

57
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS
ACUERDOS DE PAZ DE EL SALVADOR"

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
ELIZABETH VALENCIA MORALES

MEXICO, D. F.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

INDICE

	Pág.
Introducción	I
I. Antecedentes	2
II. Los Acuerdos de Paz	
A. El Proceso de diálogo entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN	32
B. Los Acuerdos de Paz de El Salvador	42
C. Proceso de implementación	60
III. Los Derechos Humanos en los Acuerdos de Paz de El Salvador	64
A. Acuerdo de San José sobre derechos humanos	65
B. Derecho internacional aplicable	69
1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos	73
2. Derecho Internacional Humanitario	75
3. El deber de respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado en el contexto de conflicto armado	81
IV. Acuerdos sobre órganos y procedimientos especiales para la protección de los derechos humanos	
A. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)	90
1. Antecedentes del seguimiento internacional de la situación de derechos humanos en El Salvador	90

	Pág.
2. El Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas	93
3. Instalación de la Misión	98
4. ONUSAL: una Misión sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas	105
5. La División de Derechos Humanos de la ONUSAL	108
6. Finalización de las actividades de la Misión	122
B. Comisión de la Verdad para El Salvador	130
1. Funciones y facultades	131
2. Instalación y trabajos de la Comisión	134
3. El Informe	141
4. Evaluación del proceso	163
5. Importancia del informe	165
V. Acuerdos sobre medios permanentes para la protección de los derechos humanos	168
A. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	169
1. Importancia, objeto y atribuciones	170
2. Organización inicial y actividades realizadas	174
3. Vinculación entre ONUSAL y la Procuraduría	176
4. Vinculación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG's)	179
5. Desempeño de la Procuraduría	180
B. Policía Nacional Civil (PNC)	
1. Misión, características, doctrina, funciones y organización	189

	Pág.
2. Academia Nacional de Seguridad Pública	194
3. Régimen transitorio	196
4. Contexto en el que se desarrolló el proceso de transición	199
5. Deficiencias observadas por Naciones Unidas en el funcionamiento y formación de los miembros de la PNC	205
6. Problemas que se presentaron durante el periodo de instalación e inicio del funcionamiento de la PNC	208
7. Vinculación ONUSAL- Policía Nacional Civil	217
8. Recomendaciones más relevantes de Naciones Unidas	219
9. Situación que prevalecía, en 1995, con respecto a la seguridad y la violencia	220
10. Importancia de la PNC	225
C. Sistema Judicial	
1. Diagnóstico del sistema de administración de justicia	229
2. Reformas al Sistema Judicial emanadas de los Acuerdos de Paz	236
3. Situación que prevaleció durante el periodo de instrumentación de los Acuerdos	239
4. Participación de Naciones Unidas en el proceso de reforma judicial	243
5. Importancia de las reformas constitucionales al Sistema Judicial	246
Conclusiones	250
Bibliografía	265
Anexo 1. Cronología de acontecimientos más importantes	275
Anexo 2. Glosario de siglas	293

Introducción

En la historia de los conflictos armados internos en América Latina, la firma de los Acuerdos de Paz para El Salvador, con los que se da fin a doce años de guerra, es un caso inédito, hasta antes de la paz guatemalteca. Efectivamente, varios factores, entre los que mencionaremos los más relevantes, permiten considerarlo así :

- La guerra finaliza por la vía política, mediante un proceso de negociación, en el cual participa activamente la Organización de las Naciones Unidas, que asume el papel no sólo de mediadora sino también, y esto es de singular importancia, de verificadora de los acuerdos suscritos por las partes en conflicto.
- La verificación internacional por parte de este organismo de los compromisos contraídos en materia de derechos humanos se realiza *antes del cese definitivo de fuego y durante el proceso de cumplimiento de los acuerdos*; es decir, no se deja al libre arbitrio del Estado, sino a la existencia de una instancia supranacional -que representa a la comunidad internacional- el constatar la efectiva protección y vigencia de los derechos humanos. Este hecho sienta un precedente de participación de la ONU como verificadora activa en conflictos armados internos.
- Los acuerdos establecen las bases políticas para lograr la democratización del Estado y se proclaman como un punto de partida para la construcción de una sociedad más respetuosa de las diferencias entre sus componentes, contribuyendo a romper con la tradicional cultura del autoritarismo.

En cuanto a la importancia de la temática de los derechos humanos en los Acuerdos de paz, ésta radica en que por primera vez en América Latina se logran concertaciones políticas en la materia, que involucran tanto al Estado como a una fuerza guerrillera.

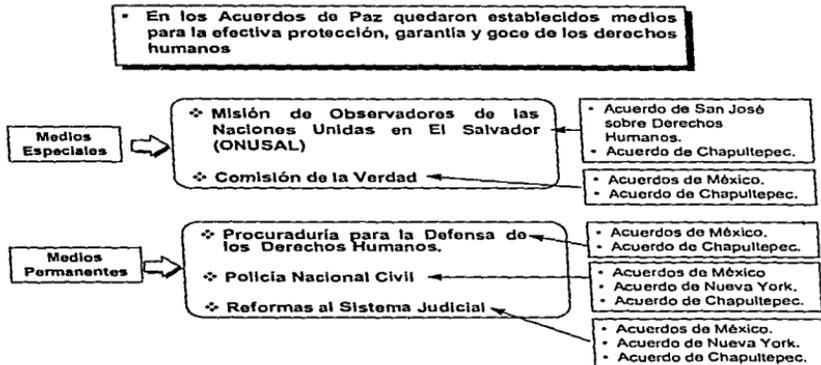
Este tema no se circunscribe al Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, sino que está presente explícita e implícitamente en todos los puntos centrales de la agenda global de la negociación. Para el cumplimiento del espíritu y la letra de los compromisos en esta materia que están presentes en los Acuerdos de Paz, se requirieron transformaciones sustanciales de los pilares en los que hasta ese momento se había fincado el Estado salvadoreño: cambios en la estructura y actuación política de las Fuerzas Armadas, en la concepción de seguridad nacional y seguridad pública, efectivo control civil sobre los militares, y reformas al sistema judicial. Todos estos elementos están contenidos de manera puntual en el resto de los acuerdos, por lo que podríamos decir que su cumplimiento cabal implica reformas estructurales del aparato estatal salvadoreño.

Desde nuestro punto de vista, los derechos humanos son la columna vertebral del conjunto de Acuerdos de Paz. El examinar en detalle la incidencia que sobre el efectivo goce de estos derechos tiene su cumplimiento, nos llevaría a realizar una tarea cercana a la interpretación de la totalidad de lo convenido, tarea que, con los recursos y el tiempo de que disponemos, está fuera de nuestro alcance. Consideramos que lo más apropiado es centrar nuestro análisis en la revisión de los Acuerdos, desde las siguientes dimensiones.

La primera se refiere al estudio de los medios o mecanismos establecidos por los Acuerdos para 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.

En este punto retomamos la clasificación presentada por el Dr. Pedro Nikken (presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos) en su primer informe como Experto Independiente nombrado por la Asamblea General de Naciones Unidas, según la cual en los Acuerdos se previeron ciertos órganos y procedimientos especiales e interinos, vinculados con la verificación del respeto a los derechos humanos hacia el porvenir, como ocurrió con la función de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y, entre otros, con la investigación y

evaluación de la Comisión de la Verdad. También se establecieron medios permanentes, referentes a la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil, así como al fortalecimiento, a través de reformas, del Sistema Judicial, expuestos en la siguiente figura.



La segunda dimensión consiste en examinar los aportes de la experiencia salvadoreña en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, a partir de la verificación activa, llevada a cabo por las Naciones Unidas, de los compromisos contraídos por el gobierno salvadoreño y el FMLN, para lo cual nos basamos fundamentalmente en los informes presentados por: el Secretario General de Naciones Unidas, el Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL y los del Experto Independiente de la Comisión de Derechos Humanos; así como en los análisis realizados por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA).

Con este fin, ordenamos la presente investigación con base en la clasificación elaborada por Pedro Nikken.

En el capítulo I presentamos información sobre el marco histórico de la guerra civil y sus efectos en el irrespeto de los derechos humanos de la población salvadoreña.

En el capítulo II pasamos revista al proceso de diálogo-negociación entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, los acuerdos suscritos, así como al proceso de instrumentación de los compromisos contraídos por ambos.

En el capítulo III analizamos el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos y el derecho internacional aplicable a El Salvador.

En los capítulos IV y V nos abocamos a la revisión de los órganos y procedimientos especiales arriba referidos, es decir, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador y la Comisión de la Verdad; así como a los medios permanentes: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y las reformas al Sistema Judicial.

Esta investigación no la hubiéramos podido realizar sin el gran apoyo y aliento de la Maestra Irene Sánchez Ramos, investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Dr. Víctor Ferrigno con quienes tuvimos largas y fructíferas conversaciones sobre la realidad salvadoreña. Contamos con la valiosa colaboración y asesoría metodológica del Dr. Alfredo Andrade Carreño, coordinador del Centro de Estudios Básicos en Teoría Social de esa facultad. El Dr. Eliseo Ruíz nos enseñó a apreciar a este "pulgarcito de América", sin la información y documentación que nos proporcionó desde El Salvador, la culminación de este esfuerzo hubiera sido impensable. La paciencia y profesionalismo de mi entrañable amiga Olga Clemenzó ha permitido que para el lector este trabajo sea menos aburrido. A todos ellos mi agradecimiento y reconocimiento. Las limitaciones, que seguramente subsisten y son muchas, son de mi exclusiva responsabilidad.

México, D.F., agosto de 1997.

Capítulo I
Antecedentes

El Salvador en la primera mitad del presente siglo se caracterizó por la consolidación de la oligarquía como principal actor económico y político. De 1900 a 1930 se había afianzado económicamente a partir de la ascendente producción y exportación del café, pero durante la crisis de 1929 los ingresos por exportación se redujeron drásticamente, aumentó el desempleo y el salario rural cayó en un 50%. El descontento popular creció, las exigencias de reforma agraria se acrecentaron, la pobreza se profundizó, creando las condiciones para el alzamiento campesino e indígena de 1932, dirigido por el Partido Comunista, que desembocó en la masacre de entre diez a treinta mil salvadoreño¹.

Tras la insurrección campesina, las Fuerzas Armadas se erigieron como una pieza fundamental del control político al asumir las riendas del aparato estatal. Los grupos oligárquicos, en estas condiciones, hicieron un traspaso de cuotas de poder al estamento militar abriendo con ello un periodo de varias décadas durante el cual el ejército dirigió el destino del país.

El Estado salvadoreño mantuvo sus bases oligárquicas a través de la mediación de las Fuerzas Armadas. La presencia del ejército al frente del aparato estatal garantizaba el férreo control que requería la oligarquía por cuanto reprimía prácticamente cualquier tipo de manifestación por parte de la población². Es así

¹ A nivel político, el antecedente inmediato de la insurrección fue las elecciones que se realizaron en 1931, por primera vez sin candidato oficial, en las que resultó triunfador Arturo Araujo, quien posteriormente fue depuesto por un golpe de Estado organizado por jóvenes oficiales. A fin de obtener reconocimiento diplomático, los golpistas entregan el poder al vicepresidente electo, general Maximiliano Hernández Martínez, quien a la postre ejercerá, durante 13 años, una dictadura unipersonal y antioprogresista. Alain Rouquié, *Guerras y Paz en Centroamérica*, (México: FCE, 1994), p. 59.

² Cabe resaltar que "... después de 1932, grupos de terratenientes comenzaron a organizarse para defender sus intereses. La denominada "Guardia Cívica" (Guardia Nacional) fue estructurada y financiada por grandes propietarios de tierras para recoger información y controlar a los campesinos bajo una estructura paramilitar", (a fin de cumplir los objetivos de orden y defensa de la propiedad privada, especialmente en las áreas rurales). Entre la Guardia Nacional y los grandes terratenientes se estableció una suerte de connivencia. "Los comandantes locales acostumbraban prestar servicio o alquilar soldados a los terratenientes. Con el mismo propósito, el ejército organizó y armó paramilitares. Estos grupos llegaron a constituirse en un red de inteligencia y en

como el ejército se convirtió en una institución por encima de cualquier organización política. Si bien existían partidos políticos, éstos básicamente eran instituciones que surgían y desaparecían al calor de las coyunturas electorales.

Carlos Vilas señala que desde la década de los cincuenta se inició un acelerado desarrollo capitalista de carácter marginador y desigual, enmarcado por dictaduras que combinaron el fraude electoral sistemático con la represión abierta, carentes de espacios de legitimidad para las demandas sociales y políticas de las clases y grupos afectados por este desarrollo. Entre 195 y 1979, El Salvador vivió un auge económico (el PIB creció 4.7% en los años 50's, 5.5% en los 60's y 6.4% en los 70's) que estuvo acompañado de un proceso rápido e intenso de desposesión campesina y progresiva proletarianización de la fuerza de trabajo, incremento de la pobreza urbana y reforzamiento de la concentración de los ingresos³.

Durante los años cincuenta se dan dos procesos interrelacionados: la modernización y diversificación de la producción agrícola, impulsándose la agroexportación (que se inicia al introducir el cultivo del algodón y la caña de azúcar); y la industrialización, en la que el Estado se convierte en un factor dinamizador. La primera, provocó no sólo la diversificación productiva, sino además la concentración del capital en las mejores tierras.

Edgar Jiménez en su análisis sobre estos procesos, refiriéndose específicamente a la industrialización, señala que "... las características industrializantes de la economía tradicionalmente agroexportadora en expansión van a producir un crecimiento de la industria entre 1945 y 1960; en los cinco primeros años, éste se

instrumentos de terror local". Ver: Rodolfo Cardenal, "El fracaso del Estado salvadoreño", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVIII, no. 534-535, abril-mayo, 1993), p. 361 y el Informe del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política, (San Salvador: s.e., 1994), p. 13.

³ Carlos M. Vilas, "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica", en *Revista Mexicana de Sociología*, (México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, no. 3, julio-septiembre, 1992), pp. 4-5 y del mismo autor: *Mercados, Estados y Revoluciones*. Centroamérica 1950-1990, (México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1994, 1994). Carlos Vilas es investigador titular del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, de la UNAM.

incrementará en más del 70%, continuando a lo largo de la década siguiente a una tasa media anual de más del 5%⁴.

En los años sesenta, el acelerado proceso de industrialización se dio en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁵. Este fenómeno se vio influenciado en todos los sentidos por la nueva política estadounidense, cristalizada en la Alianza para el Progreso. Al aumento de la inversión directa e indirecta, correspondió un proceso tendiente a favorecer un cambio político que permitiera, de una parte, el surgimiento controlado de sindicatos, asesorados y financiados por el "sindicalismo libre", y de otra, la represión de los sindicatos independientes, así como el surgimiento de organizaciones paramilitares como la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN)⁶, en 1961, y el reforzamiento de los cuerpos de seguridad.

Al referirse al proceso de integración centroamericano, Alain Rouquié indica que éste:

"... (evitó) que se (hicieran) reformas indispensables para constituir un mercado interno. El éxito de esta estrategia, lejos de favorecer una homogeneización social que un desarrollo equilibrado hubiera podido promover, (reforzó) a las burguesías locales, cuya concentración y peso se (acrecentó)"⁷.

⁴ Edgar Jiménez C., "El Estado, la industrialización y la oligarquía en El Salvador", en *El Salvador. Estado oligárquico y desarrollo económico y social 1945-1979*. Cuaderno de Trabajo no. 6, (México: CINAS, marzo, 1986), p.9.

⁵ El Mercado Común fue creado por el tratado general de integración firmado, en Managua, en diciembre de 1960, por cuatro países, a los que en 1962 se sumó Costa Rica. Entra en vigor para Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala en junio de 1961. Si bien la creación de un espacio comercial común estimula el intercambio intrarregional, el MCCA se reduce a una zona de libre cambio y a un mecanismo destinado a fomentar las inversiones extranjeras. Alain Rouquié, op. cit., p. 91.

⁶ ORDEN realizó principalmente servicios de inteligencia, con recolección de información, señalando y tomando acciones directas contra los "enemigos" del régimen, fueran estos reales o simplemente sospechosos. Sus miembros actuaban en estrecha relación con las fuerzas de seguridad. Esta organización fue disuelta oficialmente, en 1979, por la Junta Revolucionaria de Gobierno. Sin embargo, muchos de sus miembros fueron incorporados a nuevas organizaciones con objetivos similares. *Informe del Grupo Conjunto...* op. cit., p. 13.

⁷ Alain Rouquié, op. cit., p. 93.

Ligados a la expansión industrial, o más bien, como consecuencia del modelo de desarrollo instrumentado, se generaron, durante los años sesenta y setenta, diversos fenómenos económicos y sociales, tales como: la concentración económica en la industria; la formación de una clase obrera, igualmente, concentrada y organizada en sindicatos; la formación del ejército de reserva; un proceso de centralización; la urbanización del país; surgimiento de capas medias; crecimiento de la población escolarizada, y el fortalecimiento de la actividad comercial y bancaria. También se presenta un severo deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, el cual estuvo acompañado de transformaciones sociales que permitieron que esos mismos sectores de la población tomaran progresiva conciencia de sus derechos y, a la postre, llegaran a cuestionar severamente al régimen.

En conflicto entre Honduras y El Salvador, en la denominada "guerra de los cien días" o "la guerra del fútbol", julio de 1969, marcó el final del MCCA y provocó un grave problema en el segundo, ya que significó la expulsión de aproximadamente diez mil campesinos salvadoreños que por falta de tierras cultivables en su país se habían instalado en terrenos desocupados o baldíos de Honduras. De acuerdo con los analistas, este hecho estuvo estrechamente vinculado con la profunda crisis política y social de los años setenta.

En los años sesenta, al interior de la Guardia Nacional se formaron las estructuras vinculadas o enclavadas en instituciones del Estado, que posteriormente, en la década de los ochenta, estarían asociadas a los denominados "escuadrones de la muerte". De esta forma surgieron: ORDEN, a la que ya nos referimos, y la Agencia de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL)⁸. Con respecto a las funciones y propósitos de estos grupos, Rodolfo Cardenal indica, en su análisis del informe de la Comisión de la Verdad⁹, que:

⁸ ANSESAL funcionó como el centro de análisis y procesamiento de información política sobre individuos y organizaciones sospechosas de ser subversivas. Esta agencia también fue disuelta por la Junta de Gobierno en 1979. *Informe del Grupo Conjunto...* op. cit.,

⁹ Como veremos en el capítulo IV, la Comisión de la Verdad fue creada por los Acuerdos de Paz como una instancia para investigar graves hechos de violencia ocurridos de 1980 a 1991.

"La Guardia Nacional, ORDEN y ANSESAL, e indudablemente otras unidades de seguridad del Estado, consolidaron la hegemonía militar sobre la sociedad civil. Su objetivo era descubrir a los supuestos subversivos en la sociedad para defender el país de la conspiración internacional. El control de la subversión interna se convirtió en la prioridad defensiva del Estado, pero al mismo tiempo estimuló la represión. Es importante observar que la actividad destructiva de los escuadrones de la muerte comenzó mucho antes que la guerra. La eliminación física de los presuntos subversivos, identificados por las redes de inteligencia, la violencia que ello implicó y el terror que sembraron no está vinculado a la guerra, sino a la forma de entender la política y de tratar al adversario político. A poco tiempo sucedió lo inevitable, la Fuerza Armada dominó a la sociedad civil, por medio del control y la represión"¹⁰.

En El Salvador, la continuidad de los gobiernos militares desde la matanza campesina de 1932 se vio enfrentada a desafíos provenientes de las demandas de democratización de los grupos emergentes de las clases medias y del movimiento sindical urbano.

En el plano político, las primeras expresiones consistentes de oposición partidaria se dan en los años sesenta con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el cual participó en las elecciones legislativas de 1964 y 1968, apoyado, sobre todo, por el voto de los sectores urbanos de clases medias. En 1966 aparece el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de tendencia social demócrata.

Por otra parte, hay un crecimiento del movimiento sindical, tanto en número de organizaciones como de afiliados, el número de sindicalizados en la industria aumentó de 26 mil en 1962 a 65 mil en 1976, y se generó una activación de la protesta en esta rama. En 1968 y 1971 se llevan a cabo dos importantes huelgas magisteriales.

También surgen organizaciones campesinas estimuladas por las nuevas prácticas pastoral de la iglesia católica; sin embargo, dada la prohibición legal, las nuevas organizaciones sólo podían tener existencia como asociaciones de intereses mutuos, y no como sindicatos orientados hacia la negociación colectiva u otras actividades relacionadas con el trabajo.

¹⁰ Rodolfo Cardenal, op. cit, p. 361.

A mediados de 1976, durante la presidencia del coronel Arturo Armando Molina (1972-1977), se trató de ejecutar un tibio proyecto de transformación agraria encaminado a reducir los niveles de tensión social en el campo; para entonces los trabajadores sin tierras y el campesinado pobre mostraban niveles crecientes de organización, pero los intereses conservadores de los terratenientes forzaron a introducir reformas al proyecto e incluso pudieron imponer al último presidente militar, al general Carlos Humberto Romero (1977-1979), cuyos dos años en la presidencia se caracterizaron por medidas represivas extremas¹¹.

En las elecciones presidenciales de 1972 y de 1977, el gobierno realizó dos grandes fraudes a favor del partido oficial, el Partido de Conciliación Nacional¹², en ambas ocasiones las manifestaciones de protesta fueron reprimidas. A partir de la primera se inició una etapa de terrorismo de Estado, en la cual la represión se incrementó y masificó, alcanzando a trabajadores rurales, campesinos y activistas sindicales. Estas acciones estatales demostraron a buena parte de los actores políticos que el espacio de la política institucional se cerraba para cualquier propuesta de reforma.

Las protestas populares, en el campo y las ciudades, fueron cada vez más recurrentes y amplias; realizándose huelgas, invasiones de tierras y manifestaciones. Se entró a una crisis de gobernabilidad, los brotes insurreccionales fueron continuos, las manifestaciones populares cada vez más violentas y, en tanto contaron con medidas de autodefensa, el control de los aparatos represivos se fue minando.

¹¹ Al respecto Vilas explica que: "El triunfo de la oligarquía en esta confrontación enardeció la agresividad de los terratenientes y de los servicios de seguridad contra los activistas rurales y los sacerdotes reformistas. Aumentaron los ataques a los sacerdotes, a los que los terratenientes los responsabilizaban de la agitación campesina, y a edificios parroquiales, lo que a su turno tuvo como respuesta el aumento de las protestas y movilizaciones populares". Carlos Vilas, *Mercados, Estados...* op. cit., p. 98

¹² Estas elecciones fueron ganadas por una alianza amplia, denominada Unión Nacional Opositora (UNO), entre el PDC, el social demócrata MNR y la Unión Democrática Nacionalista (UDN), que era el frente electoral del Partido Comunista. En la elección de 1972, se le asigna la presidencia al coronel Arturo Armando Molina; en la de 1977, al general Carlos Humberto Romero.

En los años 70's, se dio un proceso que condujo a que El Salvador se sumergiera en la guerra civil. En estos años se presentó un acelerado desgaste de la dominación oligárquica que impidió al conjunto de los sectores sociales y políticos existentes en el país expresar sus intereses por la vía legal e institucional. La incapacidad de los grupos dominantes de introducir cambios que moderaran los términos brutales de la explotación social y de aceptar aperturas del sistema político, hacia los sectores medios que podrían haber actuado como factores de moderación del conflicto, y el fracaso del reformismo militar por sus propias limitaciones y por la intransigencia de la oligarquía arrojaron a El Salvador a una espiral de violencia que se extendería por más de una década¹³.

El proceso de efervescencia organizativa se vio reforzado y asumió una característica distinta cuando, a principios de la década, surgieron las primeras organizaciones político militares¹⁴, éstas -nacidas tras un largo proceso de crítica al interior del Partido Comunista- surgieron bajo una concepción estratégica muy novedosa en esos años: el manejo combinado de la labor política directa con las masas y la construcción de la vía armada.

Bajo esta concepción, las nuevas organizaciones político militares empezaron un trabajo estrecho con las organizaciones populares del campo y la ciudad. En algunos casos retomaron buena parte de las acciones organizativas ya iniciadas, en algunos otros, comenzaron por construir organizaciones en sectores donde no existían. Como producto de esta estrategia, hacia fines de esa década, el movimiento popular salvadoreño cobró una fuerza impresionante: es la época de los grandes frentes de masas, cada uno de los cuales -tal como se conoció años más tarde- respondían a la línea de una de las organizaciones político militares¹⁵.

¹³ Carlos Vilas, *Mercado, Estados...* op. cit., p. 100.

¹⁴ El 1 de abril de 1970 se constituyen las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL). Posteriormente, en 1972, se fundó el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP); las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (RN), en 1975; el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), en 1976 y el Partido Comunista Salvadoreño, fundado en 1930, que postulaba la lucha electoral como centro de su estrategia, en 1980 realizó un viraje hacia la lucha armada.

¹⁵ En 1975 se creó el Bloque Popular Revolucionario (BPR), ligado a las FPL; en 1977, surgieron las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28), articuladas al ERP; en 1974, se

Frente al deterioro económico producto del clima de violencia generalizada, la evidente ingobernabilidad del sistema político, el aumento de la lucha popular, la sangrienta represión llevada a cabo por el general Carlos Humberto Romero, confirmada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que visitó el país en 1978¹⁹, y a los intentos estadounidenses de impedir que en El Salvador se produjera un proceso similar al de Nicaragua, se dio el golpe militar del 15 de octubre de 1979 para destituir al general Romero.

Carlos Vilas explica que el objetivo político del golpe era doble: por un lado, frenar el baño de sangre en el que el país se encontraba sumergido en los últimos años; por el otro, impulsar un conjunto de reformas económicas y sociales que fueran

fundó el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU), cuyo brazo armado fueron las FARN (el FAPU fue una escisión del ERP; en esta relación FAPU-FARN, primero surgió el frente popular y luego la organización militar); en 1979, se fundó el Movimiento de Liberación Popular (MLP) como un frente de masas del PRTC -ese partido efectuaba acciones militares con comandos urbanos denominados Comandos Armados de Liberación (CAL), que posteriormente se convirtieron en ejército durante el desarrollo de la guerra. La Unión Democrática Nacionalista (UDN), brazo político del PC, fue la primera organización de masas, pues fue creada en 1970. Raúl Benítez, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, (México: UCA, 1989), p. 212.

¹⁹ En el bienio 1977-1979 se llevaron a cabo, por parte de observadores internacionales, cuatro investigaciones sobre la violación a los derechos humanos en El Salvador -el Reporte del Departamento de Estado al Congreso de los Estados Unidos (1978); el Informe de la Comisión Parlamentaria de Gran Bretaña (diciembre, 1978); el Informe y dictamen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (noviembre, 1978) y el Reporte del Consejo Internacional de Juristas (1978)- en las que se constataron sistemáticas violaciones a los derechos humanos y se sugirieron recomendaciones al gobierno salvadoreño a fin de que garantizara el respeto y el cumplimiento de tales derechos. A principios de 1979, la OEA había planteado la posible sanción al régimen salvadoreño por violaciones a los derechos humanos consignados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En los meses comprendidos entre enero de 1978 y septiembre de 1979 se registraron 727 asesinatos por motivos políticos, atribuidos a los cuerpos de seguridad. Mientras que para 1978 el promedio mensual de asesinatos por motivos políticos era de 12, en los primeros meses de 1979 esta cifra aumentó a 64 por mes. Gabriel González, "¿Genocidio y guerra de exterminio en El Salvador?", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XXXV, no. 384-385, octubre-noviembre, 1980), p. 984.

una alternativa de cambio pacífico a la convocatoria revolucionaria de las guerrillas¹⁷.

Ese mismo día, 15 de octubre, los golpistas emitieron, en el lapso de algunas horas, dos proclamas distintas. En la segunda, el ejército retomó algunas demandas que:

"... habían sido formuladas por los partidos opositores legales y que constituían reivindicaciones generales de democratización de la sociedad; con el objeto de cesar la violencia y la corrupción, prometía disolver (al grupo paramilitar) ORDEN y combatir a las organizaciones extremistas cuyas actividades violaran los derechos humanos; para garantizar la vigencia de un Estado de derecho que permitiera convocar a elecciones, planteaba legalizar a todos los partidos políticos, independientemente de su ideología; decretar una amnistía general para los exiliados y los presos políticos; respetar los derechos de sindicalización y expresión ... En lo que concierne a las medidas tendientes a lograr 'una distribución equitativa de la riqueza nacional' preveía sentar las bases para llevar a cabo reformas a la propiedad de la tierra, en los ámbitos financiero, tributario y de comercio exterior..."¹⁸.

De octubre de 1979 a marzo de 1980 se sucedieron tres Juntas de Gobierno:

La primera, del 17 de octubre de 1979 al 3 de enero de 1980, estuvo formada por los coroneles Adolfo Majano y Jaime Abdul Gutiérrez y tres civiles: el rector de la Universidad Centroamericana (UCA), Román Mayorga Quirós, el líder del MNR, Guillermo Manuel Ungo y el industrial Mario Andino. En estos meses el coronel Majano y los sectores progresistas de la junta cívico militar intentaron impulsar las reformas de la proclama. Este esfuerzo no se consolidó por la acción de dos fuerzas: las organizaciones revolucionarias, que exigieron una definición real a la Junta, y el sector derechista de la Fuerza Armada y de los grupos paramilitares, apoyados por la oligarquía. A esto debe añadirse "... el carácter elitista del golpe de octubre, su falta de arraigo popular, el ascenso del terror represivo, y las

¹⁷ Carlos Vilas, *Mercado, Estados...* op. cit., p. 110.

¹⁸ Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, (México: Siglo XXI - Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 1989), p. 278.

divisiones internas del propio gobierno militar, (que también) conspiraron contra la realización de sus intensiones reformistas”¹⁹.

Después de una primera crisis, el 10 de enero de 1980 se constituye la segunda Junta formada por la Democracia Cristiana (DC) y los militares. Tres civiles formaron parte de ella: los demócrata cristianos Héctor Dada Hirez y José Morales Erlich, y José Ramón Avalos Navarrete. La DC ingresó al gobierno en virtud de un "Pacto PDC- Fuerzas Armadas" promovido por funcionarios de la embajada de Estados Unidos; de acuerdo con algunos observadores, mediante esa alianza se pretendía excluir de la Junta de Gobierno a los elementos civiles y militares más progresistas. Dicho pacto consolidó a la democracia cristiana en el poder hasta marzo de 1982.

El ejército aceptó las reformas que aparecían en el programa de la democracia cristiana. El 5 de marzo se promulgó la ley de la reforma agraria que previó la expropiación de más de 500 hectáreas. Dos días después, se nacionalizaron las instituciones de crédito y ahorro. A ello se sumó la nacionalización del comercio exterior del algodón, los productos del mar, el café y el azúcar.

La violación sistemática a los derechos humanos por medio de mecanismos legales de excepción²⁰ y las acciones represivas de los cuerpos de seguridad y el ejército, así como la impunidad con la que se permitió actuar a los grupos paramilitares, quienes atentaron contra dirigentes populares, incluidos los

¹⁹ Carlos Vilas, Mercado, Estados... op. cit., p. 100.

²⁰ En marzo se estableció el estado de sitio y el de emergencia, también se emitieron, entre otros, los siguientes decretos represivos: decretos 264 y 265, mediante los cuales se reformó el Código Penal, definiendo como crímenes contra el Estado las tomas de edificios públicos, las ocupaciones de poblaciones, marchas, etc., cerrando los canales de manifestación no violenta. Con el decreto 296 se prohibieron las huelgas o suspensión de labores a los empleados públicos. Por medio del decreto 507 podían ser capturados todos los sospechosos de ser subversivos y se validó la competencia de los tribunales militares en los casos de sedición y rebelión. IDHUCA y Harvard University, *La resistencia no violenta ante los regímenes salvadoreños que han utilizado el terror institucionalizado en el periodo 1972-1987*, (San Salvador: UCA, 1988), pp. 81-82.

dirigentes de las organizaciones que integraban el gobierno²¹, detonó la segunda crisis en el gobierno con la renuncia de varios de sus miembros.

De enero a abril de 1980 se dio un paulatino retiro de los integrantes progresistas y honestos de la junta, desde Salvador Samayoa, quien se incorporó a las FPL, hasta Enrique Álvarez Córdova, quien renunció al Ministerio de Agricultura y Ganadería y fue el primer presidente del Frente Democrático Revolucionario.

La crisis de la segunda Junta de Gobierno se proyectó al propio Partido Demócrata Cristiano. El 3 de marzo, Héctor Dada Hirezi renunció a la Junta y al PDC. Un número importante de dirigentes de primera línea rompió con el partido, para formar el Movimiento Popular Social Cristiano, aunque muchos debieron salir al exilio para salvar sus vidas.

El 9 de marzo, José Napoléon Duarte fue llamado para reemplazar a Héctor Dada. A fines de marzo se constituyó la tercera Junta, lo que significó el regreso de los representantes de la oligarquía al control del aparato estatal. El 13 de diciembre de 1980, Duarte fue nombrado primer presidente civil de El Salvador, dirigió a los cuatro miembros de la Junta Cívico Militar, la cual asumió funciones legislativas. El coronel Jaime Abdul Gutiérrez fue nombrado vicepresidente y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. El coronel Adolfo Majano fue retirado de la Junta, ofreciéndole el puesto de agregado militar en España²².

²¹ Los grupos paramilitares, apoyados por los sectores más recalcitrantes del ejército asesinaron, el 23 de febrero de 1980, al dirigente del PDC y procurador de la República, Mario Zamora y al mes siguiente, el 24 de marzo, fue asesinado el arzobispo de San Salvador, monseñor Oscar Arnulfo Romero, mientras oficiaba una misa. Con respecto a este hecho, la Comisión de la Verdad concluyó en su informe que el exmayor Roberto D'Aubuisson dio la orden de asesinar al Arzobispo y dio instrucciones precisas a miembros de su entorno de seguridad, actuando como "escuadrones de la muerte", de organizar y supervisar la realización del homicidio. Durante los funerales, una bomba estalló frente a la catedral de San Salvador, la multitud estimada en 50 mil personas, presa del pánico fue ametrallada. Esta acción dejó un saldo de 27 a 40 muertos y más de 200 heridos.

²² "Cronología de sucesos relacionados con la crisis política de El Salvador", en ECA, (San Salvador: UCA, año XXXVII, no. 403-404, mayo-junio, 1982), p. 352.

Con relación al movimiento popular, en este período surge, el 11 de enero de 1980, la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM) formada por cinco frentes de masas (el Bloque Popular Revolucionario, las Fuerzas de Acción Popular Unificada, la Unión Democrática Nacionalista, las Ligas Populares 28 de febrero y el Movimiento de Liberación Popular). Una de las expresiones más palpables del gran consenso social y político que iba acumulando el sector democrático-revolucionario de la sociedad fue la manifestación de más de cien mil personas, convocada por la CRM, el 22 de enero, la cual fue reprimida por la Guardia Nacional, dejando más de un centenar de heridos y un número no determinado de muertos.

El lapso que va de abril a agosto se caracterizó por lo que algunos analistas denominan como el ascenso insurreccional de las masas²³ y por la unificación de las distintas organizaciones²⁴, lo que se dio en el contexto de una represión indiscriminada en las ciudades contra los frentes de masas y los sindicatos, y en el campo contra la población rural organizada.

²³ Se producen dos grandes huelgas. La primera, en junio en la que un millón de trabajadores paralizan el país, después de ésta el ejército y la Guardia Nacional atacaron la Universidad Nacional, matando a entre 22 y 40 estudiantes y destruyendo las instalaciones. La segunda huelga se realizó del 13 al 15 de agosto, paralizó en un 70% las actividades económicas; fue violentamente reprimida, dejando un saldo de 129 muertos.

²⁴ El 18 de abril se formó el Frente Democrático Revolucionario (FDR), que incluía a los social demócratas del MNR, los disidentes de izquierda del Movimiento Popular Social Cristiano, encabezados por Rubén Zamora Rivas, la Asociación de Empresarios del Transporte, la Universidad Nacional, la Asociación de Estudiantes Universitarios, el Movimiento Independiente de Profesionales y Técnicos (MIPTES) y el Comité de Unidad Sindical, que reúne a cinco centrales sindicales influidas por los grupos políticos militares: la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), la Federación Sindical de Trabajadores de la Industria de Alimento, Vestido, Textiles, Similares y Conexas de El Salvador (FESTIAVTSCES), la Federación Sindical Revolucionaria (FSR), la Federación Unitaria Sindical Salvadoreña (FUSS) y dos sindicatos independientes de izquierda (Seguro Social y textiles). Todos ellos formando un frente común con la CRM.

Con respecto a las guerrillas, el 22 de mayo se constituyó la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU), en principio con tres miembros, como una primera etapa en el camino hacia la unidad revolucionaria. Alain Rouquié, *Las fuerzas políticas en América Central*, (México: FCE, 1994), pp. 93 y 95.

Raúl Benítez describe los últimos meses de 1980 en los siguientes términos:

"De agosto a diciembre se observa el decremento del movimiento insurreccional de las masas urbanas debido a dos factores: la gran represión desatada y la necesidad de vincular la insurrección urbana a la fuerza del ejército popular. En estos meses se hizo palpable que una insurrección general por sí sola no podía derrotar al ejército. Los esfuerzos por constituir un mando único en base a una comandancia general cristalizaron cuando, a partir de la Dirección Revolucionaria Unificada, se constituyó el FMLN, el 10 de octubre"²⁵.

Los escuadrones de la muerte²⁶

El golpe de 1979 profundizó la militarización de la sociedad y condujo a que tanto los grupos oligárquicos como militares consideraran que las reformas propuestas en el programa de la primera Junta de Gobierno amenazaban seriamente su posición de poder y privilegio, esto contribuyó a la consolidación de los escuadrones de la muerte.

Estos grupos se dedicaron a eliminar a todos aquellos que favorecían o apoyaban las reformas. De esta manera, miles de personas percibidas como simpatizantes o como miembros de la oposición fueron asesinadas por elementos del ejército, de la Policía de Hacienda, de la Guardia Nacional, de la Policía Nacional y por civiles que contaban con la colaboración de altos oficiales militares, quienes, inicialmente, se limitaron a servir de meros ejecutantes o ejecutores. Pero más tarde, se fueron apoderando gradual y progresivamente de los escuadrones y los

²⁵ Raúl Benítez, *La teoría militar...* op. cit., p.247.

²⁶ Para una revisión más amplia sobre los escuadrones de la muerte, ver: *Amnistía Internacional, Los Escuadrones de la muerte; una estrategia gubernamental*, (Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1988); *Los escuadrones de la muerte en El Salvador*, (El Salvador, Editorial Jaraguá, 1994); Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. ([México]: AMDH/ Comité de la Verdad en México, s.f.), pp. 139-144; *Informe del Grupo Conjunto...*, op. cit. y Rodolfo Cardenal, op. cit., p.360-366.

utilizaron para su lucro personal o para promover determinados objetivos ideológicos y/o políticos.

Después del golpe de Estado, la actividad de los escuadrones de la muerte fue financiada mediante diversos mecanismos: oficinas de seguridad del gobierno; secuestros extorsivos y aportes de miembros adinerados de la oligarquía dentro y fuera del país. También tuvieron apoyo de personas derechistas de Argentina, Venezuela, México y otros países de América Latina.

La Comisión de la Verdad identificó dos clases de escuadrones de la muerte: unos estaban dirigidos por civiles y otros por la Fuerza Armada, aunque muchas veces las fronteras entre ambas organizaciones desaparecían. Independientemente de su dirección, en general, los escuadrones de la muerte actuaban en coordinación con el ejército y como una estructura de apoyo para sus actividades²⁷.

En 1988 Amnistía Internacional (AI) dio a describió, en uno de los informes más completos que se hayan publicado sobre estos grupos, la forma como operaban:

"La eliminación de oponentes del gobierno, reales o imaginarios, aun cuando no sea ordenada por los jefes superiores de las Fuerzas Armadas, es permitida a menudo gracias a los poderes discrecionales delegados a los mandos inferiores y, por consiguiente, raramente es objeto de investigaciones judiciales o procesamientos. Los lleven o no a efecto, las amenazas de los escuadrones terrorizan y disuaden a los oponentes reales o potenciales del gobierno y a los simpatizantes de la oposición. El abandono de cadáveres mutilados en lugares públicos, la publicación de listas de amenazas de muerte en la prensa local y el envío a la gente de invitaciones a su propio funeral, todo ello tienen un propósito, sembrar el terror"²⁸.

²⁷ Al respecto, el Grupo Conjunto explicó en su informe que: "Las actividades de estos grupos ilegales fueron dirigidas política, económica y operativamente, a partir del año 1979, por un poderoso grupo de civiles y militares que establecieron el marco ideológico y la agenda de la "guerra sucia". Alegando razones de tipo ideológico, este grupo actuó clandestinamente, abarcando en sus operaciones asesinatos, sabotajes, secuestros, intentos de golpes de Estado y otras actividades criminales". *Informe del Grupo Conjunto...* op. cit., p. 11.

²⁸ Amnistía internacional, *Los Escuadrones de la muerte...* op. cit., p. 8.

Una de las más importantes conclusiones de AI fue que estos grupos ilegales eran simplemente un montaje utilizado para proteger a las autoridades de la responsabilidad de las torturas, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales cometidas siguiendo sus instrucciones.

Entre 1979 y 1983, este sistema de terrorismo de Estado eliminó o lanzó a la clandestinidad a un creciente movimiento popular. Todos los opositores al gobierno, incluyendo a los potenciales -sacerdotes, profesores, estudiantes, líderes sindicales, abogados y disidentes del PDC- se convirtieron en víctimas. Los crímenes perpetrados por los escuadrones contribuyeron substancialmente a la cifra de 39 mil asesinatos políticos ejecutados durante este periodo. Esta etapa de la estrategia del ejército fue descrita por Joaquín Villalobos, en ese entonces comandante del FMLN, como "genocidio necesario"²⁹.

Después de la ofensiva de enero

En 1980 se produjo la polarización total del país, fue cuando la guerra sustituyó a la política como eje del conflicto social. En enero de 1981 estalló la guerra civil abierta con la denominada "Ofensiva General Militar" llevada a cabo por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) contra el régimen. La ofensiva no tuvo el éxito esperado por los revolucionarios. Los cinco ejércitos insurgentes no pudieron coordinarse y las acciones, aunque tuvieron un alto saldo de muertos y destrucción física, no impactaron en la estructura de la Fuerza Armada.

Todo el año de 1981 fue de enfrentamiento entre las fuerzas militares del FMLN y las tropas de ejército gubernamental. Las organizaciones de masas pasaron a engrosar las filas del ejército guerrillero, el que comenzó a tener una continua presencia rural y semi urbana.

²⁹ Daniel Siegel y Joy Hackel, "El Salvador: la nueva visita de la contrainsurgencia", en *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, (México: Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990), p. 151.

En cuanto a los partidos políticos, a partir de 1981 se redefinió su papel en el país. Los sectores más cercanos a la oligarquía le quitaron su apoyo al Partido de Conciliación Nacional y fundaron, en septiembre, el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

A fines de ese año, el FMLN-FDR hicieron una propuesta de paz ante la XI Asamblea General de la OEA, con el propósito de poner fin a la guerra, la cual fue rechazada por el gobierno, lo que produjo un endurecimiento de las acciones guerrilleras. Meses antes, el 28 de agosto, a nivel internacional se promovió una solución negociada a la guerra, un comunicado de los gobiernos de México y Francia fue dado a conocer, en él reconocían al FMLN-FDR como una "fuerza política representativa". El gobierno salvadoreño respondió con una severa protestas diciendo " que no era función ni de la República Francesa ni de México, ni de ninguna otra nación el hacerse responsable de proponer soluciones a los problemas internos de El Salvador, ni tampoco de ninguna entidad decirle al mundo, a su antojo, quien era el que en ese país tenía autoridad política y legitimidad". El 3 de septiembre, los ministros de Relaciones Exteriores de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, dieron a conocer una declaración calificando el comunicado franco-mexicano de abierto "intervencionismo"³⁰.

El gobierno salvadoreño -tras repeler la ofensiva y superar los momentos más críticos, inició, a partir de febrero, un proceso de redefinición de carácter estratégico. Comenzó un proceso de institucionalización cuyas primeras expresiones se dieron a nivel jurídico con una serie de reformas que permitieron, como primera fase, reacomodo de las fuerza políticas³¹ que culminó con la promulgación de una nueva Constitución en 1983.

³⁰ "Cronología de sucesos relacionados...", op. cit., p. 362.

³¹ El proceso global de institucionalización vivió dos fases: la primera tenía como intención el reacomodo del bloque hegemónico que había sufrido un serio revés producto de la ofensiva y sus consecuencias; en un segundo momento -y una vez lograda tal recomposición- las reformas jurídicas se dirigieron a modificar el sistema político como tal. Irene Sánchez y Víctor Ferrigno, *Los acuerdos de paz en El Salvador: historia de una negociación novedosa*, (México: Mimeo, 1993), p. 10.

En el mismo tenor, Raúl Benítez señala que después de la ofensiva:

"A nivel político, se busca que las nuevas fuerzas, que anteriormente eran incluso consideradas como una 'amenaza' para el poder oligárquico, como el PDC, logren restaurar el sistema político. Para ello se impulsa un proyecto reformista contrainsurgente, cuyas partes medulares son diseñadas por el gobierno de Estados Unidos -es el caso de la redefinición de la reforma agraria, cuyo proyecto es financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno estadounidense. En esta restauración política se intenta legitimar al régimen a través de la Asamblea Constituyente, elegida en marzo de 1982..."³².

El 22 de marzo de 1982, el mayor D'Aubuisson, dirigente de ARENA, fue designado presidente de la Asamblea Constituyente, luego de una alianza con el Partido de Conciliación Nacional. Siete días después, esta asamblea eligió a Alvaro Magaña como presidente provisional de la República, después de un pacto entre cinco de los seis partidos que obtuvieron representantes en el gobierno. Magaña fue propuesto por la Fuerza Armada y avalado por la embajada de Estados Unidos en El Salvador.

El proyecto de institucionalización se concretó con las elecciones presidenciales llevadas a cabo en marzo de 1994, en las cuales triunfó José Napoleón Duarte, candidato del PDC³³. La transparencia de este proceso electoral nunca fue cuestionada seriamente, por lo que en los hechos el nuevo gobierno logró un alto nivel de legitimación a partir del cual -entre otras cosas- le permitió manejar la

³² Raúl Benítez, "El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política", en *Realidad Económica y Social*, (México: s.e., vol. 1, no. 6, noviembre-diciembre, 1988), p. 529.

³³ El PDC venció a ARENA en la segunda vuelta, con el 53.5% de los votos. El partido triunfador centró su campaña en un "pacto social" con las organizaciones campesinas y sindicales, junto con la promesa de un diálogo inmediata con los insurgentes para restablecer la paz. Mediante el "pacto social" se estableció una alianza electoral y programática entre la DC y la Unión Popular Democrática (UPD), un conjunto de asociaciones populares creado con ayuda de la AFL-CIO estadounidense que reivindicaba el "sindicalismo libre". Duarte se comprometió a continuar y mantener las reformas estructurales, lograr el pleno empleo e iniciar conversaciones de paz con el FMLN-FDR. Ver, Alain Rouquié, *Guerras y Paz...* op. cit., pp. 247-248.

deslegitimación de la lucha armada. El país entró así en un nuevo periodo político donde paulatinamente se fue arraigando los mecanismos formales de dominación³⁴.

En los siguientes años, la lucha política legal, en el contexto del desarrollo de la guerra contrainsurgente, se dio principalmente entre el PDC y el partido ARENA. La Democracia Cristiana, a partir de 1984, no logró conquistar de manera total el apoyo del alto mando de las Fuerzas Armadas y de la oligarquía, por lo que se sostuvo con el respaldo del gobierno de Estados Unidos. José Napoleón Duarte buscó imprimir una nueva imagen a su gobierno, para lograr este objetivo su discurso se basó en que la democracia cristiana era la "tercera fuerza" que no compartía proyectos extremistas, ni de "ultraizquierda" ni de "ultraderecha".

Impacto de la estrategia contrainsurgente en la situación de los derechos humanos

Esta readecuación en el sistema de dominación salvadoreño se inscribió en el marco de la estrategia contrainsurgente impulsada por el gobierno de Ronald Reagan.

En los primeros años de la década de los ochenta el conflicto en El Salvador adquirió atención y dimensión internacional. El gobierno de Estados Unidos comenzó a inscribir el conflicto salvadoreño dentro del marco de la confrontación Este-Oeste.

Coincidiendo con el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos y el creciente fortalecimiento militar del FMLN, en estos años comenzó la reformulación de la doctrina militar estadounidense referida a los conflictos no convencionales, que cristalizaría con la llamada "Doctrina Reagan". ésta configuró una estrategia global, ausente tras la guerra de Vietnam, que:

³⁴ Irene Sánchez y Víctor Ferrigno, op. cit., p. 9.

"mantuvo ciertos principios que inspiraron a la 'estrategia de reacción flexible', desarrollada durante el gobierno de Kennedy. La 'reacción flexible' sostenía la vigencia de un espectro de conflictos, con dos tramos no nucleares (la contrainsurgencia y la implicación directa de fuerzas armadas no convencionales). La 'doctrina Reagan' conserva la idea de una gama o escala de violencia creciente. En la cúspide ('alta intensidad') se situaría el embate nuclear, táctico o estratégico; a nivel intermedio ('intensidad media'), la guerra convencional y las intervenciones limitadas. Y en el peldaño inferior se emplazarían los conflictos de baja intensidad los que, a la vez, serían los más probables y acuciantes"³⁵.

Los Conflictos de Baja Intensidad (CBI) o Guerra de Baja Intensidad (GBI) fue el concepto fundamental de la nueva doctrina, mediante el cual, entre otras cosas, se buscaba impedir la intervención directa del ejército estadounidense, pero que no la excluía. Para los estrategas del Pentágono ese involucramiento debía ser evitado mientras fuera posible, ya que era percibido como un signo de debilidad, es decir, podía constituir una señal de que Estados Unidos había "perdido la iniciativa estratégica". Al explicar las causas por las que estos conflictos se consideran, desde la perspectiva de Estados Unidos, de baja intensidad, Ana María Ezcurra indica que:

"La GBI cambia la naturaleza de la guerra, la hace irregular, la prolonga y la convierte en un embate político ideológico. Se trata de un conflicto prolongado de desgaste no convencional, por lo que no es simplemente una versión en escala menor de una guerra convencional"³⁶.

La autora también indica que algunos analistas consideran que con la denominación "baja intensidad" se buscaba minimizar el tipo de implicación estadounidense. Sin embargo, para los países que sufrieron estos conflictos fue de "alta intensidad" por los efectos devastadores y por sus altos costos en todos los sentidos.

³⁵ Ana María Ezcurra, *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad*, (México: Instituto de Estudios y Acción Social, 1988), p. 90.

³⁶ *Ibidem.*, p. 93.

La Guerra de Baja Intensidad tenía tres componentes o tipos de intervención centrales: el antiterrorismo, la contrainsurgencia y un inédito apoyo, con tramos abiertos, oficiales y públicos, a los movimientos contrarrevolucionarios.

Como parte de la reformulación de la doctrina estadounidense, se da una revaloración de la contrainsurgencia, ámbito en el que Estados Unidos poseía más tradición y experiencia.

En esta revaloración estuvo presente la necesidad de reunificar los diferentes elementos que conformaban tradicionalmente a la contrainsurgencia, a saber: la táctica militar, las tareas de inteligencia, las operaciones psicológicas y la acción cívica, y enmarcarlos en un plan total donde ningún aspecto era secundario, sino cada uno se complementaba entre sí, de esta manera, la nueva contrainsurgencia, a diferencia de la aplicada en Vietnam, reforzaba con la misma intensidad los aspectos militares como los no militares de la lucha³⁷.

La estrategia de GBI con miras a aplicarse en todo el Tercer Mundo, encontró en el conflicto salvadoreño, el primer campo de experimentación en el aspecto de la contrainsurgencia.

