup>.

---

11 He tratado este tema en otra parte: *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*. IIDH/CIVITAS. Madrid 1987, págs. 175-185.

La internacionalización de los derechos humanos autoriza la protección supranacional de los mismos dentro de las fronteras de un Estado, sin afectar por ellos su soberanía, que nunca puede ser título suficiente para atentar contra la dignidad humana. Las condiciones en que tal protección puede ser acordada varían según el sistema de salvaguarda internacional de que se trate. En el caso del sistema no convencional decantado de la práctica de las Naciones Unidas, la existencia de un conjunto grave y sistemático de violaciones a los derechos humanos y cierto grado de consenso para encontrarle remedio han sido dos elementos determinantes para abrir el camino de la protección internacional. Ambos elementos estuvieron presentes en el caso de El Salvador.

La operación que estaba proyectándose no era, sin embargo, una de mera vigilancia o asesoría, en el contexto del Centro de Derechos Humanos, sino una de establecimiento y mantenimiento de la paz, en el ámbito de la actuación del Consejo de Seguridad. Era, cabe repetirlo una vez más, un caso inédito que se agrega en un sentido novedoso a una práctica en virtud de la cual cada día tiende a configurarse y confirmarse una máxima que parecía un objetivo remoto en 1945: donde esté presente un cuadro de violaciones graves a los derechos humanos hay campo para la acción internacional. Donde estén los derechos humanos está la base para que pueden estar las Naciones Unidas.

Pero los derechos humanos no estuvieron en juego sólo en el preámbulo del proceso de paz, sino que lo permearon profusamente. Son también el eje del modelo de sociedad que surgió de las negociaciones. Esta conclusión no es difícil de sustentar al pasar revista a lo esencial del contenido de los acuerdos, que es, precisamente, la segunda parte del plan propuesto para el presente comentario, a la que se pasa de inmediato.

## **II. Los Derechos Humanos: La Esencia de La Paz**

El objetivo de "garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos" constituye una suerte de columna vertebral del conjunto de acuerdos alcanzados entre el Gobierno y el FMLN, con el respaldo de los más vastos sectores de la sociedad salvadoreña.

Así, en el Acuerdo de San José del 26 de julio de 1990, aun cuando se adoptó un amplísimo concepto sobre lo que debe entenderse por "derechos humanos"<sup>12</sup>, se identificaron ciertos problemas prioritarios, cuya atención requiere de acciones y medidas específicas para evitar todo tipo de hechos o prácticas que atenten contra la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas; para la garantía plena de la libertad y la integridad de la persona; para la efectividad de los recursos de amparo y de *habeas corpus*; para la plena garantía al derecho de todas las personas de asociarse libremente, incluida la libertad sindical; para la plena garantía a la libertad de expresión; para atender necesidades urgentes de los desplazados y repatriados, así como de los habitantes de las zonas en conflicto y para reconocer la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos laborales<sup>13</sup>.

También se atendió el deber del Estado en orden a la garantía de los derechos humanos. Los acuerdos contemplan la creación de nuevos mecanismos para la protección a los derechos civiles y políticos y la reforma de otros para adecuarlos mejor al mencionado propósito.

Los derechos económicos, sociales y culturales son el objeto de algunas de las previsiones de los Acuerdos de San José y de Nueva York y de un capítulo del Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec.

Dentro del conjunto de acuerdos de paz se establecen medios de diversa índole cuyo propósito es el de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos en el país y dotar al Estado de instrumentos apropiados para hacer efectivo su deber frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional de respetarlos y garantizarlos. Los acuerdos contemplan la creación o el fortalecimiento de medios permanentes (A) para llenar esa función. También previeron ciertos órganos y procedimientos especiales

---

12 "(...) a todos los efectos del presente acuerdo político, por "derechos humanos" se entenderá los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como por las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derecho humanitario aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos" (Preámbulo).