1) La estrategia contrainsurgente en El Salvador

La estrategia del ejército salvadoreño se basó inicialmente, en 1980, en la "guerra sucia", librada por una amplia red paramilitar. Se desató una amplia represión, a raíz de la Reforma Agraria, esta política desarrollada deliberadamente por las Fuerzas Armadas fue apoyada por los Estados Unidos³⁸. Los operativos de los

³⁷ Ver, Irene Sánchez Ramos, "El Salvador, 1986: El carácter global de la contrainsurgencia", ponencia presentada al VII Congreso Centroamericano de Sociología, Tegucigalpa, Honduras, 2-7 de noviembre, 1986, p. 2.

³⁸ Al finalizar su período, James Carter estaba apuntalando la economía salvadoreña y había comenzado a proporcionar ayuda militar letal y no letal para "apoyar para que el progreso político tenga mayor probabilidad para conducir a la democracia". Tommi Sue Montgomery, "Combatiendo a la guerrilla: Estados Unidos y la estrategia de conflictos de baja intensidad", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVI, no. 510, abril, 1991), p. 280.

escuadrones de la muerte constitúan la principal actividad del aparato salvadoreño de seguridad para impedir que la oposición se organizara.

En los primeros meses de 1981, los estrategas reaganeos definieron a nivel interno su política hacia Centroamérica a partir de tres principios básicos³⁰:

- Derrocar a los sandinistas.
- Establecer una base permanente en Honduras, y
- derrotar militarmente al FMLN.

Para cumplir esto último, el gobierno de Estados Unidos proporcionó ayuda militar para duplicar los efectivos del ejército salvadoreño, modernizar el armamento de todas las ramas de las Fuerzas Armadas y para dar el apoyo logístico necesario. La valoración salvadoreña, en esos términos, era la siguiente: "un aumento sustantivo de las Fuerzas Armadas era una precondición para una solución militar a la guerra".

También para lograr la derrota del FMLN, a partir de 1981, el grupo militar estadounidense en El Salvador buscó tres objetivos dirigidos a las Fuerzas Armadas salvadoreñas, resumidos en el término "profesionalización":

1. Persuadir al cuerpo de oficiales salvadoreños para que se subordinaran voluntariamente a la autoridad civil.
2. Las Fuerzas Armadas necesitaban demostrar respeto por los derechos humanos. En este punto debemos decir que para el gobierno de Ronald Reagan el problema de los derechos humanos era mucho más un asunto de relaciones públicas que de moral. Demasiados cadáveres en las calles y demasiadas masacres significaban serios problemas con el Congreso estadounidense para poder conseguir nuevos y mayores fondos para El Salvador.
3. El ejército necesitaba racionalizar sus propios métodos internos para gobernarse.

³⁰ Idem.

En el periodo que va de 1981 a 1983 se caracterizó por la ausencia de triunfos militares por parte del ejército salvadoreño. En lo que toca a los aspectos no militares tampoco se logró un gran avance.

En 1982 el FMLN intensificó sus acciones contra objetivos militares; entre enero y septiembre realizó 782 sabotajes dinamiteros e incendiarios, número significativamente mayor que el del año anterior, la embajada estadounidense estimó los daños producidos a la infraestructura económica en 98 millones de dólares. Asimismo, la guerrilla llevó a cabo operaciones a gran escala en la capital y ocupó temporalmente centros urbanos del interior del país⁴⁰.

El año 1983 representó el momento de conversión del conflicto armado en guerra total, es decir, donde ambos contendientes invirtieron todos sus recursos políticos y militares en la lucha. Del lado de la Fuerza Armada salvadoreña la táctica contrainsurgente aplicada, a partir de ese año, estuvo respaldada por la estrategia de baja intensidad, basándose en tres proyectos interrelacionados⁴¹:

1. Convertir a los militares salvadoreño en un poderosa fuerza contrainsurgente a fin de derrotar al FMLN-FDR.
2. Llevar a cabo programas dirigidos a "ganar las mentes y los corazones" de la población, para obtener el apoyo civil y contribuir al desarrollo de la economía.
 - Se realiza, a profundidad, el control de las poblaciones⁴². Esto se refería a: desplazamiento de comunidades, desarraigándolas de sus lugares de origen mediante bombardeos masivos, destrucción de viviendas y cosechas, para reubicarlas en nuevos asentamientos ("aldeas estratégicas"

⁴⁰ Comisión de la Verdad, op. cit., p. 24.

⁴¹ Ver: Daniel Siegel y Joy Hackel, op. cit., p. 151; Ana María Ezcurra, op. cit., pp.136-139, así como Irene Sánchez, op. cit., p. 3.

⁴² Ana María Ezcurra indica que el control de poblaciones era un punto medular de los conflictos de baja intensidad, ya que "Supone objetivos de influencia ideológica, básicamente, se dirigen a la edificación de un consentimiento organizado (en lo que concierne a la conformación de patrullas de autodefensa civil). Pero no sólo recurre a la persuasión. El control conlleva, muy marcadamente, el recurso de la coerción (reclutamiento y traslados forzosos). Op. cit., p. 139.

o equivalentes); la organización de la Defensa Civil (redes de colaboradores en las zonas que debían ser desalojadas de guerrilleros). También se llevaron a cabo operaciones psicológicas y acciones cívicas⁴³.

- Todo lo anterior significó, en la práctica, desconocer la diferencia entre combatientes y no combatientes; de hecho, la población ubicada en las zonas de control rebelde pasaron a ser blanco de los ataques del ejército salvadoreño a fin de obligarla a formar parte del proyecto contrainsurgente y, una vez separada de la guerrilla, entonces sí, el aniquilamiento de esta última.
3. Reemplazar al régimen militar por un gobierno civil de "centro" capaz de liquidar tanto a la "extrema izquierda" (léase insurgencia) como a la "extrema derecha", y lograr el apoyo nacional e internacional. Para conseguir un mínimo de legitimidad fue necesario impulsar cambios de carácter jurídico que crearan condiciones para consolidar los procesos electorales como el eje central del sistema político.

A principios de 1984, el FMLN controlaba extensas áreas del Oriente, del Centro y del Norte del país. Sin embargo, a finales de enero, el ejército empezó una serie de operativos masivos para retomar el control del mayor número posible de pueblos y preparar las elecciones presidenciales de marzo de 1984. Después de las elecciones las Fuerzas Armadas siguieron tratando de destruir la retaguardia real y potencial del FMLN, es decir, la población civil.

En 1985, el nuevo carácter del que se pretendió dotar a la táctica contrainsurgente (incremento de los bombardeos y el uso de desembarcos helicópteros) requirió del aumento de unidades que, por supuesto, fueron inmediatamente proporcionadas por Estados Unidos. A esto se aunó también la necesidad de aumentar el número de efectivos del ejército. La política de reclutamiento forzoso

⁴³ Dentro de la GBI el objetivo estratégico era la construcción de un consentimiento activo y organizado de la población, más que el control del territorio (aunque no lo excluía). Sobre todo, se buscó promover un "alineamiento" favorable de la población civil, se intentó gestar un consenso de base para lo cual se consideraba crucial la acción cívica y las operaciones psicológicas. *Idem.*, p. 96.

realizada en ese años tuvo ese carácter y estaba encaminada al lanzamiento de un nuevo plan.

Este nuevo plan contrainsurgente, que comenzó a instrumentarse en 1986, tuvo una visión de mayor integración de los componentes militares y no militares inscritos en el esquema estratégico de la GBI. Su fase militar inició en enero, con la Operación Fénix (para "ganar las mentes y los corazones" de la población en el área de Guazapa). Los aspectos de reestructuración económica del país, con miras a financiar la guerra fueron incorporados en el paquete de medidas económicas presentado por José Napoleón Duarte a principios de ese año, el cual fue denominado popularmente como "el paquetazo". Con el plan "Unidos para Reconstruir" -que consistió esencialmente de operaciones sociales, económicas y psicológicas y cuyos planteamientos se basaron en que la guerra eran 90% política y sólo el 10% militar- se intentó involucrar a la población en la tareas contrainsurgentes.

Se desarrolla una política de desplazamiento forzoso de la población. De ahí, también, la sistematicidad de los bombardeos aéreos indiscriminados, los cuales, de ser un elemento complementario (que, por lo demás, nunca dejaron de ser intensos), para 1986 fueron el eje de las campañas del ejército. De hecho, la intención de "sacar al pez del agua", más que buscar directamente el aniquilamiento de la guerrilla, significó la aplicación del terror sobre la población civil.

Irene Sánchez señala al respecto que:

"Si bien las fuerzas del FMLN no reciben golpes que impliquen su debilitamiento militar, los daños sobre la población civil fueron enormes. Esto da cuenta de que la táctica del ejército va dirigida a derrotar al FMLN atacándolo de manera indirecta, es decir, diezmando su fuerza a través de la aplicación del terror y el asesinato sobre quienes constituyen su base social y que son considerados por el ejército como la retaguardia de los rebeldes. Esto explica que en el discurso gubernamental, se haya sustituido el término de 'población civil' por el de 'masas'; el primero supondría el carácter de 'no combatiente', mientras que, mediante el segundo, el ejército asume que se trata de civiles que forman parte del 'apoyo logístico' de la guerrilla y, por tanto, son también un objetivo militar"⁴⁴.

⁴⁴ Idem., pp.17-18.

La globalidad inherente a la nueva estrategia contrainsurgente derivó en la profundización de la aplicación de los elementos no militares, principalmente de la "guerra psicológica" a través de la manipulación de la información y el uso de la propaganda con miras a cambiar la imagen del ejército tanto internamente ("para atraer a sectores políticamente indecisos"), como al exterior.

Durante el gobierno de Napoléon Duarte (1984-1987), ganar la batalla ideológica resultó tan importante como triunfar en el plano militar; de ahí la creación, en 1985, del Ministerio de Cultura y Comunicación, éste tuvo la misión de centralizar la información sobre todos los aspectos de la vida nacional (sobre todo de la guerra). Irene Sánchez explica que: "En muchas ocasiones las críticas emitidas desde (este Ministerio) hacia personas u organizaciones determinadas, antecedían a las desapariciones y asesinatos efectuados por los escuadrones de la muerte"⁴⁵.

Debido a la guerra civil, la crisis económica y otros factores se dio la reorganización y consolidación de la derecha política encabezada por el partido ARENA, que acusó a Duarte de ineficaz en el esfuerzo contrainsurgente. Los dirigentes de ese partido dirigieron un nuevo discurso político basado en un agudo nacionalismo, criticando la implementación de la GBI por su fracaso en lograr la derrota militar del FMLN. Por estas razones, a las cuales se agregaron otros factores como la enfermedad de Duarte y acusaciones de corrupción contra miembros del Partido Demócrata Cristiano, ARENA logró un triunfo arrollador sobre la DC en las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988 y un año después, la presidencia. De acuerdo con Carlos Losada:

"A partir de marzo de 1989, cuando ARENA ganó las elecciones presidenciales y, sobre todo, a partir de junio, cuando asumí formalmente el poder ejecutivo, en El Salvador empezó una vertiginosa polarización entre el proyecto contrainsurgente y el proyecto revolucionario ... mientras la democracia cristiana estuvo en el poder, los polos de la confrontación no parecían tan claros. La manipulación propagandística de los recursos ideológicos del Estado permitió al PDC presentarse como un "centro democrático" entre dos extremos, aunque, de hecho, compartiera con la derecha su común rechazo al proyecto revolucionario"⁴⁶.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 11.

⁴⁶ Carlos Losada, "La coyuntura política después de la ofensiva", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLV, no. 495-496, enero-febrero, 1990).

II) Situación de los derechos humanos⁴⁷

Como lo hemos señalado, la radicalización que condujo a la guerra civil en El Salvador tuvo como una de sus más dramáticas consecuencias la sistemática violación a los derechos humanos de la población.

Entre 1980 y 1983 se institucionalizó la violencia; durante esta etapa, el gobierno desarrolló una tendencia represiva, que algunos autores caracterizaron como una guerra de exterminio, con la que se pretendió la eliminación sistemática de la población civil recurriendo a los asesinatos y la desaparición selectiva e indiscriminada contra cualquier sector de oposición o percibido como tal, provocando el temor y la desconfianza de la población⁴⁸. La represión en las ciudades se dirigió contra las organizaciones políticas, los gremios y los sectores organizados de la sociedad salvadoreña. También en estos años se iniciaron, en el marco de operaciones militares contrainsurgentes, los ataques indiscriminados contra la población civil no combatiente y ejecuciones sumarias colectivas que afectaron particularmente a la población rural⁴⁹. Se registraron graves matanzas como las del río Sumpul (14-15 de mayo de 1980), la del río Lempa (20-29 de octubre de 1981) y El Mozote (diciembre de 1981).

De 1983 a 1987, período que la Comisión de la Verdad denominó "enfrentamiento armado en el marco de las violaciones", el gobierno y el ejército visualizaron a la población civil, en las zonas bajo control del FMLN, como "objetivos legítimos de ataque", ocurriendo las violaciones más sistemáticas de las Fuerzas Armadas

⁴⁷ Para este apartado retomamos, básicamente, la periodización presentada en el apartado III, denominado "Cronología de la violencia" del Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, op. cit., pp.17-32.

⁴⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, citando a la embajada de Estados Unidos, señaló que el número promedio de personas que habrían sido asesinadas por razones políticas en El Salvador fue cerca de 300 al mes durante el año de 1982; según la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado, el número ascendió a 500 personas mensuales. Ídem., p. 18.

⁴⁹ De acuerdo con informes del Socorro Jurídico, entre enero y diciembre de 1981, se produjeron 16 266 muertes, de las cuales 7 916 eran campesinos. Íbidem.

contra la población rural, a través de bombardeos aéreos indiscriminados e incursiones de infantería, lo que provocó masacres, destrucción de comunidades y el desplazamiento de un millón y medio de personas. En 1987 se dio una reactivación de las actividades de los escuadrones de la muerte.

En las ciudades las violaciones a la vida, a la integridad física y la seguridad de las personas persistieron, no obstante se observó una reducción numérica de las víctimas relacionada con una mayor selectividad, debida fundamentalmente a la presión estadounidense, específicamente del Congreso⁵⁰.

Con relación a las acciones del FMLN, la Comisión de la Verdad apuntó que éste:

"... fortaleció su estructura y dio muestra de poder en la esfera militar. Realizó acciones a gran escala y ejerció el control territorial, aunque temporal, de diferentes lugares del país. A partir de 1985, usó indiscriminadamente minas que causaron muchas muertes en la población civil. Se desarrolló una intensa campaña de destrucción de objetivos económicos, lo que ocasionó grandes pérdidas materiales. Se practicó la toma de rehenes y el asesinato, en particular de los alcaldes municipales y de funcionarios gubernamentales en las zonas conflictivas o cercanas al conflicto. La guerrilla intentó así demostrar tanto dentro como fuera del país la existencia de una "dualidad de poder" en El Salvador"⁵¹.

⁵⁰ En diciembre de 1993, el entonces vicepresidente de Estados Unidos, George Bush, visitó El Salvador, en donde condenó públicamente las actividades de los escuadrones de la muerte. Presentó al presidente Alvaro Magaña una carta de Ronald Reagan en la cual había una lista de funcionarios civiles y militares identificados por Estados Unidos como vinculados a los escuadrones de la muerte. "El número de asesinatos se había convertido en un problema público en Washington, justamente cuando el gobierno salvadoreño necesitaba urgentemente un aumento de la ayuda militar y económica para evitar que la insurgencia lograra la desestabilización total. Aparentemente, Bush les explicó que si querían aumentar el apoyo, el ejército salvadoreño debía controlar las actividades de los escuadrones, pues de lo contrario, encontrarían dificultades en el Congreso estadounidense". También exigió el retiro de algunos oficiales de la Fuerza Armada y de los cuerpos de seguridad asociados con las violaciones a los derechos humanos. Para algunos observadores, esta visita evidenció el efecto de la presión de Estados Unidos en la reducción de las violaciones. Ver, Segundo Montes, "El problema de los derechos humanos en El Salvador", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLIV, no. 493-494, noviembre-diciembre, 1989), p. 1095 y Comisión de la Verdad, op. cit., p. 25.

⁵¹ *Idem.*, p. 26.

En el lapso que va de 1987 a 1989, la violencia resurgió con un claro incremento de los ataques al movimiento laboral -que había mostrado una clara reactivación en 1986, con el inicio de las actividades de la Unidad Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y la Unión Nacional Obrero-Campesina (UNOC)-, así como a los grupos de derechos humanos y a las organizaciones sociales.

Por otra parte, el resultado del Debate Nacional organizado en 1988 por la iglesia católica y las encuestas sistemáticas sobre el sentir de la población mostraron una voluntad decidida para llegar pronto a la paz, el cese de la violencia y la resolución de la crisis económica. Ignacio Ellacuría señalaba, en marzo de 1989, que podía estimarse que la mayor parte de la población, incluso los votantes por ARENA, estaba, no sólo en favor de la paz sino en favor de una paz pronta, lograda no por la vía militar, sino por vías políticas, que incluyeran la negociación. De acuerdo con el padre jesuita, asesinado meses después por el ejército en medio de la ofensiva del FMLN:

"Si se toma el proceso desde 1975 puede apreciarse hasta 1981, con la ofensiva final, un acelerado crecimiento cuantitativo y cualitativo de masas organizadas en busca de un pronto triunfo revolucionario. No sería aventurado decir que cerca de un 20% de la población se movía activamente en esta línea, cuya máxima manifestación fue la movilización de enero de 1980. La masacre de 1980-1982 y la nueva línea del FMLN, no sólo interrumpieron el crecimiento, sino que lo transformaron hacia la lucha armada. Hoy en día puede estimarse, que debido a los cambios estratégicos del FMLN, el movimiento de masas vuelve a reactivarse, pero no es realista sostener que más de un 10% de la población esté decidida a entrar activamente en el campo de la lucha armada y de la insurrección.

En favor de la paz pronta y duradera está la mayor parte (de la población). Si excluimos como máximo un 20% que todavía confiaría en la pronta solución militar del conflicto, puede estimarse que el resto se inclinaría por conseguir la paz incluso con concesiones importantes. Unos podrían postergar un tanto sus ideales revolucionarios y otros estarían dispuestos a convivir con una izquierda progresista, a la que indispensablemente tendrían que ofrecer el cumplimiento de sus demandas principales"⁵².

⁵² Ignacio Ellacuría, "Una nueva fase en el proceso salvadoreño", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLIV, no. 485, marzo, 1989), pp. 186-187.

Como veremos en los siguientes capítulos, los acontecimientos posteriores le darían la razón.

De 1989 a 1991 se dieron dos tendencias contradictorias que afectaron a la sociedad salvadoreña, por un lado, se acentuaron los actos de violencia y las denuncias de violaciones a los derechos humanos, principalmente durante y después de la ofensiva del FMLN de noviembre de 1989, y por el otro, el proceso de negociación cobró un gran impulso que condujo a la firma de los Acuerdos de Paz.

Capítulo II
Los Acuerdos de Paz de
El Salvador

A. El Proceso de Diálogo-Negociación entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN

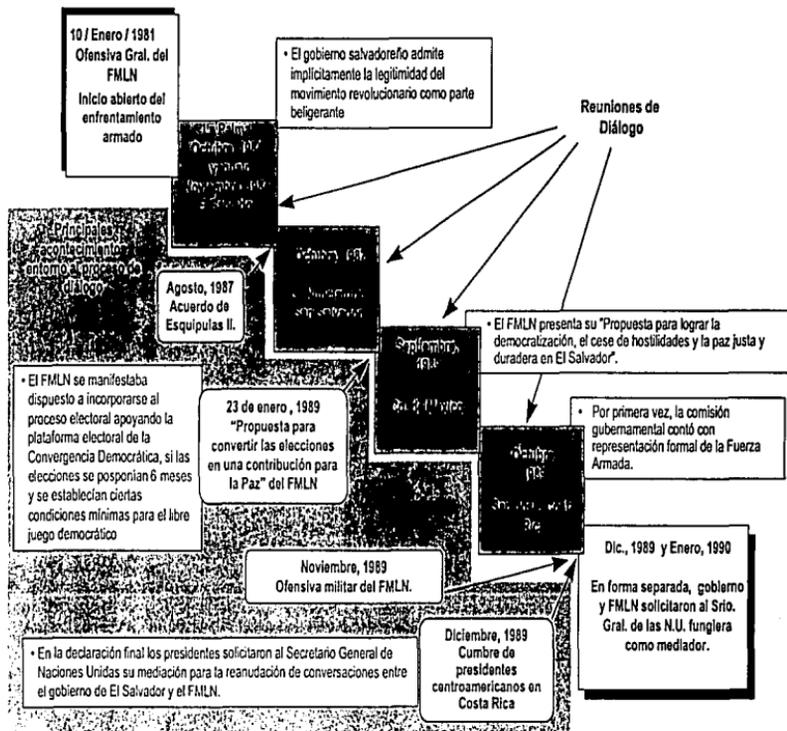
En el marco, reseñado en el capítulo I, se desarrolló el proceso de diálogo-negociación entre el FMLN y el gobierno salvadoreño (ver figura de la siguiente página).

Los antecedentes de la negociación se remontan a las reuniones de diálogo que se realizaron en las poblaciones de La Palma y Ayagualo, Departamento de Chalatenango. El 8 de octubre de 1984, el presidente José Napoleón Duarte en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, dio a conocer el marco general de su oferta de paz y convocó a la guerrilla a una reunión de diálogo para el 15 de octubre de ese mismo año. Ese día, las delegaciones del FMLN-FDR se reunieron con la representación del Gobierno, en La Palma; el arzobispo Arturo Rivera y Damas fungió como mediador en el encuentro, el principal acuerdo de esta reunión fue la creación de una comisión mixta encargada de estudiar las propuestas presentadas por ambas partes, desarrollar mecanismos para la incorporación de todos los sectores de la vida política, estudiar medidas para la humanización de la guerra y tratar todos aquellos aspectos que condujeran a la paz.

La segunda ronda de diálogo se celebró el 30 de noviembre, en Ayagualo, donde las Partes no llegaron a ningún acuerdo. Ambos encuentros fracasaron debido a las posiciones encontradas sobre las condiciones de una posible incorporación del FMLN a la vida política. El presidente Duarte ofreció una amnistía y la legalización del Frente para que participara en la vida política como partido, a cambio del abandono de las armas. El FMLN, por su parte, respondió con una contrapropuesta que implicaba su participación en un gobierno provisional que llamaría a elecciones y reorganizaría a las Fuerzas Armadas.

Proceso de Diálogo

Reuniones más importantes entre representantes del Gobierno y la Comandancia General del FMLN



El 7 de agosto de 1987 se produjo lo que para algunos fue el inicio del proceso de paz: los presidentes de los cinco países centroamericanos (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y El Salvador) firmaron los "Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", denominados también procedimientos de Guatemala o Esquipulas II, por haberse iniciado las conversaciones en la ciudad guatemalteca de ese nombre¹.

Con arreglo al Acuerdo de Esquipulas II, los presidentes centroamericanos se comprometieron a impulsar un proceso democratizador de sus países, promover el diálogo nacional, decretar una amnistía general, lograr una cesación efectiva del fuego y promover la celebración de elecciones libres, pluralista y honestas. También solicitaron a todos los gobiernos interesados que pusieran fin a su apoyo a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, y reiteraron su compromiso de impedir el uso de su territorio para desestabilizar otros países de la región. Para el logro de estos objetivos, los presidentes establecieron una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, integrada por los cancilleres de los Estados de Centroamérica, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, y por los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la OEA.

El Acuerdo de Esquipulas II, firmado por el presidente José Napoleón Duarte, abrió un espacio político que permitió que, a fines de 1987, retornaran dirigentes políticos del FDR, sin garantías del gobierno pero con la autorización para reanudar sus actividades políticas, quienes formaron una coalición denominada Convergencia Democrática con la que participaron en las elecciones presidenciales de 1989.

En el periodo que va de 1987 a 1989 se avanzó en lo que la comunidad internacional denominó "la humanización del conflicto". Sin embargo, la violencia resurgió con un claro incremento de los ataques al movimiento laboral, grupos de derechos humanos y organizaciones sociales. El FMLN desarrolló una campaña de secuestros, ejecuciones

¹ Esquipulas I fue una declaración hecha en mayo de 1986 en la que los cinco presidentes afirmaban su compromiso con la paz, la cooperación y la soberanía nacional.

sumarias y asesinatos contra civiles asociados o simpatizantes del gobierno y de la Fuerza Armada. Se estancó el proceso de diálogo y se evidenció que los vacíos, complicidad o negligencias de las instituciones facilitaron violaciones de los derechos humanos y se constituyeron en los obstáculos principales para el logro de la pacificación².

En este periodo fue cuando se manifestó claramente la reactivación de las organizaciones sociales, después de años de lenta reconstrucción de sus estructuras destruidas por la tremenda represión de que fueron objeto a comienzos de la década de los ochenta.

La fase decisiva del proceso de diálogo-negociación se presentó a partir de 1989, cuando el 23 de enero, el FMLN dió a conocer, en medio de la coyuntura electoral previa a las elecciones presidenciales, su "Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz", en la cual se manifestó dispuesto a incorporarse al proceso electoral, apoyando la plataforma de la Convergencia Democrática, si las elecciones se posponían por seis meses y se establecían ciertas condiciones mínimas para el libre juego democrático. Si bien la propuesta rebelde interesó a amplios sectores sociales y políticos del país, no prosperó por el rechazo de ARENA, el cual la boicoteo.

Carlos Acevedo en su ensayo "Balance global del proceso de negociación", publicado en Estudios Centroamericanos, señala al respecto que:

"A partir de ese momento (con la propuesta de la guerrilla), se empiezan a perfilar las ideas-fuerza que habrán de guiar en adelante la estrategia negociadora del FMLN, a la vez que comienza a configurarse una nueva coyuntura nacional, regional e internacional, que dotará de un nuevo horizonte al proceso, al punto que ARENA acepta comprometerse en la discusión de una salida negociada al conflicto."³

² Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, ([México, D.F.]: AMDH/Comité de la Verdad en México, s.f.), p. 32.

³ Carlos Acevedo, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno de El Salvador y el FMLN", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVII, no. 519-520, enero-febrero, 1992), p. 17.

El 19 de marzo de 1989 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en las que triunfó el candidato del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Alfredo Cristiani, quien se presentó con una postura moderada y una visión renovada de su partido, al que en años anteriores se le había relacionado con los escuadrones de la muerte. En su discurso inaugural, del 1º de junio, Cristiani prometió alcanzar la paz e iniciar un diálogo con la guerrilla.

El 7 de septiembre de ese año, la comandancia guerrillera anunció la suspensión de por lo menos el 50% de su estrategia militar, es decir, de sus operaciones de sabotaje a la energía eléctrica, a las comunicaciones telefónicas, del paro de transporte público y cese de la utilización de minas. Todo esto con el fin de establecer un ambiente de tranquilidad y así posibilitar una reunión con el Gobierno. De esta forma, el FMLN tomó la delantera en la iniciativa del diálogo, por lo que el Gobierno se vio presionado a participar en un encuentro con la guerrilla.

Posteriormente, el 15 de septiembre, las Partes convinieron en entablar un diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto armado. En el acuerdo producto de esta reunión, llevada a cabo en México, las Partes invitaron al Secretario General de Naciones Unidas a enviar un representante en calidad de "testigo" a las conversaciones que habían de celebrarse en octubre. Sin embargo, seguía habiendo obstáculos de importancia. El FMLN quería, como condición para la desmovilización, que hubiese acuerdo sobre reformas de gran alcance, particularmente del ejército; el gobierno anunció que sólo examinaría las cuestiones políticas y los cambios de la Fuerza Armada después de que la guerrilla depusiera las armas.

Del 16 al 18 de octubre, en San José (Costa Rica), tuvo lugar la programada reunión. Por primera vez, la comisión gubernamental contó con la representación formal de la Fuerza Armada⁴. En este encuentro no se lograron acuerdos, debido a que se

⁴ El Alto Mando del ejército designó a los coroneles Mauricio Vargas y Dionisio Ismael Machuca. A la reunión también acudieron, como observadores, representantes de la Iglesia Católica (monseñor Revelo y monseñor Rosa Chávez); como delegado del Vaticano, monseñor

presentaron profundas diferencias en torno del cese de hostilidades. La siguiente reunión programada para noviembre, en Caracas (Venezuela), no se realizó.

El FMLN rompió las negociaciones a raíz de un atentado por bomba ocurrido el 31 de octubre en las oficinas de la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), el cual dejó diez sindicalistas muertos y alrededor de 30 heridos. Entre los muertos se encontraba la dirigente de la UNTS Febe Elizabeth Velázquez. El mismo día, otro bomba hiere a cuatro personas en la sede de COMADRES.

La ofensiva de noviembre

El 11 de noviembre el FMLN desencadena la mayor ofensiva militar registrada a lo largo del conflicto, llegando a San Salvador, donde se mantuvo durante diecinueve días, y otras ciudades. El Gobierno decretó el estado de excepción y a partir del 13 de noviembre se establece el toque de queda. Esta ofensiva fue uno de los episodios más violentos en el desarrollo de la guerra civil. La guerrilla se escudó en los sectores densamente poblados durante la refriega y las zonas urbanas fueron blanco de bombardeos aéreos indiscriminados por parte del ejército. Se materializaron graves violaciones a los derechos humanos contra la población civil no combatiente como detenciones, torturas, asesinatos y desapariciones.

El 16 de noviembre efectivos militares asesinan, en el campus de la UCA, a los padres jesuitas: Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad; Segundo Montes, Ignacio Martín-Baró, Armando López, junto con la trabajadora doméstica Elba Ramos y su hija de quince años. Este fue uno de los casos más notorios de violación a los derechos humanos acaecidos en el país.

Vicente Juan Segura y Alvaro de Soto y Ricardo Djivoge, como representantes de los secretarios generales de las UN y de la OEA, respectivamente. *Idem.*, p. 22.

Un punto de vista muy interesante sobre el impacto de la ofensiva y su importancia la dan Irene Sánchez y Víctor Ferrigno⁵, los investigadores señalan que la ofensiva militar desplegada por el FMLN en noviembre de 1989 abrió la posibilidad de hacer del diálogo un proceso de negociación. El impacto generado por este enorme esfuerzo militar, clarificó posiciones y decantó una situación política que permanecía sin variaciones esenciales. Desde esta perspectiva:

"Lo militar permitió reunir elementos dispersos que, estando presentes en la situación salvadoreña, no se habían podido expresar: la estrategia político-militar -basada en el binomio guerra-insurrección- se había agotado años atrás; la situación nacional y regional había variado drásticamente con respecto a la existente en los años setenta y principios de los ochenta; y, finalmente, había llegado a un punto tal en que ninguno de los contendientes podía derrotar al otro y, en términos generales, era imposible una escalada en el esfuerzo bélico"⁶.

A este respecto consideran que la ofensiva precipitó los acontecimientos, pero no fue ella la que generó las condiciones favorables a la búsqueda de una solución política, sino que un conjunto de elementos fue configurando el paso del diálogo a la negociación, entre los que podemos mencionar⁷:

- El fracaso de la ofensiva general de enero de 1981, al no darse la insurrección popular esperada, se replantearon los términos de la situación salvadoreña.
- El proceso de institucionalización del régimen salvadoreño. Paulatina pero profundamente, el régimen fue logrando hacerse de un "colchón" de legitimidad interna que le permitió recomponer su situación y enfrentar a la insurgencia con nuevos instrumentos.

⁵ Para un análisis más amplio sobre esta ofensiva consúltese: el número monográfico de *Estudios Centroamericanos*, (San Salvador, año XLV, no. 495-496, enero-febrero, 1990), y Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central*, (México: FCE, 1994), pp. 251-254 y 314-316.

⁶ Irene Sánchez y Víctor Ferrigno, *Los acuerdos de paz en El Salvador: historia de una negociación novedosa*, (México: Mimeo, 1993), pp. 3-4.

- El debate en el interior del FMLN, la existencia de dos posiciones con respecto al futuro del proceso (el mantenimiento de la estrategia que da cuerpo a las acciones político militares, o bien, el cambio hacia una solución negociada), se gestó desde por lo menos 1981 y cobró expresión concreta a partir de 1989, con la "Propuesta para convertir las elecciones en una contribución para la paz".
- Cambio en la situación regional e internacional; el curso tomado por los acontecimientos producto de la política reaganiana, varió en forma sustancial tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas -uno de cuyos antecedentes inmediatos fue el trabajo del Grupo Contadora. El ascenso del perfil político para solucionar los "casos problema" de la región (el sandinismo, las insurgencias guatemalteca y salvadoreña) provocó un cambio en la situación política de grandes alcances.
- Nuevo perfil del movimiento popular. Durante la década de los ochenta, como resultado de la crisis económica mundial y la interna, así como por la guerra civil misma, surgieron nuevos sectores (tales como los desplazados internos, los refugiados, los repatriados y un amplísimo sector informal); otros comenzaron a tener un lugar destacado en la escena política, aparecieron nuevas demandas y exigencias de formas novedosas de organización. Es así que "el sujeto, que desde la visión del FMLN estaba llamado a protagonizar la insurrección había cambiado, mientras la estrategia permanecía vigente" ⁶.

Algunas de los más importantes cuestiones que se derivan del análisis de la ofensiva, realizado por Sánchez y Ferrigno, son:

1. La acción insurgente mostró el más alto grado de desarrollo militar alcanzado por movimiento insurgente alguno en América Latina; por primera vez su actividad tuvo un carácter nacional, llegando a la capital y a otras ciudades importantes, es decir, abarcó los puntos neurálgicos del país.

⁷ De la investigación de Irene Sánchez y Víctor Ferrigno retomamos los factores que contribuyeron a transitar del diálogo a la negociación.

2. Los resultados de la ofensiva llevaron al FMLN a asumir que la negociación se convertía en estratégica. La ausencia de la esperada insurrección llevó al convencimiento que la guerra podía sostenerse por algún tiempo, pero que no se lograría en definitiva la toma del poder.
3. Creó las condiciones necesarias para convencer a todos los involucrados en el conflicto, tanto nacionales como internacionales, de que la vía militar no podía ser una solución en el corto plazo ya que no había posibilidades reales de triunfo de un ejército sobre otro. Así, tanto para las Fuerzas Armadas como para el FMLN se hizo evidente que el equilibrio de fuerzas era una realidad indiscutible⁹.
4. Por primera vez los sectores dominantes comprendieron que ningún proyecto económico (bajo la modalidad que fuere) tenía en lo absoluto viabilidad estando presente tal nivel de confrontación y que el FMLN podía ser un factor determinante para evitar la aplicación de cualquier proyecto. También por primera vez, en el curso de diez años de guerra, vieron en los hechos que el ejército salvadoreño no representaba ninguna garantía para su seguridad. "La guerra dejó de ser un fantasma al que la clase dominante se había acostumbrado, a partir de la ofensiva, só a ser una realidad concreta frente a la cual, por lo demás, no había nadie que los defendiera"¹⁰.

⁸ Idem.

⁹ La dinámica propia de la ofensiva, así como sus resultados, significaron la derrota de sectores al interior de las Fuerzas Armadas y en el FMLN los cuales aducían que la derrota militar del contrario aún era posible; de hecho, estos grupos -aun cuando no constituirían la posición hegemónica- llegaron a tener gran fuerza a los pocos días de iniciada la ofensiva. *Ibidem.*, p. 18.

¹⁰ El que la guerrilla iniciara las acciones militares en la capital, San Salvador, considerada una ciudad bien resguardada por el ejército y que llevara la guerra a colonias donde vivían los sectores más ricos del país, contribuyó a esta percepción. Otros factores que tuvieron un impacto psicológico significativo en estos sectores fueron: si a pesar del millón de dólares de ayuda estadounidense que recibía el ejército, si a pesar del enorme gasto social que la economía salvadoreña significaba sostener el esfuerzo bélico, las Fuerzas Armadas no fueron ni siquiera capaces de frenar -ya no derrotar- al FMLN, para la oligarquía no existía ninguna razón para seguir sosteniéndolas. Además, la guerrilla mostró ser una fuerza a la cual no se le

5. Las reacciones de la comunidad internacional tuvieron dos momentos de actuación frente a la situación salvadoreña. Las primeras reacciones de los gobiernos latinoamericanos y de otras naciones fueron, fundamentalmente, declaraciones que lamentaban el rompimiento del proceso de diálogo y mostraban preocupación ante los hechos. Los llamados al régimen y al FMLN para reiniciar el diálogo se mantuvieron más bien en bajo perfil hasta que el asesinato de los sacerdotes jesuitas provocó una reacción de rechazo generalizado. Esta reacción acelera las acciones en torno a una posible mediación de organismos internacionales en función de un alto al fuego y el reinicio del diálogo. La posibilidad de que la OEA fuera la instancia mediadora se debilitó fundamentalmente por tres razones: la acción de la diplomacia norteamericana; la mediocre actuación de su Secretario General durante los acontecimientos del Hotel Sheraton¹¹; y el resultado de la reunión de presidentes centroamericanos en San Isidro Coronado, Costa Rica¹².

podía mantener "cercada" en las zonas que durante todos esos años habían sido el escenario de guerra. *Idem.*, pp. 19-20.

¹¹ Durante la ofensiva, el martes 21, miembros del FMLN toman el Hotel Sheraton, lugar donde se encontraba hospedado el secretario general de la OEA, Joao Baena Soares, quien había llegado un día antes a San Salvador, por mandato de la asamblea de ese organismo, con el fin de buscar una solución a la situación del país. La crisis en este operativo se produce porque en este hotel también se encontraban seis asesores estadounidenses fuertemente armados y apostados en uno de los pisos de la torre VIP, en la cual también estaba la guerrilla. Ambos bandos estaban separados sólo por un pasillo, durante horas se temió que se diera un enfrentamiento entre ambos. Baena Soares no contribuyó significativamente a resolver la crisis, de hecho se mantuvo fuertemente custodiado por el ejército, hasta que éste logró rescatarlo del lugar. Poco después, el secretario general fue llevado al Estado Mayor de las FFAA., en donde se despidió del presidente Cristiani, y de ahí partió al aeropuerto militar de Ilopango, e inmediatamente después a Washington. Había terminado, pronto y sin ningún resultado, la visita del funcionario al país. A pesar de los contactos que mantuvo con el gobierno y la guerrilla -con esta última en el hotel tomado- no se consiguió avanzar nada. Su inmediato regreso, causó decepción en algunos círculos. Guadalupe Irizar, "Vivir la guerra", en *El Salvador. Testigos de la guerra*, (México: Planeta, 1990), pp. 41-43.

¹² En la declaración final de esta reunión, realizada en diciembre de 1989, los presidentes expresaron su "apoyo decidido" al gobierno salvadoreño, a la vez que demandaron en forma enérgica al FMLN que renunciara públicamente a todo tipo de acción violenta que afectara directa o indirectamente a la población civil. Asimismo, instaron a la ONUCA a acelerar sus actividades para evitar el suministro de armas al Frente. Lo positivo de esta declaración fue

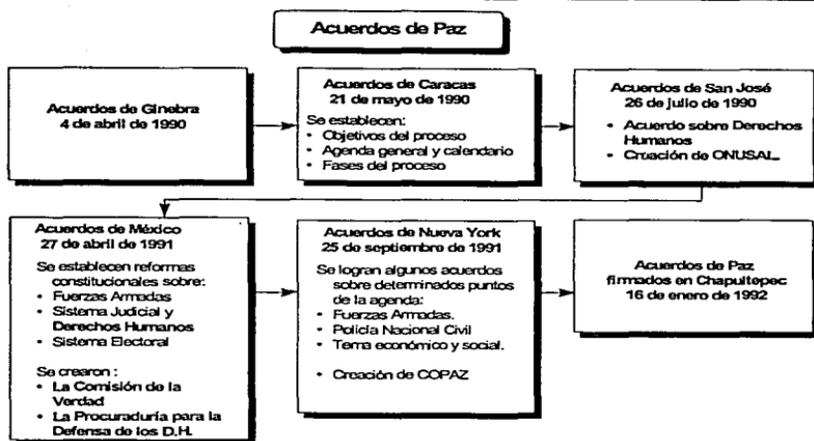
6. Después de la Declaración de San Isidro -que deslegitimaba al FMLN y que fue firmada incluso por el gobierno sandinista- el papel de la ONU se potencia en la medida en que ni los gobiernos centroamericanos ni la OEA muestran "neutralidad" suficiente como para servir de mediadores. De hecho, otras posibilidades de mediación internacional -algunas de las cuales se presentaron tras esta Declaración- se vieron opacadas ante la invasión estadounidense a Panamá (20 de diciembre). A partir de ese momento, las Naciones Unidas asumen un papel estratégico en el conflicto salvadoreño.

Posteriormente, en diciembre de 1989 y enero de 1990, el FMLN y el Gobierno solicitaron por separado al Secretario General de N.U. que los ayudara a llevar a cabo negociaciones ininterrumpidas para lograr una solución del conflicto y eliminar sus causas básicas.

B. Los Acuerdos de Paz de El Salvador

Con la mediación de las Naciones Unidas se llevó a cabo un difícil proceso de negociación, que duró dos años, en el cual el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en total seis acuerdos: los de Ginebra, Caracas y San José en 1990; de México y Nueva York en 1991, y el firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992, con el que formalmente finalizó el conflicto armado.

que solicitaron al Secretario General de las Naciones Unidas mediara para la reanudación de las conversaciones entre el Gobierno y el FMLN. Carlos Acevedo, op.cit., pp.23-24.



En febrero y marzo de 1990, el representante personal del Secretario General, Alvaro de Soto, se puso en contacto con las Partes¹³ en repetidas ocasiones con la finalidad de que llegaran a un acuerdo sobre el formato, la mecánica y el ritmo del proceso de paz. Ese marco se estableció en el **Acuerdo de Ginebra**, el cual fue firmado el 4 de abril de 1990 en presencia del Secretario General de N.U. Este acuerdo inauguró una etapa decisiva del proceso de negociación, en él las Partes se comprometieron a no abandonar unilateralmente las negociaciones y se estipulaba que el proceso de paz tendría cuatro objetivos¹⁴:

¹³ "Las Partes" es el término con el que nos referiremos, a lo largo de nuestra exposición, al Gobierno salvadoreño y al FMLN.

¹⁴ Naciones Unidas, "Acuerdos de Ginebra", en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993), p. 1.

- Terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible.
- Impulsar la democratización del país.
- Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos, y
- Reunificar a la sociedad salvadoreña.

Se previó la participación de los partidos políticos y organizaciones sociales del país en el proceso, así como la utilidad de los contactos que el Secretario General decidiera mantener con personas o entidades salvadoreñas que pudieran contribuir al éxito de las negociaciones.

En la siguiente reunión directa el Gobierno y el FMLN, con el apoyo del Secretario General y su representante personal, elaboraron una agenda general y un calendario del proceso completo de negociación. Producto de este encuentro las Partes suscribieron, el 21 de mayo de 1990, el **Acuerdo de Caracas**.

La temática de la agenda convenida en éste fue la siguiente:

1. Fuerza Armada
2. Derechos humanos
3. Sistema judicial
4. Sistema electoral
5. Reforma constitucional
6. Problema económico-social
7. Verificación por las Naciones Unidas

En dicho Acuerdo se estableció un proceso de dos etapas que se esperaba produjera cambios profundos en la sociedad salvadoreña. El objetivo de la primera etapa era conseguir acuerdos políticos sobre las materias arriba señaladas para la concertación de un cese del enfrentamiento y armado y de todo acto que irrespete los derechos

humanos de la población civil, bajo la verificación de personal de las 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. Una vez que se obtuvieran esas garantías, se examinarían otros acuerdos políticos pendientes.

El primer acuerdo político sustantivo se alcanzó cuando las Partes firmaron el 26 de julio de 1990, un convenio por el cual se comprometían a respetar de forma irrestricta las leyes y las normas internacionales de derechos humanos y en el que pedían que las Naciones Unidas desempeñaran la función sin precedentes de observar el cumplimiento de dicho compromiso. Según el **Acuerdo sobre Derechos Humanos** firmado en San José (Costa Rica), se crearía una Misión de Verificación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, con intención de asumir sus responsabilidades después de lograrse un cese del fuego. Sin embargo, posteriormente, el Gobierno y el FMLN solicitaron al Secretario General que se estableciera la Misión lo antes posible, incluso antes de la terminación de la guerra. En los siguientes capítulos trataremos en detalle las características y alcances de la Misión de Verificación, así como del Acuerdo de San José.

Antes de realizarse la ronda de negociaciones en San José, Alvaro de Soto consideró que la verificación de los derechos humanos era una posible base de acuerdo, por lo que Naciones Unidas realizó una reunión en Génova, el 16 y 17 de julio de 1990, con aproximadamente veinte defensores de derechos humanos y especialistas salvadoreños. El producto de ésta fue un bosquejo del Acuerdo, el cual contenía muchos de los elementos que después fueron incluidos en el de San José.

Ninguna de las Partes ni las Naciones Unidas esperaban iniciar con la revisión del apartado de derechos humanos (recuérdese que el primer punto de la agenda era el de las Fuerzas Armadas). Cuando las primeras negociaciones acerca de éste y otros temas de la agenda resultaron ser imposibles de abordarse, Alvaro de Soto colocó el

tema de los derechos humanos en la mesa y después de un día de intensas negociaciones, el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos se firmó.

Dado el pasado represivo de El Salvador, la pregunta que surge es ¿Por qué fue más fácil para las Partes lograr un acuerdo sobre derechos humanos y no sobre los otros temas de la agenda?

De acuerdo con una entrevista realizada por Ian Johnstone¹⁵, en agosto de 1993, a Shafick Handal (uno de los integrantes de la Comandancia General del FMLN) el interés del FMLN en el tema de los derechos humanos "impregnan todas las reformas negociadas" y el Acuerdo de San José fue un paso valioso y útil para conseguir un acuerdo político más amplio.

En cuanto al Gobierno, estaba bajo la presión del Congreso de Estados Unidos, el cual amenazaba con retirar su apoyo militar hasta que se realizara una investigación seria de los asesinatos de los sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana. También hubo factores internos en juego: el Acuerdo sobre Derechos Humanos fue para el presidente Alfredo Cristiani una forma de mostrar que estaba negociando de "buena fe", y de presionar al FMLN para dar concesiones en respuesta. Igualmente sirvió para que los sectores modernizadores de El Salvador mejoraran la imagen internacional del país. De acuerdo con Johnstone "... la élite tampoco estaba contenta con la imagen empañada de los derechos humanos ... la cual estaba ocasionando dificultades para atraer al comercio internacional"¹⁶. Aquellos sectores que se sentían más amenazados por la verificación internacional -algunos elementos militares y de la oligarquía- fueron en parte tranquilizados por el hecho de que el FMLN también sería sujeto a escrutinio.

En síntesis, ninguna de las Partes quería abandonar la mesa de negociaciones con las manos vacías. Ian Johnstone explica este punto de la siguiente forma:

¹⁵ Cfr. Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, (U.S.A., International Peace Academy, 1995. Occasional Paper Series), p.18

"Incapaces de arrancar concesiones del Gobierno sobre las Fuerzas Armadas, el liderazgo del FMLN quería mostrar a sus seguidores algunos resultados tangibles de las negociaciones. El Gobierno, por su parte, ... no quería aparecer a los ojos de la comunidad internacional como responsable del colapso de las pláticas. Tampoco vio tan onerosos los compromisos contenidos en el Acuerdo, porque, después de todo, ya existían continuos monitoreos internacionales de los derechos humanos..."¹⁷.

Posteriormente, los negociadores intentaron ampliar lo conseguido con el Acuerdo de San José. A comienzos de 1991, a medida que avanzaban las negociaciones, resultó evidente que para incorporar un acuerdo de paz en el ordenamiento jurídico del país, se tenía que reformar la Constitución. Existían dos caminos para lograrlo: uno era modificando el artículo 248 de la Carta Magna en que se establece el procedimiento mismo de reforma constitucional, el otro era reformar los artículos que trataran acerca de los temas concretos que se negociaban.

El Secretario General explicó en los siguientes términos los problemas a los que se enfrentaron los negociadores con respecto a la reforma constitucional:

"La posibilidad de modificar el procedimiento de reforma desencadenó la primera crisis del proceso de negociación, dado que un sector importante de la población del país temía que si se reducían los requisitos para introducir reformas constitucionales, (podían) verse afectados, por ejemplo, intereses económicos como la propiedad de la tierra o la condición, de larga data, de la Fuerza Armada. Cuando las Partes se inclinaron por reformar determinados artículos de la Constitución, se vieron enfrentadas con un plazo inevitable: las reformas constitucionales debían aprobarse en dos legislatura consecutivas, lo que suponía que la Asamblea Legislativa saliente, cuyo mandato terminaba el 30 de abril de 1991, tendría que aprobar todas las reformas para que pudiera ratificarlas la Asamblea entrante. Si la Asamblea saliente no las aprobaba, la siguiente oportunidad para llevar a cabo las reformas no se presentaría hasta 1994. Dado que las reformas eran decisivas para el proceso de paz, esa demora se consideró inadmisibles"¹⁸.

¹⁶ *Idem.*, p. 22.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 19.

¹⁸ Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995*, (Nueva York: Naciones Unidas, 1995), p. 16.

Es así que las Partes realizaron un proceso de negociación acelerado el cual constituyó la ronda de negociaciones más intensa celebrada hasta entonces.

El 27 de abril de 1991, se firmaron los **Acuerdos de México**, que comprendieron un anteproyecto de reformas, consistente en 24 artículos constitucionales y tres disposiciones transitorias en las áreas de Fuerza Armada, sistema electoral, sistema judicial y derechos humanos; así como un documento denominado "Acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional", que permitió desarrollar algunas materias que fueron remitidas a la legislación secundaria o a futuros acuerdos políticos.

Se reformó, en primer lugar, el estatuto constitucional de la Fuerza Armada, para definir con mayor claridad su sometimiento a la sociedad civil y para transferir la competencia que venía ejerciendo en materia de seguridad pública a la Policía Nacional Civil, un cuerpo nuevo bajo el mando de autoridades civiles. También se adoptaron acuerdos sobre sistema judicial y derechos humanos, que incluyeron la organización de la Corte Suprema de Justicia y la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Con relación al sistema electoral, se convino crear el Tribunal Supremo Electoral, en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones.

También por medio de este Acuerdo se creó la Comisión de la Verdad, estableciéndose sus funciones y facultades para investigar aquellos hechos de violencia ocurridos de 1980 a 1991, cuyo impacto sobre la sociedad demandaba el público conocimiento de la verdad.

La Asamblea Legislativa aprobó la Reforma Constitucional así acordada dentro de los tres días siguientes a la fecha en que fue convenida por las partes y la ratificó los días 31 de octubre de 1991 y 30 de enero de 1992 . La Asamblea no ratificó toda la reforma de una vez, sino que dividió su contenido en dos partes, respetándola en lo sustancial.

Después de la firma de los Acuerdos de México, las Partes celebraron numerosas reuniones sin lograr avances verdaderos. El tema de las Fuerzas Armadas fue el punto de la agenda que más controversias y empantanamientos suscitó en el proceso de negociación. Las posiciones eran: por parte de la delegación gubernamental se "...insistía en la rendición del FMLN a cambio de una amnistía y de un inseguro derecho a participar en el proceso político, sin garantías de cambios sustanciales en el sistema político que había propiciado precisamente el origen del conflicto armado"¹⁹. En cuanto al FMLN, sus exigencias eran la disolución de la Fuerza Armada o la fusión de ambas fuerzas militares y mantener después del cese de fuego su capacidad militar, las cuales después retiró, demandando en contrapartida su integración a la nueva Policía Nacional Civil.

A fin de acabar con el estancamiento que estas posiciones suscitaban, el Secretario General comenzó a estudiar la posibilidad de que las dos etapas de la negociación originalmente contempladas en los Acuerdos de Ginebra y de Caracas, pudieran comprimirse en un solo paquete para que se establecieran, antes del cese del fuego, las condiciones y garantías necesarias para la reintegración de los miembros del FMLN.

El 27 de agosto de 1991, el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, invitó al presidente Alfredo Cristiani y a la Comandancia General del FMLN a reunirse en Nueva York, entre el 16 y 17 de septiembre, para impulsar al más alto nivel las negociaciones. En la práctica, la ronda de negociación duró mucho más de lo previsto y concluyó el 25 de septiembre, cuando las Partes anunciaron haber alcanzado importantes logros en muchos frentes. Ese día suscribieron el Acuerdo de Nueva York.

Por medio de éste se creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por representantes de las Partes y de los partidos políticos, como "... un organismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones, tanto en relación con la Fuerza Armada en

¹⁹ Carlos Acevedo, op. cit., p. 33.

particular, como con los demás puntos de la agenda²⁰. A COPAZ se le facultó para preparar los anteproyectos legislativos necesarios para el desarrollo de los acuerdos alcanzados por las Partes y para supervisar su puesta en práctica. Esta Comisión fue un elemento clave de los Acuerdos ya que constituyó la incorporación directa de las fuerzas políticas al proceso de negociación, pero no de las fuerza sociales, lo que significó una primera deficiencia de la Comisión.

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.

En diciembre de 1991, después de una ronda de negociaciones llevada a cabo en San Miguel Allende (México), el Secretario General volvió a invitar a las Partes a reunirse en la sede de las Naciones Unidas, nuevamente al más alto nivel, para dar un impulso decisivo a las negociaciones de paz. A medianoche del 31 de diciembre de 1991 el Gobierno y el FMLN firmaron el Acta de Nueva York, mediante la cual ambos declararon que habían alcanzado acuerdos definitivos y 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.

²⁰ Naciones Unidas, "Acuerdos de Nueva York", en *Acuerdos de El Salvador...op. cit.*, p. 34.

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.

Durante los días siguientes a la firma del Acta, las Partes llegaron a nuevos compromisos 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 el 31 de octubre de 1992, quedando algunos acuerdos para ser cumplidos aun antes del cese de 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, en el Castillo de Chapultepec (México), se formalizó el Acuerdo de Paz firmado por la Comisión Negociadora del Gobierno y la Comandancia General del FMLN y rubricado adicionalmente por el presidente Cristiani.

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.

Un aspecto importante de los Acuerdos fue el referido a sentar las bases para terminar con las violaciones a los derechos humanos, y con la impunidad que habían gozado los responsables de estos abusos. Otro aspecto fue el fortalecimiento del poder civil frente al poder militar. Varias áreas de los Acuerdos estuvieron referidas a estos dos aspectos.

Los principales compromisos establecidos en los Acuerdos los presentamos en las siguientes páginas.

Componentes fundamentales de los Acuerdos de Paz

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
<p>1. Transformación de las estructuras político militares del FMLN en estructuras político partidarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Legalización del FMLN como partido político. • Programas orientados a crear las condiciones para la reincorporación de los exguerrilleros a la vida civil, institucional y productiva del país dentro de un marco de plena legalidad. • Crear las condiciones para restablecer el poder público legal en las zonas exconflictivas y para la utilización de los medios de comunicación social para promover la reconciliación nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redefinición de las reglas del juego político. • Supuso la efectiva deslegitimación de la lucha armada como medio de resolución de conflictos. • Se constituyó en uno de los factores de desmilitarización global. • A partir de la incorporación del FMLN al ámbito político legal se derivaron importantes novedades en el sistema de partidos e importantes reajustes en la correlación de fuerzas políticas.
<p>2. Reforma del Sistema Electoral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución del Consejo Central de Elecciones por un nuevo Tribunal Supremo Electoral. • Se concedió a los partidos políticos legalmente inscritos el derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral; así como la ejecución de importantes cambios al código electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se creó un nuevo marco jurídico e institucional del sistema de partidos, ya que el anterior no contemplaba mecanismos efectivos de supervisión de los actores políticos y adolecía de considerables irregularidades en su funcionamiento.

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
<p>3. Reconversión institucional de la Fuerza Armada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redefinición, reducción y depuración de la institución. • Establecimiento de una Comisión Ad Hoc compuesta por civiles salvadoreños que revisarían los expedientes sobre derechos humanos de todos los oficiales de la Fuerza Armada. Esta Comisión estuvo facultada para recomendar traslados y bajas. • Disolución de las Defensas Civiles y la sustitución del Servicio Territorial por un nuevo régimen de reservas de la Fuerza Armada. Como parte de la reducción, también debían disolverse los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI) y otras unidades militares de combate regular hasta llegar a un contingente aproximado de 31,000 efectivos. • Reforma del sistema educativo de las FF.AA. • Formulación de nuevos principios doctrinarios. • Reforma de sus atribuciones. • Progresiva disolución de los cuerpos de seguridad existentes (Policía de 	<ul style="list-style-type: none"> • También se constituyó en otro factor de desmilitarización global. • Se afectó significativamente el rol de las FF.AA. y su relación con la sociedad. • Se limitó la jurisdicción militar a la defensa de la soberanía e integridad del territorio. • La formación profesional de sus miembros pondría énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos y en el respeto de los derechos humanos. • Estos y otros acuerdos relativos al status del actor sociopolítico del estamento castrense tuvieron, por sí mismos, implicaciones considerables en el predominio militar sobre la sociedad, así como en la mentalidad de los mandos del ejército. Por ello, la oficialidad opuso muchas y muy fuertes resistencias. • El conjunto de medidas de reforma a la institución castrense buscó propiciar una efectiva subordinación del estamento militar al poder civil y poner fin a la supremacía militar sobre la sociedad.

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
	<p>Hacienda, Guardia Nacional y Policía Nacional) y de la Dirección Nacional de Inteligencia con la consiguiente creación del Organismo de Inteligencia del Estado, subordinado a la autoridad directa del Presidente de la República.</p>	
<p>4. Creación de nuevas instituciones en materia de seguridad pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Policía Nacional Civil (PNC), desvinculada del mando militar. • Establecimiento de una nueva doctrina, régimen jurídico y estructura funcional y territorial para la PNC. • Creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública para la formación y capacitación de los nuevos policías. 	<ul style="list-style-type: none"> • La PNC y su régimen de formación marcan una ruptura importante en el estilo militarizado de ejercer la seguridad pública. • Mediante la reforma constitucional se redujo el ámbito de acción del ejército, despojándolo de toda función de seguridad ciudadana. • Una importante novedad de la PNC fue que en su composición se incluyó la participación de exmiembros de la Policía Nacional, excombatientes del FMLN y, privilegiadamente, elementos civiles sin participación en el conflicto armado. • El funcionamiento de la PNC es uno de los pasos cruciales en el proceso de modificación de las relaciones cívico-militares que han prevalecido en el país.

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
<p>5. Reformas en materia judicial y en la defensoría y promoción de los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización de la forma de elección de la Corte Suprema de Justicia. • Readequación presupuestaria del poder judicial, estableciendo una asignación presupuestaria no inferior al 6% de los ingresos corrientes. • Redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura y la asignación de responsabilidad en la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial. • Establecimiento de medidas tendientes a la modificación de la legislación relativa a la carrera judicial. • Creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se le restó poder a la Corte Suprema de Justicia para poder elegir a los jueces y se hizo más difícil para un sólo partido controlar y seleccionar a los jueces de la Corte Suprema.
<p>6. Tema económico y social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de tierras a tenedores y ex-combatientes. • Compromisos gubernamentales para promover la asistencia técnica y crediticia al sector agropecuario y fortalecer programas de compensación social. • Formación de un Foro para la Concertación Económica y Social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los acuerdos en materia económico-social constituyen el área menos desarrollada y consistente del cuerpo total de acuerdos políticos. • Ninguno de los compromisos establecidos en los Acuerdos en esta materia fue concebido en un marco global de superación de las causas del conflicto social; así se perfiló desde el desarrollo mínimo con que fueron formulados. Con los mismos, no se alteró

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación gubernamental de un Plan de Reconstrucción Nacional para su discusión con los diferentes sectores de la nación. • La presentación de proyectos de ley para la protección del consumidor y para un Código Agrario. 	<p>siquiera algunas de las líneas sensibles de la política económica del gobierno de Alfredo Cristiani.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los acuerdos en materia económico-social constituyeron, más bien, un elemento estabilizador para la viabilidad del proceso político de pacificación.
7. Creación de instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ). • En este punto también debemos considerar las arriba mencionadas: <ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. • Policía Nacional Civil • Academia Nacional de Seguridad Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • La COPAZ debía retomar y concretizar los acuerdos producidos en la mesa de negociación. Se le facultó para crear leyes y reglamentos, efectuar nombramientos y, en general, establecer todos los mecanismos necesarios para que los acuerdos se llevaran a la práctica de manera efectiva. • Además, fue planteada como un foro supervisor y verificador del proceso de transición política con la más amplia representación de los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa.
8. Participación de las Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), para verificar los acuerdos suscritos, inicialmente los relativos a los derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • ONUSAL se constituyó en uno de los más importantes catalizadores del proceso y en la mejor garantía de ejecución de las transformaciones acordadas.

Bloque de acuerdos	Compromisos	Importancia
	<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de una Comisión de la Verdad para investigar y determinar la responsabilidad por graves hechos de violencia durante la guerra civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • El papel y responsabilidad de la Misión en el proceso de generar credibilidad en las instituciones nacientes y contener las prácticas políticas excluyentes, antidemocráticas e, incluso, ilegales de los actores internos, fue considerable. • El amplio apoyo financiero para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y un mejor desarrollo de los instrumentos e instituciones democráticas ha sido crucial en el proceso de transición.

Fuentes: Naciones Unidas, *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993).

Carlos Briones y Carlos Rama. *La gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*, (San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador, 1995), pp. 195-208.

Oscar Martínez Peñate, "Democratización y sociedad civil en El Salvador", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año LI, no. 571-572, mayo-junio, 1996), pp. 444-445.

El proceso de paz en El Salvador ha producido cambios que no tienen paragón en otro país y que hubieran parecido inimaginables hace unos cuantos años. Los cambios en el papel de la Fuerza Armada, en la sociedad y los relativamente escasos incidentes violentos registrados a lo largo del proceso, tampoco tienen precedente y son impresionantes.

El objetivo de los Acuerdos de Paz no fue solamente terminar con la guerra civil, sino también transformar las estructuras jurídico institucionales de la sociedad salvadoreña, es decir, éstos no se limitaron a solventar las cuestiones militares sino que construyeron un denso programa de reformas destinadas a atacar algunas de las causas profundas de conflicto armado, a garantizar el respeto de los derechos humanos y a impulsar la democratización del país.

Los Acuerdos de Paz abren nuevas posibilidades en las formas de ejercer el poder político, las modalidades de hacer política, la participación de la sociedad civil y configura un nuevo contexto para desarrollar una gobernabilidad de carácter democrático.

En palabras de Carlos Briones y Carlos G. Rama (coordinador académico e investigador, respectivamente, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-El Salvador):

"(las transformaciones en su conjunto) ... sólo procuran institucionalizar medios para la resolución de diversos componentes del conflicto social. Es decir, abren la posibilidad de gobernar el país con aceptable estabilidad, anulando cualquier capacidad y/o pretensión de los actores políticos de vetar la acción estatal por medios extra legales o extra institucionales. Esta sería más bien la norma del periodo previo en que toda acción o decisión gubernamental podía ser votada, de hecho, por uno de los actores del conflicto "²¹.

Tanto líderes políticos como académicos coinciden en señalar que actualmente en El Salvador se está viviendo una triple transición definida como un proceso

²¹ Carlos Briones y Carlos G. Rama, op. cit., p. 194.

multidireccional con distintos ritmos. Desde la perspectiva de Carlos Briones esta etapa histórica:

"... se encuentra orientada a generar las transformaciones jurídico institucionales que posibiliten una dinámica sociopolítica menos autoritaria y menos excluyente. En tal sentido, se trata fundamentalmente de un proceso dirigido a alterar los cánones e instituciones del régimen político"²².

Las siguientes son tres visiones sobre este proceso ²³:

Se transita:	
Rubén Zamora	<ul style="list-style-type: none"> • de la guerra a la paz, • del militarismo a la desmilitarización, • del autoritarismo a la democracia.
Ricardo Ribera	<ul style="list-style-type: none"> • de la guerra a la paz, • de la dictadura a la democracia, • de la confrontación a la concertación.
Edelberto Torres-Rivas	<ul style="list-style-type: none"> • de una situación de guerra a una de paz y reconciliación nacional, • de una economía agraria con cierta base industrial muy protegida por el Estado a otra de economía abierta con predominio del mercado, buscando nuevas formas de inserción internacional, • de la vida autoritario-militar a una sociedad democrática y participativa.

Si bien, como vemos en la caracterización de la transición, existen muchos puntos de confluencia, no así el momento en el que comienza, esto ha suscitado diversas discusiones. Por una parte, Edelberto Torres-Rivas considera que "... se inicia paradójicamente en el momento que la guerra empieza, simplemente porque ahí, en su desencadenamiento, se encuentran los gérmenes de la descomposición del sistema

²² *Ibidem.*, p. 190.

²³ *Ibidem.*, p. 189.

²⁴ Citado por Carlos Briones. *Ibidem.* p. 190.

autoritario, cuyo régimen político se derrumba a lo largo del decenio de los ochenta²⁴. Otras interpretaciones sostienen que la transición se inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1983, ya que con ésta se sentaron las bases jurídico-institucionales para dar paso a un proceso de ordenamiento político democrático.

En pocas palabras -vistas desde esta perspectiva, señalan Briones y Rama- los acuerdos viabilizan la acción estatal y buscan canalizar institucionalmente las demandas e intereses de actores socio-políticos, de tal forma que, desde esta óptica, la transición salvadoreña puede definirse no como el tránsito del régimen autoritario a la democracia, sino como el proceso que nos encamina del enfrentamiento armado abierto, caracterizado por la dualidad de poderes, a la institucionalización formal del conflicto social.

C. Proceso de implementación

El calendario original de implementación estaba diseñado para hacer coincidir la reintegración de los combatientes del FMLN a la vida civil con la implementación de las reformas por parte del gobierno salvadoreño relacionadas con la tenencia de la tierras, la actividad política, la reestructuración institucional y la creación de la nueva fuerza policial civil.

Esta calendarización experimentó varios *impasses*, por negligencia y falta de voluntad del Gobierno. Fueron necesarias las visitas del Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, y del Secretario General Adjunto de Naciones Unidas, Marrack I. Goulding, para renegociar las recalendarizaciones con el Gobierno, la Fuerza Armada y el FMLN. Los estancamientos provocados por el incumplimiento de los Acuerdos no llegaron a desembocar en crisis.

Las frecuentes e intensas negociaciones entorno al calendario, evidenciaron el nivel de complejidad que implicó todo el conjunto de compromisos mutuos asumidos por la

Partes. Pese a los esfuerzos por cumplir con el conjunto de compromisos políticos y a las presiones de la comunidad internacional para impulsarlos, el proceso político tras los Acuerdos de Paz fue errático y, en algunos de sus componentes, excesivamente lento. En primer lugar, por los graves atrasos e incumplimientos en la ejecución de los Acuerdos; en segundo lugar, por la férrea resistencia de algunos sectores de la sociedad a someterse a la nueva institucionalidad y, en tercero, por la escasa capacidad y preparación de los actores políticos para asumir y utilizar adecuadamente las nuevas reglas de la contienda política.

En lo que al cumplimiento poco fiel de los Acuerdos corresponde, éste se ha traducido en una situación de inclusión de las redefiniciones jurídico-institucionales, necesarias para posibilitar mayor apertura política, claridad en el ordenamiento jurídico y niveles aceptables de confianza ciudadana en las instituciones del Estado. De hecho, el errático ritmo en el cumplimiento de los compromisos asumidos en Chapultepec llevó a que sólo en 1992 se ejecutaran tres recalendarizaciones para su ejecución.

Transcurridos dos años desde la firma de los Acuerdos de Paz, algunos compromisos quedaron pendientes. Ante esta situación, el FMLN, el Gobierno y la ONUSAL decidieron efectuar lo que supuestamente sería la última recalendarización, la cual fue firmada el 4 de octubre de 1994. De conformidad con ésta, los acuerdos pendientes serían ejecutados y cumplidos a más tardar el 30 de abril de 1995.

En esa fecha los compromisos no fueron cumplidos, siguieron pendientes, por ejemplo, el programa de transferencias de tierras, los asentamientos humanos, el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política²⁵, el fondo para los

²⁵ El 8 de diciembre de 1993 se establece este Grupo Conjunto, integrado por el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL y dos representantes del Gobierno designados por el presidente de la República. Fue creado por iniciativa del Secretario General de las N.U. con el apoyo del Consejo de Seguridad. El Grupo Conjunto presentó su informe el 28 de julio de 1994, en éste concluyó que:

lisiados, la reinserción de los excombatientes del ejército y de la exguerrilla, las reformas electorales, la reforma judicial, el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil y las reformas constitucionales²⁰.

Por otra parte, el Gobierno, el FMLN, las organizaciones que se separaron de este último (Resistencia Nacional y Ejército Revolucionario del Pueblo, la cual cambió su denominación por Expresión Renovadora del Pueblo) y la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) firmaron, el 3 de mayo de 1995, lo que sería la última recalendarización, que finalizaría el 31 de octubre de ese mismo año, denominada "Programa de trabajo para finalizar los acuerdos de paz". Al igual que antes, el propósito era cumplir con los acuerdos pendientes en la fecha establecida.

-
- Los llamados "escuadrones de la muerte", con las características que tuvieron en la década de los ochenta, constituyeron un fenómeno distinto de la actual realidad de violencia con motivación política en El Salvador. La presente violencia política no puede desligarse de la amplia red de crimen organizado que azota el país.
 - Hay indicios de la activa participación de efectivos de alto nivel (de las FAES y de la Policía Nacional) en muchas de las acciones de violencia con fines políticos.
 - Se estaría ante la mutación hacia aparatos más descentralizados orientados esencialmente a la delincuencia común, con alto grado de organización. Sin embargo, esas mismas estructuras conservarían intactas sus capacidades para asumir, cuando las circunstancias lo requieran, el papel de ejecutoras de acciones criminales políticamente motivadas.
 - Siguen existiendo elementos de juicio que permitan sostener que el recurso de la violencia para solucionar diferencias políticas aún no ha sido erradicado definitivamente.

Entre las recomendaciones del Grupo Conjunto destacan, entre otras, las siguientes: a) Creación dentro de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, de una unidad especial dedicada a tratar este fenómeno; b) Depuración del Órgano Judicial, y c) Nombramiento de Jueces Designados o Específicos para conocer en este tipo de causas.

En anexo reservado, el Grupo Conjunto entregó a las más altas autoridades del Estado, el detalle de sus investigaciones, que incluye los nombres de presuntos responsables y otros elementos que permiten profundizar las indagaciones por órganos nacionales competentes. Informe del Grupo Conjunto para la investigación de grupos ilegales con motivación política, (San Salvador: s.e., 1994).

²⁰ El Instituto Universitario de Opinión Pública realizó una encuesta, entre el 28 de enero y el 5 de febrero de 1995, en la que constató que el 57% de la población salvadoreña opinaba que los fracasos más graves de los acuerdos de Paz eran la delincuencia, la criminalidad, la falta de cumplimiento de los acuerdos y la situación económica. Información tomada de: Oscar Martínez Peñate, op. cit., p. 447.

Capítulo III
Los Derechos Humanos en
los Acuerdos de Paz de El
Salvador

Los Acuerdos de Paz incluyeron, tanto la creación de nuevas instituciones para la protección de los derechos civiles y políticos¹, como la reforma de otros mecanismos para adecuarlos mejor a tres de los cuatro propósitos establecidos, desde el inicio de las negociaciones entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, en el Acuerdo de Ginebra (4 de abril de 1990), a saber: impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña. El otro propósito fue terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales², éstos fueron objeto de algunas de las previsiones de los Acuerdos de San José sobre Derechos Humanos (26 de julio de 1990), de Nueva York (25 de septiembre de 1991) y del Capítulo V. "Tema económico y social" del Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec (16 de enero de 1992).

¹ "... los derechos civiles y políticos tienen por objeto la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como su derecho a participar en la vida política Su vigencia depende, en buena medida, de la existencia de un orden jurídico que los reconozca y garantice... (son) inmediatamente exigibles, cuyo respeto representa para el Estado una obligación de resultado, susceptible de control jurisdiccional ... Se trata, en esencia, de derechos que se ejercen frente -y aun contra- el Estado y proveen a su titular de medios para defenderse frente al ejercicio abusivo del poder público. El Estado, por su parte, está obligado no sólo a respetar los derechos civiles y políticos sino también garantizarlos". Pedro Nikken, "El concepto de derechos humanos", en *Antología Básica on Derechos Humanos*, (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994), p.21.

² Estos se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana. Estos derechos son exigibles en la medida que el Estado disponga de los recursos para satisfacerlos, puesto que las obligaciones contraídas son de medio o comportamiento. Ídem. p. 23.

A. Acuerdo de San José sobre derechos humanos³

El Acuerdo se divide en dos secciones. La primera titulada "Respeto y garantía de los derechos humanos", está conformada por un preámbulo o parte introductoria de ocho puntos, seguida por nueve párrafos que detallan los derechos humanos que las Partes acordaron garantizar.

La segunda sección, titulada "Verificación Internacional" versa sobre los términos para establecer en El Salvador una Misión de las Naciones Unidas para verificar el respeto a los derechos humanos. En esta sección se definen sus componentes, sus objetivos, su papel, mandato y los aspectos prácticos de la relación con las Partes firmantes.

En este capítulo analizaremos en forma detallada la primera sección del Acuerdo de San José, con respecto a la verificación internacional la revisaremos en el capítulo IV. A., correspondiente a la ONUSAL.

Para los efectos de la negociación, la definición de derechos humanos quedó plasmada en el preámbulo del Acuerdo, donde se señala que se entenderá por éstos "... 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 derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos"⁴ (las negritas son nuestras).

El Acuerdo no define cada uno de los derechos humanos reconocidos a la persona humana. Por el contrario, el preámbulo y la definición operacional se refieren en forma general al conjunto de normas existentes en el campo de los derechos humanos. Por

³ Para una revisión amplia del Acuerdo ver: IDHUCA, "El Acuerdo de San José sobre los derechos humanos", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLV, no. 502, agosto, 1990), pp. 597-610.

⁴ Naciones Unidas, "Acuerdo de San José sobre derechos humanos", en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993), p. 7.

una parte, a las normas que tienen obligatoriedad en el país como las establecidas por la Constitución Política de 1983 y el conjunto de legislación existente. Por otra, a las declaraciones, principios y tratados internacionales firmados y ratificados por El Salvador ⁵. El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA) explica que "... estos últimos, una vez ratificados son leyes del país conforme a la misma Constitución. De esta forma, el conjunto de los derechos civiles y políticos, así como también los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por la humanidad en nuestra época, además de las normas del derecho internacional humanitario se encuentran integrados en el Acuerdo" ⁶.

En el primer párrafo de lo convenido por las Partes se señala lo siguiente:

Texto original del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos

1. Se tomarán de inmediato todas las acciones y medidas necesarias para evitar todo tipo de hechos o prácticas que atenten contra la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas; asimismo, para erradicar toda práctica de desapariciones y secuestros; se dará toda prioridad a la investigación de los casos de esta naturaleza que pudieran presentarse, así como a la identificación y sanción de quienes resultaren culpables.

Indudablemente, en este párrafo se abarcó gran parte de la problemática suscitada por las más graves violaciones a los derechos humanos que, durante la década de los

⁵ A este respecto, Carlos Chipoco, profesor de Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Católica del Perú, establece que los derechos humanos -y la persona humana, en general- tienen diversas formas de protección legal. Un primer tipo de protección es la que desarrolla la legislación doméstica. La protección legal nacional se realiza por medio del Derecho Constitucional, Penal e incluso Civil. Otro tipo de protección de los derechos humanos es el que desarrolla el Derecho Internacional, tanto por medio del sistema universal como de los sistemas regionales. Cfr. Carlos Chipoco, "La protección universal de los derechos humanos. Una aproximación crítica", en *Antología Básica...*, op. cit., p. 82.

⁶ IDHUCA, "El Acuerdo de San José...", op. cit.

ochenta, se dieron sistemática y masivamente. El nivel de la tragedia que sufrieron miles de salvadoreños quedó plasmada en dos documentos: el Informe de la Comisión de la Verdad, que veremos detalladamente en el apartado IV. B. y en una investigación realizada por el IDHUCA que buscó sistematizar, sintetizar y analizar la mayor cantidad de violaciones ocurridas en el país de 1975 a 1993. El Instituto señala que en El Salvador, en el periodo que va de 1984 a 1993, ocurrieron 14,739 actos de violación a los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal, esos atropellos fueron sufridos por 12,725 víctimas⁷. Las principales violaciones registradas en esta investigación fueron: ejecuciones extrajudiciales; muertes en y fuera de acciones bélicas; desapariciones forzadas; heridos en y fuera de acciones bélicas; torturas y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes; así como detenciones con incumplimiento de formas legales.

Por esto, aun cuando en el Acuerdo se adoptó un amplísimo concepto sobre lo que debe entenderse por derechos humanos, si se identificaron ciertos problemas prioritarios, cuya atención inmediata requería acciones y medidas específicas para evitar todo tipo de hechos o prácticas que atentaran contra:

- Los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de las personas.
- Derecho a la igualdad ante la ley.
- Derecho al debido y efectivo proceso.
- La efectividad de los recursos de amparo y hábeas corpus.
- La plena garantía del derecho de todas las personas a asociarse libremente, incluida la libertad sindical.

⁷ Por la forma cómo se llevaron a cabo las violaciones, el número de hechos resultó superior al de las víctimas ya que, en algunas ocasiones, una misma persona sufrió varias modalidades de irrespeto a su dignidad. Por ejemplo, hubo casos en los que después de haber sido detenida, era torturada y asesinada. IDHUCA, "Las violaciones a los derechos humanos de 1984 a 1993", en *El Salvador Proceso*, (San Salvador: UCA, año 14, no. 603, 16 de marzo, 1994), p.12.

- Derecho a la libertad de expresión y de prensa.
- Derecho a la nacionalidad y personalidad jurídica.
- La necesidad de garantizar la efectividad de los derechos laborales.
- Derecho al libre tránsito y al libre comercio.

Por otra parte, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador realizó una verificación activa de la situación de los derechos humanos en el país, una de las actividades de su División de Derechos fue la recepción de denuncias de violaciones a estos derechos. De los informes elaborados por el director de esta división retomamos los derechos, así como las violaciones a los mismos, que fueron observados por dicha instancia:

	Denuncias
• Derecho a la vida	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución sumaria, arbitraria o extralegal. • Tentativa de ejecución sumaria o arbitraria. • Amenazas de muerte.
• Derecho a la integridad	<ul style="list-style-type: none"> • Tortura, malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. • Uso excesivo de fuerza.
• Derecho a la seguridad personal	<ul style="list-style-type: none"> • Desaparición forzada o involuntaria. • Secuestro.
• Derecho a la libertad personal	<ul style="list-style-type: none"> • Detención arbitraria. • Detención arbitraria por falta de policía. • Garantías procesales.

	Denuncias
<ul style="list-style-type: none"> • Debido proceso legal 	<p><u>Garantías procesales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a ser juzgado por juez competente en plazo razonable. • Derecho a la defensa. • Derecho a no ser coaccionado. • Derecho a la instancia plural. <p><u>Derecho a la Justicia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deber jurídico del Estado de investigar y sancionar. • Derecho a la indemnización.
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la libertad de expresión 	
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la libertad de asociación y goce efectivo de derechos laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a asociarse libremente. • Libertad de reunión. • Libertad sindical..
<ul style="list-style-type: none"> • Derechos políticos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la documentación personal 	<ul style="list-style-type: none"> • A obtener documentos de identidad personal. • A obtener documentos de estado civil.

B. Derecho internacional aplicable

En El Salvador se vivió una guerra civil abierta en la que se enfrentaron dos ejércitos con proyectos antagónicos, por eso y por las consecuencias que este hecho tuvo para la sociedad salvadoreña en su conjunto, resulta indispensable dejar sentado que aun en estas condiciones extremas se deben acatar normas que la comunidad internacional ha establecido consensualmente cuando se presentan y desarrollan conflictos armados internos. Dichas normas no fueron acatadas por ambas partes beligerantes, debe señalarse que la mayor responsabilidad en las graves y sistemáticas violaciones al derecho internacional humanitario y al derecho

Internacional de los derechos humanos recae en el Estado salvadoreño, sin embargo, el FMLN también incurrió, en menor medida, en éstas.

A fin de determinar la responsabilidad en las violaciones a los derechos y garantías fundamentales de la población salvadoreña durante el periodo que abarca nuestro estudio (1980-1995), resulta indispensable referirnos al derecho internacional aplicable a El Salvador.

Diversas instancias de las Naciones Unidas, así como las que se crearon a partir de los Acuerdos de Paz, señalaron cuál era este derecho.

Desde 1982, en su segundo informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el representante especial de la Comisión de Derechos Humanos para El Salvador enunció como normas jurídicas internacionales e internas de aplicación en este país, las siguientes:

- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Los cuatro Convenios de Ginebra, así como sus Protocolos.

En el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991 se determinó la creación de la "Comisión de la Verdad" y se estableció que ésta presentaría un informe con conclusiones y recomendaciones con el que terminaría su mandato. El 15 de marzo de 1993, la Comisión de la Verdad presentó su informe al Secretario General de las Naciones Unidas; en él estableció que las normas del derecho internacional sentaban los criterios normativos necesarios para poder evaluar la legitimidad y legalidad de los graves hechos de violencia que ambos lados habían cometido en el conflicto salvadoreño⁸.

⁸ Aunque la Comisión no fue un tribunal, tenía que recurrir a estos principios jurídicos para poder determinar qué casos y hechos debía investigar, cómo evaluar la evidencia y qué conclusiones y recomendaciones tenía que presentar.

Cabe destacar que cuando en este informe la Comisión describe su mandato, también hace referencia al derecho aplicable a El Salvador. En cuanto al derecho internacional de los derechos humanos señaló como vinculantes para el Estado salvadoreño los siguientes instrumentos internacionales:

- Las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA, y
- Los siguientes tratados de derechos humanos, entre otros:
 - El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
 - La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con respecto al derecho internacional humanitario expuso que los principios de este derecho aplicables al conflicto salvadoreño, estaban contenidos en el artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra y en el segundo Protocolo Adicional de los mismos.

Durante el periodo de guerra tanto el FMLN como el Gobierno de El Salvador estaban obligados de acatar una serie de normas del derecho internacional, entre ellas las estipuladas en el derecho internacional de los derechos humanos o en el derecho internacional humanitario, o bien en ambos. Por otro lado, el Estado salvadoreño estaba obligado a adecuar su derecho interno a sus obligaciones conforme al derecho internacional y a cumplir con los tratados que en la materia ha firmado y ratificado. De hecho tanto en la Constitución salvadoreña de 1962 como la promulgada en 1983 incorporaron muchos de estos derechos.

El director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL explicó, en su primer informe al Secretario General de N.U., que en el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, se establece la vinculación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de los conflictos armados, al recordar "... que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental"⁹.

⁹ Cfr. Naciones Unidas, ONUSAL. *Primer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, (s.l.: O.N.U., 16 de Septiembre, 1991), p. 25.

Por otra parte, en el "Comentario" a ese Protocolo, publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, se aclara que:

"... por instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos deben entenderse los adoptados por las Naciones Unidas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos que de ella se derivan (en particular el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos); los instrumentos que conciernen a aspectos específicos de la protección de los derechos humanos; y también los instrumentos regionales (entre los que cita a la Convención Americana sobre Derechos Humanos)"¹⁰.

Desde el punto de vista del director de la División de Derechos Humanos, ésta fue la primera vez que una mención semejante figuró explícitamente en un tratado del derecho humanitario.

En la definición de derechos humanos establecida en el Acuerdo de San José, la expresión "declaraciones y principios" abarca también otras normas del derecho de las Naciones Unidas, como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, y los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son sistemas jurídicos distintos, cada uno con fundamentos y mecanismos propios. Pero ambos tienen la misma finalidad, a saber, la protección de la persona humana. Aun cuando el ordenamiento jurídico específico para situaciones de conflicto armado interno es el derecho internacional humanitario, el sistema internacional de protección de los derechos humanos sigue teniendo vigencia, de una manera concurrente, durante guerras civiles¹¹.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, párr. 20, p. 12.

Sin embargo, para Robert K. Goldman (codirector del Centro para Derechos Humanos y Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de American University, Washington, D.C.):

"El defecto esencial en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a situaciones de conflicto armado radica en que, no obstante su vigencia teórica durante tales situaciones, en la práctica, su ámbito fundamental de aplicabilidad tiene lugar en tiempo de paz y, por consiguiente, no contiene ninguna norma que regule los métodos y medios de combate. También, durante situaciones legítimas de emergencia, tales como hostilidades internas o externas, los gobiernos de Estados que suscriben y ratifican los principales tratados en materia de derechos humanos pueden legalmente derogar la gran mayoría de los derechos consagrados en estos instrumentos, incluyendo la prohibición de arresto arbitrario y un gran número de las garantías de un juicio justo"¹².

1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos consiste en el cuerpo de reglas internacionales, procedimientos e instituciones elaboradas para implementar las ideas de que: i) toda nación tiene la obligación de respetar los derechos humanos de sus ciudadanos y de que ii) las otras naciones y la comunidad internacional tienen la obligación y el derecho de vigilar el cumplimiento de esa obligación¹³.

El Estado salvadoreño firmó y ratificó numerosos instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, es decir, ante la comunidad internacional se comprometió a cumplir fiel y cabalmente importantes obligaciones contenidas en estos documentos.

¹² Robert K. Goldman. *Algunas reflexiones sobre el derecho internacional humanitario y conflictos armados internos*. Ponencia presentada en el Segundo Seminario de la Comisión Andina de Juristas, (Bogotá, Colombia, 22-25 de octubre, 1990), pp. 2-3.

¹³ Carlos Chipoco, op. cit., p. 82.

El Salvador firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 15 de junio de 1978 y el 23 de junio del mismo año procedió a depositar su ratificación.

En cuanto al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la República de El Salvador lo firmó el 21 de septiembre de 1967 y lo ratificó el 30 de noviembre de 1979. En las mismas fechas igualmente firmó y ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El Salvador es, pues, parte de dichos instrumentos, los cuales entraron en vigencia para este país, antes de 1980. Por consiguiente, estuvieron vigentes a lo largo del conflicto armado.

El 30 de marzo de 1995, la Asamblea Legislativa, por iniciativa del Gobierno, ratificó el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, instrumento que otorga a las víctimas de violaciones, una vez agotados los recursos jurisdiccionales domésticos, la posibilidad de interponer denuncias ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. De acuerdo con la ONUSAL: "Este es posiblemente el mecanismo de protección más importante previsto por los tratados vigentes en el contexto del sistema de Naciones Unidas"¹⁴. De igual forma, se procedió a la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador").

Otro importante avance fue la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único tribunal internacional del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En su último informe (marzo de 1995), el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL señaló que todavía el Gobierno no procedía a retirar sus reservas a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles,

¹⁴ Naciones Unidas. ONUSAL. *XIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 18 de abril, 1995), párr. 107, p. 31.

Inhumanos o Degradantes las que dejan sin competencia al Comité contra la Tortura para efectuar investigaciones y pronunciarse acerca de violaciones sistemáticas. De igual manera, no se facultó al Comité, en los términos de la referida Convención, para recibir comunicaciones que aleguen violaciones a la integridad personal. También permanecen en espera de su aprobación los Convenios número 87 y 98 de la OIT, relativos a la protección de la libertad sindical y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad¹⁵.

2. Derecho Internacional Humanitario

El derecho internacional humanitario es el conjunto de principios y normas consuetudinarias y convencionales¹⁶ que limitan el uso de la violencia en períodos de guerra. Thomas Buergenthal en su Manual Internacional de Derechos Humanos lo define como "el elemento de derechos humanos del derecho de la guerra"; desde este punto de vista, es la rama de los derechos humanos aplicable a conflictos armados internacionales, y en casos limitados, a conflictos armados internos¹⁷. Persigue contener los imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de la guerra, el cual contiene el germen de la salvaguardia internacional de los derechos fundamentales.

A diferencia del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario está destinado a ser aplicado en situaciones de conflicto armado, contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios

¹⁵ Idem., párr. 110, pp. 31- 32.

¹⁶ Son normas consuetudinarias las que han surgido de la costumbre, esto es, de una práctica común aceptada por los Estados como obligatoria. Las normas convencionales son las que forman parte de los tratados.

¹⁷ Thomas Buergenthal y otros, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, (Caracas/ San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Edit. Jurídica Venezolana, 1990), p. 129.

y los métodos utilizados en combate y que protegen tanto a las víctimas como a los bienes afectados por el conflicto.

Robert Goldman indica que:

"... aunque estas dos ramas del derecho internacional comparten el mismo propósito de proteger a la persona humana y tienen un núcleo común de derechos inderogables, las detalladas disposiciones de derecho humanitario ofrecen a las víctimas de la violencia armada un grado de protección y auxilio bastante más alto que las garantías generales de derechos humanos y quizá el área de mayor convergencia de estas dos ramas de derecho internacional se da en situaciones de conflictos armados de carácter exclusivamente interno"¹⁸.

Los objetivos del derecho internacional humanitario son:

- Proteger a las personas que no están, o ya no están, directamente involucradas en las hostilidades: heridos, náufragos, prisioneros de guerra y civiles, haciendo una distinción entre combatientes y no combatientes.
- Limitar las consecuencias de la violencia o el empleo de la fuerza por quienes participan en hostilidades.

Este derecho es:

"... (en esencia) por su contenido material y su historia, el reglamento de comportamiento de fuerzas beligerantes. Busca 'humanizar la guerra', definiendo lo permitido y lo prohibido en ella. Sus codificaciones modernas incluyen provisiones aplicables también a las guerras civiles o internas, y por lo tanto a grupos sublevados en armas, siempre y cuando estos últimos cumplan con ciertos requisitos que los convierten en una especie de cuasi-gobierno: una estructura de mando, y cierta capacidad de operar militarmente y controlar un territorio"¹⁹.

En el caso salvadoreño, el FMLN sostuvo oficialmente que tenía determinados territorios bajo su control y efectivamente ejerció ese control.

¹⁸ Robert K. Goldman, op. cit., p. 4.

¹⁹ Rainer Huhle, "La violación de los derechos humanos ¿Privilegio de los Estados?", en *Memoria*, (Nürnberg, Alemania: Boletín Informativo del DIML [Centro de Documentación e Información sobre Derechos Humanos en América Latina], No. 5, 1993), p. 15.

Las principales corrientes de este derecho son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, el derecho consuetudinario de la guerra y los esfuerzos de las Naciones Unidas para garantizar que se respeten los derechos humanos en los conflictos armados y limitar la utilización de determinadas armas.

a. Convenios de Ginebra

El 12 de agosto de 1949 se firmaron los llamados Convenios de Ginebra, nombre genérico que se le dio a un conjunto de cuatro convenios con los que se establecieron las normas mínimas humanitarias que deben ser observadas por las partes contendientes en conflictos armados internacionales. Los cuatro convenios son:

1. Para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
2. Para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
3. Relativo al trato de prisioneros de guerra; y
4. Relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

Cabe destacar que el artículo 3º común a los cuatro convenios citados contiene reglas aplicables a los conflictos armados que no tienen carácter internacional.

En El Salvador durante los doce años que duró la guerra civil fueron aplicables los Convenios de Ginebra, ya que desde junio de 1953 era parte de los cuatro convenios y desde noviembre de 1978, de los protocolos adicionales.

Si bien el conflicto armado salvadoreño no fue de carácter internacional, tal como los Convenios definen ese concepto, sí llenó los requisitos para la aplicación del artículo 3º

común a los cuatro Convenios. Las disposiciones del artículo 3º común y del Protocolo II fueron jurídicamente vinculantes tanto para el Gobierno como para las fuerzas insurgentes²⁰.

b. Artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra

El artículo 3º ²¹ es aplicable a todo caso de conflicto armado sin carácter internacional que surja en el territorio de un Estado cuyas autoridades se hayan obligado internacionalmente a cumplir los cuatro Convenios de Ginebra.

²⁰ Ver, Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, ([México, D.F.]: AMDH/ Comité de la Verdad en México, s.f.), p. 12.

²¹ Esta disposición estipula lo siguiente: En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo o lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
 - b) la toma de rehenes;
 - c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente, los tratos humillantes y degradantes;
 - d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.
- 2) Los heridos, los enfermos y los náufragos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los derechos humanos en los Acuerdos

Características del artículo 3°:

- Se aplica típicamente a la contienda entre las fuerzas armadas del gobierno y los insurgentes armados organizados. Se excluyen los simples actos de delincuencia o de rebeliones episódicas y desorganizadas.
- Su objetivo primario es el de asegurar cabalmente el tratamiento humanitario de aquellas personas que no participan o no participarán más en forma activa en las hostilidades, cuando las mismas estén en poder de una Parte del conflicto interno.
- Impone obligaciones legales permanentes para las Partes beligerantes de un conflicto interno en orden de proteger a las personas que no tienen más parte activa en las hostilidades. Las disposiciones de este artículo expresamente obligan tanto al gobierno como a las fuerzas insurgentes.
- Su cumplimiento es exigible a todo el que sea parte contendiente, con independencia de su nivel de organización y de que ejerza o no control territorial.
- Las personas que este artículo protege incluye tanto a los miembros del gobierno como a las fuerzas disidentes que se rinden o que son capturadas por la otra Parte. Las personas civiles están análogamente amparadas por las garantías contenidas en el mismo, cuando son capturadas por, o están sujetas al poder de la Parte en guerra, aún si aquellas personas hubieran luchado por la Parte contraria o participado indirectamente en las hostilidades proveyendo alimentos o apoyo logístico a cualquier Parte del conflicto.
- Establece inequívocamente que la aplicación de sus disposiciones no tendrá efecto sobre el estatuto legal de las Partes en conflicto; esto con el fin de asegurar que la aplicación por el gobierno de las garantías humanitarias contenidas en este artículo,

Además las partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto. Citado por Robert K. Goldman, op. cit., pp. 6 y 7.

no sea legalmente construida como un reconocimiento a la beligerancia de los insurgentes.

c. Protocolo II Adicional

Su título completo es: "Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional".

El Protocolo II desarrolla y complementa el Artículo 3º sin modificar las condiciones de aplicación contenidas en ese artículo.

Establece una serie de requisitos indispensables para su aplicabilidad; entre ellos, está el de su ratificación por parte del Estado que lo invoca. Del mismo modo, el conflicto armado debe ser de considerable intensidad, la organización armada opositora debe tener un mando único y ejercer un tipo de control sobre la población y sobre alguna porción territorial, que la haga capaz de operaciones concertadas y también implementar las normas del Protocolo. Como se ve, las condiciones de aplicabilidad del Protocolo son muy exigentes e implican, por ello, el cumplimiento de condiciones previas para su invocación²².

Principales características del Protocolo II:

- Se aplica únicamente a conflictos armados no internacionales.
- Su aplicación no implica ni reconocer ni modificar el estatuto jurídico de los rebeldes.
- Incluye normas que prescriben específicamente la obligación de tratar humanamente a individuos detenidos por motivos relacionados con el conflicto

²² Comisión Andina de Juristas, *Relación entre movimiento de derechos humanos y sociales. Agentes no estatales de violencia política y violación de derechos humanos*. (Lima, Perú: La Comisión, 1994), p. 39.

armado. Además, contiene disposiciones sobre debido proceso y otras garantías aplicables al enjuiciamiento y sanción de infracciones penales cometidas en relación con el conflicto armado.

- Contiene también una sección especial sobre la protección de poblaciones civiles. Establece, entre otras cosas, que ni las poblaciones civiles como tales, ni las personas civiles, pueden ser objeto de ataque alguno. Asimismo, prohíbe actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea crear terror en la población civil²³.

3. El deber de respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado en el contexto de conflicto armado

En el Acuerdo de San José se establece la diferencia que existe, en el derecho internacional público, entre las obligaciones del Estado salvadoreño y las obligaciones del FMLN como movimiento político y organización militar. En este sentido, el segundo punto de su preámbulo recuerda que el "ordenamiento jurídico de El Salvador

²³ La preocupación por el número y la frecuencia de muertos y heridos entre la población civil en El Salvador impulsó, a principios de la década de los ochenta, a Americas Watch (actualmente Human Rights Watch) a buscar un fundamento firme para clasificar y adjudicar responsabilidad por estos actos. Este organismo concluyó que el derecho internacional humanitario constituye el único fundamento viable para clasificar y adjudicar responsabilidad por bajas civiles y juzgar, en forma objetiva, la conducta de operaciones militares realizadas por las Partes en los conflictos armados internos.

El primer informe de Americas Watch de tal índole fue publicado en 1984 y titulado "Protección de los Débiles y Desarmados". El motivo de este informe fue rebatir el argumento del gobierno de Ronald Reagan, quien sostuvo que "masas", es decir, civiles que vivían en territorio bajo el control del FMLN y/o habían participado indirectamente en las hostilidades proveyendo alimentos o apoyo logístico a la guerrilla, constituían objetivos militares sujetos a ataques directos por la fuerza aérea del gobierno de El Salvador. Americas Watch demostró claramente, de acuerdo con el derecho internacional humanitario, que estos civiles, aunque asumieron implícitamente el riesgo de ser muertos o heridos en virtud de su proximidad a objetivos militares, no eran combatientes y por lo tanto, no debían ser atacados directamente. Se concluyó que las bajas civiles resultantes de tales ataques por fuerzas gubernamentales eran equiparables al homicidio y, así, debían ser consideradas como violaciones a los derechos humanos atribuibles al gobierno. Cfr. Robert Goldman, op. cit., pp. 27-28.

consagra el reconocimiento de los derechos humanos y el deber del Estado de respetarlos y garantizarlos*.

El IDHUCA explica que en derecho internacional público estos deberes de respeto y garantía tienen un significado profundo:

- "El deber de respeto del Estado implica su abstención de todo acto positivo, directo o indirecto de violación a los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. El Estado no puede recurrir al uso indebido y arbitrario de su poder: la dignidad humana es su límite inexorable e imperioso".
- "El deber de garantía comprende el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"²⁴.

Los deberes de respeto y garantía implican que²⁵:

- Es primordialmente tarea del Estado el debido cumplimiento de los mismos y sus finalidades.
- El Estado, en materia de derechos humanos, debe estar organizado en forma tal que permita que esas garantías sean reales y efectivas y no sólo y exclusivamente formales.
- La actuación de los órganos del Estado no puede traspasar los límites que le señalan los derechos humanos, como atributos inherentes a la dignidad de la persona y superiores al poder del Estado.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velázquez Rodríguez. Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 174, citado por IDHUCA, "Los derechos humanos y la responsabilidad del Estado en los 80 y en el primer año de ARENA", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLV, no. 501-502, agosto, 1990), p. 496.

- La adecuación del sistema jurídico para asegurar la efectividad del goce de los derechos humanos.
- Se debe considerar como ilícita toda acción u omisión de un órgano o funcionario del Estado que, en ejercicio de los atributos de los que está investido, lesione indebidamente dichos derechos. Frente a tal situación, es irrelevante que el órgano o funcionario haya procedido violando la ley o fuera del ámbito de competencia. Lo decisivo es que actúe aprovechándose de los medios o poderes de que dispone por su carácter oficial como órgano o funcionario.

De acuerdo con Pedro Nikken:

"El Estado no está en condiciones de igualdad con personas o grupos que se encuentren fuera de la ley, cualquiera sea su propósito al así obrar. El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse en apego a la dignidad humana, de conformidad con la ley. Este principio debe dominar la actividad del poder público dirigida a afirmar el efectivo goce de los derechos humanos, así como, el alcance de las limitaciones que ese mismo poder puede imponer lícitamente al ejercicio de tales derechos ... El ejercicio del poder no debe menoscabar de manera arbitraria el efectivo goce de los derechos humanos. Antes bien, el norte de tal ejercicio, en una sociedad democrática, debe ser la preservación y satisfacción de los derechos fundamentales de cada uno"²⁵.

a. Las limitaciones a los derechos humanos bajo estados de excepción

Si bien en situaciones excepcionales o emergentes que entrañen grave peligro público o amenaza a la independencia o seguridad del Estado, los gobiernos pueden adoptar disposiciones que suspendan la vigencia de algunos de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales, ello no autoriza ninguna suspensión de los derechos humanos considerados "intangibles". Estos son derechos humanos fundamentales de la persona humana que garantizan el respeto de su integridad física y mental. "Este núcleo irreductible de los derechos humanos, constituye un 'estándar mínimo' que

²⁵ Ver, Pedro Nikken, op. cit., pp. 21-23.

²⁶ *Ibid.*, pp. 20-21.

corresponde al nivel inferior de protección al que toda persona puede aspirar en todo tiempo, lugar y circunstancia²⁷.

Tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 4)²⁸, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contienen cláusulas derogatorias para situaciones de excepción. La lista de garantías no suspendibles más amplia, es, probablemente, la contenida en el artículo 27 de ésta última, según la cual están fuera de ámbito de los estados de excepción los siguientes derechos: a la vida; a la integridad personal; prohibición de esclavitud y servidumbre; prohibición de la discriminación; a la personalidad jurídica; a la nacionalidad; los derechos políticos; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y de religión; la protección a la familia y los derechos del niño; así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, entre los cuales deben considerarse incluidos el amparo y el hábeas corpus.

Las cláusulas derogatorias también limitan la forma en que los Estados pueden ejercer la facultad de suspender los derechos derogables. Todas ellas disponen, por ejemplo, que los Estados no pueden adoptar medidas que sean incompatibles con el resto de sus obligaciones de Derecho Internacional.

Thomas Buergenthal indica al respecto que:

"Esta disposición tiene un significado especial para los Estados que han ratificado tratados de Derecho Humanitario, ya que para ellos las normas de estas convenciones se incorporan y constituyen un límite adicional a la cláusula derogatoria del tratado de derechos humanos. Por lo tanto, dichos Estados no pueden suspender, durante conflictos armados, los derechos cuyo goce esté garantizado por los Convenios de Ginebra"²⁹.

²⁷ Naciones Unidas, ONUSAL. *Primer Informe de la Misión...*, op. cit., párr. 21, p.12.

²⁸ El director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL apuntó que el Protocolo II contiene prácticamente todos los derechos intangibles del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y que esos derechos son prescripciones de valor universal, más allá de toda obligación convencional. *Idem*.

²⁹ Thomas Buergenthal, op. cit, p. 137.

La suspensión de garantías está sujeta, además, a cierto número de condiciones, entre las que cabe enunciar, de modo esquemático, las siguientes ³⁰:

- Estricta necesidad. La suspensión de garantías debe ser indispensable para atender a la emergencia.
- Proporcionalidad, lo que implica que sólo cabe suspender aquellas garantías que guarden relación con las medidas excepcionales necesarias para atender la emergencia.
- Respeto a la esencia de los derechos humanos.
- Publicidad. El acto de suspensión de garantías debe publicarse por los medios oficiales del derecho interno de cada país y comunicarse a la comunidad internacional, según lo pautan algunas convenciones sobre derechos humanos.

b. Violaciones a los derechos humanos

Frente a la situación de atentados graves contra los derechos humanos que ha vivido la población de muchos países, diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos han hecho pronunciamientos en los que se mencionan no sólo los actos de gobiernos sino también de grupos armados opositores que utilizan la violencia en la persecución de sus metas políticas.

A partir de esto surgen las siguientes preguntas: ¿A quién es imputable la responsabilidad de violación a los derechos humanos? ¿Únicamente al Estado? ¿Es lícito sostener que para las violaciones a las normas del derecho internacional de los derechos humanos por parte de grupos armados, que se dan principalmente en el contexto de conflictos armados internos, basta con el art. 3º común de los Convenios de Ginebra y con su Protocolo II Adicional? La discusión al respecto está abierta y es

³⁰ Al respecto ver Pedro Nikken , op. cit., p.26

muy intensa, a veces hasta apasionada entre los expertos en la materia e instituciones con experiencia en el campo.