13 §§ 1-9.

e interinos (B), destinados a operar durante la transición. Dentro del campo de los derechos civiles y políticos se adoptaron también acuerdos destinados a superar situaciones donde la recurrencia de las violaciones y su gravedad imponen acciones prioritarias y a suprimir las más relevantes entre las causas comúnmente señaladas como fuentes de su violación, que fue un objetivo fundamental en los acuerdos sobre Fuerza Armada (C). Por último, también hubo algunos acuerdos sobre los derechos económicos, sociales y culturales (D). Los cuatro grupos de acuerdos enunciados serán comentados sucesivamente de inmediato.

### **A. Acuerdos sobre Medios Permanentes para la Protección de los Derechos Humanos**

El análisis que sigue se centrará en tres instituciones que están presentes en los acuerdos y que son vitales para conformar una estructura sólida para la efectiva protección de los derechos humanos en El Salvador. Dos de esas instituciones han sido creación del proceso de paz: el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil. La tercera es el sistema judicial, cuya reforma estuvo presente en la mesa de negociaciones y fue objeto de varios acuerdos.

#### *1. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos*

La Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991 y debidamente sancionada por la Asamblea Legislativa, creó la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos el 20 de febrero de 1992, y nombró como su titular al doctor Carlos Mauricio Molina Fonseca, algunos días después.

El mandato de la Procuraduría incluye *inter alia*: investigar, de oficio o por denuncia, casos de violaciones a los derechos humanos, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos; promover recursos judiciales o administrativos; vigilar la situación de las personas privadas de su libertad; practicar inspecciones; emitir dictámenes sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos; promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden de

prevenir violaciones a los derechos humanos; formular conclusiones y recomendaciones pública y privadamente; elaborar y publicar sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos<sup>14</sup>.

## 2. *La Policía Nacional Civil (PNC).*

De conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México, se ha creado la Policía Nacional Civil (PNC), concebida como un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina. La PNC debe estar bajo la exclusiva dirección de autoridades civiles<sup>15</sup>.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, ésta “tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos”. Ha de ser el único cuerpo policial armado con competencia nacional<sup>16</sup>.

Fue definida la doctrina del nuevo cuerpo, enmarcándola “dentro de los principios democráticos; de la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales”. Establecieron igualmente que “la Policía Nacional Civil será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”<sup>17</sup>.

Se acordó igualmente el establecimiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública, para la selección y formación del personal de la PNC,

---

14 Constitución de la República, art. 194.

15 Constitución de la República, art. 167-17.

16 Artículo 1°.

17 Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec. cap. II. § 2.

a todos sus niveles; la investigación, estudio y divulgación de materias relativas a la PNC y la seguridad pública; y para la evaluación anual de todo el personal de la PNC<sup>18</sup>.

Los acuerdos contemplan un complejo régimen transitorio apoyado por expertos y asesores, dentro de un programa de estrecha cooperación y supervisión internacionales, coordinadas por las Naciones Unidas. Dentro del mismo, se dispuso que en las zonas tradicionalmente conflictivas, la seguridad pública sería objeto de un régimen especial definido por el Director General de la PNC<sup>19</sup>.

También hubo acuerdo para promover la incorporación al cuerpo de personal que no haya tenido participación directa en el conflicto armado, sin perjuicio del derecho de los ex miembros de la Policía Nacional y de los excombatientes del FMLN a no ser discriminados en la selección de dicho personal. Se estableció que los exmiembros de la Policía Nacional podrán incorporarse a la Academia Nacional de Seguridad Pública previa evaluación de su conducta por el Director General de la PNC, bajo la supervisión de la COPAZ y la verificación de las Naciones Unidas, y siempre que cumplan con los requisitos de admisión. La incorporación de los excombatientes del FMLN se sujetó al requisito de cumplir con los criterios y procedimientos de admisión establecidos para ellos por la COPAZ y pasar por la Academia Nacional de Seguridad Pública. Con todo, expresamente se estipuló que la mayoría de los reclutas debería seleccionarse entre quienes no hayan tenido participación directa en el conflicto armado y que la participación de los combatientes del FMLN no sería mayor que la de exmiembros de la Policía Nacional, ni a la inversa. También se acordó dar una especial consideración al reclutamiento de mujeres<sup>20</sup>.