Refiriéndose a los deberes estatales en materia de derechos humanos y a la violación a éstos, Pedro Nikken nos señala que:

"... los derechos humanos implican obligaciones a cargo del gobierno... El es el responsable de respetarlos y garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, sólo él puede violarlos. Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los derechos humanos ... (Lo que caracteriza a) las violaciones a los derechos humanos es que ellas se cometen desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen. No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos. Pueden ser crímenes, incluso gravísimos, pero si es la mera obra de particulares no será una violación de los derechos humanos"³¹.

Pero ¿qué pasa en situaciones de conflicto armado interno? Robert K. Goldman opina que:

"... las normas de derechos humanos, en general, dirigen y restringen solamente las acciones y omisiones ilegales de una de las partes en conflictos armados internos, el gobierno y sus agentes. De acuerdo con la regla de que solamente los Estados pueden ratificar tratados en materia de derechos humanos, únicamente los gobiernos de tales Estados poseen la personería necesaria para perpetrar violaciones a los derechos humanos reconocidos en esos instrumentos y, consecuentemente, sólo ellos pueden tener responsabilidad a nivel internacional por dichas violaciones. Por el contrario, abusos parecidos que se cometen por actores no gubernamentales, tales como rebeldes y otros disidentes armados, no pueden ser considerados violaciones a los derechos humanos"³².

Otro punto de vista, muy cercano a la del profesor estadounidense, fue el expresado por el IDHUCA cuando señaló que como el FMLN, por su naturaleza, no era un Estado, no le competía garantizar los derechos humanos de los ciudadanos de la misma manera como si le competía al Estado, ya que éste contaba en principio, con

³¹ Idem., p.20

³² Robert K. Goldman, op. cit., pp. 3 - 4

todos los recursos y los mecanismos adecuados para garantizar estos derechos. Por lo tanto, el FMLN se encontraba en la misma situación que cualquier individuo y organización particular, de respetar los derechos de los demás conforme a la ley. Para los expertos de este Instituto, la situación de la guerrilla, con respecto a la protección de las víctimas del conflicto, estaba precisada por el derecho internacional humanitario.

Sin embargo, para Pedro Nikken:

"Existen, desde luego, situaciones límites, especialmente en el ejercicio de la violencia política. Los grupos insurgentes armados que controlan de una manera estable áreas territoriales o, en términos generales, ejercen de hecho autoridad sobre otras personas, poseen un germen de poder público que están obligados, lo mismo que el gobierno regular, a mantener dentro de los límites impuestos por los derechos humanos. De no hacerlo, no sólo estarían violando el orden jurídico del Estado contra el que insurgen, sino también los derechos humanos. Puede incluso considerarse que quienes se afirman en posesión de tal control, aun si no lo tienen, se están autoimponiendo los mismos límites en su tratamiento a las personas sobre las que mantienen autoridad. Por lo demás, aplicando principios extraídos de la teoría de la responsabilidad internacional, si un grupo insurgente conquista el poder, son imputables al Estado las violaciones a las obligaciones internacionales -incluidas las relativas a derechos humanos- cometidas por tales grupos antes del alcanzar el poder".

A continuación indica que:

"Lo que no es exacto es que diversas formas de violencia política, que pueden tipificar incluso gravísimos delitos internacionales, sean violaciones a los derechos humanos. La responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y la punición de toda clase de delitos"³³.

La forma como fue "resuelta" para el caso salvadoreño, esta cuestión de determinación de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos fue mediante la opinión, muy debatida por cierto, expresada por la Comisión de la Verdad para El Salvador respecto a las acciones del FMLN durante la guerra civil. Si bien la Comisión sostuvo que el FMLN fue responsable de actos violatorios no sólo al derecho humanitario sino

³³ Pedro Nikken, op. cit., p. 20.

también al derecho internacional de los derechos humanos, lo hizo con una clara condición limitante:

"Es cierto que, en principio, el derecho internacional de los derechos humanos sólo es aplicable al gobierno, mientras que en determinados conflictos armados, el derecho internacional humanitario es vinculante para ambos lados. Es decir, tanto para los insurgentes como para las fuerzas del gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que cuando se da el caso de insurgentes que ejercer poderes gubernamentales en territorios bajo su control, también se les puede exigir que cumplan con ciertas obligaciones en materia de derechos humanos, vinculantes para el Estado según el derecho internacional; por ende, resultarían responsables en caso de incumplimiento. El FMLN sostuvo oficialmente que tenía determinados territorios bajo su control y efectivamente ejerció ese control"³⁴. (Las negritas son nuestras).

Para uno de los miembros de la Comisión, el haber encontrado a las fuerzas insurgentes responsables de violaciones a los derechos humanos bajo estas circunstancias, sienta un importante precedente que podría aplicarse en otros conflictos armados internos³⁵.

³⁴ Comisión de la Verdad, op. cit., p. 11.

³⁵ Thomas Buergenthal, "La comisión de la verdad para El Salvador", en ECA, (San Salvador: UCA, año L, no. 563, septiembre, 1995), p. 833.

Capítulo IV

Acuerdos sobre órganos y procedimientos especiales para la protección de los derechos humanos

IV.A. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)

1. Antecedentes del seguimiento internacional de la situación de los derechos humanos en El Salvador

Durante más de una década, las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos prestaron atención prioritaria a la evolución de la situación de los derechos humanos en El Salvador.

Las Naciones Unidas se ocuparon por primera vez de la situación de los derechos humanos en El Salvador en diciembre de 1980, cuando la Asamblea General aprobó su resolución 35/192, en la que deploró los asesinatos, desapariciones y otras violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese año y exhortó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país. Además, pidió a la Comisión de Derechos Humanos examinar la situación de estos derechos en El Salvador.

La Comisión nombró en 1981 un representante especial, José Antonio Pastor Ridruejo, quien desde ese año investigó la situación imperante en el país, formuló recomendaciones sobre medidas a ser adoptadas para asegurar el disfrute de los derechos humanos y elaboró informes anuales. Como parte de su mandato¹ desarrolló distintas actividades con ocasión de sus investigaciones, tales como: entrevistas con el presidente de la República y con las más altas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con altos mandos de la Fuerza Armada, con líderes de diversos

¹ El mandato del relator especial consistió en: "... investigar los informes sobre los asesinatos, secuestros, desapariciones, actos terroristas y toda clase de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales ocurridas en El Salvador, basándose en información procedente de todas las fuentes pertinentes, y de formular recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar la Comisión de Derechos Humanos para contribuir a asegurar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales". Comisión de Derechos Humanos, Resolución 32 (XXVIII) del 11 de marzo de 1981. Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el Profesor Pedro Nikken*, (s.l.: ONU, 13 de noviembre, 1992), párr. 2, p. 5.

partidos políticos, de movimientos campesinos, de organizaciones sindicales y con el FMLN; también se entrevistó con testigos presentados por las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y recibió información oral y escrita de diversas fuentes.

Con respecto a la labor del relator especial, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA) señaló, en 1990, que sólo visitaba el país una vez al año y nunca más de una semana. Esta situación generó graves dificultades para que aquél pudiera cumplir con su encomienda. En los últimos años de su mandato, durante sus visitas, el representante especial fue sometido a fuertes presiones por falta de tiempo, lo que lo obligó a saturar su agenda con resultado muy negativos. Además, diversos sectores, en particular las ONG's de derechos humanos, le imputaban a sus informes cierto subjetivismo en la apreciación de la situación y una cierta tendencia a interpretar los resultados y los datos desde la perspectiva estatal²

En 1991 Pastor Ridruejo presentó su último informe anual a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El 3 de marzo de 1992, mediante resolución 1992/62, la Comisión dio por terminados los trabajos del relator especial y solicitó al Secretario General designara un experto independiente, quien nombró al Dr. Pedro Nikken, con el objeto de cumplir un nuevo mandato que consistió en:

"...prestar asistencia al gobierno de El Salvador en materia de derechos humanos, examinar la situación de estos derechos en el país y la incidencia que tenía en su goce efectivo la implementación de los Acuerdos de Paz e investigar la forma como ambas partes ponían en práctica las recomendaciones contenidas en el informe definitivo del Representante Especial y aquéllas hechas por la ONUSAL y por las comisiones creadas en el proceso de negociación"³

² IDHUCA, "El Acuerdo de San José sobre derechos humanos: la Misión de Verificación (segunda parte)", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLV, no. 504, octubre, 1990), p. 853.

³ Naciones Unidas, *Informe de Pedro Nikken, 13 de noviembre, 1992*, op.cit., párrafo 11, p.7.

Hasta 1995, cuando finalizó su mandato, el Dr. Nikken presentó a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos varios informes sobre el resultado de sus investigaciones, la mayoría de los cuales fueron preparados con base en la información que él mismo obtenía directamente en el terreno, tanto de fuentes gubernamentales como de las oficiales.

Durante su primer visita al país, el Gobierno le entregó un documento titulado "Propuesta de el Gobierno de El Salvador, Servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos presentada al experto independiente para El Salvador, Dr. Pedro Nikken, septiembre de 1994", en donde se indicaban las necesidades de asistencia técnica requeridas por las diferentes institucionales nacionales. Con base en esta solicitud, el Centro de Derechos Humanos de las N.U., con el asesoramiento de Nikken, preparó un programa marco -que se desarrollaría por un período inicial de dos años (1995-1996)- que contaba con varios componentes, los cuales se enmarcaban dentro de las siguientes áreas: fortalecimiento institucional, investigación y reformas legales, educación y formación, información y documentación, apoyo a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a medios de comunicación, así como protección de los derechos del niño y la mujer⁴.

Desde 1982, año tras año, tanto la Asamblea General, como el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Sub-Comisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías trataron la situación de los derechos humanos en el país e hicieron recomendaciones al Gobierno, y en su momento, también al FMLN. Cada una de estas resoluciones señaló los fenómenos observados y las medidas que las Partes tenían que observar para respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos y las normas del derecho internacional humanitario.

⁴ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el profesor Pedro Nikken*, (s.l.: ONU, 13 de enero, 1994), párr. 103, p. 29.

Otros órganos y mecanismos especializados que siguieron la situación en El Salvador fueron: los Relatores Especiales sobre Tortura y sobre Estados de Excepción, la Organización Internacional de Trabajo, la UNESCO, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), aunque este último no es un órgano de las Naciones Unidas.

2. El Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas

El **mandato inicial** de la ONUSAL fue verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Gobierno y el FMLN en virtud de la primera parte del Acuerdo de San José, párrafos 1 a 9. En adelante nos referiremos a éste como "el Acuerdo", (ver siguiente recuadro).

Texto original del Acuerdo de San José

2. La garantía plena de la libertad y la integridad de la persona requiere de ciertas medidas inmediatas en orden a asegurar lo siguiente :

- a. Nadie podrá ser sujeto de captura por el legítimo ejercicio de sus derechos políticos.
- b. Una captura sólo podrá realizarse si emana de autoridad competente, por escrito y de conformidad con la ley y deberá ser practicada por agentes debidamente identificados.
- c. Toda persona detenida debe ser informada en el acto de su captura sobre las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados en su contra.
- d. Se evitará toda utilización de la captura como medio intimidatorio. En particular, no se practicarán capturas nocturnas, salvo en casos de quienes sean sorprendidos *in fraganti* en la comisión de un delito.
- e. Ningún detenido será incomunicado. Toda persona detenida tiene derecho a ser asistida sin demora por un defensor de su elección y comunicarse libre y privadamente con él.
- f. Nadie será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Continuación...

3. En el curso de las presentes negociaciones se determinarán los procedimientos legales adecuados y los plazos para poner en libertad a las personas que se encuentran detenidas por razones políticas.
4. Se ofrecerá el más amplio respaldo a la efectividad de los recursos de amparo y de hábeas corpus.
5. Se dará plena garantía al derecho de todas las personas de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier índole. La libertad sindical será plenamente respetada.
6. Se dará plena garantía a la libertad de expresión y de prensa, al derecho de respuesta y al ejercicio del periodismo.
7. Los desplazados y repatriados deben ser dotados de la documentación de identificación requerida por la ley y se les garantizará su libertad de tránsito.
8. En las zonas en conflicto, se garantizará el libre tránsito para todas las personas y se tomarán las medidas pertinentes para dotar a los habitantes de dichas zonas de la documentación de identificación requerida por la ley.
9. Se reconoce la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos laborales.

La segunda parte del Acuerdo se denomina "Verificación Internacional" y abarca del párrafo 10 al 19, de los cuales los más relevantes son los que a continuación se describen.

El artículo 11 establece que la Misión:

"... se esforzará, sobre todo, por esclarecer cualquier situación que parezca revelar una práctica sistemática de violación a los derechos humanos y, en su caso, recomendar a la Parte a la que el asunto concierna, las medidas apropiadas para erradicar esa práctica. Todo ello sin perjuicio de las facultades que se reconocen a la Misión para considerar casos singulares"⁵.

⁵ Naciones Unidas, "Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos", en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993), p. 10.

En la realización de sus tareas, la División prestó especial atención a la observancia de los siguientes derechos o conjunto de derechos a (a):

- la vida,
- la integridad y a la seguridad de la persona,
- debido proceso legal,
- la libertad personal,
- la libertad de expresión, y
- la libertad de asociación.

La descripción del contenido de estos derechos para los efectos de la verificación internacional se encuentra en las páginas 124 a 127.

El artículo 12 explica la composición de la Misión, la cual estuvo bajo la responsabilidad de un director general designado por el Secretario General de las N.U. Este hecho mostró la importancia y el nivel de la Misión de Verificación, ya que la ONUSAL fue responsabilidad directa de este último. En la historia de las Naciones Unidas no ha sido común encontrar un mandato en el campo de los derechos humanos bajo la responsabilidad del Secretario General⁶.

Conforme al artículo 13 del Acuerdo, el objeto de la Misión quedó establecido como sigue:

"... 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 para la promoción y defensa de tales derechos. En ese sentido, ejercerá sus funciones dentro del propósito de favorecer el respeto y la garantía de los derechos humanos en El Salvador y de contribuir a la superación de aquellas situaciones en las cuales dichos respeto y garantía no sean debidamente observados".

⁴ IDHUCA, "El Acuerdo de San José...la Misión de Verificación", op.cit., p.858.

⁷ Naciones Unidas, "Acuerdo de San José...", op. cit., p. 10.

De acuerdo con lo expresado por el IDHUCA:

"La importancia de este objeto de la Misión se encuentra de cara a los deberes fundamentales del Estado en materia de derechos humanos, es decir, su respeto y garantía. El objeto de la Misión significa nada más y nada menos que debe 'tutelar' al Estado salvadoreño, es decir, a sus tres órganos ejecutivo, legislativo y judicial, a su ministerio público, a su ejército y a sus cuerpos de seguridad en todo aquello que tenga relación con los derechos humanos. La Misión debe velar para que el Estado en su conjunto observe esos derechos de respeto y garantía, y en particular la administración de justicia", y más adelante señala, "En la historia de la ONU, en muy raras ocasiones se ha dado una tutela tan explícita, completa y articulada sobre un determinado país en materia de derechos humanos"⁵.

Una lista detallada de sus facultades aparece en el artículo 14, las cuales fueron muy amplias e incluían⁶:

- Verificar la observancia de los derechos humanos en El Salvador. Esta facultad fue básicamente la misma que tuvo el representante especial.
- Recibir comunicaciones de cualquier persona, grupo o entidad salvadoreña, que contuvieran denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Esta es una facultad genérica y clásica por excelencia de los mecanismos de protección de Naciones Unidas.
- Visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso. El representante especial nunca tuvo tanto poder ni flexibilidad durante sus visitas *in loco*. Tampoco otros relatores o representantes especiales en otros países.
- Entrevistar libremente a cualquier persona, grupos e integrantes de entidades o instituciones.

⁵ IDHUCA, "El Acuerdo de San José... la Misión de Verificación", op. cit., pp. 859 y 867.

⁶ Con respecto a las facultades asignadas a la Misión, retomamos la observaciones expresadas por el IDHUCA. *Idem.*, p. 860.

- Recoger, por los medios que estimara adecuados, toda información que considerara pertinente.
- Formular recomendaciones a las Partes.
- Ofrecer apoyo al Órgano Judicial de El Salvador en orden de coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal.
- Dirigirse al Fiscal General de la República. Esta facultad, junto con la anterior y la facultad relativa al poder de recomendación representaron un conjunto eficaz y articulado para luchar contra los obstáculos que tantas veces habían paralizado la investigación normal de los casos y el castigo de los responsables. Juntas, estas facultades, constituyeron el corazón del sistema de protección del acuerdo.
- Diseñar y ejecutar una campaña educativa y de divulgación sobre los derechos humanos, así como sobre las funciones de la propia Misión.
- Hacer uso de los medios de comunicación social en cuanto fuera útil para el cumplimiento de su mandato.
- Informar regularmente al Secretario General de las Naciones Unidas y por su medio a la Asamblea General.

Antes del establecimiento de la ONUSAL facultades como éstas no habían sido otorgadas permanentemente a ninguna instancia internacional instalada en un país.

En el artículo 15 se establecen las obligaciones contraídas por las Partes a fin de brindar su más amplio apoyo a la Misión.

3. Instalación de la Misión

El Secretario General de N.U. comunicó al Consejo de Seguridad, el 21 de diciembre de 1990, su intención de establecer la Misión de Observadores en El Salvador encargada de vigilar todos los acuerdos celebrados entre el Gobierno y el FMLN, empezando por el Acuerdo de San José. Estaba previsto que, llegado el momento, la Misión se encargaría también de verificar el cese de fuego y de observar el proceso electoral¹⁰.

La intención inicial de las Partes, como aparece en el acuerdo general firmado en Ginebra, Suiza, el 27 de abril de 1990, fue que las Naciones Unidas iniciarían sus trabajos de verificación después del cese del enfrentamiento armado¹¹ y que esa labor abarcaría todos los acuerdos suscritos. En vista de que el calendario previsto se retrasó por la prolongación de las negociaciones, tanto el Gobierno de El Salvador como el FMLN solicitaron, por separado en diciembre de 1989 y enero de 1990, al Secretario General que antes de la firma definitiva de la paz se iniciara la verificación de la aplicación del Acuerdo sobre Derechos Humanos.

¹⁰ El gobierno salvadoreño había solicitado a las Naciones Unidas que observaran las elecciones legislativas y municipales fijadas para marzo de 1991, pero al no haber llegado las Partes, en el proceso de negociación, a algún acuerdo al respecto, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad y al presidente Alfredo Cristiani que no estaba en condiciones de recomendar que se llevara a cabo dicha observación. Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995*, (Nueva York: Naciones Unidas, 1995), p. 15.

¹¹ El cese del enfrentamiento armado fue establecido en el capítulo VII del Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec como un proceso irreversible, corto, dinámico y de duración predeterminada que se aplicó en todo el territorio del país. Inició el 1º de febrero de 1992 y terminó el 15 de diciembre de ese año. Comprendió cuatro elementos: cese de fuego, separación de fuerzas militares, fin de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes a la vida civil, política e institucional del país y la verificación por las Naciones Unidas de todas las actividades mencionadas. Naciones Unidas, "Acuerdo de Paz de El Salvador", en *Acuerdos de El Salvador...* op. cit., p. 91.

En marzo de 1991 el Secretario General envió una misión preliminar, integrada por un selecto grupo de expertos en derechos humanos y asesores técnicos, para asistirle en la evaluación de las condiciones en que se podrían llevar a cabo las actividades de verificación antes de haberse alcanzado el fin del conflicto armado. Aun cuando esta misión reconoció que el personal de Naciones Unidas podría quedar expuesto a riesgos, hostigamiento e intimidación, sobre todo por parte de los sectores más virulentos de El Salvador que rechazaban la idea misma de una solución negociada, se consideró que esos factores no constituían una amenaza tan grave que impidiera establecer la ONUSAL antes del cese de fuego. Los integrantes de la misión preliminar concluyeron que existía un deseo generalizado por parte de distintas corrientes de opinión del país para que las Naciones Unidas comenzara, a la brevedad, las actividades de verificación del Acuerdo de San José.

Por su parte, en cartas del 2 de mayo, tanto el Gobierno de El Salvador como el FMLN reiteraron su solicitud de que la Misión se estableciera antes del cese de fuego.

El 20 de mayo de 1991, mediante la resolución 693 (1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fue establecida la ONUSAL, como una operación integrada para el mantenimiento de la paz a fin de observar todos los acuerdos que convinieran las Partes.

La Misión de Verificación inició oficialmente sus actividades el 26 de julio de 1991, cuando tomó a su cargo una pequeña oficina que se había establecido en San Salvador en enero de 1991. Al asumir sus tareas iniciales, ONUSAL adoptó un enfoque que constaba de dos fases. Durante la fase preparatoria, desde julio hasta septiembre de ese año, estableció sus oficinas regionales, se dedicó a organizar y a familiarizar a su personal con la Constitución, las leyes relevantes y el sistema administrativo del país; a establecer contactos a varios niveles con las dos Partes y a estudiar, proponer y acordar procedimientos operativos para el cumplimiento de su mandato.

En septiembre de 1991, el personal de la ONUSAL ascendía a 101 funcionarios internacionales procedentes de 27 países, que incluían observadores de la situación de derechos humanos y asesores en esta materia; asesores jurídicos, militares y de policía; educadores; oficiales de asuntos políticos y personal de apoyo administrativo y de comunicaciones¹².

El 1º de octubre de ese año inició la segunda fase de operaciones, en la que comenzó su trabajo de investigación de casos y situaciones relativos a denuncias de violaciones a los derechos humanos y su seguimiento sistemático ante los órganos estatales competentes y el FMLN. El objetivo de esas actividades era comprobar la veracidad de las denuncias y, en caso necesario, conocer las medidas que se habían adoptado para detectar y sancionar a los responsables e impedir que ocurrieran violaciones similares en el futuro. Durante esta fase, la ONUSAL amplió considerablemente sus vínculos con las Partes y estableció con ellas mecanismos de coordinación flexibles y estables. Además, la Misión inició un programa de educación sobre derechos humanos y una campaña de información sobre el tema. Inicialmente, se le encargó la verificación internacional a una División de Derechos Humanos, que fue el primer componente de la Misión.

El temprano despliegue de la ONUSAL, antes del cese de fuego, afectó notablemente el proceso de paz, porque:

- Ante todo, como se esperaba, impactó positivamente en el respeto de los derechos humanos¹³. Debido básicamente a que el despliegue de su personal en cualquier parte del país y su facultad para visitar cualquier lugar libremente y sin previo

¹² Cfr. Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas y El Salvador ...* op.cit., p.20.

¹³ Sin embargo, en su segundo informe la ONUSAL recalcó que si bien las Partes estaban haciendo un esfuerzo para cumplir con sus obligaciones, la persistencia del conflicto armado era en ese momento un obstáculo serio para la implementación de medidas efectivas duraderas, las cuales podían mejorar significativamente la situación de los derechos humanos. Naciones Unidas, *Segundo informe de la ONUSAL*, (s.l.: ONU, 15 de noviembre, 1991), párrafo 175. p.43.

aviso", en particular instalaciones militares -algo que no tenían a su disposición el Comité Internacional de la Cruz Roja ni el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- tuvieron un impacto "disuasivo" o "preventivo".

- La participación en la Misión de observadores de policía y militares tuvo un efecto tranquilizante, ya que éstos proporcionaron seguridad a los observadores de derechos humanos y establecieron vínculos con la policía y las Fuerzas Armadas salvadoreñas, los cuales fueron usados para minimizar el impacto del conflicto en la población civil.
- El tamaño numérico de la Misión y su presencia en zonas conflictivas hizo difícil para tanto para el Gobierno como para el FMLN intensificar la lucha o retirarse de la mesa de negociaciones. Era difícil combatir en presencia de la ONUSAL, ya que no querían arriesgarse a causar bajas entre los observadores internacionales e incurrir con esto en la ira de la comunidad internacional, por lo que se elevaron significativamente los costos políticos para las Partes como para romper la negociación, impeliendo el proceso y haciéndolo parecer irreversible.
- Más aún, esto facilitó las negociaciones al ampliar el nivel de contactos personales entre las Naciones Unidas y las Partes y como lo apuntó Ian Johnstone: "Para los salvadoreños, en su mayoría, la presencia de la ONUSAL fue una evidencia concreta del progreso de las negociaciones y del compromiso de las Naciones Unidas para buscar el proceso de paz"¹⁴.

La disposición del Gobierno y del FMLN para aceptar el despliegue de observadores internacionales de derechos humanos, demostró que habían desistido de buscar la finalización del conflicto por la vía militar. En este sentido, fue una medida importante para la construcción de la confianza.

¹⁴ Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, (U.S.A: International Peace Academy, 1995. Occasional Paper Series), pp. 20-21.

a. Cumplimiento del mandato en el contexto de conflicto armado

Desde nuestro punto de vista, la mayor interrogante que surgió para las Naciones Unidas a partir de la aceptación por el Consejo de Seguridad de que la ONUSAL se instalara antes del cese del conflicto armado fue: ¿Cómo cumplir con su mandato y objeto, establecidos en el Acuerdo de San José, en un contexto totalmente diferente al originalmente previsto? Es decir, en medio de la guerra, cuando había sido diseñada para tiempos de paz y en un marco institucional distinto de lo imaginado. La forma como se resolvió lo describimos sucintamente a continuación.

En julio de 1991, cuando se instaló en El Salvador el primer componente de la ONUSAL, sólo se había suscrito un acuerdo propiamente dicho, el de San José sobre Derechos Humanos, quedaban pendientes la conclusión de acuerdos políticos sobre diversos temas, entre los cuales dos eran capitales para lograr progresos perdurables en el respeto a los derechos humanos, los que se referían a la Fuerza Armada y al Sistema Judicial. La falta de compromisos entre las Partes para introducir reformas sustanciales en esas esferas privó a la Misión, en ese periodo, de importantes herramientas de las que se suponía iba a disponer en los términos originales del Acuerdo.

Además, el escenario en que desarrolló sus actividades hasta febrero de 1992, fecha en que inició el proceso de cese del enfrentamiento armado, fue de extrema polarización y violencia, producto de la guerra que todavía se desarrollaba.

La Misión de Verificación no fue concebida para ocuparse de las violaciones a los derechos humanos derivadas directamente del enfrentamiento armado, sino de crear garantías adicionales para la observación de los mismos en la nueva etapa histórica que se abría a partir del cese de fuego. Desde el punto de vista del director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, la solicitud del Gobierno y del FMLN para que la Misión fuera establecida antes de culminar la guerra, no cambiaba su

naturaleza, mandato, estructura, propósito y prioridades plasmados en el Acuerdo de San José.

En éste se define el marco normativo para la actuación de la Misión, el cual estaba delimitado por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario (Preámbulo del Acuerdo). La dificultad que se vislumbró fue que las tareas de verificación de la Misión coincidían con las acciones y funciones reconocidas a organismos humanitarios como la Cruz Roja Internacional, los cuales operan conforme al derecho internacional humanitario, o sea, en conflictos armados.

La forma como la ONUSAL clarificó esta situación de superposición de roles fue mediante la interpretación de distintas disposiciones del Acuerdo. Es así que concluyó que:

"... lo más razonable era que la Misión (ejecutaría) sus tareas dentro del contexto y de la esfera en que fue concebida, pero que, además se (ocuparía) de situaciones vinculadas con el conflicto armado (derecho internacional humanitario), sólo en casos que (pudieran) considerarse especialmente relevantes, asignando una primera prioridad a la protección de los derechos humanos de la población civil"¹⁵.

La Misión atendió infracciones específicas al derecho humanitario en casos o situaciones especialmente relevantes, dichas infracciones se describen en la página 128.

b. Ampliación del mandato de ONUSAL

Los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec incluyeron dos secciones que en particular exigieron una ampliación considerable del mandato de la ONUSAL: las relativas al cese del enfrentamiento armado y a la creación de la Policía Nacional Civil, en esta última se previó la supervisión, por parte de la Misión, del mantenimiento del

¹⁵ Naciones Unidas, *Primer informe de la ONUSAL*, (s.l.: ONU, 16 de septiembre, 1991), párrafo 25, p. 13.

orden público durante el periodo de transición, durante el cual se procedería a crear la nueva fuerza policial.

Es así que a partir de este Acuerdo, se amplió el mandato estableciéndose dos nuevas divisiones: una militar y otra de policía.

La División Militar fue desplegada el 31 de enero de 1992, con 368 observadores militares; se encargó de verificar los compromisos sobre el cese del enfrentamiento armado, los relativos a la redistribución de las Fuerzas Armadas de El Salvador a las posiciones que normalmente tendrían en tiempos de paz, y la concentración, en las zonas de conflicto, de las fuerzas del FMLN en lugares previamente convenidos. Su función consistió en vigilar a las tropas de ambas partes en esos lugares, verificar las existencias de armas y de efectivos, autorizar y acompañar los movimientos de ambas fuerzas, recibir e investigar denuncias de violaciones en esa materia y coordinar la limpieza de 425 campos de minas¹⁶.

La División de Policía comenzó su despliegue, el 7 de febrero de 1992, en todo el territorio salvadoreño. Sus funciones consistieron en: vigilar las actividades de la Policía Nacional durante la transición, supervisar a la Policía Auxiliar Transitoria -que funcionó de octubre de 1992 a julio de 1993- e impartirle capacitación; supervisar las exámenes de ingreso a la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública; evaluar el desempeño de la nueva Policía Nacional Civil sobre el terreno, brindándole asesoramiento técnico y apoyo logístico; y apoyar a las otras dos Divisiones, la de Derechos Humanos y la Militar, a esta última en la verificación de la disolución de las unidades de defensa civil del gobierno y en la localización de depósitos ilícitos de armas¹⁷.

¹⁶ Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*, (s.l.: ONU, 11 de mayo, 1994), párr. 15.

¹⁷ Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, *Operaciones de Mantenimiento de paz. Actualizadas hasta mayo de 1994*, (Nueva York : N.U., 3 de junio, 1994), pp. 316-317.

Posteriormente, el Secretario General creó otro componente de la Misión, la División Electoral, establecida a partir de una solicitud del Gobierno, del 8 de enero de 1993, para que las Naciones Unidas observaran las elecciones de marzo de 1994, en las cuales se eligieron presidente de la República, miembros de la Asamblea Legislativa, alcaldes y representantes para el Parlamento Centroamericano.

Sus principales actividades fueron: observar las irregularidades electorales, recibir reclamaciones y transmitir las a las autoridades electorales; observar las reuniones y manifestaciones políticas y mantenerse al corriente de la propaganda electoral y la información relativa a las elecciones en los medios de comunicación y evaluarlas. El día de las elecciones, la ONUSAL siguió el desarrollo de la jornada con un despliegue de 900 observadores de las Naciones Unidas de 56 nacionalidades. Trabajó en estrecha coordinación con División de Policía y la de Derechos Humanos.

Las cuatro divisiones de la ONUSAL (Derechos Humanos, Policía, Militar y Electoral), estuvieron bajo la dirección general del jefe de la Misión, cuya oficina, compuesta por un grupo de oficiales de asuntos políticos, fue directamente responsable de vigilar y promover la aplicación de todos los aspectos políticos del conjunto de Acuerdos de Paz.

Para fines de la revisión del tema de los derechos humanos en los Acuerdos centraremos nuestra atención en la División de Derechos Humanos.

4. ONUSAL: una Misión sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas

Al comenzar el periodo de cese del enfrentamiento armado, la ONUSAL se transformó en un dispositivo orientado fundamentalmente a: mantener la paz; verificar la separación de las fuerzas militares y a supervisar las actividades de la Policía Nacional; verificar la situación de los derechos humanos; investigar casos específicos de violación a los derechos humanos; hacer recomendaciones y reportar al Secretario

General de Naciones Unidas, y a través de éste, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.

A medida que se produjeron retrasos y disputas en la implementación de aspectos políticamente sensibles de los Acuerdos, como la transferencia de tierra y la formación de la nueva Policía Nacional Civil, las responsabilidades verificadoras de la ONUSAL exigieron incrementar las medidas para mantener la paz, debiendo mediar en los conflictos surgidos en torno a la interpretación e implementación de los Acuerdos.

El aspecto novedoso de la actividad de la ONUSAL, que diferenció a esta Misión de otras operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, fue la inclusión de una serie de objetivos orientados a facilitar la consolidación de la paz, a través del fortalecimiento de estructuras institucionales para evitar el resurgimiento del conflicto armado.

La ONUSAL fue la primera de la "segunda generación" de operaciones de mantenimiento de la paz¹⁸ que incorporó el concepto conocido como "consolidación de la paz después del conflicto". El cual fue definido por el Secretario General de N.U., en el documento denominado "Una Agenda para la Paz", como:

¹⁸ Las operaciones "tradicionales" de mantenimiento de la paz han sido utilizadas para supervisar ceses de fuego y ayudar a mantenerlos, para asistir en la retirada de tropas o para cumplir funciones de neutralización de fuerzas opuestas. El carácter de estas operaciones se ha ido modificando profundamente, dando lugar a las operaciones de "segunda generación", capaces de dar respuesta a las nuevas realidades internacionales en el periodo posterior a la guerra fría. Actualmente las misiones de mantenimiento de la paz han registrado un aumento en su componente civil (oficiales políticos civiles, observadores de derechos humanos, observadores de elecciones, agentes de policía, etcétera). Entre 1988 y 1994, las N.U. establecieron 22 operaciones de mantenimiento, de esas, siete constan de un componente indispensable con los derechos humanos: Namibia, El Salvador, Camboya, Mozambique, exYugoslavia y Guatemala. Se pueden distinguir tres esferas de acción de estas operaciones en el ámbito de los derechos humanos, a saber: 1) contribución al respeto de estos derechos (respeto a las normas internacionales en la materia, investigación sobre violaciones y supervisión de la policía); 2) asistencia técnica (elecciones y derechos humanos y fortalecimiento de las institucionales), y 3) restablecimiento de los derechos a las personas desplazadas y refugiados. Al respecto ver, Naciones Unidas, Departamento de Información

"... esfuerzos para construir la paz (que) incluyen el desarme de las Partes enfrentadas y la restauración del orden, la custodia y posible destrucción del armamento, repatriación de refugiados, asesoría y capacitación para el personal de seguridad, monitoreo de elecciones, promoción de esfuerzos para la protección de los derechos humanos, reforma y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y promoción de procesos formales e informales de participación política"¹⁹

Desde nuestro punto de vista este concepto enunciado por el Secretario General explica la amplitud e importancia de las actividades, no sólo de la ONUSAL en su conjunto sino en particular de su División de Derechos Humanos.

Otros aspectos que llevaron a caracterizar a la ONUSAL como una Misión sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas fueron²⁰:

- Mientras hasta antes de 1991 rara vez había existido intervención de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en casos de conflicto armado interno, la ONUSAL recibió amplias facultades de supervisión para vigilar la situación de los derechos humanos de un Estado miembro de N.U. e informar al respecto.
- El personal encargado de la vigilancia de los derechos humanos se envió antes de que se hubiera concertado un cese del fuego entre las Partes en conflicto, con la esperanza de que su presencia atenuara las tensiones y constituyera un elemento visible de disuasión que evitara la violencia y los abusos de los derechos, lo que sí se dio.
- Fue uno de los primeros ejemplos de una operación multidisciplinaria de mantenimiento de la paz, a diferencia de las operaciones anteriores de las Naciones

Pública. *Las Naciones Unidas y El Salvador...* op. cit., p.3 y *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos*, (Nueva York: N.U., 1995), pp. 125-131.

¹⁹ Tomado de: David Holiday y William Stanley, "La construcción de la paz. Lecciones preliminares de El Salvador", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVIII, no. 531-532, enero-febrero, 1993), p. 40.

²⁰ Cfr. Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas y El Salvador...*, op. cit., pp. 3-4.

Unidas, de corte más tradicional, que se habían encargado de la observación y supervisión de treguas.

5. La División de Derechos Humanos de la ONUSAL

Estuvo compuesta por la oficina del director de Derechos Humanos que fue responsable de la verificación en la materia, principalmente del Acuerdo de San José. Apoyaron al director de la División un equipo de aproximadamente 30 observadores de derechos humanos y asesores jurídicos y policiales. La oficina también dispuso de un equipo de docentes especializados en derechos humanos.

Se instalaron cuatro oficinas regionales que estuvieron, cada una, a cargo de un coordinador, así como dos suboficinas. Los coordinadores regionales de la División se ocuparon de todos los aspectos relativos a los derechos humanos del mandato de la Misión e informaban al respecto directamente al director de la División.

La activa verificación realizada por la Misión tuvo el propósito no sólo de realizar un registro objetivo de los hechos sino también de interponer sus buenos oficios a fin de contribuir a los esfuerzos de los salvadoreños por encontrar soluciones a las violaciones de los derechos humanos.

La División cooperó con las instituciones del país a fin de fortalecer su capacidad de trabajo en la promoción de los derechos humanos y con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, con el objetivo de contribuir a la capacitación de su personal y mejorar su capacidad de dirección.

Las tareas de verificación de la División de Derechos Humanos incluyeron:

- Vigilancia activa de la situación de los derechos humanos.
- Investigación de casos concretos de acusaciones de violaciones a los derechos humanos.

- Formulación de recomendaciones para eliminar las violaciones y aumentar el respeto de los derechos humanos.
- Promoción de los derechos humanos en El Salvador.
- Presentación de informes al Secretario General y, por su intermedio, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

a. Metodología de trabajo: la verificación activa

Al principio de su despliegue, la ONUSAL no adoptó una metodología sistemática para investigar y verificar casos. Las líneas de acción utilizadas contenían definiciones operacionales estándar para cada categoría de derecho y criterios para la clasificación de denuncias. Cuando una posible violación a los derechos humanos era reportada y observada por la Misión, primero la analizaba para determinar en cuál categoría se encontraba. Si la denuncia era "admisible", el personal de la ONUSAL (generalmente observadores policíacos dentro de la División de Derechos Humanos) realizaba una investigación que conllevaba un seguimiento pormenorizado de los hechos, las diligencias policiales y judiciales y el ejercicio de las facultades de búsqueda de información que la Misión poseía. Si la verificación determinaba la existencia de violación a los derechos humanos se efectuaban recomendaciones.

En noviembre de 1992 el nuevo director de la División, Diego García-Sayán, introdujo una serie de ajustes a los procedimientos de la verificación, incluida la reelaboración de metodologías, con la finalidad de dotar al trabajo de la División de mayor eficiencia en sus resultados²¹.

La nueva metodología utilizada, denominada "verificación activa", tuvo como finalidad no sólo que la División se informara de la situación de los derechos humanos existente

y verificara la ejecución de los Acuerdos en esta materia sino que, desde el punto de vista del director de la División, debía coadyuvar a los esfuerzos del Estado y la sociedad para la adopción de criterios y medidas consensuales que permitieran revertir y superar aquellas situaciones en las que el goce efectivo de los derechos humanos aún no estaba asegurado²².

Fue descrita, en el sexto informe al Secretario General de Naciones Unidas, como:

"... un procedimiento sistemático de indagación destinado a reunir (los medios adecuados y) elementos de juicio objetivo para corroborar la existencia de violaciones a los derechos humanos (incluía los tres pasos del procedimiento descritos arriba -denuncia, investigación y recomendaciones-, además de) la interposición de buenos oficios para contribuir a la transparencia y eficiencia de las diligencias policiales, del debido proceso, de la seguridad de los testigos, etcétera, así como para coadyuvar -a través de la facultad de iniciativa de la Misión- a la superación de las situaciones de violaciones existentes " ²³.

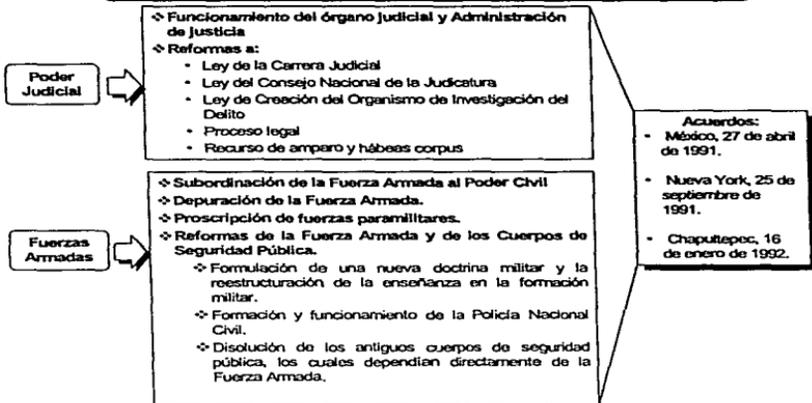
Además, esta metodología reflejó un enfoque más amplio, ya que la División no se circunscribió a la verificación del Acuerdo de San José sino que abarcó los compromisos vinculados, directa o indirectamente, a la temática de los derechos humanos que formaron parte de los demás acuerdos políticos, especialmente los referidos a la reforma judicial, reformas a la Fuerza Armada y la creación de la Policía Nacional Civil, así como las recomendaciones efectuadas por la Comisión de la Verdad y aquellas formuladas por la propia División de Derechos Humanos, (véase siguiente figura).

²¹ El Sr. Philippe Texier fue el primer director de la División, dejó el cargo en julio de 1992. Semanas después, el Secretario General designó en su reemplazo al Sr. Diego García-Sayán, quien asumió sus funciones a mediados de octubre de ese año.

²² Naciones Unidas, *VI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s.l.: O.N.U., 5 de abril, 1993), p. 5.

²³ *Idem.*, p. 11.

- En los Acuerdos de Paz quedaron establecidos compromisos que poseen componentes de derechos humanos, entre los que destacan los siguientes:



En este sentido, el director expresó en su décimo informe que: "... la totalidad de los compromisos vinculados a los derechos humanos constituyen ... el proceso más sustantivo y de mayor alcance para promover y proteger los derechos humanos que se haya llevado a cabo en un país miembro de las Naciones Unidas"²⁴.

b. Informes del Director de la División

Durante casi cuatro años, de julio de 1994 a marzo de 1995, el director de la División preparó 13 informes periódicos en los que reflejó la situación de los derechos humanos

²⁴ Naciones Unidas, *X Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 5 de abril, 1994), párrafo 2, p. 1.

en el país. Estos informes fueron presentados por el Secretario General a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los informes básicamente contienen los siguientes elementos:

- Análisis del contexto en que se desarrollaba la verificación (a partir del noveno informe, agosto-octubre de 1993, se incluyó análisis de las tendencias de la evolución de la situación de los derechos humanos);
- exámenes de la verificación activa de la situación de los derechos humanos, es decir, revisión de casos de violaciones y situaciones significativas para los derechos humanos; y de casos y situaciones relativas al derecho internacional humanitario;
- revisión de la verificación de compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz que poseen componentes de derechos humanos, y
- conclusiones y recomendaciones, así como análisis del cumplimiento de estas últimas.

c. Recomendaciones de la División de Derechos Humanos

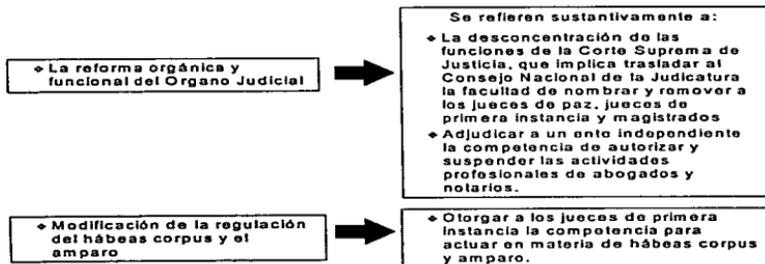
En el Acuerdo de San José se estableció que la Misión podía formular recomendaciones a las Partes, de acuerdo con las conclusiones que hubiera extraído de los casos o situaciones que le hubieran correspondido examinar. Las Partes, a su vez, se comprometieron a atender con toda prontitud las recomendaciones que le fueran dirigidas por la Misión, -párrs. 14 g) y 15 d).

Sin embargo, este compromiso político no se tradujo en el efectivo cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la ONUSAL. En sus informes el director de la División de Derechos Humanos reiteró el requerimiento a las Partes de que transmitieran a la Misión las medidas que habían puesto en práctica para cumplir con las recomendaciones contenidas en los mismos.

En su quinto informe al Secretario General advirtió que sus recomendaciones habían sido atendidas de "manera más puntual que sistemática" para la resolución de casos individuales, pero no se habían traducido en cambios cualitativos aptos para generar "una voluntad estatal expresada a través de directivas precisas, que se tradujeran en conductas constantes". A partir del octavo informe, el director de la División efectuó una evaluación del cumplimiento de sus recomendaciones, las que presentamos las siguientes figuras.

Dicha evaluación se realizó en la perspectiva de contribuir a la remoción de algunos obstáculos que persistían en el ámbito constitucional y legal para la protección de los derechos humanos.

Recomendaciones que implican reformas constitucionales



Recomendaciones que no implican reformas constitucionales

- ❖ Creación de una comisión de investigación para los casos de denuncias de ejecuciones arbitrarias o extralegales.
- ❖ Ratificación y adhesión a instrumentos internacionales, incluidos los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.
- ❖ Fondo de indemnización a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- ❖ Perfeccionamiento de la composición y las atribuciones del Consejo Nacional de la Judicatura e Independencia a la Escuela de Capacitación Judicial.
- ❖ Eliminación de la confesión extrajudicial.
- ❖ Tipificación de la tortura y las desapariciones forzadas como delito en una ley penal especial.

- ❖ Ley para regular la conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en términos de asegurar el respeto a los derechos humanos.
- ❖ Reversión de las prácticas de detenciones arbitrarias por falta de policía.
- ❖ Ampliación transitoria de la ley de procedimientos para la imposición del arresto o la multa administrativa.
- ❖ Reconocimiento de la personería jurídica de sindicatos y asociaciones.
- ❖ Autonomía presupuestal a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- ❖ Anteproyecto de código penal, procesal penal y ley penitenciaria.
- ❖ Reformas a la ley de la carrera judicial.

En sus últimos informes, la ONUSAL arguyó que su poder para hacer recomendaciones podría carecer de sentido a menos que las Partes sintieran alguna obligación para implementarlas. Ian Johnstone apuntó en este sentido que:

"El gobierno no aceptó del todo la interpretación activista del mandato de la ONUSAL, pero estuvo de acuerdo en tener entrevistas de alto nivel para evaluar las recomendaciones y para establecer una 'maquinaria ejecutiva' para implementar los acuerdos alcanzados en las reuniones. Ajustar la maquinaria, por supuesto, no garantizaba que las recomendaciones fueran implementadas pero se hizo más difícil ignorarlas"²⁵.

²⁵ Ian Johnstone, op. cit., p.27

d. Aproximación a los resultados de las actividades de la División

i) Desde el punto de vista de la opinión pública salvadoreña

Entre el 11 y 19 de marzo de 1995, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), con la colaboración del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana, realizó un sondeo para conocer la opinión de los salvadoreños sobre la situación de los derechos humanos en su país y para definir las principales tareas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos²⁶.

En el apartado 4 del reporte de los resultados obtenidos a la pregunta ¿podría decirme las dos instituciones que a su juicio defienden mejor los derechos humanos en nuestro país?, se señala que los salvadoreños eligieron a las organizaciones no gubernamentales, a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a la Policía Nacional Civil y a la ONUSAL, entre otras, como las instituciones que más defendían los derechos humanos.

Las evaluaciones hechas en años anteriores habían mostrado siempre a la ONUSAL con el mayor porcentaje de elección como la institución que defendía los derechos humanos de la población; de hecho, mucha gente la definía como la primera institución en donde iría a poner una denuncia si sufriera un percance. Sin embargo, el sondeo reveló que el perfil en derechos humanos de la ONUSAL, para marzo de 1995, había sido superado por el de otras instituciones.

En los siguientes apartados, el IUDOP expuso la opinión pública referida a cada una de las instituciones comprometidas en el respeto de los derechos humanos en el país:

²⁶ En este sondeo la muestra total incluyó diez de los catorce departamentos (entidades federalivas) del país. En cada departamento, la muestra se dividió en dos grandes sectores: urbano y rural. La muestra final obtenida fue de 1,153 encuestas válidas con un margen de error estimado del +/- 0.04. IUDOP, "Los derechos humanos en la opinión pública salvadoreña", en ECA, (San Salvador: UCA, año L, no. 558, abril, 1995), pp. 351-366.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Corte Suprema de Justicia y la ONUSAL.

El Instituto afirmó que la Misión de Observadores fue una de las instituciones que más efectivamente pudo recoger la confianza de la población en términos de la protección de los derechos humanos. Esto se reflejó en las respuestas a la pregunta ¿qué opinión le merece la ONUSAL al final de su mandato en El Salvador?. El 51.7% tuvo una opinión favorable, frente a un 18% de juicios negativos y un 24% de personas que consideraron que realizó un trabajo regular. Cabe señalar que las opiniones positivas fueron mucho más frecuentes entre los más pobres que entre los ricos. En los sectores marginales, el 61% evaluó favorablemente a Naciones Unidas.

Relacionado con lo anterior, casi el 50% de los encuestados temía que las condiciones de respeto de los derechos fundamentales se deteriorarían con la salida de la ONUSAL.

A la pregunta ¿cree usted que después de la salida de la ONUSAL, la situación de derechos humanos se agravará o no se agravará?, las respuestas, según diversos sectores sociales, fueron en el tenor siguiente:

Opinión sobre la situación de los derechos humanos después de la salida de la ONUSAL, según sector social

Sector social (en porcentajes)

Opinión	Alto	Medio alto	Medio bajo	Obrero	Marginal	Rural	Todos
Si se agravará	34.6	33.1	54	52.1	53.2	50.4	48.7
No se agravará	60.3	57.5	36.2	32.7	24.0	24.2	33.6
No sabe	5.1	9.4	9.8	15.2	22.7	25.4	17.7

Tomado de: IUDOP, "Los derechos humanos en la opinión pública salvadoreña", p. 361

l) Otros puntos de vista

Para 1992 ya eran evidentes algunas limitaciones en el trabajo de verificación de la ONUSAL, las cuales fueron analizadas por David Holiday y William Stanley en su artículo "La construcción de la paz. Las lecciones preliminares de El Salvador"²⁷, entre las que destacan:

- En materia de derechos humanos la Misión evitó hacer críticas públicas oportunas al gobierno, a pesar de que, según el Acuerdo de San José, estaba capacitada para hacerlo. La censura pública era el último recurso que tenía la ONUSAL para presionar en esa materia, ya que la Misión no contaba con mecanismos efectivos para hacer cumplir sus compromisos. La ausencia de publicidad en la problemática de los derechos humanos, afectó negativamente este recurso; por otra parte, las posturas públicas enérgicas pudieron servir para generar presión en El Salvador y forzar al gobierno a hacerse cargo de la situación y, eventualmente, para provocar cambios estructurales.
- Debido a la amplia presencia en todo el país, así como sus poderes sin precedentes para investigar y acceder a las instalaciones del gobierno, la División de Derechos Humanos tuvo una capacidad única para monitorear las denuncias de las violaciones a los derechos humanos en El Salvador. No obstante, no hizo esfuerzos efectivos para tratar de distinguir los casos en donde sus investigaciones indicaban responsabilidad gubernamental de aquellos otros en donde se trataba de delincuencia común. El silencio de la ONUSAL no solamente corrió el peligro de contribuir a la impunidad de los funcionarios estatales, sino que no ayudó a aclarar las percepciones polarizadas que tenían, y al parecer siguen teniendo, los salvadoreños con respecto a la situación de los derechos humanos.

²⁷ David Holiday y William Stanley, op. cit., pp. 49-50.

- El componente de derechos humanos de la ONUSAL desplazó -sin proponérselo- a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a la Iglesia, y no trabajó con ellas para redefinir su papel en el período de postguerra. Hasta cierto punto, la ONUSAL se apropió del papel de denunciar las violaciones a los derechos humanos que ocurrían, aunque no siempre fue lo suficientemente efectiva en esta tarea²⁸.
- Los autores concluyeron en su apartado sobre la Misión que algunas actividades verificadoras de la ONUSAL, tales como el monitoreo del cese del fuego, fueron sobre todo de naturaleza técnica y temporal, mientras que otras, como en el terreno de los derechos humanos, tocaron más profundamente los problemas estructurales del país debido a que la meta última de la presencia de la ONUSAL era fortalecer las instituciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales, incluyendo el fortalecimiento de su capacidad para verificar y proteger los derechos humanos, lo cual no debe confundirse con su impacto en el corto plazo. En una sociedad donde los ciudadanos tienen una gran desconfianza de las autoridades, la Misión rápidamente se ganó la confianza de la población civil. Sin embargo, pudo haber hecho una contribución mayor si su trabajo de supervisión y de asesoría hubiera sido más activo²⁹.

En el informe titulado "La paz y los derechos humanos: los logros y limitaciones de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador", elaborado por Human Right Watch (HRW) y dado a conocer el 2 de septiembre de 1992, la organización de derechos humanos buscó evaluar la primera incursión de las Naciones Unidas en el campo de la verificación de estos derechos. A continuación presentamos

²⁸ Para Holiday y Stanley esta cuestión se hizo más evidente a mediados de 1992, después de que un exempleado de ONUSAL señaló varios casos de derechos humanos que ésta no hizo públicos. Ídem., p. 51.

²⁹ Ídem., p. 50.

los señalamientos relevantes de este documento³⁰, los cuales como veremos son muy cercanos a los de Holiday y Stanley.

- En el informe se sostiene que el impacto de ONUSAL fue positivo por su "efecto disuasivo y preventivo", contribuyendo a la reducción del número de las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, sostenía que no debía sobrestimarse su impacto, ya que al mismo tiempo se había presentado otro factor determinante: la finalización del conflicto armado.
- Human Right Watch afirmaba que existía una seria contradicción dentro de la Misión al tratar de concretar sus mandatos en derechos humanos y pacificación, lo cual se traducía en una actitud tibia que evitaba criticar al gobierno en forma oportuna en materia de derechos humanos, aun cuando sus propias investigaciones señalaban responsabilidad gubernamental en algunas violaciones estos.
- Al señalar las limitantes políticas que incidían en la labor de la ONUSAL, HRW indicó dos factores fundamentales que coartaban la independencia de la Misión para cumplir a cabalidad sus funciones en materia de derechos humanos. Por una parte, si bien la Misión desempeñó un importante papel en la mediación, durante el proceso de negociación, y en ofrecer sus buenos oficios para resolver los conflictos que persistían sobre la implementación de los Acuerdos de Paz, esta intensa labor diplomática contrastaba agudamente con el tipo de postura exigida a una institución llamada a verificar la situación de los derechos humanos.

"Aparentemente, altos funcionarios de la ONUSAL (habían) considerado que el seguir una estrategia de denunciar pública y vigorosamente las violaciones a los derechos humanos, especialmente en una situación en la que la responsabilidad (recaía) principalmente sobre una de las partes -el gobierno- podría socavar la percepción de objetividad y neutralidad de la ONUSAL, éstos últimos requisitos indispensables para ejecutar su papel de mediador"³¹.

³⁰ Esta información la tomamos del artículo denominado "El informe de Americas Watch", elaborado por el IDHUCA y que apareció en *El Salvador Proceso*, (San Salvador: UCA, nos. 13 y 14, 9 y 16 de septiembre, 1992), pp. 10-11 y 11 y 13, respectivamente.

³¹ IDHUCA, "El informe ...", 9 de septiembre, p.11.

El segundo factor se refería específicamente a la División de Derechos Humanos de la Misión, ésta al formar parte de un gran operativo pacificador el cual respondía directamente al Secretario General de N.U. y por su intermedio al Consejo de Seguridad, llevaba a que la relación primaria de la División no fuera con las instancias de Naciones Unidas que tradicionalmente se han dedicado a la vigilancia de los derechos humanos, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos. En ese sentido HRW explicaba que:

"En vista de que (las actividades de los) funcionarios de la División impactaban necesariamente en la labor de la Misión global, (ésta gozaba) de menor autonomía que, por ejemplo, un relator especial. Esta situación de limitantes políticas se (daba) a pesar del gran acceso y poder de investigación (conferido a) la (ONUSAL)"³²

La incidencia de estos dos factores había traído como resultado el que dentro de ONUSAL, por encima de las "cuestiones de derechos humanos", la prioridad la tuvieran el mantenimiento del cese al fuego y el cumplimiento del calendario de ejecución de los Acuerdos de Paz.

- Human Right Watch señalaba que, en 1992, la División de Derechos Humanos era mucho más pequeña que las otras divisiones, y su presencia en las divisiones militares y policiales había disminuido notablemente. "Además, (existía) el sentimiento entre el personal que no se (tomaba) tan en serio su trabajo como antes", esta percepción fue compartida por el organismo humanitario.
- En el informe se afirmaba que la ONUSAL, en general, había optado por una aplicación "conservadora" de su mandato, al tratar "los asuntos de derechos humanos con la misma diplomática cautea que podría utilizarse en la resolución de desacuerdos políticos", HRW no negaba la utilidad de la diplomacia, pero en las ocasiones en que ésta no funcionó, la Misión no utilizó toda la autoridad que le fue otorgada por el Acuerdos de San José para difundir públicamente la información

³² Idem.

recogida y para presionar públicamente al gobierno para tomar las medidas conducentes³³.

- Otro punto enfatizado por el organismo humanitario se refería a que la Misión había mostrado cierta timidez para criticar al gobierno o para exponer un método propio, cuando las investigaciones habían tocado áreas particularmente sensibles, y señaló al respecto que con "... un silencio público, lejos de contribuir al rompimiento del ciclo de la impunidad, la ONUSAL (corría) el riesgo de participar en él".
- Otros aspectos analizados fueron: la falta de una metodología adecuada para la clasificación de violaciones a los derechos humanos y la poca atención que se le había otorgado a la educación en la materia, a la que se le asignó pocos recursos.

Por su parte, Ian Johnstone hizo el siguiente señalamiento:

- Un defecto en la función de verificación de derechos humanos de la ONUSAL fue que nunca adecuó correctamente su estructura organizacional. La efectividad de los coordinadores regionales se vio disminuida por sus roles duales como cabezas de oficinas de derechos humanos y representantes políticos del jefe de la Misión. La atención en este papel dual fue exacerbado por el hecho de que el personal militar y policiaco no estaba acostumbrado a reportar sus actividades a mandos civiles. La magnitud del problema tendió a variar de región en región, dependiendo fundamentalmente de las relaciones personales, pero hubo ocasiones en que

³³ Un ejemplo de la tibia actuación de la Misión, citado por HRW, fue el de la carta de Reinhard Jung-Hecker, exmpleado de la ONUSAL, enviada, en julio de 1992, al Secretario General en la que aseveraba que: "... ONUSAL estaba restringiendo su eficacia en derechos humanos al no tomar medidas en varios casos serios de abuso. En vista de que, para entonces, no se habían dado a conocer públicamente los casos mencionados en la carta, los grupos de derechos humanos y los partidos políticos reaccionaron con sorpresa e hicieron un llamado a la ONUSAL de dar cuenta completa de las aseveraciones. Mediante un comunicado de prensa, el 10 de julio, (esta instancia) sostuvo que la carta no (requería) comentario". HRW rechazó enérgicamente la poca importancia que se le dió a la denuncia y consideró que ameritaba una investigación exhaustiva por parte de la Misión. IDHUCA, "El informe ...", 16 de septiembre, pp.11-12.

algunas oficinas regionales en que los coordinadores podían apenas "coordinar". Una forma más adecuada pudo haber sido reproducir la estructura de la oficina central en las regiones, es decir, que existiera un jefe civil supervisando a tres cabezas de división³⁴.

6. Finalización de las actividades de la Misión

Inicialmente la Misión se establecería en El Salvador por un año, el que podría ser renovado. Efectivamente, en sucesivas ocasiones el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la ONUSAL, la última vez fue mediante resolución 961(1994) por un período que concluyó el 30 de abril de 1995.

En su informe de marzo de 1995, el Secretario General expresó:

"La retirada de la ONUSAL constituye el final de una presencia que ha proporcionado sostenido apoyo a la paz y a la democratización en El Salvador. Entramos ahora en un período en el cual las instituciones salvadoreñas, fortalecidas y reformadas en virtud de los acuerdos de paz, tendrán que asumir plenamente sus responsabilidades. Cabe esperar que se adopten y apliquen rápidamente las medidas legislativas necesarias para consolidar esas instituciones. Naciones Unidas sigue estando dispuesta a prestar asistencia a ese respecto" 35.

Fue así que propuso al Consejo de Seguridad establecer, después de la retirada de la ONUSAL, un mecanismo consistente en un pequeño grupo de funcionarios del cuadro orgánico con una dotación de personal de apoyo, para que se ocupara de verificar el cumplimiento de los aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz y de interponer sus buenos oficios. Dicho grupo, a partir del 1º de mayo de ese año, se constituyó en la nueva Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL).

³⁴ Ian Johnstone, op. cit., p. 28.

Los compromisos que verificó MINUSAL, en 1995, fueron: la conclusión de los acuerdos relativos a la transferencia de tierras y otros programas de reintegración; la aprobación de las medidas legislativas recomendadas por la Comisión de la Verdad y el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el sistema judicial y el sistema electoral.

El mandato de MINUSAL finalizó el 30 de abril de 1996. En su resolución 50/226, de esa fecha, la Asamblea General de N.U. decidió establecer la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (ONUV), para que verificara la aplicación de los aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz hasta el 31 de diciembre de ese año, los cuales, en términos generales, fueron los mismos que supervisó MINUSAL.

³⁵ Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*, (s.l.: ONU, 30 de marzo, 1995), párr. 84.

Contenido de los derechos humanos a los efectos de la verificación internacional³⁶

Derechos o conjunto de derechos	Contenido	Observaciones
<p>1. Derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona.</p>	<p>La Misión prestó especial atención a las siguientes violaciones de los mismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecuciones sumarias <p>En esta categoría se comprenden:</p> <p>a) Ejecuciones o muertes que pueden haberse producido en violación de las salvaguardias destinadas a proteger el derecho a la vida, contenidas en los instrumentos del derecho interno y el derecho internacional en vigencia.</p> <p>b) Amenazas de muerte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desapariciones forzadas o involuntarias <p>En esta categoría se comprende el secuestro o detención de una persona por un agente del Estado, o por una persona que actúa con su apoyo o tolerancia, cuando no se suministre ninguna información que permita determinar el destino o paradero de la víctima.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secuestros de personas <p>Casos de secuestros de personas con motivación política, producidos por personas o grupos privados,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estos derechos están incluidos en el párrafo 1 del Acuerdo de San José. • Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 2. • Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6. • Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4.

³⁶ Naciones Unidas, ONUSAL. *Primer informe...* op. cit., pp.17-19.

Derechos o conjunto de derechos	Contenido	Observaciones
	de acuerdo con las normas jurídicas que constituyen el marco normativo de la verificación.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a) Torturas; b) Tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) Violación del derecho de toda persona privada de la libertad a ser tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad humana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas prácticas están prohibidas por el Acuerdo de San José, párrafo 2f. • Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7. • Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.
2. Derecho al debido proceso legal	<ul style="list-style-type: none"> a) El derecho de toda persona a ser oída dentro de un plazo razonable por un tribunal competente, independiente e imparcial; b) El derecho a un recurso judicial efectivo para la protección de los derechos fundamentales, que comprende la obligación de no obstaculizar los recursos de amparo y de hábeas corpus y de no proporcionar datos falsos a la autoridad judicial. c) El derecho a las garantías procesales, incluidos entre otros del derecho a la defensa en juicio, la presunción de inocencia y el derecho de no ser obligado a declarar contra sí mismo; d) El derecho a la justicia para las víctimas de delitos y el abuso de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Acuerdo de San José se refiere a este derecho en sus párrafos 11 y 14 inciso h) y garantiza los recursos de amparo y de hábeas corpus en el párrafo 4. • Constitución Política, artículos: 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 21. • Declaración Universal, artículos: 6, 7, 8, 10 y 11. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos: 14, 15 y 16. • Convención Americana, artículos: 8, 9, 10 y 25. • Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

Derechos o conjunto de derechos	Contenido	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 40/34 de la Asamblea General, del 29 de noviembre de 1985.
<p>3. El derecho a la libertad personal</p>	<p>a) Derecho de toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad de recurrir ante el juez competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza;</p> <p>b) Derecho de toda persona que se halle legalmente en el territorio del país a circular libremente en él y escoger libremente el lugar de su residencia, con las únicas restricciones previstas en la ley y en los tratados internacionales vigentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este derecho, incluida la libertad de circulación, está garantizado en el Acuerdo de San José, párrafos: 1, 2, 4, 7 y 8. • Constitución Política, artículos: 2, 4, 5, 10 y 11. • Declaración Universal, artículos: 3, 8 y 13. • Pacto Internacional, artículos: 9 y 12. • Convención Americana, artículos: 7 y 22.
<p>4. La libertad de expresión</p>	<p>a) Libertad de pensamiento, de expresión y de prensa;</p> <p>b) Derecho de rectificación o de respuesta;</p> <p>c) Derecho al ejercicio del periodismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Acuerdo de San José en el párrafo 8, garantiza este derecho. • Constitución Política, art. 6. • Declaración Universal, art. 19. • Pacto Internacional, art. 19. • Convención Americana, arts. 13 y 14.

Derechos o conjunto de derechos	Contenido	Observaciones
5. La libertad de asociación	a) Derecho de todas las personas de asociarse libremente para toda clase de fines legítimos, comprendidos, entre otros, los de las organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos; b) Derecho a la libertad sindical que comprende el derecho de todas las personas a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdo de San José , párrafo 5.• Constitución Política, art. 7 y 47.• Declaración Universal, art. 20.• Pacto Internacional, art. 22.• Convención Americana, art. 16.

Verificación de casos relativos al derecho humanitario³⁷

La Misión concedió atención a casos o situaciones especialmente relevantes vinculados a las siguientes infracciones al derecho internacional humanitario.

Derecho Internacional Humanitario	Infracciones
1. <i>Trato humano</i>	Infracciones a las garantías fundamentales, según las cuales, todas las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas, deben ser tratadas con humanidad en toda circunstancia.
2. <i>Población Civil</i>	Se tuvo especialmente en cuenta, entre otras, las siguientes infracciones: a) Ataques a la población civil como tal y a las personas civiles; b) Actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea intimidar a la población civil; c) Actos que consistan en atacar bienes indispensables para la supervivencia de la población civil o en obstaculizar las acciones de socorro; d) Desplazamientos arbitrarios de la población civil.

Fuente: Naciones Unidas, ONUSAL, *Primer informe de la ONUSAL*, (s.l: ONU, 16 de septiembre, 1991), p.20.

³⁷ Ver al respecto el Artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, arts. 4, 13, 14 y 17 del Protocolo Adicional II y resolución 2675 (XXV) de la Asamblea General del 9 de diciembre de 1970.

IV.B.

**Comisión de la Verdad para
El Salvador**

La decisión de crear la Comisión de la Verdad¹ fue adoptada, el 27 de abril de 1991, por el Gobierno y el FMLN en los Acuerdos de México, firmados en la ciudad de México. Estos acuerdos definieron las funciones y facultades de la Comisión. La autoridad de la Comisión quedó ampliada en el artículo 5 del Acuerdo de Paz de Chapultepec, intitulado "Superación de la Impunidad". En su conjunto, estas disposiciones constituyeron el Mandato de la Comisión.

Texto original del Acuerdo de México

Anexo denominado "Acuerdos políticos para el desarrollo de la Reforma Constitucional"

El gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (en adelante "las Partes").

Reconociendo la necesidad de esclarecer con prontitud aquellos hechos de violencia de singular trascendencia cuyas características y repercusión, así como la conmoción social que originaron, reclaman con mayor urgencia el conocimiento cabal de la verdad, así como el fortalecimiento de la voluntad y de los medios para establecerla;

Considerando que, si bien la necesidad de superar la impunidad se ha planteado en la discusión del tema "Fuerza Armada" de la agenda para las negociaciones aprobada en Caracas el 21 de mayo de 1990, los medios de investigación que las mismas Partes han estado dispuestas a establecer abarcan situaciones cuya complejidad aconseja un tratamiento autónomo;

Coincidiendo sobre la conveniencia de alcanzar ese cometido a través de un procedimiento a la vez 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 que les corresponden;

Han llegado al siguiente acuerdo político.

1. Se crea la Comisión de la Verdad (en adelante "la Comisión"). La Comisión estará integrada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, oída la opinión de las Partes. La Comisión elegirá a su presidente.

¹ Para Carlos Acevedo, en lo fundamental la Comisión de la Verdad recoge la idea de la "Comisión de vigilancia del respeto a los derechos humanos", que el FMLN sugirió en su "Propuesta de acuerdos sobre medidas que aseguren cesar toda forma de represión y vigencia plena de libertades democráticas y derechos humanos" presentada en octubre de 1989. Carlos Acevedo, "Balance Global del proceso de negociación", ECA, (San Salvador: UCA, año XLVII, no. 519, enero-febrero, 1992), p. 38.

1. FUNCIONES

2. La Comisión tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. La Comisión tendrá 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.

3. El encargo de la Comisión comprende el de recomendar disposiciones del orden legal, político o administrativo que puedan colegirse de los resultados de la investigación. Dichas recomendaciones podrán incluir medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos, así como iniciativas orientadas hacia la reconciliación nacional.

4. La Comisión se esforzará por adoptar sus decisiones por unanimidad. Sin embargo, si tal cosa no fuere posible, bastará con el voto de la mayoría de sus miembros.

5. Las actuaciones de la Comisión no son jurisdiccionales.

6. Si la Comisión estimara que algún caso llevado a su consideración no reúne las características enunciadas en el párrafo 2 este acuerdo, podrá remitirlo al Fiscal General de la República, si así lo estimare pertinente, para su trámite por la vía judicial.

FACULTADES

7. La Comisión está ampliamente facultada para organizar sus trabajos y su funcionamiento. Sus actuaciones se realizarán de manera reservada.

8. A fines de las investigación, la comisión está facultada para:

- a. Recoger, por los medios que estime adecuados toda información que considere pertinente. La Comisión tendrá plena libertad para utilizar las fuentes de información que estime útiles y confiables. Recibirá dicha información dentro del plazo y en la forma que ella misma determine.
- b. Entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones.
- c. Visitar libremente cualquier establecimiento o lugar sin previo aviso.
- d. Practicar cualquier otra diligencia o indagación que estime útil para el cumplimiento de su mandato, incluso la solicitud a las Partes de informes, antecedentes, documentos o cualquier otra información a autoridades y servicios del Estado.

Con base en lo expresado en el Acuerdo de México se puede decir que la tarea encomendada a la Comisión consistió en:

- Investigar los "graves hechos de violencia" ocurridos en El Salvador entre 1980 y 1991, "cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad"².
- Estudiar con especial cuidado la impunidad, bajo la cual los cuerpos de seguridad y los militares salvadoreños cometieron tales abusos. A la Comisión se le asignó esta tarea específica en el numeral 5 del capítulo I. Fuerzas Armadas del Acuerdo firmado en Chapultepec, que reza como sigue:

"Se conoce la necesidad 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. A tal fin, las Partes remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de la 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 de las sanciones contempladas por la ley"³. (Las negritas son nuestras).

- Recomendar las disposiciones de orden legal, político o administrativo que puedan colegirse de los resultados de la investigación, incluyendo medidas destinadas "a prevenir la repetición de graves hechos de violencia".

² La Comisión de la Verdad explicó este punto en su Informe en los siguientes términos: "según el alcance que los negociadores dieron a los acuerdos, quedaba entendido que la Comisión de la Verdad debía examinar aquellas prácticas atroces sistematizadas, tanto en cada hecho como desde el ángulo general, puesto que las violaciones flagrantes de los derechos humanos que estremecieron a la sociedad salvadoreña y a la comunidad internacional, no fueron realizadas solamente por personas integradas en la Fuerza Armada, sino también por los insurgentes. Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, (s.l.: AMDH/ Comité de la Verdad en México, s.f.), p. 2.

³ Naciones Unidas, "Acuerdo de Paz, firmado en Chapultepec", en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993), p. 55.

- Estimular la reconciliación nacional.

El Gobierno y el FMLN se comprometieron a prestar a la Comisión toda la cooperación que ella les requiera para el acceso a las fuentes de información a su alcance, así como a cumplir con las recomendaciones de la Comisión. En otras palabras, al firmar los Acuerdos de Paz acordaron que las recomendaciones serían vinculantes para ambas partes.

En síntesis, la Comisión de la Verdad fue nombrada con el propósito y la función de buscar y hacer pública la verdad en torno de los actos de violencia cometidos tanto por la Fuerza Armada como el FMLN durante la guerra civil en la cual murieron 75 mil salvadoreños.

Uno de los aspectos más importantes del mandato de la Comisión fue su carácter inédito. Por primera vez, en la historia del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, las partes de un conflicto armado interno al negociar un acuerdo de paz acordaron la revisión imparcial e internacional de las violaciones a los derechos humanos cometidas por ambas durante la guerra. No existía precedente con relación a la naturaleza; facultades para investigar y hacer recomendaciones vinculantes; funciones y composición (por extranjeros nombrados por Naciones Unidas) de esta Comisión. En otras experiencias, como por ejemplo la de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina o la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Chile, se trató de comisiones nacionales con mandatos específicos.

2. Instalación y trabajos de la Comisión ⁴

La Comisión de la Verdad para El Salvador quedó constituida el 13 de julio de 1992, de conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de Paz de El Salvador. Estuvo formada por Belisario Betancur, expresidente de Colombia de 1982 a 1986; Reinaldo Figueredo Planchart, exministro de Relaciones Exteriores de Venezuela y Thomas Buergenthal, profesor de la George Washington University, miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los comisionados eligieron a Belisario Betancur como presidente de la Comisión.

El origen de la Comisión y las causas por las que su composición fue exclusivamente internacional las describió Thomas Buergenthal de la siguiente forma:

"A medida que avanzaban las negociaciones de paz, las acusaciones y contraacusaciones relacionadas con las atrocidades (cometidas por uno y otro bando) amenazaron con convertirse en graves obstáculos para cualquier solución pacífica del conflicto. Pronto se tuvo que reconocer que el odio y la desconfianza acumulados a lo largo de los años exigían que en los acuerdos de paz se incluyeran medidas dirigidas a 'desarrollar la confianza', entre ellas algún mecanismo que permitiera rendir un informe veraz sobre (los) sucesos terribles (ocurridos durante la guerra civil). El FMLN no tenía confianza en el sistema judicial salvadoreño, pues éste no se había mostrado ni entusiasta ni eficaz en resolver los crímenes atribuidos a las fuerzas del gobierno ... Por lo tanto, las partes concluyeron que sería necesario crear un organismo especial para llevar a cabo las investigaciones. Se fueron dando cuenta, sin embargo, que nunca se pondrían de acuerdo en confiar esa tarea a un determinado grupo de salvadoreños. Una opción -la de nombrar a un grupo de personalidades extranjeras que llevara a cabo la investigación- resultó ser la menos controvertida y llegó a ser aceptada por las partes"⁵.

⁴ Para una revisión detallada de la forma como la Comisión procuró ejercer su mandato y llegó a sus conclusiones, así como de los problemas a los que se enfrentaron los comisionados en el cumplimiento de sus funciones, ver Thomas Buergenthal, "La comisión de la verdad para El Salvador", en ECA, (San Salvador: UCA, año L, no. 563, septiembre, 1995), pp.813-847.

⁵ Idem., p. 816.

Al la Comisión se le dio un plazo de seis meses para elaborar y entregar su informe a las Partes y al Secretario General de Naciones Unidas. Le tomó ocho meses cumplir esa tarea.

a. Metodología: el problema de la confidencialidad de la información

Cuando la Comisión comenzó su trabajo su primer reto fue establecer una metodología, ya que las Partes habían decidido evitar identificar los casos específicos o los sucesos a ser investigados, dejando la elaboración de la lista en manos de la primera ⁶.

Al fijar un procedimiento confiable y expedito que debía seguir para dar resultados a corto plazo, la Comisión se guió por las siguientes disposiciones plasmadas en las facultades que le asignaron los acuerdos:

- Llevar a cabo sus actuaciones de manera reservada.
- Sus actuaciones no eran jurisdiccionales, es decir, las Partes optaron por un procedimiento de investigación que fuera el más adecuado para esclarecer la verdad acerca de los hechos de violencia, sin exigirle cumplir con los procedimientos y reglas que tradicionalmente rigen la actuación de todo órgano judicial o cuasijudicial. Cualquier función de este tipo que se tuviera que realizar, quedaba expresamente reservada para los tribunales salvadoreños.

⁶ Buergenthal explica que durante las negociaciones, tanto el Gobierno como el FMLN elaboraron listas de atrocidades específicas o de casos que deseaban fueran investigados. Por lo general, cada lista presentada por una de las Partes suscitaba una lista similar o más extensa de la otra parte, hasta que se vio que esta forma de proceder no conduciría a un acuerdo rápido. La solución obvia era evitar identificar los casos específicos o los sucesos que la Comisión habría de investigar. Esto explica por qué su mandato se limita a "graves hechos de violencia...cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad". *Ibidem*.

- La Comisión podía recoger, por los medios que estimara adecuados, toda información que considerara pertinente y recibirla dentro del plazo y en la forma que ella misma determinara.
- Tenía plena libertad para utilizar las fuentes de información que estimara útiles y confiables.
- Podía entrevistar, libre y privadamente a cualquier persona, grupo o integrantes de entidades o instituciones.

Al analizar estas disposiciones y la realidad que enfrentaba la Comisión en El Salvador -la cual influyó en la metodología utilizada y también afectó profundamente el proceso de investigación y su *modus operandi*- los comisionados quedaron convencidos de recabar su información más valiosa contra garantías de confidencialidad⁷, a pesar de las repercusiones que tal proceder tendría sobre el debido proceso⁸.

Dos consideraciones llevaron a los comisionados a utilizar información confidencial; por una parte, el mandato de la Comisión la autorizaba a actuar de manera reservada y a recibir información en privado; se autorizó este procedimiento porque las Partes al firmar los Acuerdos estaban perfectamente conscientes de que cualquier otro camino llevaría al fracaso. Por otra, la situación que prevalecía llevó a los comisionados a reconocer que debían proteger las vidas de los testigos; y que éstos no habrían brindado información, debido al clima de temor en que vivían, si la Comisión no les hubiera garantizado reserva absoluta.

⁷ En el informe quedó claramente establecido que la Comisión no se encontraba en condiciones de ofrecer protección significativa a los testigos, a parte de la garantía de confidencialidad. A diferencia de los tribunales nacionales, la Comisión carecía de autoridad para dictar medidas precautelares; y, tampoco contaba con atribuciones policiales. Además, la percepción de la población salvadoreña era que el sistema judicial no estaba en capacidad de brindar las garantías necesarias. Cfr. Comisión de la Verdad, op. cit., p. 14.

⁸ Con respecto a las repercusiones al debido proceso nos referimos básicamente a que los comisionados tuvieron que recurrir a acusaciones presentadas en secreto sin ser sometidas a las pruebas judiciales tradicionales y a que no se pudo cumplir con requisitos afines relativos al debido proceso de ley, incluyendo especialmente el derecho del acusado de confrontar y examinar a los testigos en su contra.

En su Informe, la Comisión se refiere a este problema en los siguientes términos:

"La realidad salvadoreña consiste en que la población en general sigue pensando que muchos oficiales militares y policiales en servicio activo o en retiro, funcionarios gubernamentales, jueces, integrantes del FMLN y aquellas personas que en algún momento u otro tuvieron que ver con los escuadrones de la muerte, están en condiciones de poder causar graves daños físicos y materiales a cualquier persona o institución que se muestre dispuesta a testimoniar acerca de los hechos de violencia cometidos entre 1980 y 1991. En el criterio de la Comisión, esta sospecha no es irracional, dada la reciente historia de El Salvador y el poder que aún ostentan o, en muchos casos, ostentaban hasta hace poco personas cuya participación directa en graves hechos de violencia o en el encubrimiento de los mismos -sin que se les haya exigido dar cuenta de sus acciones o de su omisión- son ampliamente conocidos"⁹.

Dado que la utilización de la información obtenida por los medios arriba descritos podría ser tildada de sospechosa, la Comisión determinó que estaba obligada a asegurar la confiabilidad de las pruebas utilizadas para llegar a sus conclusiones. Por esto tomó todas las medidas posibles, entre las que destacan:

- Estableció tres categorías de evidencias o niveles de seguridad -pruebas abrumadoras, pruebas sustanciales y pruebas suficientes- con el fin de evaluarlas y llegar a una determinación con base en ellas.
- Decidió que cada uno de los casos descritos en el informe, especificaría el grado de certeza sobre el cual fundamentó su conclusión final.
- En aquellos casos en que tuvo que identificar a personas específicas como responsables de cometer, disponer o tolerar determinados hechos de violencia, aplicó una prueba de confidencialidad más estricta.
- Verificó, comprobó y reexaminó todas las afirmaciones sobre hechos, cotejándolas con un gran número de fuentes cuya veracidad ya hubiera quedado establecida.
- El testimonio de una sola persona o de una sola fuente, no importaba cuán convincente fuera, se consideraba insuficiente para llegar a una conclusión si no estaba respaldado por otra evidencia.

⁹ Idem.

- Decidió que las fuentes secundarias (informes de entidades nacionales o internacionales, fueran gubernamentales o privadas, y las afirmaciones por parte de personas que carecían de conocimientos de primera mano sobre los hechos relatados por ellos) por sí solas no constituían base suficiente para llegar a conclusiones. Sin embargo, fueron utilizadas junto con pruebas circunstanciales para verificar conclusiones que surgieron de fuentes primarias.

b. La publicación de nombres

En su informe, la Comisión señaló que uno de los riesgos de su metodología de investigación era que algunos sectores podrían argumentar que dado que no cumplía con los requisitos tradicionales del debido proceso, los comisionados no debían señalar los nombres de las personas consideradas implicadas en determinados hechos de violencia. Sin embargo, lo hicieron porque consideraron que no tenían otra alternativa.

Desde el principio, los comisionados concluyeron que una de sus tareas sería identificar a quienes habían cometido los graves hechos de violencia ha investigar. De acuerdo con el mandato a la Comisión se le pidió investigar y descubrir hechos de violencia de singular trascendencia y recomendar medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos en el futuro; desde su perspectiva este cometido no se podía lograr en abstracto, suprimiendo información tan importante como los nombres de los responsables, sobre todo cuando contaba con testimonios fidedignos y por el hecho de que las personas identificadas ocupaban altos cargos y desempeñaban funciones oficiales relacionadas directamente con las violaciones o su encubrimiento. Por esto, en el Informe explican que "... el dejar de mencionar nombres reforzaría ese mismo manto de impunidad que las Partes encargaron a la Comisión levantar"¹⁰.

En su ensayo publicado en la revista Estudios Centroamericanos, Thomas Buergenthal se preguntó: "¿Cómo podríamos dar a conocer toda la verdad acerca de un asesinato

¹⁰ Ibid., p.15.

o de una masacre, por ejemplo, sin identificar a los asesinos si conocíamos su identidad?”, y a continuación señala:

“Claro está que si las partes no hubieran querido que diéramos nombres, fácilmente hubieron podido decirlo. El mandato de la Comisión, sin embargo, no contiene ninguna restricción de esta naturaleza. Es más, ... los representantes del gobierno, entre ellos el presidente Alfredo Cristiani y los miembros del alto mando del ejército, nos dijeron repetidamente durante nuestras primeras visitas a El Salvador que ... Había que proteger a la institución misma. Los representantes del Gobierno recalcaron que ‘fueron particulares y no la institución quienes cometieron las violaciones atribuidas al gobierno’. Por su parte, el FMLN también dejó muy en claro en repetidas oportunidades que había que identificar a los responsables. Naturalmente, ninguna de las partes se imaginó que nuestra investigación sería exhaustiva y arrojaría tantas pruebas que implicarían a los ‘peces gordos’ ”¹¹.

Cuando se supo que la Comisión iba a presentar en su Informe pruebas incriminatorias contra funcionarios gubernamentales del más alto nivel, en especial el general René Emilio Ponce, Ministro de Defensa y el general Juan Orlando Zepeda, su viceministro, así como de otros miembros de las Fuerzas Armadas, la posición del Gobierno cambió. En el Informe, la Comisión señaló que recibió “insinuaciones de más alto nivel” en el sentido de no consignar nombres, “... quizá para preservar a determinadas personas, a manera de contraprestación por su real y laudable ahínco en participar en la creación de situaciones que facilitaron los acuerdos de paz...”, se refería, sin decirlo explícitamente, al general Ponce, quien había jugado un papel decisivo en convencer a sus colegas militares para aceptar los Acuerdos¹².

¹¹ Thomas Buergenthal, op. cit., p. 828.

¹² El general René Emilio Ponce no sólo era el oficial de más alto rango en El Salvador, sino que también era el líder indiscutible de su *tanda*, la misma que era conocida como la *tandona* (nombre con el que se conoce a la generación de estudiantes que egresaron de la Escuela Militar en 1966 y que integraron la promoción más numerosa que se haya graduado de la academia militar). La *tandona* controlaba al estamento militar y tenía todo el poder para impedir, y hasta arruinar los esfuerzos para avanzar en la ejecución de los Acuerdos de Paz. La Comisión estableció que el general Ponce dio la orden de dar muerte a los sacerdotes jesuitas el 16 de noviembre de 1989. Este fue uno de los casos ilustrativos de la violencia contra opositores por parte de agentes del Estado que mayor conmoción internacional suscitó.

En realidad no fueron sólo insinuaciones sino que el Gobierno impulsó una feroz campaña diplomática para obligar a los comisionados a no publicar los nombres de los responsables. En esta campaña, encabezada por el presidente de la República, se instó a varios líderes latinoamericanos, a Estados Unidos, a autoridades gubernamentales de Europa y al Secretario General de N. U. a usar su poder e influencia para evitarlo.

Los comisionados tuvieron siempre la convicción de que la inclusión de nombres tendría el efecto de fomentar, más que impedir, la reconciliación nacional en El Salvador, además se sentían obligados legal y moralmente a identificar a los culpables de los graves abusos que investigaron, a menos, dijeron, que las partes decidieran reformar su mandato. El Gobierno trató de convencer al FMLN para que aceptara su postura al respecto; después de un largo y al parecer amargo debate en el seno de la Comandancia General, el FMLN informó a la Comisión que los Acuerdos de Paz exigían la publicación de los nombres.

Buergenthal explicó de la siguiente forma las razones en que la Comisión basó su decisión:

"Si en el momento de publicarse nuestro Informe hubiera existido un sistema judicial eficaz en El Salvador, que (lo) hubiera utilizado como fundamento para emprender una investigación independiente de los responsables de las violaciones. En ese caso, quizás hubiera tenido sentido que la Comisión no publicara los nombres sino, más bien, que transmitiera la información pertinente a la policía o a los tribunales para que se tomaran las medidas apropiadas. Sin embargo, uno de los motivos de creación de la Comisión fue precisamente que las partes en los Acuerdos de paz sabían -y la Comisión de la Verdad recogió amplias pruebas en ese sentido- que el sistema de justicia salvadoreño era corrupto, ineficaz e incapaz de pronunciar sentencias imparciales cuando se trataba de los llamados 'casos políticos' " ¹³.

¹³ Thomas Buergenthal, op. cit., p. 830.

3. El Informe ¹⁴

La Comisión presentó su Informe el 15 de marzo de 1993, lo intituló "De la locura a la esperanza". Como anteriormente expusimos, a la Comisión de la Verdad le correspondió investigar y analizar los graves hechos de violencia ocurridos en El Salvador entre enero de 1980 y julio de 1991, esta última fue la fecha en que inició sus trabajos la ONUSAL.

Por razones de método, dividió la etapa 1980-1991 en cuatro períodos:

1. 1980-1983: la institucionalización de la violencia.
2. 1983-1987: el enfrentamiento armado como marco de las violaciones.
3. 1987-1989: el conflicto militar como obstáculo de la paz
4. 1989-1991: de la "ofensiva final" a la firma de los Acuerdos de Paz.

Cada periodo guarda relación con los cambios políticos ocurridos en el país, con la evolución de la guerra y la sistematicidad o frecuencia de ciertas prácticas violatorias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

El Informe destaca, con ejemplos basados en testimonios e investigaciones, la responsabilidad de algunas de las peores y más flagrantes violaciones a los derechos humanos sucedidos durante el conflicto armado.

Su fundamento se encuentra en el registro de 22,000 denuncias de graves hechos de violencia, en la declaración directa de más de 2,000 personas que dieron su testimonio oral y lo refrendaron en una declaración escrita y firmada, con relación a 7,000 víctimas, e información de fuentes secundarias (proporcionada por instituciones gubernamentales y no gubernamentales) relacionadas con más de 18,000 víctimas.

¹⁴ La información que se presenta a continuación fue tomada del Informe de la Comisión de la Verdad, a menos que se indique lo contrario.

Aun con esta cantidad de testimonios, la Comisión sólo pudo atender, en un periodo de tres meses de recepción, una pequeña parte de los miles de abusos cometidos durante la guerra. Escogió una muestra significativa de casos que, o bien, reflejaron los eventos más brutales del conflicto o bien formaron parte de un más amplio y sistemático patrón de violaciones.

De estos testimonios se desprenden 7,357 casos de hechos violentos graves (homicidios, desapariciones forzadas, torturas y malos tratos, lesiones graves, secuestros extorsivos y violaciones sexuales), 7,312 víctimas y 8,651 hechos tipificados¹⁵. Más del 60% del total corresponde a ejecuciones extrajudiciales¹⁶; más del 25% a desapariciones forzadas y más del 20% incluye denuncias de tortura.

La Comisión afirmó en su Informe que las desapariciones terminaban en la ejecución más o menos inmediata. Ni la tortura ni la violación sexual se producían aisladamente, sino que eran más frecuentes en los casos que acabaron en muerte o desaparición. En los casos recogidos, lo normal fue que la persona torturada y/o violada terminase siendo ejecutada. Por lo tanto, estos dos delitos se añadían a las ejecuciones, aumentando su brutalidad en el primer periodo (1980-1983).

Alrededor del 50% del total de denuncias analizadas, sucedieron durante los dos primeros años, 1980 y 1981; más del 20% ocurrieron en los siguientes dos años, 1982 y 1983. Es decir, en los primeros cuatro años de la década de los ochenta se concentró más del 75% de los graves hechos de violencia denunciados ante la Comisión.

¹⁵ Rodolfo Cardenal, "El fracaso del Estado salvadoreño", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLVIII, no. 534-535, abril-mayo, 1993), p. 352.

¹⁶ Para Rodolfo Cardenal la ejecución extrajudicial de los adversarios reales o presuntos del Estado fue practicada preferentemente de dos maneras: las masacres y las acciones de los escuadrones de la muerte o los hombres vestidos de civil fuertemente armados. Pese a las apariencias, el ataque indiscriminado contra la población civil -mediante bombardeos aéreos, el ametrallamiento o la colocación de minas o explosivos que podían lesionar gravemente o matar a la víctima- presenta una incidencia, quizá más llamativa, pero menor que el "goteo" constante de las ejecuciones extrajudiciales.

Ámbito de la violencia

En correspondencia con los datos anteriores:

- El 41.3% de los hechos ocurrieron en el campo,
- 53.7% en los pueblos.
- El 5% en las ciudades (cabeceras departamentales).

La violencia fue más intensa e indiscriminada en el campo, y menor y más selectiva en las ciudades.

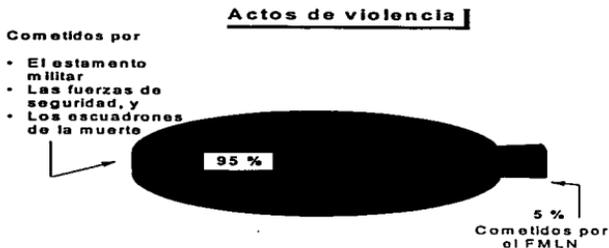
Fuente: Rodolfo Cardenal "El fracaso del Estado Salvadoreño".

Las víctimas

Edad	Ocupación y sexo
<ul style="list-style-type: none"> • Casi la mitad de las víctimas de la muestra, recogida directamente por la Comisión de la Verdad, tenía 25 años o menos, siendo la edad promedio de 30 años. • La violencia política afectó mayoritariamente a la juventud, el 16.6% de las víctimas de la muestra tenían menos de 16 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 53.7% trabajaba como jornalero o agricultor en pequeño (el 73.2% de los varones). • Mientras que el 17.7% (el 74.5% de las mujeres) se dedicaban a oficios domésticos. • Los estudiantes ocuparon el tercer lugar (7%).
<p>Fuente: Rodolfo Cardenal. "El fracaso del Estado Salvadoreño".</p>	

a. Los responsables

Al buscar, como les fue encomendado, la más completa recopilación posible de abusos a los derechos humanos en la guerra civil, el Informe nombra a aquellas instituciones e individuos que la Comisión encontró responsables en los casos que investigó.



Fuente: Las Naciones Unidas y El Salvador, p. 42.

b. Casos y patrones de violencia¹⁷

Los casos de violencia atribuibles al Gobierno y los correspondientes al FMLN fueron tratados en secciones separadas del Informe. La Comisión determinó que sus conclusiones revelaban que existían dos tipos de casos: los específicos o singulares y los patrones de violencia. Ambos evidenciaron que durante la década de los ochenta se desencadenó en el país una inusitada violencia política; todos los salvadoreños sin excepción, aun cuando unos más que otros, la padecieron, (véase siguiente figura).

¹⁷ Para la investigación y resolución de los casos presentados en el Informe, los miembros de la Comisión revisaron documentos existentes en El Salvador y en otros países; realizaron numerosas entrevistas a participantes, testigos, víctimas y familiares; solicitaron información a entidades gubernamentales; consultaron expedientes judiciales, realizaron visitas a los lugares en que se habían producido los hechos; y solicitaron copias de instrucciones y órdenes impartidas. Remitieron solicitudes de información precisa sobre diversos casos a ministerios y autoridades de dependencias gubernamentales y a la Comandancia General del FMLN, las respuestas ofrecidas por ambas partes fueron parciales.

La Comisión de la Verdad investigó dos tipos de casos:

- a. Los casos o hechos individuales que, por sus características singulares, conmovieron a la sociedad salvadoreña y/o a la comunidad internacional.
- b. Una serie de casos individuales que revelaron un patrón sistemático de violencia y maltrato que, vistos en su conjunto, conmovieron en igual medida a la sociedad salvadoreña, sobre todo por cuanto su objetivo fue impactar por medio de la intimidación a ciertos sectores de la misma.

Estas dos categorías de casos no se autoexcluyen. Muchos de los llamados actos singulares de violencia individual que mayor impacto tuvieron sobre la opinión pública, también revelaron características de patrones sistemáticos de violencia.



Factores adicionales que tomó en cuenta la Comisión, que tenían que ver con su mandato:

- 1° Se investigaron hechos graves o flagrantes cometidos por ambos lados del conflicto salvadoreño y no solamente por una de las partes.
- 2° Se puso especial atención a la impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde estuviera comprometido el respeto de los derechos humanos, incluyendo aquellos oficiales que nunca fueron investigados ni castigados por hechos de violencia de esta magnitud.

1) Patrones de violencia

(prácticas sistemáticas sustentadas por miles de denunciantes)

1) Atribuidos a agentes del Estado y sus colaboradores

Los efectivos de la Fuerza Armada fueron acusados por casi el 60% de las denuncias; los miembros de los cuerpos de seguridad por aproximadamente el 20%; los miembros de escuadras militares y de la defensa civil por aproximadamente el 20%; y los escuadrones de la muerte por más del 10% de los casos.

La Comisión describió los patrones de violencia de los agentes del Estado como sigue:

"Las denuncias en forma coincidente indican que esta violencia se originó en una concepción política que había hecho sinónimos los conceptos de opositor político, subversivo y enemigo. Las personas que postularan ideas contrarias a las oficiales, corrían el riesgo de ser eliminadas, como si fuesen enemigos armados en el campo de guerra. Epitomizan estas circunstancias las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y los asesinatos de opositores políticos ...

Toda organización capaz de promover ideas opositoras que cuestionaran las políticas oficiales se le asimilaba por reflejo condicionante a la guerrilla. Pertenecer a tal organización equivalía a ser tildado de subversivo.

La contrainsurgencia, en su forma más extrema, encontraba expresión en un extendido concepto: 'quitarle el agua al pez'. Los habitantes de las zonas donde existía una presencia activa se les asimilaba por sospecha a la guerrilla, pertenecerían o eran colaboradores de ésta y por tanto, corrían el riesgo de ser eliminados"¹⁸.

Thomas Buergenthal explica, en su artículo, que a la Comisión le resultó mucho más fácil identificar a los oficiales de la Fuerza Armada que habían ordenado o cometido graves hechos de violencia, que a los comandantes del FMLN responsables de prácticas equivalentes. Cuando se trataba de un oficial del ejército, por ejemplo, una vez que se sabía la fecha y lugar de un suceso, por lo general, era posible identificar a la unidad militar responsable y al comandante en jefe. Esta información les permitió a los comisionados establecer la responsabilidad individual después de realizar las investigaciones necesarias. Como el FMLN no aportaba este tipo de información y sus fuentes por lo general no lo sabían, fue casi imposible para la Comisión establecer la responsabilidad individual en muchos de los hechos atribuidos al FMLN. Gracias a una combinación de factores y de golpes de suerte, pudieron determinar la responsabilidad individual de algunos comandantes del FMLN en el homicidio de muchos de los alcaldes, pero lamentablemente, los comisionados no contaron con las pruebas necesarias en todos los casos¹⁹.

¹⁸ Comisión de la Verdad, op. cit., p. 42.

¹⁹ Después de la publicación del Informe, algunos comandantes nombrados en éste dijeron públicamente que fueron identificados por nombre únicamente por haber cooperado más estrechamente con la Comisión que las demás organizaciones integrantes del FMLN. Buergenthal apuntó que eso no fue cierto, ya que a los comisionados les fue posible identificarlos principalmente "porque fueron más descuidados que los demás en ocultar las huellas". Cfr. Thomas Buergenthal, op. cit., pp. 835 y 846.

También señala que a principios de los años ochenta, la Fuerza Armada salvadoreña cometió una serie de masacres de campesinos en gran escala, las cuales formaron parte de una estrategia militar destinada a privar al FMLN del apoyo de la población civil en determinadas zonas del país que los insurgentes procuraban controlar. El Informe de la Comisión se ocupa de tres de éstas: El Mozote, Río Sumpul y El Calabozo. Si bien la masacre de El Mozote es la más conocida de estas atrocidades, cientos de personas también murieron en los otros dos operativos. A pesar de las afirmaciones del gobierno de Ronald Reagan de que estas masacres -y específicamente El Mozote- nunca ocurrieron, la Comisión encontró pruebas abrumadoras de la participación de la Fuerza Armada salvadoreña en ellas.

ii) Atribuidos al FMLN

La Comisión registró más de 800 denuncias de graves hechos de violencia atribuidos al FMLN, aproximadamente en el 5% de los casos. Esta violencia se ejercía principalmente en las zonas conflictivas, en las que la guerrilla tuvo por periodos un fuerte control militar. Cerca de la mitad de las denuncias contra el Frente, se refirieron a casos de muerte, la mayoría por ejecuciones extrajudiciales; el resto, a desapariciones y reclutamientos forzados. Si se considera que la Comisión registró más de 7,000 demandas presentadas directamente por los afectados, no sorprende que el Informe dedicara más espacio a las violaciones cometidas por el gobierno que a las de la guerrilla ²⁰.

La Comisión también obtuvo pruebas abrumadoras de que el Frente participó en asesinatos y en otros graves hechos de violencia contra quienes consideraba sus opositores. Cabe recalcar en este sentido, que el FMLN, al igual que el Gobierno,

²⁰ Con respecto a estos resultados de la investigación, Thomas Buergenthal expresó que: "A pesar de la impresionante propaganda montada durante la guerra para dar la impresión contraria, el lado del gobierno había cometido un número bastante mayor de atrocidades que el FMLN. Además, algunos de estos hechos -entre ellos la Masacre de El Mozote, donde fueron aniquilados cientos de civiles inocentes- no tenían paralelo entre los crímenes cometidos por el FMLN". *Ibidem.*, p. 834.

asesinó a algunos opositores políticos apoyándose en la teoría de que "quien no está con nosotros, está contra nosotros".

En su Informe los comisionados expusieron que esta violencia se originó a partir del conflicto bélico. Se consideró legítimo eliminar físicamente a personas asimiladas a blancos militares, traidores "orejas" (informantes), y hasta opositores políticos. Las ejecuciones extrajudiciales -que se llevaron a cabo sin un debido proceso- de alcaldes, intelectuales derechistas, funcionarios públicos y jueces son ejemplos de los efectos de esta óptica²¹.

El informe relata como caso ilustrativo de esta práctica la ejecución sumaria por parte del FMLN de 30 alcaldes entre 1985 y 1988. El argumento que esgrimió fue que las ejecuciones eran justificadas porque estos funcionarios se habían dedicado a actividades contrainsurgentes y al reclutamiento de fuerzas paramilitares y que, por lo tanto, constituían objetivos militares legítimos. Buergethal explicó que la Comisión rechazó este argumento por dos razones. En primer lugar, porque no encontró ninguna evidencia que sustentara el argumento de que los alcaldes eran combatientes ni que hubieran perdido la vida en algún enfrentamiento armado. Segundo, aun si los alcaldes hubieran sido espías del Gobierno, como sostenía el FMLN, era ilegal ejecutarlos sin el debido proceso legal.

Con respecto a este último punto, el Frente incurrió en violaciones al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos, ya que ambos prohíben expresamente dictar condenas o llevar a cabo ejecuciones que no hayan sido consecuencia de un juicio ante un tribunal independiente e imparcial legítimamente constituido, con garantías judiciales generalmente reconocidas como

²¹ La forma como operaba fue mediante investigaciones, realizadas por miembros de una determinada organización guerrillera, de las actividades de la persona susceptible de ser calificada como objetivo militar, espía o traidor, luego, efectuaban una evaluación y tomaban la decisión de ejecutar a la persona en forma colectiva; grupos o comandos especiales planificaban la acción y luego realizaban la ejecución. Con posterioridad a la ejecución extrajudicial y con fines de propaganda, se adjudicaban públicamente la acción, señalando la respectiva organización. El FMLN calificaba como "ajusticiamiento" tales ejecuciones. Comisión de la Verdad, op. cit., pp. 42-43.

indispensables. La Comisión determinó que no se había cumplido con estos requisitos en ninguno de los casos que investigó.

Entre las otras ejecuciones extrajudiciales por parte del FMLN examinadas por la Comisión, se encuentra el caso de la Zona Rosa en 1985 y el asesinato de los dos asesores militares estadounidenses que sobrevivieron a la caída de su helicóptero en 1991. La Comisión determinó que ambos hechos constituirían graves violaciones al derecho internacional humanitario.

Con relación a la desaparición forzada de personas, la Comisión no logró comprobar la existencia de directrices generales entregadas por la dirigencia del FMLN a sus organizaciones integrantes. Si recibió denuncias de alrededor de 300 casos de desaparición, las cuales ocurrieron principalmente en zonas donde la guerrilla tenía mayor control militar. Del análisis de estas denuncias no se pudo establecer la existencia de patrones. Sin embargo, se observaron vinculaciones entre las desapariciones, el reclutamiento forzoso por parte del FMLN y los casos de ejecuciones extrajudiciales cometidos por sus miembros contra personas calificadas como espías y traidores.

También consideró acusaciones que diferentes organizaciones habían efectuado contra el FMLN por el uso de minas terrestres, no obstante el bajo número de denuncias registradas.

2) Los casos

El Informe describe algunos casos singulares investigados en circunstancias específicas, que conmovieron a la opinión pública, así como casos que ejemplificaban la práctica o patrón de violencia que había caracterizado a la conducta de uno u otro lado y que, en su conjunto, conmovieron a la sociedad.

Son aproximadamente 30 casos los tratados en el Informe que ilustran los patrones de violencia, los que a continuación enunciamos.

Casos de violencia contra opositores por parte de agentes del Estado.