La estructuración y establecimiento de la PNC en los términos previstos por los acuerdos de paz está llamado a incidir de manera determinante en el progreso del respeto y la garantía de los derechos humanos en el país.

---

18 Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, cap. II, § 5.

19 *Ibid*, cap. II, § 7.B.

20 *Ibid*, cap. II, § 7.D.

El concepto mismo del cuerpo como un ente exclusivamente civil, cuya primera función es la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, rescata la misión de la policía dentro de una sociedad democrática. La independencia entre la PNC y la Fuerza Armada expresa la nueva concepción democrática de esta última y deja superada la doctrina que colocaba bajo su responsabilidad la seguridad pública, doctrina sobre la cual podían construirse figuras como la del “enemigo interno” y otras propias de la llamada “seguridad nacional”, que ha servido para sustentar innumerables abusos contra los derechos humanos en América Latina. La disolución de la antigua Policía Nacional al terminar el despliegue de la PNC está llamada a establecer la relación entre la ciudadanía y el nuevo cuerpo policial sobre bases igualmente de nuevas de confianza. La consideración de la PNC como el único cuerpo policial armado con competencia nacional fortalece la seguridad de la persona, que no estará expuesta a ser objeto de medidas emanadas de distintas fuerzas de seguridad. Una policía eficiente para investigar los hechos criminales y de reunir las pruebas que sirvan para identificar a los responsables de cometerlos deberá ser cauce apropiado para la superación de la impunidad y también un elemento más de confianza para la población de que los delitos y, en particular, las violaciones a los derechos humanos, de producirse, no quedarán sin castigo.

### 3. *El Sistema Judicial*

Ha sido notoria la incapacidad del sistema judicial salvadoreño para garantizar el debido proceso legal y para determinar la responsabilidad de los autores de graves violaciones a los derechos humanos<sup>21</sup>. En el curso de las negociaciones, se aprobaron reformas al sistema judicial que tenían como objeto dotar al Poder Judicial de mayor autonomía y eficiencia.

La primera y más notada era la falta de independencia y autonomía real del Poder Judicial. Los factores de condicionamiento del sistema judicial

---

21 Este hecho ha sido puesto de relieve en varios de los informes de ONUSAL sobre la situación de los derechos humanos en el país. V.A/46/955-S/24375, (párrs. 36 y siguientes); A/46/935pS/24066 (párrs. 19 y siguientes); A/46/876-S/23580 (párrs. 31 y 73 y siguientes). Ha sido igualmente enfatizado en los informes del Experto Independiente autor del presente comentario.

podían encontrarse en la misma estructura jurídica del Estado, que, en la práctica, situaba el Poder Judicial en posición de dependencia respecto de los otros poderes públicos y, por esa vía, de los grupos políticos o sociales presentes en dichos poderes.

El cuadro de dependencia estructural del Poder Judicial se asentaba en, por lo menos, dos manifestaciones, suficientes para condicionar la acción de la justicia, a saber, el régimen presupuestario y la designación de los cargos judiciales. Su presupuesto dependía de decisiones políticas del Gobierno y la Asamblea Legislativa; la composición de la Corte Suprema de Justicia era también producto de una decisión política de la Asamblea; y, al ser la Corte no sólo el más alto tribunal sino también cabeza administrativa del gobierno judicial, la actuación de los jueces y funcionarios judiciales quedaba condicionada por el poder que la Corte ejercía sobre ellos.

El Poder Judicial es el único de los tres Poderes clásicos del Estado que, de acuerdo con la Constitución, está ausente de las decisiones finales relativas a la aprobación del presupuesto. El Ejecutivo elabora el proyecto de presupuesto y el Legislativo lo aprueba y lo decreta. El hecho era de significación habida cuenta de la notoria escasez de recursos a disposición del sistema judicial para cumplir de una manera digna y eficiente con su misión. Peor aún, el presupuesto asignado a la Justicia representaba un porcentaje del gasto público (alrededor del 2%) comparable o incluso inferior al de otras actividades oficiales cuya importancia cualitativa es evidentemente inferior a la que debe ocupar la administración de justicia en un Estado de Derecho. En síntesis, el presupuesto del Poder Judicial dependía de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y éstos, históricamente, no habían dotado a la Justicia de los recursos necesarios para el financiamiento adecuado a sus necesidades.