1. El asesinato de los sacerdotes jesuitas (16 de noviembre de 1989).

2. Ejecuciones extra-judiciales

- San Francisco Guajoyo (dos empleados del ISTA, mayo de 1980).
- Los dirigentes del FDR (noviembre, 1980).
- Las cuatro religiosas norteamericanas (diciembre, 1980).
- El Junquillo, ataque indiscriminado y ejecución sumaria de población civil (marzo, 1980).
- Los cuatro periodistas holandeses y sus acompañantes miembros del FMLN (marzo, 1982).
- Los Hojas, asesinato a quemarropa de 16 campesinos (febrero, 1993).
- San Sebastián, ejecución de diez detenidos (septiembre, 1988).
- Ataque contra un hospital del FMLN y ejecución de una enfermera (abril, 1989).
- FENASTRAS y COMADRES, colocación de bombas que causaron la muerte de varios sindicalistas (octubre, 1989).
- Héctor Oqueli, dirigente del MNR (enero, 1990).

3. Desapariciones forzadas

- Miguel Angel Rivas Hernández (noviembre, 1986).
- Sara Chan Chan Medina y J. Francisco Massi (agosto, 1989).

4. Masacres de campesinos por las Fuerzas Armadas

- El Mozote. Tortura y ejecución de más de 200 hombres, mujeres y niños (diciembre, 1981).
- Río Sumpul, 300 personas no combatientes fueron masacradas cuando intentaban cruzar el río (mayo, 1980).
- El Calabozo, asesinato de más de 200 personas que huían de un operativo contrainsurgente (agosto, 1982).

5. Asesinatos de los escuadrones de la muerte

- Monseñor Oscar Arnulfo Romero, cuando oficiaba una misa (marzo, 1980).
- Mario Zamora Rivas, dirigente democristiano y procurador de la República (febrero, 1980).
- Tehuicho, ejecución de 13 pobladores (julio, 1980).
- Rodolfo Viera, presidente del ISTA; Michael P. Hammer y Mark David Pearlman, asesores del IADSL (enero, 1981)

Casos de violencia por parte del FMLN
1. Ejecución sumaria de alcaldes, entre 1985 y 1988.
2. Zona Rosa, ataque contra infantes de marina de E.U. que constituyó una violación a las normas del derecho internacional humanitario (junio, 1985).
3. Herbert Ernesto Anaya Sanabria, dirigente de la Comisión de Derechos Humanos no gubernamental, (octubre, 1987).
4. Miguel Castellanos, ex miembro de la Comisión Política de las FPL (febrero, 1989).
5. Francisco Peccorini Letona, profesor universitario y colaborador de El Diario de Hoy (abril, 1989).
6. Francisco José Guerrero, ex presidente de la Corte Suprema (noviembre, 1989).
7. Militares norteamericanos sobrevivientes de un helicóptero derribado (enero, 1991).
8. Secuestro de Inés Guadalupe Duarte Durán, hija del presidente José Napoleón Duarte (septiembre, 1985).
9. Asesinato de José Apolinar Martínez, juez de paz del municipio de Carolina.

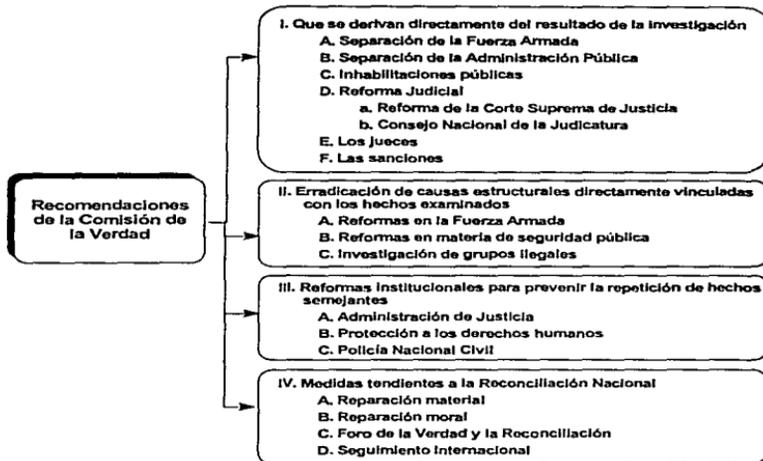
c. Recomendaciones

Con el fin de asegurar que el pasado no se repitiera, la Comisión recomendó una serie de cambios destinados a transformar a El Salvador en un país democrático, en el que se respetaran el Estado de derecho y los derechos humanos y donde existiera tolerancia para las opiniones disidentes.

A este respecto, la Comisión observó que "... la consolidación de la supremacía del poder civil en la sociedad salvadoreña y la necesaria subordinación a ese poder de la institución militar, emanan directamente de la concepción democrática del Estado de derecho, del valor primordial que tiene la dignidad del ser humano y por tanto, del total respeto a sus derechos"²².

²² *Idem.*, p.187.

El Informe de la Comisión contenía aproximadamente 40 recomendaciones, indicadas a continuación con arreglo a cuatro epígrafes:



I. Recomendaciones que se derivan directamente del resultado de la investigación

Por la naturaleza de estas recomendaciones la Comisión las consideró de más urgente y apremiante cumplimiento.

Este epígrafe incluye:

- i) Separación y baja de la Fuerza Armada de los oficiales cuyos nombres figuran en el Informe y que estuvieron personalmente implicados en la perpetración o

encubrimiento de los casos publicados; o que no cumplieron con sus obligaciones funcionales de iniciar o colaborar en la investigación y sanción de los graves hechos de violencia.

- ii) Despido de los funcionarios de la administración pública o judicial nombrados que encubrieron graves hechos de violencia o dejaron de cumplir sus respectivas responsabilidades en la investigación correspondiente.
- iii) Inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo o función pública, por un lapso no menor de diez años y para siempre en lo que respecta a toda actividad vinculada con la seguridad pública o la defensa nacional, de los oficiales, los funcionarios de la administración pública o judicial, civiles y los miembros de la comandancia del FMLN nombrados en las conclusiones sobre casos individuales ²³.
- iv) Dimisión de sus cargos de todos los magistrados de la Corte Suprema para permitir el nombramiento de otros nuevos sin tacha por conducta ilegal.
- v) La Comisión recomendó reformas en la administración del sistema judicial, con énfasis en la necesidad de desarrollar un poder judicial independiente, cambiar el proceso de capacitación y selección de jueces, y limitar el poder de la Corte Suprema en general, y de su presidente en particular.

La Comisión de la Verdad no recomendó que se juzgaran por tribunales salvadoreños a las personas identificadas como responsables de los graves hechos de violencia

²³ Tras la publicación del informe de la Comisión, las Partes expresaron graves reservas con respecto a la aplicación de las recomendaciones de la Comisión. Tomando en cuenta éstas, así como el número de instituciones que debían participar en el proceso de ejecución, el Secretario General de Naciones Unidas dio instrucciones para que se hiciera un análisis detallado de las recomendaciones. Dicho estudio concluyó que solamente una, la relativa a la inhabilitación para ocupar cargos públicos no podía aplicarse "... por estar en pugna con disposiciones fundamentales de la Constitución y con otras recomendaciones formuladas por la Comisión relacionadas con la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos en virtud de los cuales los ciudadanos no pueden ser privados de sus derechos políticos en la forma recomendada por la Comisión". Cfr. N.U. *Nuevo informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*. (s.l.: O.N.U., 14 de octubre, 1993), p. 2.

descritos en el Informe porque consideraban que no tenía sentido, no confiaban en que el sistema judicial del país fuera capaz de obrar con justicia. Aun cuando los Acuerdos de Paz propusieron reformas profundas al sistema judicial, para el momento de la publicación del Informe, eran muy pocos los cambios que se habían puesto en práctica o que se vislumbraban para un futuro cercano.

Como lo manifestó la Comisión en su Informe:

"La cuestión que se plantea no es si se debe o no sancionar a los culpables sino si se puede o no hacer justicia. La sanción a los responsables de los crímenes descritos, es un imperativo de la moral pública. Sin embargo, no existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable. Esta es una parte de la realidad actual del país, cuya urgente superación debe ser objetivo de primer orden para la sociedad salvadoreña"²⁴.

Tampoco recomendó amnistía, dado que ésta sólo fomentaría la reconciliación nacional en la medida en que fuera el pueblo salvadoreño el que la concediera, después de un debate exhaustivo del tema a nivel nacional.

II. Erradicación de causas estructurales directamente vinculadas con los hechos examinados

i) Reformas en la Fuerza Armada.

- Retiro de la esfera de competencia de las Fuerzas Armadas de las funciones de policía.
- Depuración de las Fuerzas Armadas basada en la evaluación de sus miembros por parte de una comisión especial²⁵.

²⁴ Comisión de la Verdad, op. cit., p.190.

²⁵ Un asunto central en las negociaciones fue cómo depurar a la Fuerza Armada, de modo que fueran dados de baja o transferidos aquellos militares conocidos por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos. En septiembre de 1991, el Acuerdo de Nueva York estipuló que los oficiales de la FF.AA. serían evaluados por una Comisión Ad Hoc integrada

- Formulación de una nueva doctrina militar y establecimiento de un nuevo régimen educacional que incluya el estudio de los derechos humanos en las escuelas militares.
- Reducción aproximadamente a la mitad de las Fuerzas Armadas.

ii) Reformas en materia de seguridad pública. La Comisión apoyó decididamente la creación de una Policía Nacional Civil de conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de Paz, e instó a que esta nueva institución asumiera diversas funciones de investigación penal que en el pasado fueron dominio exclusivo de las unidades de policía que dependían orgánicamente de la Fuerza Armada.

iii) Investigación de grupos ilegales.

En sus recomendaciones, la Comisión también abordó el tema de la reanudación de las actividades de los escuadrones de la muerte. La Comisión estaba convencida de que estos grupos tan sólo habían suspendido sus operaciones, su estructura de mando estaba básicamente intacta, y podrían reactivarse a corto plazo. En virtud de que la Comisión no había logrado descorrer el manto de silencio que protegía a estos grupos, recomendó que el Gobierno diera seguimiento a sus investigaciones con la ayuda de autoridades policiales extranjeras. Esta recomendación se debió a que los

por tres salvadoreños notables. Dos oficiales militares iban a participar de forma limitada en dicha comisión.

Los acuerdos tomados por el Gobierno y el FMLN, en enero de 1992, especificaron que el criterio principal para evaluar la trayectoria de cada oficial sería el respeto a los derechos humanos y el rigor con que hubiera dispuesto la corrección y sanción de hechos irregulares, excesos o violaciones a dichos derechos llevados a cabo bajo su mando, sobre todo si se observaron omisiones graves o sistemáticas; otros criterios también serían la competencia profesional y aptitud para adaptarse al desempeño en una sociedad democrática. Una grave deficiencia en cualquiera de estas categorías podía dar base suficiente para recomendar el traslado o la baja del oficial. Los Acuerdos de Paz autorizaron a la comisión para realizar recomendaciones en ese sentido.

La comisión tuvo un periodo de tres meses para evaluar 2,293 oficiales en servicio. Limitada por el tiempo, los recursos y la información disponible, revisó finalmente las trayectorias de 232 oficiales de alto rango (aproximadamente el 10% del total). El 23 de septiembre de 1992, el informe de la comisión fue entregado, en Nueva York, al Secretario General de N.U. y al presidente Alfredo Cristiani.

comisionados concluyeron que su investigación sobre los escuadrones de la muerte había sido afectada por carecer de las técnicas modernas de investigación penal que la policía utiliza rutinariamente en otros países. La única manera de extirpar a los escuadrones, era, entonces, trabajar en cooperación con esos cuerpos de policía²⁶.

III. Reformas Institucionales para prevenir la repetición de hechos semejantes

Para garantizar que no se repitieran las violaciones masivas a los derechos humanos que caracterizaron la situación salvadoreña, los comisionados recomendaron una serie de medidas específicas respecto de nuevas leyes e instituciones relacionadas con los derechos humanos y la garantía de los mismos. Entre las que destacan:

- Fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Reafirmar el rango constitucional de los derechos humanos, incluso aquéllos que no figuran expresamente en el texto constitucional sino en otros instrumentos tales como las convenciones sobre derechos humanos que obligan a El Salvador.
- Ratificación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos (Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo de la Convención Americana de Derechos Humanos, Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otras Penas y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura), así como la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁶ Ver, Thomas Buergenthal, p. 838.

IV. Medidas tendientes a la reconciliación nacional

La Comisión propuso tres tipos de mecanismos destinados a promover la reconciliación nacional. En cuanto a la reparación material, recomendó el establecimiento de un fondo destinado a compensar a todas las víctimas de los graves hechos de violencia. Con respecto a la reparación moral, propuso la construcción de un monumento nacional donde aparecieran los nombres de todas las víctimas del conflicto salvadoreño y la celebración de un día feriado nacional para rendir homenaje a las víctimas. Por último, la creación de un Foro de la Verdad y la Reconciliación, integrado por representantes de todos los sectores de la sociedad salvadoreña, para promover la ejecución de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

d. Reacciones después de la publicación del Informe

La publicación del esperado Informe de la Comisión de la Verdad desencadenó reacciones de protesta por parte del Alto Mando de la Fuerza Armada, del presidente de la Corte Suprema de Justicia, de los altos funcionarios del Gobierno y de otras personas mencionadas en el mismo²⁷.

La tensión se fue exacerbando, pues las personas que fueron mencionadas, así como algunos dirigentes políticos y sectores de los medios de comunicación, rechazaron con vehemencia y públicamente las conclusiones y recomendaciones de la Comisión. También se dijo que la Comisión había tratado de arrogarse funciones judiciales. El presidente Alfredo Cristiani acusó a la Comisión de exceder su autoridad y expresó

²⁷ Dos de los principales negociadores de los Acuerdos, el Dr. Oscar Santamaría y el general Mauricio Ernesto Vargas, lo llamaron "prejuicioso y excesivo para el mandato de la Comisión". Los miembros de la Corte Suprema de Justicia lo denunciaron y dijeron que ellos no tenían la intención de "resignarse". El Ministro de la Defensa, general René Emilio Ponce llamó al reporte "insolente", y el Alto Mando castrense prometió "tomar medidas legales en contra de aquellos que promovieran la destrucción de las Fuerzas Armadas como institución". Ver, Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, (USA, International Peace Academy, 1995, Occasional Paper Series), p. 37.

que el reporte "no respondía a los deseos de la mayoría de los salvadoreños que buscaba perdonar y olvidar todo el doloroso pasado".

El FMLN tampoco estuvo del todo satisfecho con el Informe. En una carta al Secretario General, la Comandancia General estableció que, a pesar de un número de reservas, aceptaba la responsabilidad de los eventos reportados y que sus miembros estaban empeñados en cumplir con las recomendaciones de la Comisión. Sin embargo, condicionó su cumplimiento al cumplimiento del gobierno. El líder de la fracción del Frente específicamente nombrado en el Informe, Joaquín Villalobos del Ejército Revolucionario del Pueblo, llamó a la inhabilitación como "absurda y ridícula".

Las críticas a las Naciones Unidas fueron violentas y se volvieron a publicar las amenazas anónimas contra la ONUSAL²⁸. Sectores gubernamentales, en particular el presidente Cristiani, expresaron el temor de que el Informe generara violencia, por ejemplo, actos de venganza y desestabilizara de ese modo al país en un momento crítico del proceso de paz²⁹. Complicaba aún más la situación el hecho de que no se hubiera concluido todavía la depuración de la Fuerza Armada.

²⁸ Un ejemplo de estas amenazas fue cuando en 1991, poco antes de la instalación de la ONUSAL se dieron a conocer volantes del autodenominado Frente Anticomunista Salvadoreño con claras amenazas contra la Misión. También, aunque de distinta naturaleza, otros grupos como la Cruzada Pro Paz y Trabajo, al cuestionar la constitucionalidad de la instalación de la ONUSAL, contribuyeron a crear en ciertos sectores un clima adverso a la misma. Cfr. Naciones Unidas, ONUSAL, *Primer informe de la ONUSAL*, (s.l.: ONU, 16 de septiembre de 1991), párr. 14, p. 11.

²⁹ Thomas Buergenthal indicó al respecto: "La hipótesis de que la verdad tendría el efecto de restregar sal sobre las heridas del país, dificultando así el logro de la reconciliación nacional, tiene una cierta lógica superficial; sin embargo, pienso que es equivocada. Un país tiene que hacer frente a su pasado, reconociendo los errores cometidos en su nombre antes de poder iniciar la ardua tarea de consolidar la confianza entre los antiguos adversarios y sus respectivos simpatizantes, es el primer paso de cualquier proceso de reconciliación nacional. No se puede esperar alcanzar un objetivo ocultando la verdad bajo un manto de silencio, diciéndoles a las víctimas o a sus familiares que no ha pasado nada, ni pidiéndoles guardar silencio sobre lo que les aconteció. Las heridas empiezan a sanar al contar esas historias y con el reconocimiento nacional de la realidad de lo sucedido". "La comisión de la verdad..." op. cit., p. 844.

El Secretario General de N. U. esperaba que la publicación del Informe podía ser un momento decisivo en el proceso de reunificar a la sociedad salvadoreña, en la teoría de que los salvadoreños tenían que ir a través de la catarsis a enfrentar la verdad para dejar atrás el trauma de la guerra.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por su parte, en una declaración de su presidente, instó al Gobierno y al FMLN a que cumplieran debidamente las recomendaciones de la Comisión.

El presidente Cristiani pidió a la Asamblea Legislativa, inmediatamente después de que el reporte fue emitido, una amnistía general que amparaba a las personas implicadas en las violaciones y los abusos cometidos durante la guerra civil. A menos de una semana de publicado el Informe, la Ley de Amnistía fue aprobada por ARENA, partido al que pertenecía el presidente y que controlaba la Asamblea.

El Secretario General expresó su preocupación por la celeridad con que se había adoptado esa medida y opinó que habría sido preferible que la amnistía se hubiera promulgado después de que se hubiera logrado un consenso nacional amplio a favor de ella. Desde el punto de vista de Thomas Buergenthal:

"... esa medida no invalidó el trabajo de la Comisión ni tuvo un efecto importante sobre su labor. Lo único que logró ... fue evitar que las personas identificadas por la Comisión como responsables de actos de violencia, fueran juzgadas en los tribunales salvadoreños; además, resultó en la excarcelación de unas cuantas personas que ya habían sido condenadas en el país por delitos similares. En vista de que la Comisión nunca recomendó que se enjuiciara a los indicados, no se puede decir que la amnistía violara sus recomendaciones. Sin embargo, si bien las amnistías al finalizar una guerra civil podrían constituir una forma legítima para poner fin a un conflicto, la forma en que se apresuró la promulgación de esta amnistía a través de la asamblea legislativa salvadoreña (donde no estaba representado el FMLN) sin dar tiempo ni espacio para un debate exhaustivo del tema a nivel nacional, mostró una falta total del respeto que merecen los procesos democráticos y, por ende, fue incompatible con el espíritu de los Acuerdos de Paz. No obstante debe subrayarse que la amnistía en nada afectó las recomendaciones de la Comisión ni invalidó el requerimiento de que se destituyera de sus cargos a las personas identificadas en el informe. Sobre este punto, cabe destacar que todos los oficiales de la Fuerza Armada

nombrados por la Comisión fueron retirados del servicio poco después de la publicación del informe³⁰.

e. La opinión pública sobre la Comisión de la Verdad³¹

A fines de junio de 1993, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" realizó una encuesta de opinión cuyos propósitos fueron esencialmente dos: en primer lugar, se buscó determinar el porcentaje de salvadoreños que sabían acerca de la creación de la Comisión de la Verdad, su cometido y sus conclusiones; y, en segundo lugar, se pretendió indagar sobre las preferencias electorales de los ciudadanos salvadoreños.

La consulta se hizo en los catorce departamentos con una muestra válida total de 1,175 encuestas, distribuida proporcionalmente según los departamentos y los niveles socioeconómicos, con un error muestral del 4 por ciento.

i) Conocimiento de la Comisión

Con el objeto de establecer cuántas personas estaban enteradas de la existencia de la Comisión de la Verdad y de sus fines, se planteó la pregunta ¿Sabía usted que como resultado de los Acuerdos de Paz, se creó una Comisión de la Verdad, responsable de investigar los casos de violación a los derechos humanos realizados por la Fuerza Armada y el FMLN y de presentar recomendaciones para que no se volvieran a repetir en el país?

Los resultados mostraron que existía un amplio conocimiento sobre la Comisión y sus hallazgos. Un 86 % de los salvadoreños sabían que como resultado de los Acuerdos

³⁰ *Idem.*, p. 839-840.

³¹ La información que constituye este apartado fue tomada de los siguientes reportes elaborados por el IUDOP: "La opinión pública sobre la Comisión de la Verdad", en *El Salvador Proceso*, (San Salvador: UCA, año 14, no. 572, 21 de julio, 1993), pp. 4-7 y "La Comisión de la Verdad y el proceso electoral en la opinión pública salvadoreña", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año XLVIII, no. 537-538, julio-agosto, 1993), pp. 711-734.

de paz se creó la Comisión de la Verdad, frente a un 12% que no lo sabía. Esta alta proporción de conocimiento varió en función del estrato y el sector. La diferencia más evidente se encontró entre el estrato alto y el sector rural de la población: en el primero, un 97 % conocía acerca de la Comisión, en cambio en el sector rural bajó a un 76%.

Casi en la misma proporción se encontró el conocimiento de los señalamientos de la Comisión hacia los principales jefes militares como responsables de muchos crímenes; no obstante, en lo que respecta al conocimiento de los señalamientos hacia dirigentes del FMLN, el porcentaje cambió. El 78% sabía que el Informe de la Comisión señaló a altos dirigentes del FMLN como responsables de asesinatos de alcaldes y el 17% lo desconocía.

ii) Satisfacción con el informe

La mayor parte de los salvadoreños se mostraron satisfechos con el Informe presentado por la Comisión. La pregunta, ¿Está usted satisfecho con el Informe presentado por la Comisión?, registró un 45.4% de respuestas positivas, esto es, de satisfacción; frente a un 27% que se mostró insatisfecho.

La razón principal por la que los encuestados vieron con satisfacción el Informe fue porque "presentó a los culpables y se supo lo que no se sabía" (58%); de acuerdo con el IUDOP esta respuesta parecía ratificar la idea de que la Comisión cumplió con su cometido, por cuanto descubrió la verdad acerca de los crímenes atroces cometidos durante la guerra.

Entre los insatisfechos con el documento, las razones más citadas fueron: "no mencionó algunos crímenes" (40%) y "fue superficial y faltó investigar" (16%). Para el Instituto de Opinión este tipo de respuestas evidenciaron que el desagrado con el Informe se originó por la expectativa de que revelaría mucho más de lo que presentó. Sólo el 8% de los encuestados estuvieron insatisfechos, porque "fue falso y miente".

Un alto porcentaje de población prefirió no responder a la consulta (27%) argumentando falta de conocimiento. Para entender las razones de esta falta de participación, el IUDOP formuló dos hipótesis: en primer lugar, amplios sectores de la población no tuvieron acceso al Informe como tal y por ello se sentían incapaces de opinar sobre él; en segundo lugar, dada la naturaleza del contenido del mismo, dar su opinión significaba tomar una posición respecto a las denuncias que éste refirió.

La credibilidad sobre el Informe fue alta, el 46% de todos los encuestados creían que su contenido fue lo que realmente sucedió, otorgándole al trabajo de la Comisión un alto grado de validez. Esto contrastó con las declaraciones de algunos políticos y altos jefes militares, para quienes el Informe tergiversó la realidad histórica y formuló acusaciones carentes de fundamento y objetividad.

El análisis por estratos sociales mostró que los sectores populares estaban más satisfechos (estrato marginal, 51.3%; estrato obrero, 48%) que los estratos altos y medio-altos donde el agrado por el Informe fue menor (39%).

Por otro lado, antes y después de la divulgación del Informe de la Comisión algunos sectores (sobre todo los vinculados con los señalamientos que aparecían en él) expresaron que éste vendría a desunir a los salvadoreños. Sin embargo, posteriormente a su publicación, el 49% de los salvadoreños opinaron que "estaban más unidos que antes", un 27% creía que "estaban igual que antes" y sólo un 20% sostenía que "estaban más desunidos".

Con respecto a la Ley de Amnistía, más de la mitad de los salvadoreños, un 55.5%, se manifestó en contra. La necesidad de que existiera justicia y de que los culpables fueran castigados aparece como una aplastante razón (el 77%) para estar en contra de la misma. En cambio, el 30% de personas que estuvieron a favor enfatizaron la importancia del perdón y el olvido para la reconciliación nacional (38.5%) y la opinión de que toda persona tiene derecho a una segunda oportunidad (22.1%).

Estos datos condujeron al IUDOP a la conclusión de que el Gobierno y la Asamblea Legislativa actuaron en contra del deseo de la mayoría de los salvadoreños al decretar la Ley de Amnistía, con la intención de proteger a los señalados en el Informe. Eso se encuentra en relación directa con la opinión casi unánime de que aún existía la impunidad en El Salvador.

Para casi la mitad de los salvadoreños, el 46%, la impunidad seguía igual en el país, el 24% creía que había disminuido y el 18% sostenía que era peor. Sólo el 5% por ciento pensaba que la impunidad había terminado. Es decir, de cada diez salvadoreños, ocho pensaba, en junio de 1993, que existía algún grado de impunidad, lo cual fue un dato poco alentador si se considera que los Acuerdos de Paz tenían un año y medio de vigencia y que la población no percibía cambios sustanciales en materia de justicia, porque finalmente no los había visto.

En concordancia con lo anterior, tres de cada cinco salvadoreños (63%) afirmaba que el pueblo fue engañado en forma masiva en asuntos de derechos humanos, lo cual demostraba la poca confianza de la población en la administración de justicia.

Entre las conclusiones más relevantes de la encuesta se encuentran las siguientes: la valoración hacia la Comisión de la Verdad y lo que ella significaba fue positiva. La mayor parte de la población salvadoreña veía con buenos ojos el Informe de la Comisión, desaprobaba la ley de amnistía, pedía el relevo de funcionarios acusados de violaciones de los derechos humanos y pensaba que se mantenía la impunidad en El Salvador.

4. Evaluación del proceso

El impacto del Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador fue decididamente mezclado. El primer y más obvio resultado fue el fin del debate de algunos de los incidentes que describía, los cuales eran muy conocidos pero nunca oficialmente admitidos. Segundo, asignar responsabilidad "intelectual" por estos actos

a altos oficiales o líderes fue un paso para romper la pared de impunidad que había contribuido al estallido de la guerra civil ³².

La muy apresurada amnistía, sin embargo, socavó el impacto del Informe. La "catarsis" que el Secretario General esperó que generaría la Comisión de la Verdad, no fue posible con tan poco debate público o político acerca de las implicaciones del reporte.

El problema fue exacerbado por la escasa difusión de lo encontrado. Lo que la mayoría de la gente conocía acerca del Informe venía de los medios de comunicación, los cuales, por lo menos inicialmente, fueron dominados por las reacciones negativas de la Fuerza Armada, el Gobierno y el poder judicial. Todos los ciudadanos pudieron conseguir copias del documento de 250 hojas, pero como no hubo un debate acerca de la amnistía, no había una razón particular por la que la población buscara detalles acerca de su contenido. La ONUSAL buscó propalar el Informe en una forma accesible, como lo hicieron muchas organizaciones no gubernamentales, pero todas sus implicaciones todavía no son conocidas o entendidas completamente.

Una visión menos comprometida que la del comisionado, fue la de Ian Johnstone cuando apuntó que las recomendaciones hechas por la Comisión habían sido llevadas a cabo en forma interrumpida y sólo parcialmente. Aun cuando las sanciones personales fueron relativas y moderadas no fueron implementadas en todos los casos: los miembros de la Suprema Corte no dimitieron, muchos servidores civiles nombrados

³² Al respecto Thomas Buergethal expresó: "Las conclusiones (del Informe) confirmaron lo que muchos habían sospechado, algunos sabían y otros se rehusaban a creer. Antes de su publicación, pocos salvadoreños conocían la historia completa y muchos más eran incapaces de separar la verdad de las mentiras y los rumores que proliferaban aún después de la firma de los Acuerdos de paz. El resultado fue un agrio e interminable debate y el intercambio de ataques y contraataques incendiarios entre los antiguos combatientes y sus aliados. El informe puso fin a ese debate, permitiendo así que el país dejara de mirar hacia el pasado cruel y divisivo (sic) y se concentrara más bien en el futuro. Retiró el mayor obstáculo en el camino hacia la reconciliación nacional: el rechazo de una verdad terrible que había dividido a la nación y torturaba su conciencia (y) ... se identificaron a 'peces muy gordos'; con lo que se comprobó lo que muchos en El Salvador creían imposible, es decir, que se había por fin descorrido el manto de impunidad". "La comisión de la verdad..." op. cit., pp. 841-842.

permanecieron en sus puestos y miembros de la fracción del FMLN nombrados en el Informe participaron en las elecciones y ganaron asientos en la Asamblea Legislativa.

Las Naciones Unidas tardíamente comenzaron a presionar, al finalizar 1993, por la implementación de las recomendaciones que implicaban cambios estructurales, pero aquellas reformas constitucionales requeridas no fueron adoptadas antes de que terminara el periodo legislativo. Como resultado, las reformas más profundas al sistema judicial recomendadas por la Comisión, incluyendo la desconcentración del poder de la Suprema Corte, no podrán ser implementadas hasta fines de 1997, puesto que todas las enmiendas requieren de ratificación de dos legislaturas sucesivas. Aun las investigaciones de asesinatos, a las cuales la Comisión les asignó gran prioridad, no se iniciaron sino hasta nueve meses después de que la recomendación fue hecha, y sólo como respuesta al torrente de sospechas de homicidios políticos a fines de 1993.

5. Importancia del Informe

En un país como El Salvador donde muchas personas vivían atemorizadas y donde pocas deseaban saber la verdad, en ese clima, las víctimas o sus familiares, con frecuencia, no se atrevían a denunciar públicamente lo que les había sucedido y ni siquiera hablaban de ello por temor a que sus denuncias provocaran mayores abusos en su contra.

En ese sentido, Thomas Buergenthal expresó que la verdadera contribución de la Comisión de la Verdad fue a la vez más profunda y más intangible. La publicación del Informe tuvo un efecto psicológico muy importante sobre el pueblo salvadoreño, dijo la verdad a un país que no estaba acostumbrado a escucharla. Desde su perspectiva para regresar a la normalidad, El Salvador tenía que escuchar la verdad de una fuente que tuviera legitimidad y credibilidad y la Comisión gozaba de ambas y desempeñó su cargo de una manera que le permitió alcanzar ese objetivo.

Para Rodolfo Cardenal, director de la revista Estudios Centroamericanos, la trascendencia del Informe de la Comisión radicó en mostrar cómo los órganos del Estado dejaron de cumplir su función de poder público y se convirtieron en la mera fachada de un poder arbitrario y primitivo. De acuerdo con Cardenal, en el Informe:

"... se encuentra una parte muy dura, pero muy real de la realidad salvadoreña de la década (de los ochenta). Esa realidad se sintetiza en el fracaso total del Estado en cuanto a tal, al convertirse en simple fachada con autoridad marginal, pues el verdadero poder lo ejercieron grupos poderosos que operaron en la más 'abyecta impunidad'. El verdadero poder del Estado, "expresado en términos más primitivos", lo ejercían estos grupos, mientras los órganos ejecutivo, legislativo y judicial dejaron de cumplir sus funciones como poderes públicos ³³.

Rodolfo Cardenal también considera que este documento mostró que la democratización de El Salvador va más allá de los Acuerdos de Paz, puesto que la investigación emprendida evidenció la perversión del Estado salvadoreño. Por lo tanto, "... la paz y la democracia no se alcanzarán con meras reformas, sino que es necesaria la reforma estructural del Estado ³⁴.

³³ Rodolfo Cardenal, op. cit.p. 351.

³⁴ *Ibidem*.

Capítulo V
Acuerdos sobre medios
permanentes para la protección
de los derechos humanos

En este capítulo analizaremos tres instituciones que forman parte de los Acuerdos de Paz y que son vitales para conformar una estructura sólida para la efectiva protección de los derechos humanos en El Salvador, dos de las cuales fueron creación del proceso de paz: la Procuraduría 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.

Dichas instancias constituyen el Sistema Nacional de Protección y Control de la Legalidad de los Derechos Humanos, el cual está integrado por tres niveles:

1. La protección jurisdiccional, representada por el Órgano Judicial, la cual cuenta con el apoyo tanto de la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General, así como de la Policía Nacional Civil para investigaciones criminales en su calidad de órgano auxiliar de la administración de justicia.
2. La protección cuasi-jurisdiccional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyas facultades legales le permiten actuar directamente en procesos de justicia constitucional y actos administrativos.
3. La protección de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil orientadas hacia la protección de los derechos individuales y colectivos¹.

¹ Manuel Rodríguez Cuadros, "La situación de los derechos humanos en El Salvador al finalizar la verificación internacional de ONUSAL, las tareas de consolidación democrática y la agenda de la cooperación internacional", citado por Coleen Duggan, "La Protección y Promoción de los Derechos Humanos en El Salvador: Una contribución al Diálogo sobre retos y áreas prioritarias para la Cooperación Internacional", en *Derechos Humanos*, (San Salvador, P.D.D.H., año 3, no. 3, junio, 1996), p. 47.

V.A. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) se instituyó a través de reformas a los artículos 191, 192 y 194 de la Constitución Política, inicialmente en cumplimiento de los Acuerdos firmados en ciudad de México el 27 de abril de 1991, y después de los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec el 16 de enero de 1992.

Texto original de los Acuerdos de México

II. Sistema Judicial y Derechos Humanos

- c. Creación del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, que tendrá por misión esencial la de promover los derechos humanos y velar porque sean respetados.

Texto original de los Acuerdos firmados en Chapultepec

Capítulo III. Sistema Judicial

2. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

- A. El Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos será designado dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México.
- B. Se encarga a COPAZ la preparación del anteproyecto de ley orgánica de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.
- C. El anteproyecto establecerá medios apropiados para hacer efectivo el firme compromiso asumido por las Partes en el curso de las negociaciones, de identificar y erradicar cualesquiera grupos que practiquen violaciones sistemáticas de los derechos humanos, especialmente la detención arbitraria, los secuestros y el ajusticiamiento, así como otras formas de atentados 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. En todo caso, las Partes están de acuerdo en dar máxima prioridad a la investigación de casos de esta naturaleza, bajo la verificación de ONUSAL.

1. Importancia, objeto y atribuciones

La Procuraduría fue creada como una instancia quasi jurisdiccional para el control de la legalidad en materia de derechos humanos y fue una de las más importantes creaciones institucionales de los Acuerdos de Paz. En este sentido, el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL consideró que la función de ésta era decisiva para la consolidación democrática y la erradicación de la impunidad en El Salvador.

Los expertos de las Naciones Unidas consideraron que, tanto la creación como el adecuado funcionamiento y fortalecimiento de la Procuraduría eran factores esenciales para el control de la legalidad, la protección eficaz y promoción de los derechos humanos en el país.

Frente a la deficiencia de las instituciones encargadas de velar por una adecuada administración de justicia y garantizar la seguridad de las personas en El Salvador, la Procuraduría surgió como la instancia por excelencia con capacidad para contribuir significativamente a superar esos graves problemas.

El 6 de marzo de 1992, la Asamblea Legislativa decretó la ley que específicamente regula el funcionamiento de la Procuraduría.

El artículo 2 de esta ley establece que la Procuraduría es una institución integrante del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto es velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos.

El mismo artículo define los derechos humanos como "(los derechos) civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y los de la tercera generación contemplados en la Constitución, Leyes y Tratados vigentes; así como los contenidos en declaraciones y principios aprobados por la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos".

Esta amplia definición contribuyó a determinar el alcance de la competencia del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

Es importante destacar que el art. 192 de la Constitución establece la elección del procurador por la Asamblea Legislativa, lo que reforzó notablemente su estatuto de independencia frente a los poderes públicos cuya actuación debe supervisar, así como un mecanismo de mayoría calificada para su posible destitución.

Entre las atribuciones que la ley confiere al procurador incluyen, entre otras:

- Velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos.
- Emitir dictámenes sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos.
- Investigar, de oficio o por denuncia, casos de violaciones a los derechos humanos.
- Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden de prevenir violaciones a los derechos humanos.
- Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- Formular conclusiones y recomendaciones pública y privadamente.
- Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos.
- Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad.
- Presentar propuestas de anteproyectos de leyes para el avance de los derechos humanos en el país.
- Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden de asegurar el respeto de los derechos humanos.
- Promover la firma, ratificación y adhesión a tratados internacionales sobre derechos humanos.

Como puede verse, la regulación constitucional del mandato del procurador no sólo es amplia y garantista sino que le otorga facultades no consignadas en la mayoría de instituciones similares, pues se le confiere la capacidad de promover procesos administrativos y judiciales, además de la competencia que se reconoce para investigar casos de violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, desde el punto de vista del director de la División de Derechos Humanos, la Procuraduría refleja los criterios más avanzados de la doctrina internacional sobre la protección constitucional de estos derechos.

También ha de advertirse que en su mandato no se hace distinción entre quejas que se refieran a la administración o a los particulares, por lo que ha de entenderse que es competente para investigar en ambos terrenos. También se le impone la responsabilidad elaborar informes y recomendaciones, así como emitir opinión sobre proyectos de ley. Asimismo, el procurador podrá supervisar la actuación de las administración pública frente a las personas².

Resulta particularmente relevante el capítulo VII de la Ley Orgánica relativo a inspecciones a centros de detención y situaciones especiales en donde se señala, artículo 40, que el procurador o sus delegados tendrán libre e inmediato acceso a los centros penitenciarios, cárceles o cualquier lugar público donde se presuma que se encuentra una persona privada de su libertad, a fin de garantizar el respeto de sus derechos humanos. Para llevar a cabo las visitas a los diferentes lugares de detención, no necesitará notificar a la autoridad responsable o encargada del establecimiento. Dichas autoridades estarán obligadas a proporcionar todas las facilidades para el mejor cumplimiento de su labor, so pena de incurrir en la responsabilidad penal respectiva.

² Ver, Alvaro Gil Robles, "El defensor del pueblo y su impacto en España y América Latina", en *Antología Básica en Derechos Humanos*, (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994).

El artículo 41 expresa que en el cumplimiento de sus atribuciones, el procurador o sus delegados podrán llevar a cabo entrevistas con los detenidos, sin interferencias y en forma privada. Toda comunicación entre la Procuraduría y el detenido sea por correspondencia, telegrama, teléfono o cualquier otro medio se hará libre de intervención y censura.

Cuando el procurador advirtiera una práctica sistemática de violación a los derechos humanos o en casos y situaciones que revistan especial gravedad o trascendencia nacional, sin perjuicio de la resolución sobre los hechos individuales, deberá adoptar cualquiera de las medidas adicionales siguientes:

- 1º Hará las investigaciones necesarias para determinar la naturaleza y las causas de la violación.
- 2º Elaborará y publicará un informe especial, sobre el resultado de la investigación, las conclusiones y sus recomendaciones; y
- 3º Establecerá los mecanismos correspondientes para vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones.

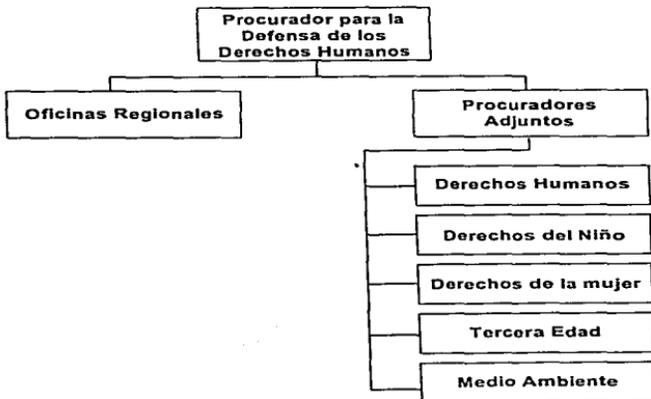
El procurador podrá elaborar y publicar informes sobre situaciones generales o especiales, que afecten los derechos humanos. Para tal fin, si lo considera conveniente, solicitará la asesoría y colaboración de las personas, autoridades, funcionarios o entidades pertinentes.

El capítulo VIII denominado "Disposiciones Generales" establece:

- Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría serán gratuitos, de oficio, breves y sencillos; estarán sujetos únicamente a las formalidades esenciales que requieran los expedientes respectivos. Las actuaciones se efectuarán de acuerdo a los principios de discrecionalidad, inmediación y celeridad (artículo 45).

- Toda persona que impida, coarte u obstaculice en cualquier forma, no envíe los informes que el procurador le solicite, niegue su acceso a expedientes, lugares, documentos e investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, incurrirá en las responsabilidades penales o administrativas correspondientes (artículo 46).
- Para el cumplimiento de las atribuciones del procurador todos los días y horas son hábiles (artículo 47).
- El procurador rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe de labores en el que se detallará sus actuaciones en la protección de los derechos humanos (artículo 49).

2. Organización inicial y Actividades realizadas



A mediados de 1994, habían sido abiertas sólo cinco oficinas regionales, el objetivo de una oficina regional en cada uno de los 14 departamentos se alcanzó hasta principios de 1995.

La Procuraduría inició oficialmente sus actividades el 27 de julio de 1992. Consideramos que a partir de ese momento principia su etapa fundacional, la cual se prolongó hasta el retiro de ONUSAL, en abril de 1995. Como procurador fue nombrado el demócrata cristiano Dr. Carlos Mauricio Molina Fonseca, de acuerdo con Ian Johnstone en su libro *Rights and Reconciliation: U.N. Strategies in El Salvador*, dicho nombramiento se dio a partir de un convenio entre el partido gobernante, ARENA, y la democracia cristiana ³. Como veremos, más adelante este hecho tuvo un significativo impacto, particularmente en las relaciones entre la Procuraduría y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Como parte de esta etapa, a partir de 1993, la Procuraduría realizó actividades en cuatro direcciones principales:

- Verificación de violaciones a los derechos humanos.
- Fortalecimiento de su capacidad institucional.
- Actividades de promoción y educación de derechos humanos.
- Publicación periódica de informes.

Algunas de las principales dificultades que tuvo la Procuraduría en este periodo fueron, por una parte, que no se le dotó en un primer momento de una adecuada autonomía financiera y presupuestal. En diversos informes el director de la División de Derechos Humanos recomendó que la Procuraduría fuera dotada por el Gobierno de los recursos que demandaban sus actividades, así como la necesidad de efectuar las reformas

³ Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, (USA, International Peace Academy, 1995. Occasional Paper Series), p. 66.

legales correspondientes para que la Procuraduría poseyera los márgenes adecuados de la referida autonomía.

Por otra, el Gobierno otorgó un reducido apoyo a la Procuraduría, tampoco dio un mayor impulso inicial al desarrollo de un sistema eficiente de investigación y protección de los derechos fundamentales.

3. Vinculación entre ONUSAL y la Procuraduría

En diversos informes de Naciones Unidas se indicó que la ONUSAL transferiría su experiencia acumulada de cuatro años de verificación activa de los derechos humanos en El Salvador a la Procuraduría, y que ésta debía asumir de manera exclusiva el control de la legalidad en la materia, así como todas las funciones que desempeñó la División de Derechos Humanos. Por ello, su consolidación institucional fue considerada determinante "... para la vigencia del Estado de derecho y en el ejercicio del deber de los ciudadanos de ejercer sus derechos conforme a la ley y en la concomitante obligación del Estado de resguardarlos y sancionar a los responsables de cualquier violación"⁴.

Con la finalidad de coadyuvar al logro de este propósito y a la consolidación institucional de la Procuraduría, la División de Derechos Humanos suscribió, el 29 de julio de 1993, con aquélla un convenio de cooperación en el cual se estableció el compromiso de la ONUSAL de transferir sus funciones a la Procuraduría, así como el otorgamiento de cooperación de las siguientes áreas⁵:

- Supervisión de la verificación de violaciones a los derechos humanos.

⁴ Naciones Unidas, ONUSAL, *VIII Informe del director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s.l.: ONU, octubre, 1993), párrafo 90, p. 19.

⁵ *Idem.*, párr. 94, p. 20.

- Técnicas de investigación de violaciones a los derechos humanos.
- Metodologías de procesamiento de la información y soportes informáticos.
- Establecimiento de un centro de información y documentación en la materia.
- Fortalecimiento institucional de la Procuraduría.
- Apoyo para la elaboración, negociación y ejecución de proyectos con financiamiento internacional y fortalecimiento de la gestión externa de la institución.

De acuerdo con lo informado, en marzo de 1995, por el director de la División otras actividades de cooperación que realizó la ONUSAL fueron⁹ :

- Apoyar en la selección de personal.
- Llevar a cabo un programa de asistencia técnica, el cual comprendió las áreas de recepción, calificación jurídica e investigación de casos o situaciones susceptibles de constituir violaciones a los derechos humanos, con énfasis en aquellas categorías de derechos que se imbricaban en el mandato de las dos instituciones.
- Establecer un mecanismo de verificación conjunta de los derechos humanos, mediante el cual la Procuraduría asumiría gradualmente la cobertura de casos y situaciones que la Misión atendió durante su permanencia.
- Para el desarrollo de este mecanismo, la ONUSAL destinó en forma permanente oficiales jurídicos y policiales para apoyar a la Procuraduría, en los aspectos referidos a la recepción e investigación de casos, así como para incrementar el apoyo técnico a las delegaciones departamentales.

⁹ Naciones Unidas. ONUSAL, *XIII Informe del director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s.l.: ONU, 18 de abril, 1995), párrafos 13-16, p.4-5

- Apoyar en el proceso de revisión y adecuación de la tipología que empleaba la institución para sus procesos de recepción, calificación, investigación y resolución de casos o situaciones susceptibles de constituir violaciones a los derechos humanos.
- Apoyar simultáneamente a la Procuraduría, en estrecha coordinación con un Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Tutela que se realizó con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la realización de seminarios de especialización en:
 - Técnicas de calificación jurídica de las violaciones a los derechos humanos.
 - Investigación policial y judicial de violaciones a los derechos humanos.
 - Técnicas y procedimientos de verificación del sistema penitenciario.
 - Técnicas y procedimientos de verificación de las actuaciones de la Policía Nacional Civil.

Las relaciones entre la Procuraduría y la ONUSAL no siempre fueron fáciles, aunque al principio esta última le proveyó soporte técnico y asesoría procedimental, así como técnicas de investigación policiaca y judicial. Los esfuerzos más activos para transferir experiencia y elevar el nivel de la Procuraduría inicia hasta dos años después de creada, cuando los observadores de derechos humanos de las Naciones Unidas y el personal de la Procuraduría empezaron a verificar conjuntamente denuncias⁷.

⁷ De acuerdo con Johnstone antes de este trabajo conjunto de verificación, el procurador aparecía como demasiado dependiente de ONUSAL. "Por su parte, las Naciones Unidas fueron renuentes de aparecer demasiado ansiosas en dejar sus responsabilidades al procurador por miedo de ser acusadas de abandonar su mandato de verificación." Ian Johnstone, op. cit., p.66.

4. Vinculación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG's)

En diversos informes, el director de la División de Derechos Humanos reiteró que en el desarrollo institucional y funcional de la Procuraduría y para el ejercicio sistemático de sus facultades, debía incorporar progresivamente a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como factores dinámicos y activos en el conjunto de actividades, ya que éstas cumplieron durante más de una década un papel esencial en la defensa y protección de los derechos humanos y, en ese sentido, su experiencia y credibilidad debían ser valoradas por la Procuraduría en toda su dimensión. En ese mismo sentido, el experto independiente, Pedro Nikken, consideró en su segundo informe, del 15 de febrero de 1993, que:

"Las organizaciones no gubernamentales son los canales naturales de comunicación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y son dueñas de una gran experiencia que puede enriquecer los trabajos de la Procuraduría, para beneficio de toda la colectividad"⁸.

En una de las recomendaciones del director de la División en su último informe, expresó:

"... es conveniente que la Procuraduría efectúe un mayor acercamiento de diversas instituciones de la sociedad civil que han manifestado reiteradamente su disposición de apoyar y alentar su trabajo. En particular, El Salvador cuenta con un número importante de organizaciones no gubernamentales que se han ocupado tradicionalmente de la defensa de los derechos humanos"⁹.

Dicha recomendación pone de manifiesto que aun antes de la salida de la ONUSAL existían deficientes relaciones entre las ONG's de derechos humanos y la Procuraduría, en particular con el procurador Carlos Molina Fonseca. Cuando éste fue nombrado, representantes de ONG's cuestionaron si contaba con la experiencia

⁸ Naciones Unidas, *Informe del experto independiente sobre El Salvador, Sr. Pedro Nikken, de la Comisión de Derechos Humanos*, (s.l.: ONU, 15 de febrero, 1993), párrafo 130, p. 35.

⁹ Naciones Unidas. *XIII Informe ... op. cit.*, párrafo 25, p.7.

adecuada y argumentaron que por su filiación partidista no podría ser capaz de desempeñar un rol independiente.

Durante los tres años de gestión del Dr. Molina Fonseca, la Procuraduría fue objeto de severas críticas por parte de las ONG's de derechos humanos, lo cual para las Naciones Unidas implicó un trágico distanciamiento entre la Procuraduría y dichas organizaciones, cuya activa cooperación fue considerada prácticamente indispensable para que aquélla pudiera cumplir su misión.

5. Desempeño de la Procuraduría¹⁰

a. Desde el punto de vista de la opinión pública

En por lo menos dos oportunidades el IUDOP, realizó encuestas de opinión para evaluar el trabajo de la Procuraduría. El primero de estos sondeos se llevó a cabo en marzo de 1995; el segundo, en octubre de ese mismo año¹¹.

Los resultados más relevantes de la encuesta realizada en marzo, con respecto a la Procuraduría se remitieron a los siguientes temas:

i) Conocimiento de la existencia de la Procuraduría

- 45.1% de los de los ciudadanos salvadoreños no había oído hablar acerca de ella. Este porcentaje fue significativamente mayor entre las personas de sectores con menores recursos económicos y entre ellos aquellos de menor nivel educativo.

¹⁰ A fin de revisar el desempeño de la Procuraduría y realizar una aproximación a los resultados de sus actividades realizadas durante los tres primeros años de existencia, recurrimos a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, de la División de Derechos Humanos de ONUSAL y del experto independiente, así como los análisis realizados por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana.

¹¹ La información que se presenta en este apartado la tomamos de: IUOP, "Los salvadoreños evalúan a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos" en ECA, (San Salvador: UCA, año L, no. 564, octubre, 1995), p. 977-992.

El 60% de los campesinos y el 66% de analfabetas desconocían a la Procuraduría. Para el IUDOP esto manifestó, en cierta forma, la poca presencia que había tenido esta institución en los sectores más necesitados, en sus tres primeros años de existencia.

ii) Evaluación de la Procuraduría

- Más de la mitad de los encuestados consideró que el trabajo realizado por la institución de derechos humanos fue bueno o muy bueno, el 27% lo calificó de regular y sólo el 10% pensó que su labor había sido mala o muy mala.

Contrariamente a lo esperado, la Procuraduría fue mejor evaluada en los sectores más pobres, donde también existió la mayor proporción de desconocimiento sobre su trabajo; mientras que las opiniones negativas se encontraron con mayor frecuencia entre las personas de los estratos medios y altos.

Dado que para la fecha en que se realizó la primera encuesta, mediados de marzo 1995, la Asamblea Legislativa aún estaba discutiendo sobre la elección de la persona que ocuparía la dirección de la Procuraduría, el IUDOP planteó una pregunta que permitiría al nuevo procurador conocer la opinión sobre los retos más importantes que debería enfrentar, entre ellos se encontró el de "velar por los derechos de todos, ser más enérgico y combatir la delincuencia".

La segunda encuesta realizada entre los días 30 de septiembre y 7 de octubre, tuvo como propósito conocer la opinión de los salvadoreños acerca de la Procuraduría y sobre su trabajo en la defensa de los derechos humanos¹².