En el régimen precedente a la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México, los cargos judiciales eran provistos por la Corte Suprema de Justicia, cuyos Magistrados, a su vez, eran designados por mayoría de la Asamblea Legislativa para un mandato de cinco años, al cabo del cual podían ser confirmados o sustituidos.

El Poder Judicial ha estado diseñado como una estructura vertical y dependiente de la Corte Suprema de Justicia, la cual no sólo tiene poder para revocar los fallos de los tribunales inferiores sino para designar y remover a sus titulares y para extender y cancelar la licencia para ejercer la abogacía. De este modo el cuadro de dependencia estructural de la justicia era completo: el Poder Judicial, como tal, estaba condicionado a la composición política de la Asamblea Legislativa cada cinco años, y cada juez en particular perdía su independencia ante el poder subyugante que frente a él dispone la Corte Suprema de Justicia. Desde el momento en que el estatuto que rige al juez lo invita a lealtades diferentes a las que debe a su cargo y función se sienta la base de la dislocación de la justicia.

Otra crítica frecuente a la justicia tiene que ver con su eficiencia: es lenta y poco confiable, no sólo por las prácticas descritas, sino por la falta de preparación del personal del sistema judicial. La capacitación judicial ha sido deficiente. En la práctica, no ha funcionado ningún centro para la capacitación del personal judicial ni se han aplicado programas destinados a formar y a apoyar el mejoramiento profesional del juez. El Estado carece de un foro de donde emane una reflexión sobre la justicia y se cree una verdadera conciencia judicial.

Las reformas al sistema judicial convenidas en los acuerdos de paz procuran remediar los males descritos en los términos que se expondrán a continuación.

Según la Reforma Constitucional<sup>22</sup>, “el Poder Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al 6% de los ingresos ordinarios del Estado”. Se trata, sin duda, de un avance en la independencia del Poder Judicial, cuyo presupuesto no estará condicionado a la voluntad política de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo esta reforma, por sí sola, no basta para romper el cuadro de dependencia estructural de la justicia. De mantenerse vigentes los otros factores estaríamos en presencia de un Poder Judicial rico, pero no autónomo.

---

22 *Ibid.*, artículo 172, *in fine*.

La Reforma Constitucional modificó la forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La competencia para hacerlo la conserva la Asamblea Legislativa, pero la designación requiere ahora mayoría calificada de dos tercios. Los magistrados durarán en lo adelante nueve años en ejercicio de sus funciones, lo cual les ofrece mayor independencia de una Asamblea Legislativa que tiene un mandato de sólo tres. Además, los Magistrados no van a ser elegidos todos en una sola vez, sino que se renovarán por terceras partes cada tres años, lo cual evita el condicionamiento de la composición de la Corte a la correlación política existente en la Asamblea Legislativa en una coyuntura determinada. Por último, también se dispuso que la elección se hará de una lista de candidatos que formará el Consejo Nacional de la Judicatura, la mitad de la cual provendrá de aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deberán estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico. Esto disminuye la discrecionalidad política de la Asamblea para seleccionar a los Magistrados e introduce elementos de control externo, incluso por la opinión pública, sobre la elección<sup>23</sup>. Obviamente, se trata de reformas cuya recta aplicación augura resultados positivos.

Se disminuyeron algo los atributos de la Corte Suprema de Justicia como cabeza administrativa del sistema judicial. Ella conserva la competencia para designar los jueces, pero ahora debe hacerlo de ternas propondrá el Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, mantiene intactas sus facultades para removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias. Esta reforma ha sido tímida e insuficiente para superar la estructura vertical del Poder Judicial.

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. Si el juez está consciente de que su nombramiento y, sobre todo, su remoción dependen de la Suprema Corte, tenderá inevitablemente a someterse a la influencia de ésta, sea que dicha influencia se ejerza directamente, sea implícitamente. La independencia de la justicia no viene dada únicamente por la separación orgánica del poder

---

23 *Ibid.*, artículo 186.

judicial de los otros poderes públicos, sino por la independencia individual de cada juez en particular para resolver las causas bajo su conocimiento con arreglo a lo alegado y comprobado en el proceso según su convicción y conciencia y sin influencias de elementos externos al caso.