¹² En este sondeo la muestra total incluyó los 14 departamentos del país; en cada uno, la muestra se dividió en dos grandes sectores; urbano y rural. La muestra final obtenida fue de 1.217 encuestas válidas, con un margen de error estimado de +/-0.04 por ciento. Esta investigación formó parte del Proyecto "Asistencia Informativa a las Procuradurías, Defensorías y Comisionados de Derechos Humanos en América Central", ejecutado por Iniciativas de Comunicación para el Desarrollo (ICODE) con sede en San José, Costa Rica.

Con respecto a las instituciones que tienen un papel importante en la defensa de los derechos humanos a los niveles nacional y comunitario, los resultados más relevantes de esta encuesta fueron:

- La tercera parte de los encuestados señaló a la Procuraduría como la institución que mejor defiende los derechos humanos a nivel nacional, seguida de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (Tutela Legal del Arzobispado, Comisión de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos de la UCA, etcétera).
- Otras instituciones mencionadas fueron: la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL, antes ONUSAL), Policía Nacional Civil, Corte Suprema de Justicia y, de manera marginal, el Gobierno.
- El 12%, una cifra nada despreciable de respuestas afirmaron que nadie o ninguna organización protege los derechos humanos a nivel nacional.
- El 40.7 % de los salvadoreños no identificaron institución alguna que abogara por los derechos humanos localmente.

La Procuraduría fue vista a nivel nacional como la institución más activa, mientras que a nivel local existía un vacío significativo, llenado parcialmente por la Policía Nacional Civil.

Estas diferencias fueron explicadas por el IUDOP en la siguiente manera:

"El carácter nacional en el que repunta la Procuraduría podría deberse a que en los últimos meses (marzo-octubre de 1995) su perfil de trabajo y buena parte de su imagen ha sido difundida por los medios de comunicación, sobre todo desde la llegada de la nueva procuradora. ... En el caso de la Policía Nacional Civil a nivel local, los resultados podrán estar revelando que para algunos salvadoreños la delincuencia, como amenaza principal contra la vida, es la violadora de los derechos humanos, en cuyo caso se explicaría recurrir localmente a la policía para proteger los propios derechos"¹³.

¹³ Idem., p. 983.

b. Desde el punto de vista de Naciones Unidas y de las ONG's

En el inicio de sus actividades la Procuraduría no tuvo la fuerza, los recursos y la claridad de objetivos necesarios para hacer sentir su presencia como un instrumento verdaderamente útil para las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Aunque en 1992 comenzó a recibir denuncias, el tratamiento que les dio fue más de procedimiento interno -pronunciarse sobre si se admitían o no- que de seguimiento. No estuvo presente en la investigación de hechos que podían constituir graves amenazas a los derechos humanos. Ejemplo de esto fue que uno de sus más altos funcionarios fue objeto de una agresión que lo dejó cuadripléjico y la reacción de la institución en orden a la investigación de los hechos fue más bien tímida. No estuvo en condiciones de involucrarse en diversas situaciones y casos de violación a los derechos humanos en los que se identificara y sancionara a los responsables y que fueron descritos en los informes de la ONUSAL.

En 1993, el experto independiente señaló que durante ese año la Procuraduría hizo sentir su presencia en mayor grado que en el año precedente. Publicó informes sobre casos sometidos a su consideración y mostró independencia del Gobierno. Su despliegue por el territorio nacional se incrementó considerablemente. Sin embargo, su acción se vio limitada a causa de la escasez de recursos materiales, especialmente en lo que toca a los medios de transporte necesarios para operar adecuadamente en las zonas rurales; también careció de autonomía administrativa y financiera.

En su segundo y tercer informe (febrero de 1993 y enero de 1994, respectivamente) Pedro Nikken concluyó que la tarea de apoyar y fortalecer a la Procuraduría debía ser prioritaria, tanto en el plano de la acción interna como en el de la cooperación internacional. En ese sentido, el Estado debía destinar y concentrar los recursos materiales, técnicos y humanos requeridos para que la Procuraduría cumpliera con las tareas que constitucionalmente le fueron asignadas.

Por su lado, la Procuraduría debía definir los problemas prioritarios a resolver. En esas oportunidades Nikken señaló que ésta disponía del Acuerdo de San José y de las recomendaciones de la ONUSAL. Así resultaba necesario definir sus líneas de acción teniendo presentes sus atribuciones constitucionales y la experiencia de organismos semejantes en otros países, de cara a la realidad salvadoreña, así como su relación con el sector gubernamental y no gubernamental.

Sugirió que la cooperación internacional debía suministrar medios para que la Procuraduría pudiera realizar a corto plazo una o varias jornadas de trabajo que se concentraran sobre esta temática, con el apoyo de expertos en la misma.

Por otra parte, la Comisión de la Verdad, en su informe, realizó un conjunto de recomendaciones, acordes con las hechas por Nikken, dirigidas a que la Procuraduría realizara un balance sobre sus prioridades y necesidades inmediatas, hiciera público un plan de acción para realizar visitas a los centros de detención y desplegara sus actividades en cualquier lugar en el que se considerara la existencia de violaciones; también tenía que instalar oficinas regionales en todo el territorio nacional. La Procuraduría asumió públicamente estas obligaciones en el entendido que formaban parte de los Acuerdos de Paz.

En su último informe, del 13 de enero de 1995, Pedro Nikken consideró que en ese periodo, cuando se vislumbraba el término del mandato de la ONUSAL, incluida la División de Derechos Humanos, la Procuraduría tenía un papel muy importante que cumplir para llenar el vacío dejado por la verificación internacional del respeto y la garantía debidos a los derechos humanos. Desde su punto de vista, ese papel no se agotaba en la eficiencia en la investigación de casos, sino que comprendía la creación de confianza en personas que, por distintas razones vinculadas por el ya terminado conflicto armado, podían sentirse amenazadas; así como la de ser un instrumento de disuasión para quienes eventualmente aspiraban a repetir violaciones a los derechos humanos bajo cobertura de impunidad.

En ese mismo orden de ideas, Nikken expuso:

"existe ... todavía un trecho por recorrer en la generación de confianza, indispensable para que la institución se fortalezca y esté a la altura de su misión constitucional. Una vez más durante este año (1994), y a pesar de que la actividad de la Procuraduría ha sido notoriamente mayor y más conocida, la acción de la institución es objeto de severas críticas por parte de organismos no gubernamentales"¹⁴.

En cuanto al punto de vista de las organizaciones no gubernamentales, expresado a través del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA) fue de que:

"... una labor coherente con el amplio y valioso mandato que se le confirió a esta institución sólo podría entenderse y debía desarrollarse con palabras y acciones claras, oportunas, firmes y orientadoras, a fin de obtener un verdadero respeto a la dignidad humana en El Salvador. Sin embargo, las cosas no fueron por ahí"¹⁵.

Desde la perspectiva del IDHUCA, durante sus primeros tres años de existencia, la Procuraduría tuvo una actuación deficiente que se expresó en una ausencia de compromiso y exceso de burocracia. Existió un uso inadecuado de sus importantes facultades legales, así como desperdicio de recursos.

Las consecuencias de esta actuación fueron: primero, no se prestó el servicio necesario a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos ni se impulsaron las iniciativas para mejorar el sistema nacional de protección de los mismos. Segundo, no se contribuyó a que entre la población se comenzara a superar el temor y a generar confianza mediante la observación -por primera vez en mucho tiempo- de una institución estatal que protegía y promovía eficazmente sus derechos fundamentales.

¹⁴ Naciones Unidas, *Informe del Experto Independiente, Profesor Pedro Nikken, de la Comisión de Derechos Humanos*, (s.l.: ONU, 13 de enero, 1995), párrafo 62, p. 18.

¹⁵ IDHUCA, "Los derechos humanos en el primer año de Calderón Sol", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año L, no. 559-560, mayo-junio, 1995), p. 537-539.

Estos señalamientos se refuerzan con lo manifestado en el último informe del director de la División de Derechos Humanos, en donde se dice que existió excesiva prudencia de la Procuraduría para potenciar desde su fundación el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y para establecer marcos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con la propia ONUSAL, lo que afectó el ritmo de su consolidación.

La Misión pudo verificar y, en consecuencia, recomendar que:

- Una inmensa mayoría de resoluciones del procurador fueron ignoradas por las autoridades afectadas.

Recomendación: la Procuraduría tenía que revisar y consolidar el sistema de elaboración, amplia difusión pública y seguimiento de sus resoluciones, las cuales debían contar con peso moral y disuasivo, tener calidad técnica, así como efectuarse ágilmente y cumplirse con prontitud.

- Existió deficiencia de instrucciones y directrices precisas de la sede central de la Procuraduría ubicada en la capital del país, lo que llevó, en muchas ocasiones, a la utilización de criterios diferentes por las distintas delegaciones departamentales para la realización de sus actividades. Esto, a su vez, generó situaciones de incertidumbre en dichas delegaciones con efectos en la omisión de acciones o en demoras excesivas que fueron en detrimento de su función de protección de los derechos humanos. Los delegados departamentales, después de enviar a la sede central sus proyectos de resolución, no sabían qué pasaba con ellos y, por lo tanto, sus posibilidades de efectuar algún seguimiento eran nulas¹⁶.

Recomendación: Mejorar la coordinación entre la sede central y las delegaciones departamentales.

¹⁶ Naciones Unidas. *XIII Informe ... op. cit.*, párrafo 18, p.5

- Un importante número de deficiencias que afectaron el trabajo de la Procuraduría se originaron en la carencia de recursos humanos y logísticos, fue particularmente notoria la situación de las delegaciones departamentales¹⁷.

Recomendación: Contar con personal idóneo y recursos materiales adecuados y suficientes.

Las recomendaciones hechas por la ONUSAL en su último informe implícitamente fueron una reiteración de las deficiencias señaladas. Ante su inminente retiro del país y considerando, la elección, en 1995, de Victoria Marina de Avilés como procuradora, la División de Derechos Humanos sugirió una serie de acciones para el necesario fortalecimiento de la Procuraduría, algunas de ellas fueron:

- Atender a las víctimas de forma rápida y con calidad, de tal suerte que sean mínimos los efectos de la violación y oportunas las medidas de reparación.
- Diseñar una estrategia para intervenir en la solución de las situaciones sociales críticas. En este punto consideró conveniente que la Procuraduría:
 - "... determine una política acorde con su mandato constitucional para el manejo de situaciones de crisis y la interposición de buenos oficios, con lo que potenciaría sus facultades de prevención de violaciones, más allá de las acciones de asistencia humanitaria que ha venido desempeñando" ¹⁸.
- Ejercer con mayor dinamismo sus facultades en materia de promoción de reformas constitucionales y opinión sobre proyectos de ley.
- Desarrollar su capacidad de investigación, para verificar la actuación policial y la legalidad de los órganos encargados de investigar los delitos.

¹⁷ Ídem., párrafo 22.

¹⁸ Naciones Unidas, *XI Informe...* op. cit., párrafo 20, p. 6.

- Ejercer su facultad para interponer recursos jurídicos y asumir con mayor énfasis el estudio y análisis para emitir juicios con mayor fundamento en situaciones especiales, por ejemplo, la pena de muerte. Igualmente, la ONUSAL consideró que:

"En el mismo sentido, sería conveniente que la Procuraduría especialice a su personal en materia de seguridad pública, considerando los aspectos referidos a las funciones constitucionales de la Fuerza Armada, el funcionamiento de la Policía Nacional Civil y su relación con las instituciones de la administración de justicia y al comportamiento policial en situaciones de crisis"¹⁹.

- Acercarse a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las organizaciones no gubernamentales.

¹⁹ Ídem., párrafo 24, p. 7.

V.B. Policía Nacional Civil

Una de las más importantes transformaciones que buscaron los Acuerdos de Paz fue el cambio de las relaciones entre los cuerpos de seguridad y la población, marcadas en el pasado por la represión y el temor, para dar paso a otras caracterizadas por la percepción ciudadana de protección y confianza.

Por esto la seguridad pública constituye uno de los temas centrales de los Acuerdos de Paz que ONUSAL verificó, y de cuyo tratamiento además, en todos sus ángulos, depende en muy buena medida el respeto y protección de los derechos humanos.

De conformidad con la reforma constitucional emanada de los Acuerdos de México, surgió la Policía Nacional Civil (PNC) destinada a sustituir los antiguos cuerpos de seguridad pública y a ser el único cuerpo policial armado con competencia nacional.

1. Misión, características, doctrina, funciones y organización

A la PNC se le asignó la misión de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural con estricto apego a los derechos humanos.

Fue concebida como un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.

El Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec definió el perfil de la PNC como un cuerpo de seguridad pública cuya concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de sus funciones.

Se estableció que debía ser un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista, con esto se buscó garantizar su imparcialidad y apoliticidad, al igual que su subordinación al poder civil. Vinculado con este proceso se dispuso la ejecución de un proceso de depuración y reducción de la Fuerza Armada y un cambio profundo en el sistema educativo de ésta.

Para el Secretario General de Naciones Unidas "... la creación de una nueva policía civil independiente de la Fuerza Armada, es uno de los elementos básicos de los acuerdos de paz y probablemente uno de sus objetivos más ambiciosos"¹.

La nueva doctrina de la PNC, plasmada en los Acuerdos de Paz y en su Ley Orgánica, supuso:

- La ejecución de reformas a la Fuerza Armada, dirigidas esencialmente a eliminar de su ámbito ordinario de competencias y responsabilidades las tareas de seguridad pública, centrando su campo de acción en la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio salvadoreño.
- La disolución de los antiguos cuerpos de seguridad (la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional) los cuales formaban parte de la Fuerza Armada, dependían del Ministerio de la Defensa, recibían entrenamiento militar y durante el conflicto armado, esos órganos sirvieron para ejercer del control militar sobre la población.

En el siguiente recuadro se presentan algunas partes del texto original del Acuerdo de Paz², donde queda de manifiesto lo novedoso de la doctrina de la PNC en cuanto a la protección y garantía de los derechos humanos.

¹ "Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador del 24 de marzo de 1995", en ECA, (San Salvador: UCA, año L, no. 558, abril, 1995), p. 427.

² Naciones Unidas, "Acuerdo de Paz, firmado en Chapultepec", en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, (San Salvador: ONUSAL, 1993), pp. 61-63.

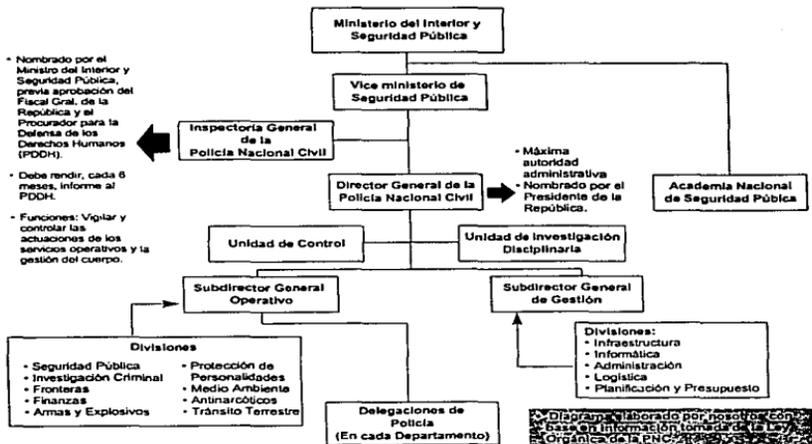
Texto original del Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec
Capítulo II Policía Nacional Civil

2. Doctrina.

- A.** El régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, directrices operativas y, en general, la definición institucional y la actuación de la PNC 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 o de posición social o a cualquier otra discriminación; del respeto de los derechos humanos; del esfuerzo de prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales. El ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no podrá verse menoscabado por la actuación policial.
- D.** En el desempeño de sus tareas, los miembros de la PNC respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
- G.** Ningún miembro de la PNC podrá infringir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- H.** Toda orden superior estará ajustada a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles.
- N.** Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los miembros de la Policía Nacional Civil protegerán el ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

Estructura organizacional

Adecuándose a los Acuerdos de Paz, la Ley de la PNC establece la organización que a continuación se muestra:



La División de Finanzas se colocó bajo la dirección funcional del Ministerio de Hacienda; la de Medio Ambiente, bajo la del Ministerio de Agricultura y Ganadería; y la de Investigación Criminal, bajo la del Fiscal General de la República. De acuerdo con lo señalado por Pedro Nikken "... esta última resulta de especial interés, pues según la Constitución corresponde al Fiscal 'dirigir la investigación del delito' a través de un organismo de investigación del delito. La dirección funcional del Fiscal sobre la División de Investigación Criminal de la PNC permite integrar dicho organismo con

miembros especializados de la Policía y evita la duplicación de cuerpos policiales armados con competencia nacional, prohibida por la Ley³.

Funciones de la Policía Nacional Civil

El director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL expresó en uno de sus informes:

"... la seguridad en la democracia y el estado de derecho, como lo establece la propia ley de creación de la PNC, tiene como objetivo fundamental poner a la policía al servicio de la ciudadanía de manera ajena a toda consideración o influencia política, ideológica, socio económica o discriminatoria. La policía no puede ver en la ciudadanía un enemigo potencial. Por el contrario, debe verla como el destinatario de los servicios cuya prestación de manera eficiente y responsable constituye su propia razón de ser"⁴.

En ese sentido el artículo 1 de la ley Orgánica de la PNC establece como las funciones básicas de la policía el 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. Todo ello con estricta observancia de los derechos humanos.

Carrera Policial

En la Ley Orgánica de la PNC se planteó la existencia de una carrera policial que permitiría lograr la profesionalización de la policía, la cual comprende los siguientes niveles, categorías y requisitos para ascenso:

³ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el Profesor Pedro Nikken, Experto Independiente de la Comisión de Derechos Humanos*, (s.l.: ONU, 13 de noviembre, 1992), párrafo 138, p.35

Niveles	Categorías	Requisitos para contratación	Requisitos para ascenso
Básico	Agente, cabo y sargento.	<ul style="list-style-type: none"> • Para agente y cabo: 9º grado de instrucción o equivalente. • Para sargento: título de bachiller. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurso entre quienes tengan más de 2 años de antigüedad en la categoría inferior y cumplan con los requisitos para la categoría a la que aspiran. • Aprobar el curso que organice para este fin la ANSP.
Ejecutivo	Subinspector, inspector e inspector en jefe.	<ul style="list-style-type: none"> • Título de grado medio o título de educación superior no universitario, o en su defecto, haber completado satisfactoriamente 3 años de estudios universitarios en la misma carrera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurso entre quienes tengan más de 3 años de antigüedad en la categoría inferior y cumplan con los requisitos para la categoría a la que aspiran.- Aprobar el curso que organice para este fin la ANSP.
Superior	Subcomisionado, comisionado y comisionado general.	<ul style="list-style-type: none"> • Título universitario 	

2. Academia Nacional de Seguridad Pública

El Gobierno y el E.N.FLN acordaron el establecimiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), para la selección, formación y evaluación del personal de la PNC, a todos sus niveles; así como para la investigación, estudio y divulgación de materias relativas a la policía y la seguridad pública.

La ANSP es un organismo autónomo colocado directamente bajo la autoridad del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública.

Las atribuciones de la Academia son:

⁴ Naciones Unidas, ONUSAL, *VI Informe del Director de la División de Derechos de la ONUSAL*, (s.l.: O.N.U., 5 de abril, 1993), párrafo 120, p. 27.

- Formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil.
- Elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la PNC.
- Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la PNC y la Seguridad Pública.
- Evaluar sistemáticamente al personal de la PNC y organizar los cursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías.
- Crear en los alumnos una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar en la sociedad, especialmente el respeto a los derechos humanos y su responsabilidad de servidores públicos.

Tiene un régimen de dirección conformado por:

- **Director General.** Nombrado por el Presidente de la República. Funge como presidente del Consejo Académico y tiene facultades ejecutivas y administrativas.
- **Consejo Académico.** Formado por civiles con destacada actuación en la vida civil, cultural, jurídica, técnica policial o académica, nombrados por el Presidente a propuesta del Ministro del ramo con base en criterios de pluralismo político. Este Consejo determina el sistema de admisión a la ANSP y designa el cuerpo docente.

El 1º de septiembre de 1992 iniciaron los cursos en la Academia Nacional de Seguridad Pública con dos grupos que sumaban 622 candidatos, en octubre de ese año se incorporaron otros 357, de los cuales 60 se formaron en Puerto Rico y otros 15 en España. El inicio se dio con cuatro meses de retraso con respecto a lo previsto, en parte debido a problemas de instalaciones y fondos.

El director de la División de Derechos Humanos señaló en su VI informe⁵ que en la etapa de creación de la Academia se presentaron serios problemas que limitaban su capacidad de acción, desde cuestiones de infraestructura hasta otras de naturaleza financiera. También se dieron cuestiones controversiales en torno a los planes de estudio, el personal docente y el cuerpo de monitores. Ello condujo al FMLN a efectuar, en 1993, un balance negativo de la ANSP planteando su reestructuración.

En virtud de los Acuerdos de Paz, la Academia tenía que recibir mensualmente a unos 330 reclutas del nivel básico que deberían ser adiestrados a fin de terminar, a mediados de 1994, el reemplazo de la Policía Nacional por la PNC.

La Academia contó con el apoyo de un equipo internacional de expertos procedentes de España y de los Estados Unidos, que asesoró al Director y al Consejo Académico en materias tales como el proceso de reclutamiento y selección, los programas de estudios, las finanzas y el régimen disciplinario. Instructores procedentes de Chile, España, Estados Unidos, Noruega y Suecia participaron activamente en la capacitación de los reclutas.

En el primer semestre de 1994, la Academia disponía de con un total de 40 expertos e instructores internacionales. Una de las principales tareas del equipo internacional fue la de capacitar a los instructores salvadoreños que debían de reemplazar a dicho equipo.

La ONUSAL verificó el funcionamiento de la Academia y estuvo representada en su Consejo Académico por un observador.

3. Régimen transitorio

Los Acuerdos de paz establecieron un complejo régimen transitorio, ajustado a un calendario de ejecución, según el cual uno de los antiguos cuerpos de seguridad

⁵ Naciones Unidas. *VI Informe...*, op. cit., párr. 265, p. 55

pública denominado Policía Nacional, seguiría en funciones mientras no se terminara el despliegue progresivo de la Policía Nacional Civil. Cabe destacar que en el Acuerdo de paz firmado en Chapultepec se señala claramente que la Policía Nacional era el **único cuerpo de seguridad que se conservaría en funciones de esa naturaleza durante el período de transición.**

Se previó que el proceso de sustitución de las antiguas fuerzas de seguridad se realizaría por departamentos, cuidando que no se produjeran vacíos de autoridad.

La duración de la transición se estimó en 24 meses contados a partir del ingreso del primer contingente de alumnos de nivel básico a la Academia Nacional de Seguridad Pública, previsto para el 1º de mayo de 1992. Asimismo, mientras se formaban los primeros cuadros directivos y ejecutivos de la PNC, se autorizó al Director General para crear mandos provisionales, exclusivamente para la PNC, apoyados por expertos y asesores, dentro de un programa de estrecha colaboración y supervisión internacionales, coordinados por las Naciones Unidas.

Dentro de los dos primeros años de formación del nuevo cuerpo policial, debería alcanzarse la meta de 5,700 efectivos del nivel básico y 240 en los niveles ejecutivo y superior. Dentro de los cinco años siguientes se alcanzarían las cifras definitivas de la PNC, que se estimaron en unos diez mil efectivos en el nivel básico y unos quinientos en los niveles ejecutivo y superior.

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, conocido como Policía Auxiliar Transitoria. El 1º de octubre de 1992 comenzó el despliegue de estudiantes de la Academia en algunas de estas zonas, de conformidad con este régimen.

Expresamente se estipuló que el 60% de los reclutas debería seleccionarse entre quienes no hubieran tenido participación directa en el conflicto armado y que se iban a realizar campañas de promoción en este sentido, todo esto sin perjuicio del derecho de

los exmiembros de la Policía Nacional y de los excombatientes del FMLN a no ser discriminados en la selección de dicho personal, y que les correspondía el 20% de los puestos, respectivamente. También se acordó dar una especial consideración al reclutamiento de mujeres.

Se estableció que los exmiembros de la Policía Nacional podían incorporarse a la Academia Nacional de Seguridad Pública **previa evaluación de su conducta por el Director General de la Policía Nacional Civil, bajo la supervisión de la COPAZ y la verificación de las Naciones Unidas, siempre que cumplieran con los requisitos de admisión y asistieran a la Academia Nacional de Seguridad Pública.**

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.

Para el reclutamiento de exmiembros de la Policía Nacional y excombatientes del FMLN, para el nivel básico de la PNC, se tendría en cuenta el nivel cultural y/o las zonas donde el personal sería reclutado y le correspondería desempeñarse. Quienes no reunieran el nivel previo de estudios requerido para el ingreso⁹, deberían aprobar un examen de aptitud y suficiencia para evaluar su capacidad para cursar satisfactoriamente los programas de estudio de la ANSP.

Para los cursos de nivel básico, se seleccionarían 330 reclutas por mes, para un curso de formación de seis meses, durante los primeros veinticuatro meses del programa de formación masiva.

⁹ El Acuerdo de Chapultepec establece en su capítulo II, apartado 4 denominado "Personal de la Policía Nacional Civil" que para el nivel básico los agentes de policía debían tener aprobado el noveno grado de educación; los sargentos de policía debían tener el diploma de bachiller. Naciones Unidas, "Acuerdo de Paz de El Salvador (firmado en Chapultepec)", op. cit., p.68.

El reclutamiento de los cuadros para los niveles ejecutivo y superior de la PNC se haría por rigurosa selección conforme a los criterios y procedimientos establecidos en el Acuerdo de Chapultepec⁷.

En cuanto a la Academia Nacional de Seguridad Pública, durante el período de transición: no quedaría adscrita a ningún ministerio; su director quedaba bajo la autoridad directa del presidente de la República y COPAZ determinaría el número de miembros que compondrían el Consejo Académico.

4. Contexto en el que se desarrolló el proceso de transición⁸

A un año de la firma del Acuerdo de Paz en Chapultepec, la población en El Salvador ya tenía la percepción de un crecimiento desmesurado de la violencia común⁹.

Con posteridad al conflicto, una vez obtenida la paz, la población aspiraba legítimamente a mayor seguridad; sin embargo, ésta no fue la situación que prevaleció. Para el Director de la División de Derechos Humanos, algunos factores que contribuyeron a crear esta sensación de inseguridad fueron:

⁷ Continuando con el apartado 4 del Acuerdo, para el nivel ejecutivo se requería haber completado con éxito tres años de estudios universitarios o su equivalente. Para el nivel superior, licenciatura universitario o su equivalente. En todos los casos, para ingresar a la Academia debían aprobarse las pruebas de ingreso (exámenes de cultura, físico, médico y psicotécnico) y las entrevistas personales.

⁸ Cuando hablamos en este apartado de "proceso de transición" nos referimos al período comprendido desde la firma de la paz, enero de 1992, a la disolución de la Policía Nacional, diciembre de 1994.

⁹ Una encuesta realizada por el IUDOP) en febrero de 1993, mostró que un 76% de la población afectada por actos delictivos no denunció el hecho ante las autoridades policiales. Sobre los niveles de inseguridad, un 73.2% de población consideró a la delincuencia, en sus diversas modalidades, como el principal problema que vivía el país. Un 88.6% de la población consideró que la delincuencia había aumentado y un 68.1% temía ser asaltado en sus casas. IUDOP, "La delincuencia urbana. Encuesta exploratoria", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVIII, año XLVIII, no. 534-535, abril-mayo, 1993), pp. 471-479.

- Aumento alarmante de la delincuencia común.
- Retardo del establecimiento de la PNC en todo el país, con los medios técnicos, materiales y financieros suficientes que cumpliera su labor eficazmente.
- No se ejecutó adecuadamente el proceso de transición entre la antigua Policía Nacional y la nueva PNC.
- Subsistencia de problemas de arbitrariedad policial propias del pasado.
- Dificultades para insertar en la vida pública a los desmovilizados.
- Una suerte de diseminación de armas de guerra, incluidas granadas, entre los más diversos estratos de la población, y
- El hábito del uso de armas de grueso calibre y aun de armas de guerra por entidades privadas y para la defensa personal.

La presencia de armas de guerra en manos de particulares presentó características masivas, esto llevó a ONUSAL a recomendar se legislara adecuadamente la tenencia de armas en general y en particular crear mecanismos *ad hoc* que debían adoptarse para una efectiva recolección de armas de guerra en poder de la población civil. También reiteró en diversos informes que, por una parte, éste era el problema crucial de la violencia y el eje de la contundencia con la cual se expresaba la delincuencia común en el país y, por otra, la posesión indiscriminada de armas de guerra constituía la base material para el surgimiento de estructuras organizadas del crimen, incluidos los escuadrones de la muerte.

También se dio que diversos grupos armados, algunos con el uso de uniformes de combate, portaban armas de guerra, se desplazaban por diversas zonas del país. Estos grupos, independientemente de su naturaleza, se nutrían fundamentalmente de ex combatientes de ambas partes, así como de delincuentes comunes.

Una situación verificada por ONUSAL fueron los actos de violencia organizada cuyos responsables en muchos casos eran exmiembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional, también se verificó que exmiembros del FMLN formaban parte de bandas delictuales organizadas¹⁰.

Algunas bandas organizadas para el delito común actuaban a nombre de antiguas organizaciones paramilitares o escuadrones de la muerte.

Adicionalmente se presentaron limitaciones y dificultades para la aplicación de los programas de recolección de armas de guerra en poder la población civil; así como, la ineficiencia en la investigación y sanción del delito, lo que continuó produciendo en la población una falta de confianza en los cuerpos de seguridad pública.

Frente a esta situación, el gobierno elaboró y puso en práctica un Plan de Emergencia para Combatir la Delincuencia, el cual fue anunciado el 18 de febrero de 1993 por el Ministro de la Presidencia. Consistió en un esfuerzo por hacer uso intensivo de los recursos humanos, institucionales y logísticos del Estado para combatir el delito. En este sentido, se creó una comisión especial coordinada por el Ministro de la Presidencia e integrada por la PNC, la antigua Policía Nacional, la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Justicia.

Con este plan se intentó mejorar la eficacia del Estado en combate a la delincuencia, pero no tuvo efectos prácticos sobre la posesión indiscriminada y ampliamente difundida de armas de guerra.

De acuerdo con el Director de la División de Derechos Humanos, la posibilidad real de que el plan de emergencia obtuviera finalmente la eficacia requerida, dependía, tanto

¹⁰ En un comunicado de fecha 15 de junio de 1993, el FMLN demandó la investigación por parte de la PNC, con el apoyo de la Misión, para la identificación de estos grupos. Manifestó también que después de la verificación definitiva de la entrega de armas por parte de la ONUSAL, la posesión de armas era exclusiva responsabilidad individual de los implicados. Naciones Unidas, ONUSAL. *VIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f, O.N.U., s/f.), párr. 74, p. 16.

de la capacidad del Estado para proceder a una eficiente y rápida recolección de armas, como de un mayor control en los institutos militares sobre sus existencias de armas de guerra, incluidas granadas y explosivos. No era excepcional la información sobre robos o sustracciones de armas de guerra de los depósitos militares.

Igualmente advertía, en 1993, que era imperativo afrontar prontamente las causas reales de la violencia antes de que ella deteriorara irremediablemente la credibilidad en las instituciones constitucionalmente encargadas de la represión y sanción del delito. Consideraba que el combate a la delincuencia debía verse desde una perspectiva integral, la cual incluyera además del desarme de la población civil, el fortalecimiento de las instituciones de investigación y administración de justicia, un mejoramiento de los niveles de vida de la población afectada por el conflicto y una atención adecuada a aquellas personas que hicieron de la guerra su modo de vida ¹¹.

En su VII informe, correspondiente al segundo trimestre de 1993, el Director de la División de Derechos Humanos alertaba en los siguientes términos, sobre los riesgos de esta situación de incremento de la violencia posbélica y de la delincuencia:

"En la medida en que (esta última) no disminuya en la percepción que tenga la ciudadanía de su magnitud, siempre estará presente la posibilidad del uso político y selectivo de las bandas delictuales y estará también en estado latente la presión por combatir la delincuencia a través de mecanismos no previstos en la Constitución y que pueden entorpecer la desmilitarización de la sociedad y debilitar la eficacia de la institucionalidad democrática como el medio más idóneo para dar a la población la seguridad que ansia. La vigencia de los derechos humanos requiere de un orden social que los proteja y asegure su goce. Una desestabilización del orden social puede generar formas de represión del delito contraria a la vigencia de los derechos humanos"¹².

Dado que la ejecución del plan de emergencia no incidió en una mejora sustantiva de la situación existente, el 16 de julio de 1993, el Gobierno dispuso el despliegue -por tiempo indefinido- de tres mil soldados de la Fuerza Armada para que realizaran una

¹¹ Idem., párr. 66, p. 14.

¹² Naciones Unidas, ONUSAL. *VII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s.l.: O.N.U., 2 de julio, 1993), párr. 248, p.43.

acción disuasiva contra la delincuencia, en apoyo a las actividades de la Policía Nacional y de la PNC, acción llevada a cabo en puntos críticos de la acción delictuencial, especialmente en las carreteras.

Esta medida, desde la perspectiva del gobierno, no significaba el ingreso de la Fuerza Armada a tareas propias de la seguridad pública, pues el despliegue se efectuaba como parte de entrenamientos rutinarios de los efectivos de la Fuerza Armada.

Las ONG's de derechos humanos expresaron su oposición a esta medida, alertando sobre la creación de condiciones para una militarización de la sociedad. Por su parte, el representante personal del Secretario General y jefe de la ONUSAL dirigió al respecto una carta al Ministerio de la Presidencia.

También, el experto independiente Pedro Nikken, en 1993 y 1994, informó a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas que el gobierno estaba recurriendo a la Fuerza Armada para cumplir tareas en el campo de la seguridad interna, lo cual, según la Constitución sólo podía ocurrir en circunstancias excepcionales, agotado otro medio. Para llevar a cabo este despliegue se invocó el auge de la delincuencia común, hecho que, consideraba, nadie discutía.

Sin embargo señaló:

"...no es evidente, según lo demuestra la historia del país, que el despliegue militar sea lo más adecuado para detener una ola de violencia. En todo caso, si el Gobierno considera que se dan las condiciones para invocar la disposición constitucional que lo autoriza a utilizar excepcionalmente el ejército para fines de seguridad pública, debe acogerse a ella expresamente, a través de un acto jurídico motivado y comunicado a la Asamblea Legislativa, como la Constitución ordena"¹³.

La decisión del gobierno de desplegar al ejército no se ajustaba a los procedimientos constitucionales establecidos en virtud de los Acuerdos de Paz, según los cuales se

¹³ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el Profesor Pedro Nikken*, (s.l.: ONU, 13 de enero, 1995), párr. 79, p. 23.

utilizaría la Fuerza Armada para fines de seguridad pública sólo si la PNC resultaba incapaz de hacer frente a una crisis concreta, y el Presidente podría emitir una orden de esa índole sólo si estaba acompañada de una notificación a la Asamblea Legislativa¹⁴.

Además, el espíritu de los Acuerdos exigía que esta facultad contara con una reglamentación legal para precisar las condiciones excepcionales en que se utilizaría la Fuerza Armada para la seguridad pública y los límites de ese uso.

El director de la División en su último informe sugirió que la existencia de una reglamentación en ese sentido podría determinar la subordinación de la Fuerza Armada a la Dirección de la PNC en situaciones extraordinarias, también evitaría que la amplia discrecionalidad en la utilización de la Fuerza Armada que corresponde al Gobierno, pudiera servir como argumento para apartarla de las funciones que le asigna la Constitución y recordó que dichas funciones fueron el resultado de la negociación entre las Partes en los Acuerdos de Paz, tras la experiencia del conflicto armado durante el cual el ejército fue usado para controlar a la población.

En 1994 algunos sectores habían responsabilizado de la situación de inseguridad al vacío de autoridad generado por la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad. Esta situación fue advertida por las Partes al momento de negociar los Acuerdos y por ello se previó la permanencia de la Policía Nacional durante un periodo limitado y su progresivo reemplazo por la PNC. En este sentido el retraso en el despliegue de la PNC dentro de los plazos previstos en los Acuerdos de Paz parece haber contribuido al crecimiento del fenómeno delictual.

¹⁴ La Constitución de El Salvador, reformada en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, otorga al Presidente de la República la facultad de acudir a la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública. "... excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios" con los que se cuenta para esos efectos. Esta actuación "se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido" (artículo 168, ordinal 12). Naciones Unidas. ONUSAL, *XIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 18 de abril, 1995), párr. 39, p. 11.

Antes de la finalización de las actividades de ONUSAL, en 1995, el Director de la División informó al Secretario General que la situación de inseguridad ciudadana estaba llevando a algunos sectores de la sociedad a proponer la adopción de soluciones regresivas y contrarias al perfil garantista de los Acuerdos de Paz. Ante ello señaló:

"... el problema de la delincuencia no se resuelve mediante leyes draconianas, solución que además de simplista puede atentar contra la democratización del país. La adopción de políticas sociales, entre ellas la reintegración de los excombatientes, la apertura de alternativas educativas y laborales para la juventud y la vinculación de la totalidad de la población en la actividad productiva puede ser, en ese sentido, una línea de acción de mayores beneficios"¹⁵.

5. Deficiencias observadas por Naciones Unidas en el funcionamiento y formación de los miembros de la PNC

La PNC entró en funciones en marzo de 1993, en ese año sus efectivos fueron desplegados en siete departamentos, en las zonas urbanas de otros dos y en amplias secciones de San Salvador. El despliegue en los últimos cuatro departamentos y en otras zonas rurales se tenía previsto para fines de septiembre de 1994. En esa fecha, la PNC habría reemplazado a la Policía Nacional en los catorce departamentos de El Salvador, con dos meses de retraso respecto de lo previsto en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el gobierno indicó que la PN no desaparecería sino hasta marzo de 1995, ya que el nivel de delincuencia existente en el país requería más agentes que los 5,700 miembros de la PNC previstos en los Acuerdos.

Al principio, la PNC careció de apoyo logístico y recursos técnicos y humanos suficientes y adecuados, sus equipos eran precarios y no había podido obtener que se le transfirieran los que antes pertenecían a los disueltos cuerpos de seguridad pública ni que se le dotara de un presupuesto suficiente.

¹⁵ Ídem., párr. 39, p. 11.

Algunas de las principales deficiencias verificadas por ONUSAL fueron:

- Insuficiente coordinación entre la PNC y la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Ausencia de coordinación institucional entre la PNC, el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el servicio de defensoría pública de la Procuraduría General de la República¹⁶.

a. Personal seleccionado

Para el ingreso del primer contingente de alumnos a la Academia de Seguridad Pública, la evaluación de los aspirantes que tenían la condición de exmiembros de la Policía Nacional fue hecha por el Director de la PNC sin la previa supervisión de la COPAZ y la verificación de las Naciones Unidas, tal como se había convenido. Estas dos entidades sólo intervinieron después que dichos aspirantes habían presentado las pruebas de ingreso. Para el segundo contingente, aunque la supervisión y la verificación tuvieron lugar junto con la evaluación, ésta no fue previa a la presentación de las pruebas de ingreso.

Se presentaron varias desavenencias sobre la proporción de excombatientes del FMLN y de exagentes de la Policía Nacional incorporados a la Academia, así como sobre la incorporación de la misma de exmiembros de otros cuerpos de seguridad pública, disueltos en aplicación de los Acuerdos de Paz. Tampoco se favoreció el ingreso de mujeres.

Como ya se señaló, los Acuerdos estipularon que los candidatos a la Academia se seleccionarían con el objeto de velar porque la mayoría de los reclutas no hubieran participado directamente en el conflicto armado y que la proporción de excombatientes del FMLN no fuera mayor que la de exmiembros de la PN y viceversa.

Aun cuando que se había convenido que los candidatos del FMLN y los de la PNC constituirían cada uno el 20% de los alumnos que ingresarían y a que el gobierno había garantizado que no presentaría como candidatos a antiguos miembros de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda -antiguos cuerpos de seguridad, disueltos por obra de los Acuerdos de Paz- ONUSAL descubrió que varios candidatos de la PN que habían solicitado su ingreso en los niveles ejecutivo y superior habían pertenecido a éstos organismos y a la Fuerza Armada antes de su traslado a la Policía Nacional, tras la firma de la paz, el 16 de enero de 1992. El Consejo Académico de la ANSP decidió aceptarlos pese a las objeciones de la ONUSAL de que ello contravenía los Acuerdos y los compromisos posteriores del Gobierno.

El Consejo Académico también consideró que la formación y el servicio anteriores de los candidatos de la Policía Nacional eran equivalentes a los estudios universitarios necesarios para la inscripción en los cursos de los niveles ejecutivo y superior. La ONUSAL le solicitó información sobre los motivos técnicos en que se basó esa decisión.

En 1992 se contrató a miembros de la PN, las antiguas fuerzas de seguridad pública y a personal de la Fuerza Armada como asesores e instructores en la Academia.

¹⁸ Una verificación de 49 unidades representativas de la PNC realizada durante los meses de febrero y marzo de 1995 permitió establecer, entre otras deficiencias, que durante el lapso de una semana esa institución policial comunicó al juez competente solamente el 12% de las actuaciones iniciadas a partir de avisos o denuncias. Fue alarmante el dato en cuanto a las comunicaciones a la Fiscalía General de la República, las que no se realizaron en ninguna de las unidades verificadas. Esa misma jornada de verificación arrojó que solamente el 20% del total de órdenes de detención que habían sido giradas por los tribunales competentes se habían hecho efectivas por la PNC. Ídem., párr. 43, p.12.

b. Formación de los miembros de la PNC

Algunas deficiencias persistentes descubiertas por la ONUSAL se referían a la capacitación de los miembros de la PNC en cuestiones legales y en la utilización de la fuerza y de las armas de fuego, así como en los procedimientos de la actividad policial. Además, carencian de directrices y criterios claros en lo que respecta a los procedimientos jurídicos y policiales, problema agravado por las deficiencias en la formación jurídica recibida en la Academia.

6. Problemas que se presentaron durante el periodo de instalación o inicio del funcionamiento de la PNC

a. Instalación de la Academia Nacional de Seguridad Pública

En cuanto al inicio de cursos en la ANSP, como ya se señaló, estos iniciaron con cuatro meses de demora, en lugar de haberse realizado en mayo de 1992, tal como quedó establecido en el régimen transitorio, se llevaron a cabo en septiembre de ese año, lo que impactó negativamente en el posterior despliegue de la PNC.

b. Problemas con los antiguos cuerpos de seguridad

- Renuencia de la Fuerza Armada para traspasar funciones de seguridad pública a la PNC, lo que afectó negativamente en la capacitación, organización y despliegue de la nueva fuerza policial.
- Los esfuerzos para ejercer control sobre la PNC y la falta de cooperación por parte de la Fuerza Armada se pusieron de manifiesto en varios aspectos.
- La no transferencia de locales, equipo y otros recursos materiales de los antiguos órganos de seguridad también contribuyó al retraso inicial en la inauguración de la

Academia Nacional de Seguridad Pública y explica por qué los primeros graduados de la Policía Nacional Civil no estaban adecuadamente equipados y carecían de los medios para cumplir sus funciones con eficacia.

- Se presentaron renuncias para dismantelar las antiguas estructuras de seguridad pública bajo el mando militar y se intentó de transferirlas a la Policía Nacional Civil, lo que de haberse logrado, habría distorsionado gravemente la intención original de la PNC.

c. Influencia militar en el ámbito policial

No se logró superar enteramente la influencia militar en el ámbito policial. Un caso al respecto que mereció especial atención de las Naciones Unidas fue el de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, adscrita al Ministerio de Justicia, cuya dirección, aún en 1992, estaba a cargo de oficiales en actividad de la Fuerza Armada y cuyo personal, en ese momento, era en buena proporción también militar.

Dicha Comisión, aunque en años anteriores a la firma de la paz fue dotada de equipos muy modernos obtenidos a través de la cooperación internacional, no pudo solucionar prácticamente ningún caso de grave violación de los derechos humanos, al punto que en hechos de singular trascendencia se tuvo que acudir primero a mecanismos extraordinarios de investigación, con apoyo de policía extranjera, y posteriormente las Partes tuvieron que crear un mecanismo como la Comisión de la Verdad para tratar de esclarecer al menos algunos de estos casos.

Por esto, la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos era percibida por algunos sectores de la sociedad salvadoreña como una de las causas, al menos por la omisión en obtener resultados, de la impunidad que acompañó a la violación de los derechos humanos.

El problema radicó en que existía, en 1992, el proyecto de trasladar dicha Comisión a la Fiscalía General de la República para transformarla en "organismo de investigación

de delito", lo cual suponía: mantener la presencia militar en áreas que constitucionalmente ya no eran de su competencia, dejar sin contenido a la División de Investigación Criminal de la nueva Policía Nacional Civil y lesionar gravemente la confianza en la forma en que debían conducirse en el porvenir las investigaciones de los atentados contra la dignidad humana.

El experto independiente informó, en 1993, a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que el Gobierno y el FMLN, con el apoyo de la ONUSAL, habían llegado, el 22 de diciembre de 1992, a un acuerdo sobre este tema, el cual comprendía un proceso de transición gradual para incorporar, previa evaluación, al personal de las Comisiones de Investigación de Hechos Delictivos y de Antinarcóticos a las Divisiones de Investigación Criminal y Antinarcóticos de la PNC, respectivamente. Sin embargo, fueron transferidas en bloque y se puso un oficial militar a cargo del mando operativo de la PNC, hasta que renunció en abril de 1994.

Para corregir las irregularidades en la transferencia a la Policía Nacional Civil de personal con antecedentes militares, la ONUSAL llegó a un acuerdo con el Gobierno respecto del establecimiento de un Comité de Selección integrado por los directores generales de la Policía Nacional Civil y de la Academia y el asesor técnico estadounidense adscrito a la Policía Nacional Civil. Un representante de la ONUSAL participó en el Comité como verificador.

El 1º de febrero de 1994, el Comité decidió que:

- Antes de incorporarse a la Policía Nacional Civil, los oficiales de la Unidad Especial Antinarcotráfico y de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos aprobarían un curso especial sobre la nueva doctrina de la policía civil, que se impartiría en la Academia. A los agentes que se hubieran incorporado a ambas unidades después del acuerdo complementario del 22 de diciembre de 1992, se les exigiría la

asistencia a un curso especial adicional impartido en régimen de internado¹⁷. El Comité de Selección recomendó cursos similares para los demás miembros de ambas unidades.

- Sólo podrían ingresar a la Policía Nacional Civil los candidatos que hubieran asistido al curso especial y hubieran aprobado los exámenes.
- El Gobierno debía proporcionar una lista completa de los candidatos a la incorporación en las Divisiones de Antinarcostráfico y de Investigación de Investigación Criminal de la PNC, indicando si habían asistido o no al curso especial de la Academia, así como las calificaciones obtenidas en los exámenes psicotécnico y conceptual a que se habían sometido por recomendación de la ONUSAL.
- Los antiguos miembros de la Unidad Especial Antinarcostráfico y de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos únicamente podían incorporarse en las Divisiones Antinarcostráfico y de Investigación de Investigación Criminal de la PNC, y que sólo podrían ser asignados a funciones ajenas a esas divisiones después de diciembre de 1994 ¹⁸.
- El Gobierno debía iniciar la capacitación en funciones de antinarcostráfico y de investigación criminal de personal adicional egresado de la Academia, a fin de incorporarlos en las correspondientes divisiones de la PNC.
- Por su parte, ONUSAL manifestó claramente que los oficiales de esas unidades únicamente podían ocupar puestos de mando en otras divisiones o en las

¹⁷ El 11 de abril de 1994, se iniciaron en la Academia los dos primeros cursos para oficiales y agentes, de cinco y de dos semanas de duración, respectivamente. Naciones Unidas, Secretaría General. *Informe del Secretario General sobre ONUSAL al Consejo de Seguridad*, (s.l.: ONU, 11 de mayo, 1994), párr. 32, p. 9.

¹⁸ ONUSAL descubrió que muchos de los antiguos sargentos de la Unidad Especial Antinarcostráfico, enrolados en la Policía Nacional Civil como subinspectores, habían sido encargados de la investigación de hechos delictivos en varias delegaciones de la PNC, en lugar de trabajar en el sector en el que estaban especializados. *Ibidem.*, párr. 34.

delegaciones departamentales de la Policía Nacional Civil si asistían a los cursos regulares para oficiales impartidos en la Academia.

A pesar de estas disposiciones, en 1994 fueron contratados con el nombramiento de comisionados a tres exmiembros de la Unidad Especial Antinarco tráfico y de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, sin que hubieran asistido al curso normal para oficiales de alto nivel; hasta ese momento, no se había otorgado la categoría de comisionado a ningún egresado de la Academia. Este fue un indicio de discriminación contra el personal que se incorporó a la Policía Nacional Civil en cumplimiento de todos los requisitos establecidos en los Acuerdos de Paz.

De modo similar, doce oficiales de la Unidad Especial Antinarco tráfico y siete de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos fueron enrolados como subcomisionados, en tanto que 44 sargentos de la primera de esas unidades estaban incorporados como subinspectores. Cabe señalar que, sólo después de superar satisfactoriamente un curso de un año en la Academia, los graduados de alto nivel y de nivel ejecutivo podían pasar a ser subcomisionados o inspectores.

El FMLN objetó esos nombramientos, indicando que entendía que con arreglo al acuerdo complementario de 22 de diciembre de 1992, ese personal sólo podía incorporarse en la PNC como especialistas.

Esos hechos afectaron el delicado equilibrio en la estructura de mando de la policía, que constituía un elemento fundamental en los Acuerdos. Evidentemente, debido a los nombramientos mencionados, 30 subcomisionados de la nueva fuerza policial pertenecieron al viejo sistema de seguridad pública, en tanto que sólo siete procedían del FMLN y sólo 17 eran civiles.

Desequilibrios similares existieron en el nivel básico de la nueva policía. Si bien la Policía Nacional cubrió su cuota del 20% en la Academia en 1993, el FMLN para el primer semestre de 1994 no había podido presentar un número suficiente de candidatos para cubrir su cuota del 20%, con el resultado de que sólo el 13% de los

reclutas de la Academia procedían del FMLN. La incorporación en la Policía Nacional Civil de antiguos miembros de la Unidad Especial Antinarcostráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos había aumentado considerablemente la cuota de la Policía Nacional.

Todos esos desequilibrios se oponían a la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz, y el Secretario General consideró que debían corregirse urgentemente para evitar una mayor militarización de la nueva policía civil. En ese sentido, la ONUSAL solicitó al Gobierno le proporcionara a la Academia listas del antiguo personal de la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y los batallones de élite (batallones de infantería de reacción inmediata), a fin de que la primera pudiera verificar si miembros de esos cuerpos habían sido admitidos o no como civiles en la Academia. El Gobierno tenía que proporcionar también a la Misión listas completas de los miembros de la Policía Nacional, a fin de verificar que no ingresaran en la Academia como civiles. Esto revestía especial importancia debido a la información recibida por la ONUSAL de que antiguos miembros de la Policía Nacional estaban siendo contratados para ocupar puestos técnicos en la Policía Nacional Civil.

Posteriormente, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad, en marzo de 1995, que más de 200 agentes antinarcostráfico habían abandonado voluntariamente la Policía Nacional Civil y recibido indemnizaciones; lo propio ocurriría con más de 100 miembros de la unidad de investigación de hechos delictivos, se esperaba que esto contribuiría a disminuir el peso indebido que en la estructura de la PNC tenían los efectivos procedentes de las antiguas Unidad Ejecutiva Antinarcóticos y Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, transferidos directamente y en bloque a las divisiones Antinarcostráfico y de Investigación Criminal de la PNC.