Se convino en organizar la Escuela de Capacitación Judicial cuyo "objeto será el de asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales, así como el de los integrantes de la Fiscalía General de la República; de investigar sobre la problemática judicial del país y promover soluciones para la misma; y de propiciar mayores vínculos de solidaridad entre ellos y coherencia en una visión de conjunto sobre la función judicial en el Estado Democrático"<sup>24</sup>.

Las reformas al sistema judicial emanadas de los acuerdos de paz representan, sin duda, un progreso sobre la situación precedente. Sin embargo queda aún un buen trecho por recorrer para la completa superación de algunos de problemas que todavía están presentes en dicho sistema. Es claro que la estructura vertical de la administración de justicia afecta la libertad espiritual del juez y la independencia de los abogados. Es este un problema que no encuentra una solución fácil a corto plazo, pues se vincula con las atribuciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia. La legislación secundaria puede regularlas y establecer ciertos límites y condiciones para su ejercicio, pero no puede dejarlas sin efecto. Es un punto que los salvadoreños deberán evaluar el día en que soberanamente decidan efectuar una nueva revisión de su Constitución Política.

## **B. Medios Especiales para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos**

Los acuerdos de paz, como se ha dicho, contienen numerosas disposiciones para asegurar la vigencia del respeto y la garantía debidas a los derechos humanos. Algunas de ellas han sido concebidas como mecanismos especiales y transitorios, destinados a resolver problemas puntuales

---

24 Acuerdos de México: Acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional A.b.2.

planteados durante las negociaciones o a operar transitoriamente dentro de la verificación de dichos compromisos por las Naciones Unidas.

1. *La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos*

En el Acuerdo de San José del 26 de julio de 1990, se acordó establecer la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos. Por razones administrativas la Misión de Derechos Humanos se integró a la Misión –más amplia– de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), como una división de la misma, razón por la cual es identificada en el presente como la División de Derechos Humanos de la ONUSAL.

El alcance y facultades de esta misión no tenían precedentes dentro de los mecanismos hasta ese entonces conocidos para la protección internacional de los derechos humanos.

Se trata, en primer término, de una misión de derechos humanos creada dentro del contexto de una operación de mantenimiento de la paz, razón por la cual quedó adscrita al Consejo de Seguridad. Este hecho, que parece anormal pues la sede lógica en la tradición de la Organización habría sido el Centro de Derechos Humanos, subraya, sin embargo, la estrecha vinculación entre los derechos humanos y la paz.

Por otra parte, ONUSAL quedó ampliamente facultada para 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. Esto incluye, *inter alia*, recibir comunicaciones o denuncias; visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso; asentarse libremente en cualquier lugar del territorio nacional; entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones; recoger, por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente; formular recomendaciones a las Partes; e informar regularmente al Secretario General de las Naciones Unidas y, a través de éste, a la Asamblea General<sup>25</sup>.

---

25 §§ 13 y 14.

## 2. *La Comisión de la Verdad*

En los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991, se creó la Comisión de la Verdad, integrada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, oída la opinión de las Partes.

La Comisión tuvo a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclamaba con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. Para ese propósito, se le encomendó a la Comisión tener en cuenta:

- a) la singular trascendencia que pueda atribuirse a los hechos a ser investigados, sus características y repercusión, así como la conmoción social que originaron; y
- b) la necesidad de crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulsa y de estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional.

En el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec el 16 de diciembre de 1992, se remitió a la Comisión de la Verdad la tarea de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos, "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"<sup>26</sup>.

El encargo de la Comisión también comprendió el de recomendar las disposiciones de orden legal, político o administrativo que puedan colegirse de los resultados de la investigación que realiza. Dichas recomendaciones

---

26 Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, cap. 1, § 5.

podían incluir medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos, así como iniciativas orientadas hacia la reconciliación nacional<sup>27</sup>.

### C. Acuerdos sobre la Fuerza Armada

Entre las medidas más descollantes orientadas hacia la supresión de causas de violación a los derechos humanos, cabe mencionar la renovación de la Fuerza Armada contenida en la Reforma Constitucional acordada en México el 27 de abril de 1991 y en el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992. El cumplimiento de todos los acuerdos en materia de Fuerza Armada está llamado a tener una incidencia positiva en el efectivo disfrute de los derechos humanos de los salvadoreños. La función de la Fuerza Armada se concreta ahora a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad de su territorio. La Reforma Constitucional, así

---

27 La Comisión (integrada por los señores Belisario Betancur, Thomas Buergenthal y Reinaldo Figueredo) presentó su Informe el 15 de marzo de 1993. Es un Informe escalofriante que, más allá de los casos individualmente esclarecidos, revela cómo se ejerció despiadadamente la violencia y el terrorismo de Estado sobre la sociedad civil. A veces de manera directa, con actos imputables a militares en actividad, a veces a través de los siniestros escuadrones de la muerte, organizados por civiles bajo la protección del ejército y responsables de miles de desapariciones y asesinatos. Por lo demás, el conflicto armado multiplicó la violencia social, a la que se sumó la generada por el FMLN, el cual, además de las acciones militares, también dispuso el asesinato de civiles indefensos por razones políticas. El Informe esclarece hechos que ya habían sido denunciados y nunca seriamente investigados. Entre ellos hay dos que conmovieron al mundo. El asesinato del arzobispo Romero, cometido por un escuadrón de la muerte al mando del fundador del actual partido de gobierno (ARENA) y el asesinato de los padres jesuitas y sus empleadas, ordenado por la mayor parte de la cúpula militar actualmente en funciones, incluido el Ministro de Defensa. Las recomendaciones de la Comisión se orientan en diversas direcciones. Algunas de entre ellas, que se coligen directamente del resultado de la investigación y cuya atención ha señalado como la más urgente, están orientadas hacia el inmediato apartamiento de factores directamente relacionados con los hechos investigados o con la circunstancia de que los mismos no hayan sido oportunamente esclarecidos. Destaca el requerimiento de baja de la Fuerza Armada de los oficiales señalados como responsables de los crímenes y la exhortación a la renuncia de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Otro grupo de recomendaciones busca encontrar remedio a ciertos males estructurales directamente vinculados con los hechos examinados por la Comisión. El tercer grupo se refiere a reformas institucionales para la prevención de la repetición de hechos semejantes. Por último, la Comisión formuló sus consideraciones y recomendaciones en orden a la reconciliación nacional.

como los acuerdos alcanzados en materia de doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, subrayan la subordinación de la institución al poder civil, 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.

Contrariamente a lo que disponía la Constitución reformada, que asignaba a la Fuerza Armada una función permanente y general para el mantenimiento de la paz interna y la seguridad pública, la Reforma Constitucional sólo autoriza la actuación de la Fuerza Armada en ese ámbito en condiciones enteramente excepcionales, cuando se hayan agotado los medios ordinarios para dicho mantenimiento, y ello por decisión especial del Presidente de la República y bajo el estrecho control de la Asamblea Legislativa, la cual está facultada para disponer, en todo momento, el cese de dichas medidas excepcionales<sup>28</sup>.

Se acordó un procedimiento para la depuración de la Fuerza Armada "en el marco del proceso de paz y de cara al supremo objetivo de la reconciliación nacional, con base en la evaluación de todos sus miembros por una Comisión *ad hoc*"<sup>29</sup>. Las recomendaciones de la Comisión podían "comprender el cambio de destino y, si fuere el caso, la baja del personal evaluado"<sup>30</sup>.

---

28 Artículo 168-12°.

29 *Ibid.*, cap. I, § 3.

30 La Comisión *ad hoc* (integrada por los señores Reynaldo Galindo Pohl, Abraham Rodríguez y Eduardo Molina Olivares) entregó su Informe, que se mantuvo confidencial, al Presidente de la República y al Secretario General el día 22 de septiembre de 1992. Según lo acordado, el Gobierno disponía de un mes, a partir de esa fecha, para tomar las decisiones administrativas correspondientes a las conclusiones de la Comisión y de un mes más para ponerlas en práctica. Dado que el informe de la Comisión *ad hoc* se mantuvo confidencial entre el Presidente de la República y el Secretario General, la función de éste respecto de la verificación del cumplimiento de las recomendaciones es de capital importancia. El Secretario General informó al Consejo de Seguridad el día 23 de diciembre de 1992 que "las decisiones administrativas sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc* fueron presentadas puntualmente por el Gobierno" (S/25006, párr. 3.d). Sin embargo, el 9 de enero de 1993, el Secretario General se dirigió de nuevo al Consejo de Seguridad para informarle sobre las deficiencias observadas en la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión en la fecha convenida (S/25078).

Se acordó también la reducción de la Fuerza Armada, “de modo que la dimensión de ésta se ajuste a las funciones que la Constitución le asigna, en el marco de la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México”<sup>31</sup>.

Otro acuerdo de especial relevancia es el referente a la disolución de todos los cuerpos de seguridad pública (CUSEP) que actuaban, de conformidad con el antiguo régimen, dentro de la estructura orgánica de la Fuerza Armada. La Policía Nacional conserva transitoriamente funciones en el área de seguridad pública, mientras se produce el despliegue progresivo de la Policía Nacional Civil, creada por los mismos acuerdos de paz.

El Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec contempla medidas preventivas para impedir la acción de los grupos ilegales que han cometido atroces atentados contra la dignidad humana y que han sido conocidos como “escuadrones de la muerte”, como lo son la regulación de los servicios de seguridad privada, la proscripción de las entidades paramilitares y la disolución de la Defensa Civil (que era un cuerpo armado con funciones de combate)<sup>32</sup>.

#### **D. Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

En el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec se expresó: “La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país. Al mismo tiempo, la reunificación de la sociedad salvadoreña y un creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. Por eso, entre el conjunto de acuerdos requerido para terminar definitivamente el conflicto armado en El Salvador, se incluye una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población”<sup>33</sup>.

---

31 Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, cap. I, § 4.

32 *Ibid.*, cap. 1, § 10.A/B.

33 Cap. V § 1.

Se acordó la adopción de medidas para atender el problema agrario y asegurar la transferencia legal de tierras a campesinos y pequeños agricultores que carezcan de ellas, que estén definidos por la ley como beneficiarios de la reforma agraria. A tal fin se convino en destinar las tierras que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas; las tierras ofrecidas en venta al Estado; y las tierras que son propiedad del Estado y que no son actualmente reservas forestales. Respecto de éstas últimas se dio preferencia "a los excombatientes de ambas partes que voluntariamente lo soliciten, que sean de extracción campesina con vocación agrícola y que no posean tierras a ningún título"<sup>34</sup>.

Se acordó asimismo respetar el "estado actual" de tenencia de tierras, dentro de las zonas conflictivas, mientras se da una solución legal satisfactorial al régimen de tenencia definitiva. El compromiso comprendía que "salvo los casos de especial complejidad, el Gobierno de El Salvador legalizará de manera definitiva el régimen de tenencia de las tierras en las zonas conflictivas, dentro de un plazo de 6 meses a partir de la firma del cese de fuego, otorgando, según sea el caso, títulos de propiedad individual o asociativa"<sup>35</sup>.

La cuestión de las tierras es uno de los problemas más agudos que se ha planteado en el desarrollo del proceso. Se trata de un tema profundamente vinculado con las causas del conflicto armado que padeció el país y cuya solución es un imperativo de la justicia social y, por lo mismo, de la estabilidad del país.

El Secretario General, en su informe al Consejo de Seguridad de 25 de noviembre de 1992<sup>36</sup> precisó que la complejidad del problema de la tierra, que retrasó la aplicación de los acuerdos, se debía a dos causas: la primera es inherente a la sensibilidad económica, política y social de la cuestión en países como El Salvador, con economía predominantemente agrícolas donde la tierra es escasa y está desigualmente distribuida, mientras existe

---

34 Cap. V § 2.

35 Cap. V § 3.E.

36 S/24833, § 53.

una gran densidad de población en rápido crecimiento. La segunda radica en que los acuerdos de paz sólo reflejan, en términos generales, entendimientos amplios a los que se llegó durante las negociaciones, sujetos a precisiones a ser definidas durante el proceso de aplicación. El 13 de octubre de 1992, el Secretario General presentó una propuesta de solución del problema de las tierras a ambas Partes, la cual fue rápidamente aceptada por ellas.

Los acuerdos sobre la materia también incluyen la creación de un Foro para la concertación económica y social, con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes. Se trata de un mecanismo plausible y virtualmente apropiado para la presente coyuntura.

## **Conclusiones**

El propósito de este comentario no ha sido el de evaluar el resultado del proceso sino más bien el de presentar los acuerdos de paz, su gestación y fundamento. Antes de concluirlo, con todo, cabe hacer una muy breve referencia al asunto.

Los acuerdos han venido cumpliéndose, aun cuando con desajustes. Dentro de las dificultades que un proceso de esta naturaleza comporta, puede decirse que, para la fecha de esta nota hay signos positivos. Los atentados contra la vida originados en prácticas de ejecuciones sumarias o arbitrarias no parecen haber tenido manifestaciones sensibles, aunque sí parece haber aumentando significativamente el número de homicidios atribuidos a desconocidos o a la delincuencia común. Tampoco se ha advertido una práctica de desapariciones forzadas o involuntarias. Asimismo, aun cuando no se ha desterrado enteramente la aplicación de la tortura y otros tratamientos abusivos contra los detenidos, los casos registrados no pueden identificarse con una política sistemática.

En otras áreas, en cambio, se ha adelantado menos. Las deficiencias estructurales del sistema judicial son, al mismo tiempo, una fuente de

violación del derecho al debido proceso y un obstáculo a la garantía debida a los derechos humanos. Se observan lo que pudiera considerarse como signos de debilidad en la transición hacia la nueva concepción de la Fuerza Armada surgida de los acuerdos de paz, especialmente en lo que toca a su plena subordinación a las autoridades civiles surgidas del régimen constitucional democrático. El culto público a la violencia tampoco ha quedado superado y las publicaciones anónimas amenazantes contra personas e instituciones se han continuado repitiendo. Los efectos de la terminación del conflicto armado sobre los derechos económicos, sociales y culturales y es todavía incipiente el efecto de los acuerdos alcanzados sobre ellos en el proceso de paz. El logro de progresos sensibles en este ámbito al más breve plazo es un imperativo de la justicia y de la estabilidad social<sup>37</sup>.

Hago este brevísimo balance para mostrar cómo es todavía demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas de un proceso que está aún en transición. La gestión dirigida a terminar el conflicto armado por la vía política, así como el diseño y adopción de los acuerdos han sido sustancialmente un éxito, que abre nuevos caminos y perspectivas a la acción de las Naciones Unidas en procura de la paz y de la efectiva vigencia de los derechos humanos a través de la proyección práctica de la estrecha e inseparable vinculación entre esos dos conceptos. Este es un fruto tangible del proceso que ya ha sido precedente para la acción que las Naciones Unidas han comenzado a desplegar en Haití. No es posible todavía, empero, valorar por completo el resultado de la operación en su plenitud, porque el conjunto de la misma no ha terminado para la fecha en que se escribe este comentario y la transición hacia el modelo de sociedad diseñado en los acuerdos está todavía en curso. Todo indica, sin embargo, que el precedente de El Salvador ha abierto nuevas vías y posibilidades a la actuación de las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz y la promoción y protección de los derechos humanos. De ser así, no sólo El Salvador sería el beneficiario del éxito del proceso sino todos los pueblos de la tierra. Sería la contribución del sufrimiento de un pueblo a la humanidad.

---

37 Un balance más detallado sobre la incidencia de la implementación de los acuerdos sobre los derechos humanos puede encontrarse en el informe que presenté, como Experto Independiente de las Naciones Unidas para El Salvador ante la Comisión de Derechos Humanos en su sesión de 1993 (E/CN.4/1993/11).