Estaba previsto que en abril de 1995 comenzaría el ingreso por etapas del resto de los miembros de ambas unidades a los cursos regulares de la Academia Nacional de Seguridad Pública, al nivel que les correspondiera por su titulación académica y antigüedad en el servicio.

d. Policía Nacional

Durante el periodo de transición se presentaron diversos problemas con la Policía Nacional (PN), los más relevantes fueron:

- Los acuerdos de paz previeron la reducción progresiva de la antigua Policía Nacional hasta su total sustitución y desaparición; sin embargo, aún en 1993 la misma incrementó significativamente el número de sus efectivos, esto se debió a la incorporación a aquélla de miembros de la Policía de Hacienda y de la Guardia Nacional, cuerpos de seguridad que habían quedado disueltos por obra de los mismos Acuerdos.
- La PN continuó formando reclutas, con este hecho quedó claramente de manifiesto que no existía el propósito serio de cumplir con el cometido de disolverla ni con la Ley Orgánica de la PNC que expresamente indicaba que ésta debía ser el único cuerpo policial armado con competencia nacional.
- La incorporación de miembros de la PN de los antiguos cuerpos de seguridad del Estado y de las fuerzas armadas a la PNC, sin que se cumpliera estrictamente con los procedimientos previstos en los Acuerdos, fue una circunstancia que no sólo transgredió las disposiciones establecidas en éstos, sino que puso a la nueva institución en riesgo de desnaturalizar sus funciones¹⁹.
- La PN continuó ejerciendo muchas de sus actividades en abierta contradicción de la legalidad y a pesar de que sus acciones de seguridad pública no sólo carecían de resultados satisfactorios, sino, que, además, este órgano fue incapaz de revertir la

¹⁹ Con relación a la vinculación de la PNC por parte de antiguos miembros de las fuerzas armadas el director de la División de Derechos Humanos enfatizó en el peligro que representaba este hecho en el sentido de desvirtuar su carácter esencialmente civil, y de producir la transpolación de las viejas doctrinas de seguridad nacional al nuevo órgano de seguridad pública, empañando, en consecuencia, la formación en la nueva doctrina y deslegitimando la práctica policial. Cfr. Naciones Unidas. ONUSAL, *X Informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 5 de abril, 1994), párr. 128, p.28.

tendencia hacia el aumento de la violencia común, en especial en aquellas áreas donde la PNC no había sido desplegada.

En 1994, el Presidente de la República, Armando Calderón Sol, dispuso cambiar la fecha de disolución de la Policía Nacional, la cual estaba prevista para marzo de 1995, y hacerla efectiva al 31 de diciembre de 1994. Decidió asimismo que la sede principal de la Policía Nacional fuera transferida a la PNC, lo cual contrastó con lo sucedido con los demás equipos pertenecientes a los otros cuerpos de seguridad disueltos, que se mantuvieron en los inventarios de la Fuerza Armada.

El rasgo característico de la Policía Nacional hasta su disolución fue su conducta arbitraria, discriminatoria, al margen de la legalidad y violatoria de los derechos fundamentales de los salvadoreños.

La verificación activa realizada por la ONUSAL estableció claramente que la Policía Nacional, durante todo el período de transición, recurrió sistemáticamente a las prácticas de malos tratos, uso excesivo de fuerza, amenazas valiéndose de su fuero y detenciones arbitrarias, y en 1994 se presentaron y corroboraron denuncias de torturas ejercidas por sus agentes. También se mantuvieron actitudes represivas e intimidatorias, producto de la formación que se les había impartido a sus miembros. Conforme se aproximaba la fecha de su disolución total, la conducta de los miembros de la PN se incrementó en actos ilegales y violadores de los derechos humanos.

e. Violaciones de los derechos humanos por parte de la PNC

En 1994 se registraron un número no despreciable de violaciones a los derechos humanos imputables a agentes de la PNC; sólo en el trimestre marzo-junio la ONUSAL recibió 147 denuncias al respecto, que incluyeron: atentados contra la vida y la integridad personal, abusos en la utilización de armas de fuego, prácticas arbitrarias tales como los allanamientos sin orden judicial o detenciones arbitrarias de ciudadanos, las cuales tuvieron entre sus causas principales el traspaso a la PNC de

miembros de los antiguos cuerpos de seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas, en muchos de los casos en puestos que implicaron mando, así como en deficiencias en el proceso de formación de los miembros de la PNC.

Estos problemas se agravaron debido a la insuficiente fiscalización interna²⁰. Los efectivos situados en puestos alejados actuaban con una débil supervisión por parte de sus respectivos subcomisionados; de igual forma, los mandos departamentales no siempre fueron objeto de fiscalización por parte de sus superiores de San Salvador, de tal suerte que resultó muy difícil hacer eficaces los medios de control interno que ajustaran la conducta policial a la legalidad. Al respecto, la División de Derechos Humanos expresó que la falta de control sobre la actividad policial y la eventual impunidad que usualmente conllevaba eran, a su vez, fuentes tradicionales de las violaciones de los derechos humanos cometidas por la policía en El Salvador, por lo que debían ser advertidas por las autoridades y erradicadas definitivamente.

El origen del mayor número de violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la PNC fue el desconocimiento o la falta de aplicación de las normas jurídicas que rigen su actividad²¹.

En reiteradas ocasiones el director de la División afirmó que entre las causas que explicaban las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la PNC fue la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos (UEA) y la Comisión

²⁰ ONUSAL constató que, para el 2 de diciembre de 1994, la Fiscalía General de la República daba cuenta de haber iniciado 71 procesos penales contra miembros de la PNC por su presunta participación en hechos delictivos, acaecidos en su mayor parte durante 1994. A esa fecha, la Unidad de Investigación Disciplinaria sólo había iniciado expedientes para la sanción administrativa en 8 de esos casos. Ante esta situación ONUSAL manifestó su inquietud al Director de la PNC, hecho que contribuyó a activar los mecanismos disciplinarios internos en relación a algunos de estos casos. Naciones Unidas, ONUSAL, *XIII Informe...* op. cit. Párr. 61, p. 18.

²¹ En el trimestre marzo-junio de 1994, entre detenciones arbitrarias, incumplimiento de las garantías procesales y omisiones al deber jurídico de investigar y sancionar, sumaron el 62% de las denuncias verificadas positivamente contra ese cuerpo policial. El 30% del total correspondió a malos tratos, uso excesivo de la fuerza y torturas. Naciones Unidas, *XI Informe...*, op.cit., párr. 118, p.23

Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) a la PNC, sin modificación o depuración alguna y sin haber seguido los cursos ordinarios en la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Como resultado de las presiones ejercidas por Naciones Unidas, la PNC adoptó algunas medidas correctivas para controlar hechos violatorios a los derechos humanos, como el inicio de operaciones de las Unidades de Control y de Investigación Disciplinaria, el nombramiento de sus respectivos jefes, y la aprobación del nuevo Reglamento Disciplinario, acciones orientadas en esa perspectiva aunque limitadas en su contenido.

7. Vinculación ONUSAL - Policía Nacional Civil

a. División de Derechos Humanos

La verificación activa, realizada por esta División acerca del respeto y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la seguridad pública, se efectuó dando seguimiento al cumplimiento de la nueva doctrina de la policía, establecida por los Acuerdos de Paz, al desarrollo y consolidación institucional de la PNC como único cuerpo policial de El Salvador con competencia nacional para la preservación del orden público interno, y a la verificación de casos individuales de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidos por los efectivos policiales.

A partir de 1992, la División priorizó en su plan de trabajo la cooperación con la Academia Nacional de Seguridad Pública en todo lo concerniente a la consecución del perfil del policía civil definido por los Acuerdos y a su formación en derechos humanos, organizando, conjuntamente con ésta, cursos prácticos sobre el tema. También realizó una cooperación técnica con la Academia Nacional de Seguridad Pública para la evaluación de los postulantes.

Frente a los preocupantes hechos de violaciones a los derechos humanos por parte de la PNC, expertos de la División elaboraron una serie de criterios para reforzar su

eficacia operativa, con la finalidad de que su tarea de seguridad ciudadana estuviera acompañada del sentimiento de confianza de la ciudadanía, lo que, desde el punto de vista de los expertos de Naciones Unidas, esto sólo se lograría cuando los procedimientos empleados por la policía en el ejercicio de sus funciones se apegaran estrictamente a la legalidad. También realizó una extensa labor en conjunto con la Dirección de la PNC para promover e impulsar la consolidación de la institución policial dentro del marco de los Acuerdos de Paz.

A partir de 1994, representantes del director de la División se reunieron casi semanalmente con el director de la PNC, sus asesores y con los jefes respectivos de las Unidades de Control y de Investigación Disciplinaria para el planteamiento y discusión de diversos temas importantes, entre ellos la elaboración de líneas concretas de cooperación entre la PNC y la División, la verificación en el terreno de denuncias contra sus agentes y la preparación y publicación de la Guía de Normas y Procedimientos de la Policía Nacional Civil, la cual incorporó todas las leyes, reglamentos y normas esenciales para la adecuación de la actividad policial a la legalidad vigente y al respeto de los derechos humanos. Además de haber sido distribuida a todos los mandos de la PNC, la guía se utilizó como herramienta cotidiana de trabajo de todos sus efectivos, así como texto básico en los cursos-taller de especialización para los mandos y abogados de la PNC, los cuales se realizaron en todo el país.

Estos cursos-taller de capacitación en técnica policial y derechos humanos fueron impartidos durante junio de 1994. La Unidad Jurídica de la PNC, con el apoyo de la División de Derechos Humanos, aplicó una prueba de evaluación, la cual mostró que aun después de la realización de estos cursos subsistían ciertas deficiencias en el conocimiento de reglas importantes, como la nulidad de las diligencias cuando no se le han asignado al infractor un abogado defensor y un juez competente. En cambio, si hubo un conocimiento adecuado sobre las reglas de allanamiento de morada e investigación de oficio.

b. División Policial

Esta División procuró observar la actuación de la PNC, a fin de verificar que se diera cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Durante algunos meses de 1993 no pudo realizar satisfactoriamente esa tarea por falta de cooperación de la PNC. Sin embargo, a comienzos de 1994, se inició un pequeño programa de cooperación en el marco del cual observadores de policía de la ONUSAL capacitaron y asesoraron a la Unidad de Patrullaje de la PNC. Cooperó con la Academia en otros niveles, en especial con su Comité de Admisiones y Selección. Vigiló los exámenes de admisión y recomendó mejoras cuando lo consideró necesario.

A su vez ésta División apoyó a la de Derechos Humanos, a la cual estuvieron adscritos 200 observadores de policía, quienes realizaron investigaciones especiales.

8. Recomendaciones más relevantes de Naciones Unidas

- Intensificar los cursos de nivel básico y extender la duración de los cursos de capacitación del personal de la PNC de seis a ocho meses para mejorar la calidad de la enseñanza.
- La Academia Nacional de Seguridad Pública debía conceder mayor importancia a una capacitación más especializada y al readiestramiento de los oficiales y agentes de la PNC que fueron desplegados los dos primeros años con una preparación académica muy elemental. ONUSAL consideró que esos cursos de adiestramiento tenían especial valor para los oficiales y agentes con antecedentes militares que no asistieron a los cursos regulares.
- Acelerar la capacitación de agentes y oficiales especializados, sobre todo en las esferas de investigación criminal, tránsito, seguridad pública y finanzas.

- Establecer cursos especiales para capacitar a los mandos de nivel básico (cabos y sargentos) que reemplazaron al personal que había estado desempeñando esas funciones con carácter provisional.
- Revisar y fortalecer los criterios de procedimientos para el ingreso a la Academia a fin de mejorar la selección de candidatos.
- Poner especial atención a las investigaciones criminales ya que la calidad profesional sumada a la coordinación eficaz con la Fiscalía General y la Judicatura, era el elemento clave para combatir el delito y erradicar la impunidad.
- Fortalecer el mecanismo de fiscalización de la Policía Nacional Civil. Si bien se había nombrado al Inspector General adscrito al Viceministerio de Seguridad Pública y se le habían asignado recursos materiales, su desempeño era ineficaz por falta de claridad respecto de sus funciones de supervisión. En general, esto también era válido respecto de las Unidades de Control y de Investigación Disciplinaria.
- Aprobar los reglamentos para la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y la Ley de la Carrera Policial. Su inexistencia generaba lagunas jurídicas y habida cuenta de la experiencia anterior de arbitrariedad en la asignación de los grados, resultaba particularmente importante que se proporcionara un marco jurídico para las promociones dentro de la policía.

9. Situación que prevalecía, en 1995, con respecto a la seguridad pública y la violencia

En los dos años posteriores a su despliegue inicial, la Policía Nacional Civil se amplió a un ritmo constante y para marzo de 1995 había asumido prácticamente todas las funciones de las antiguas fuerzas de seguridad. En esa fecha contaba con algo más de 7,000 agentes y aproximadamente 220 oficiales de rango medio y alto, todos ellos egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública y desplegados en todo el

país. Su base se encontraba en el cuartel general de la anterior Policía Nacional y tenía comisarías en todos los departamentos. Contaba con una asignación presupuestaria adecuada que, con la ayuda de los países donantes (principalmente los Estados Unidos de América y España), pudo adquirir vehículos, armas y equipo de comunicaciones. En su informe de marzo de 1995 el Secretario General expresaba lo siguiente: "A pesar de (los) importantes progresos (habidos en estos dos años), queda mucho por hacer para que la Policía Nacional Civil se convierta en una fuerza eficiente, profesional y digna de confianza, como está previsto en los acuerdos de paz"²².

La desmovilización de la Policía Nacional, largamente demorada, finalmente se llevó a cabo el 31 de diciembre de 1994. A pesar de la reticencia para dismantelar esta fuerza y proporcionar información sobre su verdadero número, lo que había generado temores de que se tuviera la intención de mantenerla. La desmovilización comenzó tardíamente y se aceleró sólo después de junio de 1994.

Tal como estipula la ley y recomendó la ONUSAL, la Academia Nacional de Seguridad Pública, por primera vez desde su inauguración, evaluó el desempeño de los egresados de la Policía Nacional Civil. Si bien su conocimiento de todos los temas fue evaluado como satisfactorio en cerca del 67% de los casos examinados, sólo el 54% alcanzó ese nivel en los temas fundamentales de procedimientos judiciales y uso de armas de fuego. Esto confirmó las observaciones iniciales de la ONUSAL relativas a la necesidad de reforzar los cursos pertinentes en la Academia.

La transición a una nueva policía civil fue más larga y más compleja de lo que se había pensado en un principio. El Gobierno no previó la necesidad de adoptar medidas tempranas, incluso antes de que se firmaran los Acuerdos de Paz, con el objeto de prepararla.

²² Información tomada de: Naciones Unidas, Secretaría General, *Informe del Secretario General sobre la ONUSAL al Consejo de Seguridad*, (s.l.: O.N.U., 30 de marzo, 1995), párr. 15, p. 4.

Aun cuando para el primer semestre de 1995 estaba muy avanzada la transición hacia el establecimiento pleno de la PNC como única institución con funciones policiales, para el Secretario General, este proceso no había concluido.

En mayo de 1995 comenzaron los trabajos de la nueva Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), su director elaboró, por pedido del presidente de la República, un documento denominado "Evaluación sobre el sector seguridad pública al 28 de septiembre de 1995"²³. De acuerdo con el IDHUCA los señalamientos más graves plasmados en esta evaluación fueron los siguientes:

- Falta de estrategia.
- Carencia de coordinación entre la función policial y la administración de justicia.
- Ausencia de una definición clara de la participación de la Fuerza Armada y los gobiernos municipales en la seguridad pública.
- Capacitación insuficiente, especialmente en lo que corresponde a la organización y planificación policial.
- Desarrollo incompleto de los programas de actualización permanente.
- Ausencia de un sistema de evaluación que permita la depuración de policías.
- Funcionamiento inadecuado del sistema disciplinario interno.
- Existencia de unidades al margen de la estructura orgánica legal de la PNC al mando del Ministerio de Seguridad Pública.
- Interferencias indebidas de los mandos superiores de la PNC en investigaciones concretas que implican a miembros de la institución.

- Debilitamiento del Departamento de Investigación del Crimen Organizado.
- Operativos del Departamento Antinarcoóticos sin coordinación con las jefaturas departamentales.
- Agentes implicados en violaciones de los derechos humanos.
- Alteración de la cadena de mando regular de la institución policial por intervención de funcionarios políticos.

A1 revisar estos señalamientos, es evidente que aun después de la salida de la ONUSAL y de los extraordinarios esfuerzos y recursos aplicados a la constitución de una nueva policía subsistieron, y en algunos casos se agravaron, muchos de los problemas y deficiencias reiteradamente señalados por Naciones Unidas y las ONG's de derechos humanos.

Un mes antes de la presentación del informe elaborado por MINUSAL, la Universidad Centroamericana expresaba en el editorial de la revista Estudios Centroamericanos:

"El Estado se encuentra desbordado por la avalancha de crímenes que no puede combatir ni prevenir y perdido sobre sus causas y sus posibles soluciones. (...) la corrupción y la impunidad que él mismo tolera impasible anulan la eficacia de sus acciones. La población se encuentra cada vez más desesperada y exige soluciones drásticas que no son siempre las mejores. Ante ello, el aparato de seguridad nacional, equivocadamente, endurece su posición y responde con más violencia y con una fuerte dosis de autoritarismo, volviéndose cada vez más represivo. De esta manera, el crimen no sólo desafía el futuro inmediato del aparato de seguridad estatal, sino también la posibilidad para alcanzar la tan buscada democratización de la sociedad"²⁴.

Detengámonos un poco en esta cita:

²³ Para mayor información sobre este documento ver: IDHUCA, "Acuerdos de paz: ¿cómo están las cosas?", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año L, no. 564, octubre, 1995), pp. 1005-1010.

²⁴ Consejo Superior de la UCA, "El cambio social es inevitable para la seguridad", en *ECA*, (San Salvador: UCA, año L, no. 563, septiembre, 1995), p. 797.

- Los registros oficiales señalaban que la cantidad de hechos criminales habían experimentado un incremento del 34% entre 1993 y 1994. Se consideraba que si se mantenía la tendencia de aumento del crimen, podía llegar al 72% al finalizar 1995. Como sucede en otros países latinoamericanos, los registros policíacos salvadoreños no se caracterizan por su rigor, además no todos los hechos criminales son denunciados, por lo que debemos tener reservas con estas cifras ya que podrían ser inexactas y conservadoras.
- Algunos sectores de la sociedad exigieron acciones drásticas, inhumanas e incluso ilegales, tales como reimplantar la pena de muerte, desconocer los derechos del criminal, liberar a la policía de toda restricción legal o permitir a los escuadrones de la muerte hacer una limpieza social.
- El Gobierno tendía a militarizar la seguridad pública, reforzándola con soldados e introduciendo en la policía prácticas típicamente militares. Llevó a cabo el llamado "Plan Guardián" el cual permitía al ejército patrullar las zonas rurales; presuntamente estas patrullas militares tenían un carácter disuasivo y se encontrarían bajo la dirección de agentes de policía.
- La PNC no había podido contener la avalancha criminal. Su capacidad para investigar era muy reducida, su preparación profesional deficiente y su conducción inadecuada y en sus operativos predominaba la violencia represiva. Por todo ello, cada vez encontraba menos credibilidad y respeto entre la población, pero sí más temor por su creciente asimilación a los cuerpos de seguridad disueltos, ya que oficiales militares dados de baja, reaparecieron como asesores del Ministro de Seguridad Pública. Como señalamos, los mandos medios más importantes de la policía estaban ocupados por ex agentes de la disuelta PN.

10. Importancia de la PNC

Frente a la situación que prevaleció después de la disolución de la Policía Nacional, consideramos relevante señalar algunas características y razón de ser de la PNC diseñada en los Acuerdos de Paz.

El modelo de Policía Nacional Civil delineado en éstos fue el de una policía democrática, moderna, integrada en la sociedad civil y no confrontada con ella.

Una policía para la garantía de los derechos civiles y para la protección de la vida y propiedades de los salvadoreños, dentro de la Constitución y las leyes. Por esto, como lo señala Pedro Nikken, "... la estructuración y establecimiento de la PNC en los términos previstos por los acuerdos de paz (estaban llamados) a incidir de manera determinante en el progreso del respeto y la garantía de los derechos humanos en el país"²⁵.

Por otra parte, como expresamos anteriormente, el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec definió el perfil de la PNC como un cuerpo de seguridad pública cuyas concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil. El concepto mismo de un organismo 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.

Esta concepción democrática superó la llamada doctrina de Seguridad Nacional que colocaba la seguridad pública bajo la responsabilidad de la Fuerza Armada y con la cual se construyeron figuras como la del "enemigo interno" y otras que sirvieron para sustentar innumerables abusos contra los derechos humanos en América Latina y en particular en El Salvador.

²⁵ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos del 13 de noviembre de 1992...* op. cit., párrafo 143, p. 36-37.

En diversos informes los expertos de Naciones Unidas indicaron que la desmilitarización del Estado y de la sociedad salvadoreños era un requisito indispensable para el pleno ejercicio de la libertad en forma compatible a la necesidad de mantener el orden público y la seguridad ciudadana, conforme a la legalidad constitucional. En términos normativos éste es fue uno de los avances más importantes de las reformas constitucionales para consolidar la democracia en El Salvador²⁶.

Igualmente consideraron que la creación y consolidación de la Policía Nacional Civil no era una cuestión que atañía sólo al orden público. Tenía que ver directamente con las condiciones institucionales y con el cumplimiento del deber de garantía del Estado para proteger los derechos humanos. El orden público no debe ser opresivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, por el contrario, debe garantizar su goce. Pero sin orden público tampoco puede existir goce de los derechos humanos. De ahí la importancia que otorgaron los acuerdos al despliegue de una policía moderna que garantice la seguridad ciudadana dentro de los marcos establecidos por la ley.

A partir del inicio del período de transición, el Secretario General de Naciones Unidas y ONUSAL consideraron que la existencia de una fuerza policial eficaz era más urgente que nunca. Para serlo requería contar con la confianza y apoyo de la ciudadanía la cual se conseguía sólo si dicha fuerza era percibida en su conducta cotidiana como un ente de servicio y no como un aparato represivo y abusivo.

El 12 de enero de 1995 se llevó a cabo el traspaso de mando de la Policía Nacional a la Policía Nacional Civil. Este hecho fue de gran importancia para el proceso de paz, pues con él se dio cumplimiento por parte del gobierno a su compromiso de asignar en forma exclusiva a la PNC las tareas de seguridad pública interna. La clausura definitiva de la Policía Nacional significó también que por primera vez en la historia de El Salvador la seguridad pública interna depende de un único cuerpo policial, conformado

²⁶ Ver VI, VII y XIII Informes del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL.

en su mayoría por personal civil, con nuevos cuadros y formado íntegramente en la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública.

Coincidimos con Nikken cuando señala que la desnaturalización de la PNC "no significaría tan sólo la pérdida de un instrumento necesario para el bien común, sino también la virtual repetición de un pasado donde los cuerpos de seguridad pública eran señalados dentro y fuera del país como responsables de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos"²⁷.

²⁷ Naciones Unidas, *Informe sobre la situación ... op.cit.*, párr.147, p.38.

Contenido de los Acuerdos de Paz relacionado con la Policía Nacional Civil (PNC)

Acuerdos de México (27 de abril de 1991)

I. Fuerza Armada

1. Acuerdos sobre reformas constitucionales destinadas a:
 - b. Creación de la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, bajo la dirección de autoridades civiles. Queda expresamente entendido que la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios diferentes.

2. Otras materias que estuvieron en la mesa de negociaciones fueron remitidas a la legislación secundaria o al conjunto de acuerdos políticos Fuerza Armada. Entre éstas figuran:

- c. Dirección de los cuerpos de seguridad y de inteligencia del Estado.

Acuerdos de Nueva York 25 de septiembre de 1991

VI. Policía Nacional Civil

La agenda para la negociación relativa a la Policía Nacional Civil, prevista en la reforma constitucional aprobada en los Acuerdos de México, incluirá los siguientes temas:

- a. Creación de la PNC. Doctrina. Régimen jurídico.
- b. Disolución de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda como cuerpos de seguridad pública.
- c. Personal de la PNC.

1. Evaluación del personal de la Policía Nacional.
2. Incorporación de nuevo personal. Sistema de selección y formación pluralista y no discriminatorio.
3. Perfil y entrenamiento.
4. Asesoría internacional y apoyo, coordinados por las Naciones Unidas. La organización de la PNC, de la Academia Nacional de Seguridad Pública y la selección de su personal serán objeto de estrecha cooperación y supervisión internacionales.

Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec

Capítulo I. Fuerza Armada

6. Cuerpos de Seguridad Pública

- La PNC y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a ministerios diferentes.
- Disolución de los cuerpos de Seguridad Pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda)

Capítulo II. Policía Nacional Civil

1. Creación de la PNC.
2. Doctrina.
3. Estructura funcional y territorial
4. Personal de la PNC
5. Academia Nacional de Seguridad Pública
6. Régimen jurídico
7. Régimen transitorio.

V. C. Sistema Judicial

Dentro de las causas que generaron el conflicto armado, dos fueron fundamentales. Una, la falta de apertura política, y otra, la impunidad, es decir, la falta de una adecuada administración de justicia. Esta última fue uno de los puntos de la agenda sustantiva de la negociación de la paz y es quizá el tema más importante de la agenda del proceso de consolidación democrática del país. Sin embargo, se consideró como uno de los aspectos de los Acuerdos de Paz menos desarrollados.

1. Diagnóstico del sistema de administración de justicia

En un estudio sobre la administración de justicia realizado por cinco ONG's de derechos humanos salvadoreñas, en junio de 1990, éstas concluyeron 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 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 aplicación de una verdadera justicia, condición básica para la efectiva vigencia de los derechos humanos de todos los salvadoreños" ¹.

¹ Las cinco ONG's que realizaron el estudio fueron: IDHUCA, Socorro Jurídico Cristiano "Arzobispo Oscar Romero", Tutela Legal del Arzobispado, el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho y la Dirección de Derechos Humanos de la UNOC. IDHUCA, "Los derechos humanos en los acuerdos de paz", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLVII, no. 519-520, enero-febrero, 1992), pp. 62-63.

Los problemas más graves del sistema judicial salvadoreño que identificaron la ONUSAL (cuando se instaló en 1991), así como ONG's de derechos humanos salvadoreñas, se referían a:

- **La ausencia de independencia y autonomía real del poder judicial**

Los factores de condicionamiento del sistema judicial 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 Órgano Judicial no era independiente de los partidos políticos a la hora de nombrar a sus funcionarios. Sus magistrados más altos eran nombrados por el partido que controlaba la Asamblea Legislativa y éste lo hacía obedeciendo, casi exclusivamente, a sus intereses partidarios. La Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General de la República no eran independientes del partido político que controlaba la Asamblea (y que los había nombrado); la primera controlaba, por medio de la estructuración del Consejo Nacional de la Judicatura, a todos los jueces y a todo el personal de los tribunales, con lo cual el partido en el poder tenía en sus manos al Órgano Judicial. Los jueces de paz de los departamentos, excepto los de la capital, eran más instrumentos del comandante militar local que del sistema judicial. Esta falta de independencia de los jueces de paz era aún más grave en el área rural.

En este marco estructural (véase figura de la siguiente página), fue fácil desarrollar prácticas para presionar a los jueces. Uno de los elementos que estaba presente en la conciencia de éstos a la hora de decidir tenía que ver con los amigos o enemigos que ganaba o perdía con su sentencia y en las consecuencias favorables o desfavorables que de ella emanaban para su carrera. Muchas veces ni siquiera era necesario que los factores externos que inflúan estructuralmente en el sistema judicial ejercieran en concreto su presión. Bastaba con su presencia difusa y con la reacción previsible que

tendrían ante determinada decisión para que las consecuencias de indisponerse con ellos tuviera peso en la misma.

Cuadro de dependencia estructural del órgano judicial

Este cuadro se acentaba en por lo menos dos manifestaciones, suficientes para condicionar la acción de la justicia

Régimen presupuestario

- El presupuesto del poder judicial dependía de decisiones políticas de los órganos ejecutivo y legislativo, y éstos, históricamente, no habían dotado a la justicia de los recursos necesarios para el financiamiento adecuado a sus necesidades.
- La situación que prevalecía era de escasez de recursos a disposición del sistema judicial para cumplir de una manera digna y eficiente con su misión.
- El presupuesto asignado representaba alrededor del 2% del gasto público.

Designación de los cargos judiciales

- En el régimen precedente a la Reforma Constitucional emanada de los acuerdos de paz, los cargos judiciales eran provistos por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuyos magistrados, a su vez, eran designados por la Asamblea Legislativa para un mandato de 5 años.
- La composición de la CSJ estaba condicionada a la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa: bastaba con que un partido alcanzase la mayoría parlamentaria para que pudiera cambiar la totalidad de magistrados y elegir a quienes les fueran afectos.
- El órgano judicial quedaba diseñado dentro de una estructura vertical y dependiente de la CSJ, la cual no sólo tenía poder para revocar los fallos de los tribunales inferiores sino para designar y remover a sus titulares.

Este escenario no era imputable a los jueces, ni bastaba con la acción de alguno más o menos valiente para corregirlo o superarlo, era la forma natural como ocurrían las cosas dentro de ese marco estructural. Desde el momento en que el estatuto que regía al juez lo invitaba a lealtades diferentes a la que debía a su cargo y función se sentaba la base de la dislocación de la justicia².

² Al respecto, ver los informes de Pedro Nikken, en particular el primero. Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el Profesor Pedro Nikken*, (s.l.: ONU, 13 de noviembre, 1992), párrs. 148 al 166.

al juez lo invitaba a lealtades diferentes a la que debía a su cargo y función se sentaba la base de la dislocación de la justicia².

Por otra parte, el sistema judicial era inoperante porque no tenía la suficiente autonomía económica para funcionar eficazmente. La asignación presupuestaria era precaria, por ejemplo, en 1989 se le asignó sólo el 1.6% del presupuesto nacional.

- **Mecanismos de promoción y ascenso**

Los criterios para nombrar a los funcionarios judiciales y para promoverlos no contaban con base objetiva. En el nivel más bajo del sistema judicial, los jueces de paz, fundamentales en el inicio del proceso judicial, no estaban vinculados a la carrera judicial; para ser juez de paz era suficiente saber leer y escribir.

Para ocupar un puesto en el Órgano Judicial o para ser promovido dentro de su estructura jerárquica no se contaba con ningún criterio objetivo normado, ni con un sistema de méritos establecido. La Corte Suprema de Justicia hacía, según la Ley de la Judicatura vigente antes de la reforma constitucional, los nombramientos y decidía las promociones.

- **Falta de formación técnica adecuada de los jueces y mala remuneración**

La capacitación judicial era deficiente. En la práctica, no había funcionado ningún centro de capacitación del personal judicial no se habían aplicado programas destinados a formar y a apoyar el mejoramiento profesional de los jueces. El Estado carecía de un foro de donde emanaran una reflexión sobre la justicia y se creara una verdadera conciencia judicial.

² Al respecto, ver los informes de Pedro Nikken, en particular el primero. Naciones Unidas, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparado por el Profesor Pedro Nikken*, (s.l.: ONU, 13 de noviembre, 1992), párrs. 148 al 166.

Para ocupar ciertos cargos como juez no se requería el título de abogado, como ocurría con los jueces de paz y con los jueces ejecutores del hábeas corpus. Tampoco el personal de apoyo de los tribunales había tenido el adiestramiento requerido para cumplir eficazmente con su trabajo.

Por otra parte, los jueces tradicionalmente estaban mal remunerados, circunstancia que los llevaba a disminuir su dedicación al ejercicio del cargo y compartirlo con otras actividades lucrativas.

- **Falta de garantías y violación recurrente a las normas del debido proceso legal**

Las garantías fundamentales para asegurar el derecho al debido proceso legal requerían de reformas profundas tanto de las estructuras del sistema judicial, el Ministerio Público y los órganos auxiliares, como en la legislación penal y procesal penal, de la legislación contravencional y penitenciaria.

- **El recurso de hábeas corpus**

Este recurso no alcanzó a ser una medida eficaz de protección de la libertad individual y la integridad y la seguridad de la persona. En El Salvador la institución del hábeas corpus cuenta con una larga tradición constitucional que lamentablemente en gran medida sólo ha sido histórica y formal.

En su sexto informe, el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL señalaba:

"Pese a que universalmente el recurso de hábeas corpus es considerado un mecanismo rápido, oportuno y preferente a cualquier otro del derecho común para la protección a la libertad e integridad de la persona, en el ordenamiento legal de El Salvador la forma como está regulado impide (su) eficacia" ³.

³ Naciones Unidas, ONUSAL, *VI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL*, (s.l.: O.N.U., 5 de abril, 1993), párrs. 242-243.

Al respecto se detectaron dos problemas: el primero y fundamental era de orden normativo, en la medida en que el procedimiento previsto para su tramitación resultaba inadecuado para la consecución del fin perseguido (cese inmediato de la violación). El segundo, consecuencia directa del primero, consistía en la práctica sistemática de inobservancia de los plazos previstos en la ley, plazos de por sí excesivos.

- **Deficiencias del sistema penal**

Entre las deficiencias del sistema se encontraba la ausencia de un organismo competente e independiente para llevar a cabo la investigación del delito de manera eficiente, bajo el control civil. La Comisión de Hechos Delictivos que funcionaba hasta antes de la firma de los Acuerdos de Paz, como parte de la estructura del poder ejecutivo no cumplía esta función de manera satisfactoria.

- **Carencia de independencia operativa**

Desde el punto de vista del Consejo Superior de la UCA⁴, el Órgano Judicial carecía de independencia operativa, pues el proceso judicial comenzaba en los cuerpos de seguridad. La mayoría de los procesos judiciales solían iniciar con la confesión extrajudicial la que se constituyó en una grave intromisión de los cuerpos de seguridad (los cuales además estaban militarizados) en la administración de justicia. El juicio comenzaba viciado desde el momento en que el juez recibía un documento escrito por un cuerpo de seguridad con una confesión de culpabilidad. El juez no tenía la jurisdicción sobre esta fase de la instrucción que ya se la presentaban hecha agentes de la Policía Nacional, la Guardia Nacional o la Policía de Hacienda. También los jueces de paz y de tránsito estaban sometidos a presiones e influencias de los cuerpos de seguridad.

⁴ Cfr. Consejo Superior de la UCA, "La crisis del sistema judicial", en ECA, (San Salvador: UCA, año XLV, no. 499, mayo, 1990), pp. 227-244.

A principios de 1990, el presidente en turno de la Corte Suprema de Justicia declaró que los problemas comenzaban en la Fuerza Armada, porque ella controlaba a los organismos encargados de la seguridad pública y porque no existían organismos de investigación técnicos, independientes e imparciales. Esta falta de instrumentos para administrar la justicia afectaba por igual los casos de delitos comunes, políticos y de violación de los derechos humanos.

A esta carencia de instrumentos para investigar se añadía la utilización de la administración de justicia para instrumentar la guerra contrainsurgente, irrespetando la mayoría de las veces la legislación secundaria.

Durante los doce años de guerra prácticamente se dio una paralización del sistema judicial. En las situaciones de excepción, el sistema judicial permaneció pasivo y a veces se subordinó a las necesidades contrainsurgentes. Desde 1980 hasta 1987 estuvieron vigentes leyes especiales para administrar la justicia sin garantías constitucionales, fundamentalmente para procesar a personas acusadas de delitos políticos. Se emitieron decretos represivos con los cuales se establecieron tribunales militares, se negó el derecho de la asistencia de un defensor antes de rendir declaración extrajudicial o judicial y se estableció como prueba la declaración extrajudicial, rendida durante la detención administrativa, establecida mediante dos testigos, que resultaban ser, de hecho, los mismos interrogadores de los cuerpos de seguridad.

Muchas personas e instituciones fueron víctimas de estas leyes, las cuales, además, introdujeron en la sociedad una permisividad intolerable jurídicamente, pues cualquier presunto sospechoso podía ser capturado y vejado, en el mejor de los casos y, en el peor, desaparecer o aparecer asesinado.

Para el Consejo Superior de la Universidad Centroamericana:

" ... el sistema judicial (...) muchas veces (fue) usado como mera fachada de formalidad para justificar y ocultar la represión, cuando debió defender las garantías constitucionales de todos los salvadoreños. La década de guerra agudizó las deficiencias que ya tenía el sistema judicial y casi anuló completamente la poca autonomía que tenía, convirtiéndolo en un arma de guerra más que de justicia"⁵.

Una de las deficiencias más acentuadas de la administración de justicia en El Salvador ha sido su incapacidad para efectuar una investigación del delito que pudiera conducir a la detención, el procesamiento y el castigo de los culpables de violaciones graves de los derechos humanos. Otras se refieren a la carencia de recursos materiales y humanos, así como a la existencia de signos evidentes de corrupción.

2. Reformas al Sistema Judicial emanadas de los Acuerdos de Paz

En el curso de las negociaciones el FMLN y el Gobierno aprobaron, en el Acuerdo de México del 27 de abril de 1990, reformas al sistema judicial las cuales fueron reafirmadas por el Acuerdo de Paz del 16 de enero de 1992, adoptadas por la Asamblea Legislativa e integradas en la Constitución de la República.

Podemos decir que uno de los propósitos fundamentales de los Acuerdos de Paz fue el de garantizar la independencia de las instituciones que conforman la administración de justicia frente a los demás poderes del Estado, dotándolas a la vez de las condiciones necesarias para que cumplieran sus funciones con imparcialidad, transparencia y eficacia.

Las reformas constitucionales que se convinieron se orientaron a:

⁵ Idem., p. 238.

- 1) Definir una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y nueva forma de elección de sus magistrados, por mayoría de dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa. Con respecto a este punto se estableció lo siguiente:
 - El ejercicio de las funciones de los magistrados durará nueve años, lo cual les ofrece mayor independencia de una Asamblea Legislativa con un mandato de sólo tres.
 - Además, los magistrados no se elegirán todos de 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.
 - 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.
- 2) Asignar anualmente al órgano judicial una cuota del presupuesto del Estado, no inferior al 6% de los ingresos corrientes. Se estableció un régimen transitorio para alcanzar en forma gradual, progresiva y proporcional dicha meta en un plazo no mayor de cuatro años.
- 3) Crear la figura de Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.
- 4) Establecer la elección por los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

- 5) Modificar los requisitos mínimos para ser juez de paz y exigir la condición de ser abogado de la República y de competencia notoria.
- 6) Remitir a la legislación secundaria lo conducente para que el ingreso a la Carrera Judicial se haga a través de mecanismos que garanticen la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados, es decir, permanecerían en la carrera judicial aquellos jueces que hubieran demostrado vocación judicial, eficiencia y preocupación por los derechos humanos y ofrecieran garantías de independencia, criterio judicial, honestidad e imparcialidad en sus actuaciones. Dichos mecanismos comprenderían concursos y el paso por la Escuela de Capacitación Judicial.
- 7) Los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, los jueces de Primera Instancia y los jueces de paz integrados a la carrera judicial, gozarán de estabilidad e independencia en sus cargos. Se estableció que era incompatible la calidad de magistrado o de juez con el ejercicio de la abogacía, así como con la de funcionario de los otros órganos del Estado.
- 8) Redefinir la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, de tal forma que esté integrado de manera que asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración del mismo, no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia.
- 9) Conferir una nueva atribución al Fiscal General de la República, la de dirigir la investigación del delito, a través de un organismo que sería definido por la ley, sin perjuicio de la autonomía de los jueces en la investigación de los hechos.
- 10) Modificar la jurisdicción militar, al suprimirse la competencia otorgada en el pasado a tribunales militares especiales en caso de régimen de excepción. La jurisdicción militar se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares cometidos por miembros de la Fuerza Armada en servicio activo.

Las reformas así concertadas tenían por objeto intentar superar las numerosas deficiencias que se detectaron en el sistema judicial. La totalidad de éstas deben ser vistas en el contexto global de los acuerdos. Las modificaciones que conllevan penetran la estructura política del Estado en su conjunto. En ese sentido, las reformas a la Fuerza Armada y la creación de la Policía Nacional Civil, son acuerdos que presentan una relación de dependencia con las reformas a la administración de justicia y al Órgano Judicial. Es necesario el cumplimiento de cada uno de estos acuerdos, en función del cumplimiento de los otros. Como órgano auxiliar de la administración de justicia, por ejemplo, junto con la Fiscalía General, la Policía Nacional Civil tiene la máxima de las responsabilidades en la adecuada investigación del delito.

3. Situación que prevaleció durante el período de instrumentación de los Acuerdos

Durante y posteriormente al periodo de cese del enfrentamiento armado, era inquietante la falta de respuesta institucional frente a la protección del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona. No se habían producido progresos significativos en la investigación sistemática de los atentados contra la vida y en la erradicación de las prácticas de intimidaciones y amenazas por parte de grupos clandestinos organizados. Continuaban practicándose detenciones ilegales y arbitrarias, se seguían aplicando tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y sometiendo a las personas a condiciones inhumanas de detención. La libertad de asociación y la libertad sindical no estaban garantizadas de manera satisfactoria. El derecho de los desplazados y repatriados y de los habitantes de las antiguas zonas conflictivas que debían ser dotados de la documentación personal adecuada, reconocido por una legislación reciente, adolecía de un importante retraso en su aplicación efectiva.

Para Naciones Unidas era claro que no podían efectuarse inmediatamente muchas correcciones a esta situación, en parte vinculadas a la falta de recursos económicos o humanos, a la necesidad de reformas legislativas o a un fortalecimiento de la formación del personal en varios sectores del Estado. Sin embargo consideraban que ciertas medidas podían adoptarse rápidamente para modificar conductas violatorias de los derechos humanos. Por ejemplo, se podían emprender acciones judiciales contra los presuntos autores de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

De igual forma, era posible proporcionar instrucciones precisas a la policía para cumplir estrictamente las reglas legales de detención, en lo referente a la asistencia legal al detenido y la prohibición de la incomunicación.

Asimismo, se debían observar las normas que niegan todo valor a las declaraciones hechas bajo coacción, disponer la detención provisional sólo cuando fuera necesario para asegurar la presencia del imputado y evitar dificultades para la instrucción. Debían igualmente controlarse las condiciones de detención de menores.

En diversos informes el Director de la División de Derechos Humanos alertó sobre el hecho de que las reformas constitucionales y los avances efectuados a nivel de leyes secundarias no tenían efectos análogos en la práctica judicial. La falta del cumplimiento del deber de garantía, el incumplimiento del derecho a la defensa, el alto índice de presos sin condena, la falta de imparcialidad forense, la dificultades y obstáculos para la investigación eficaz de delito, la persistencia de estructuras administrativas y procesales obsoletas, la carencia de formación técnica de la judicatura, especialmente de los jueces de paz, la ineficiencia de la justicia constitucional (en particular del hábeas corpus), la falta de recursos adecuados para una rápida y eficaz justicia, la ausencia de independencia y autonomía en la actuación judicial y la permanencia de signos evidentes de corrupción en muchos casos, indicaban la urgente necesidad de una profunda reforma del órgano judicial .

También indicó que pese a las reformas institucionales puestas en marcha, la capacidad de investigación y sanción por los órganos competentes seguía siendo la

base de la persistencia de la impunidad en que finalmente quedaban gran parte de las denuncias verificadas por la ONUSAL, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales. Desde su punto de vista, esta situación conllevaba consecuencias negativas que podían traducirse en un aumento de las violaciones y en la precariedad de las mejoras existentes.

En 1994, con la finalidad de realizar una evaluación que mostrara el estado del funcionamiento del órgano judicial, la División de Derechos Humanos efectuó una actualización de los datos básicos sobre la situación judicial en 75 de los casos más relevantes de violaciones al derecho a la vida conocidos por la ONUSAL, mencionados en los informes sexto al décimo (julio de 1992 a febrero de 1994) ⁶. La muestra reunió, por tanto, los casos sobre los que justificadamente se esperaba que el órgano judicial debía prestar especial atención y demostrado una mayor eficacia.

El primer aspecto relevante analizado se refirió a los casos sobre los que no existía ningún tipo de investigación por parte del Estado. En efecto, a pesar de la gravedad de estas violaciones, casi el 25% de casos analizados no habían llegado a conocimiento del poder judicial y, en consecuencia, no existía un proceso judicial en el que se investigara el hecho. Generalmente esto obedecía a que las víctimas o sus familiares habían presentado la denuncia en las oficinas de la ONUSAL, pero habían desistido de hacer lo mismo ante el sistema judicial por desconfianza ya que consideraban ineficaces los procesos judiciales o por temor. Los autores de estas violaciones nunca fueron investigados y quedaron en la total impunidad.

Del universo de casos sobre los que había un proceso judicial (75%), sólo en el 47% existían diligencias prejudiciales de la policía. En otras palabras, en más de la mitad de expedientes judiciales no constaba que la policía hubiera investigado los hechos o brindado algún tipo de colaboración al juez. También se constató que en muchos

⁶ Cfr. Naciones Unidas, *XI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 28 de Julio, 1994), párrs. 60-67.

casos, si bien se había realizado la investigación policial, ésta era superficial, poco esclarecedora o el resultado fue remitido al juez de forma extemporánea.

Otro de los aspectos que mereció ser destacado por la ONUSAL fue que a la deficiencia de la investigación policial se sumaban las faltas atribuibles a los propios jueces, ya que en la mitad de expedientes judiciales se verificaron violaciones al debido proceso.

Como consecuencia de las omisiones y deficiencias de la investigación extrajudicial y judicial, la inmensa mayoría de casos de violación permaneció sin esclarecerse, se desconocía a sus autores materiales e intelectuales, los que permanecían en libertad sin haber recibido castigo alguno.

Del total de casos estudiados, sólo en el 24% se conocía la identidad de los presuntos responsables y de ellos sólo el 12% se encontraba en prisión preventiva.

La actualización practicada sobre estos casos relevantes evidenció que los órganos encargados de investigar estas violaciones y sentenciar a los autores a la pena que estableciera la ley, habían demostrado un grado de ineficacia extremadamente elevado en cuanto a sus resultados. De julio de 1992 a junio de 1994, ninguna persona había sido sentenciada ni condenada por habersele encontrado responsable de alguno de los 75 casos más graves de violaciones al derecho a la vida denunciados a la ONUSAL.

De estos datos se deriva que pese a las reformas que se habían realizado durante dos años en el órgano judicial y los cuerpos policiales, aún persistían serios obstáculos que impedían que éstas se materializaran en una mejor administración de justicia. A la vez, la sensación de impunidad de que disfrutaban, y aun disfrutaban, los autores de los delitos contribuían a alentarlos para que prosiguieran con este tipo de acciones sin temor a ser descubiertos y sancionados, además de reforzar en las víctimas la desconfianza en el sistema judicial como instancia protectora, sancionadora y reparadora de sus derechos.

La ONUSAL concluyó que la situación de derechos humanos en El Salvador será siempre precaria hasta que las instituciones del Estado cuenten con la eficacia para prevenir y sancionar las violaciones a los derechos humanos. En efecto, la impunidad seguía siendo la principal fuente de las violaciones a los derechos humanos en El Salvador. En este orden de ideas, resultaba indispensable acelerar el proceso de reformas del sistema judicial.

Por otra parte, la División de Derechos Humanos llevó a cabo evaluaciones de diversas actividades de capacitación realizadas en la Escuela de Capacitación Judicial. Los resultados de dichas evaluaciones determinaron que los jueces y fiscales carecían de preparación básica en muchas materias y esencialmente con relación al derecho internacional de los derechos humanos, desconocían y no aplicaban las normas de la propia Constitución de El Salvador. Esta carencia de conocimiento sobre las normas se agudizaba al apreciar las deficiencias en cuanto a la interpretación y razonamientos jurídicos, expresada en la aplicación literal y desarticulada de la ley ordinaria y el marcado énfasis en los aspectos procesales sobre los sustantivos.

4. Participación de Naciones Unidas en el proceso de reforma del sistema judicial

La vigilancia de la ONUSAL sobre las autoridades judiciales y policiales estuvo limitada, casi desde el principio de su verificación, por la falta de especificidad de los acuerdos con respecto al poder de la misión en este terreno. Los jueces fueron reacios a colaborar con los observadores de la ONUSAL y en algunos casos se negaron a mostrar los archivos de algunos procesos. El presidente de la Corte Suprema de Justicia en varias ocasiones dijo que los acuerdos no se aplicaban al sistema judicial, porque fueron firmados únicamente por el órgano ejecutivo y el FMLN. Una definición más explícita en los acuerdos sobre la verificación relativa al sistema judicial hubiera evitado esta situación.

A partir de 1992 la División de Derechos Humanos comenzó a estudiar el proceso de reformas a la legislación procesal penal en El Salvador y a formular recomendaciones concretas al respecto, sobre lo que caracterizó como un conjunto de temas críticos de la justicia penal en el país. La ONUSAL consideró prioritaria la reforma procesal penal, para adecuarla a los principios del derecho procesal moderno y garantista, respetando la idiosincrasia de la sociedad salvadoreña⁷.

En sus informes el Director de la División analizó las cuestiones relativas al derecho a la vida, la integridad y la seguridad de la persona, al derecho al debido proceso, incluido el derecho a la justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder y a la función de prevención de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias que se atribuye a un buen funcionamiento de la justicia penal.

A partir del segundo año de instalada la ONUSAL, todas sus oficinas regionales verificaron las condiciones de detención en las penitenciarías, centros penales y recintos de detención, en donde detectaron violaciones del derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad humana.

Cumpliendo con el párrafo 14 h) del Acuerdo de San José, que otorgó a la Misión la facultad de "ofrecer apoyo al Órgano Judicial de El Salvador en orden de coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal", ésta lo apoyó a través de seminarios y consultas que sirvieron de base a una extensión de la contribución de la ONUSAL a otros profesionales del derecho, fiscales, procuradores y abogados en particular.

Asimismo, se realizó la difusión de los instrumentos especiales adoptados por los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del

⁷ El enfoque de la Misión en esta materia se basó en las disposiciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en la administración de justicia. Cfr. Naciones Unidas, *Quinto*

delincuente, desde 1955 a 1990, como una aportación significativa al cambio después de la firma de la paz, teniendo en cuenta la realidad concreta de El Salvador. La Misión intentó hacer una aportación útil al proceso de reformas penales y procesales penales emprendidas, a través de la divulgación de las disposiciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en la administración de justicia, que son expresión de un amplio consenso internacional en la materia.

También, en 1992, la División de Derechos Humanos suscribió un Convenio de Cooperación con la Corte Suprema de Justicia mediante el cual los expertos de Naciones Unidas elaboraron un diagnóstico amplio de la situación de administración de justicia. En dicho convenio la CSJ se comprometía a facilitar el trabajo de verificación activa llevado a cabo por la ONUSAL con relación a las denuncias que recibía sobre violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, conforme a este convenio, la División impulsó un programa de actividades para favorecer el perfeccionamiento de los medios de protección judicial de los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal, cuyos destinatarios directos fueron los jueces y magistrados. Entre las actividades contempladas en el programa se encontraba la organización de cursos básicos de derechos humanos, derecho penal y procesal penal. También se impulsó la elaboración y edición de textos ilustrativos para fortalecer la formación técnica de los funcionarios judiciales.

Otra actividad relevante de la División fue la concertación con el Consejo Nacional de la Judicatura de un plan de once cursos-taller de especialización que se realizaron en el tercer trimestre de 1994. En los seminarios, dirigidos a magistrados de la Corte y magistrados de las cámaras, jueces penales de primera instancia (120) y jueces de paz de la República (350), se analizaron estrategias para la mejor aplicación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos en El Salvador. A estos

cursos también asistieron fiscales de cámaras y fiscales de primera instancia, así como representantes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

En los eventos se utilizó como documento básico una publicación sobre la protección de los derechos humanos y la administración de justicia elaborado por expertos nacionales e internacionales con el auspicio de la ONUSAL, mismo que fue impreso, así como un libro de lecturas de derechos humanos preparado por profesionales salvadoreños.

5. Importancia de las reformas constitucionales al Sistema Judicial

Las deficiencias estructurales del sistema judicial salvadoreño son, al mismo tiempo, una fuente de violación del derecho al debido proceso y un obstáculo a la garantía debida a los derechos humanos.

El derecho a la justicia es esencial para la garantía de los derechos humanos y está indisolublemente ligado a la existencia de un sistema judicial fuerte y eficiente. Un poder judicial plenamente independiente y un Ministerio Público fuerte y activo, bajo cuya dirección funcione un órgano de investigación del delito profesional y eficaz, constituyen los otros elementos indispensables para la plena vigencia de los derechos humanos en el país.

En este sentido, el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL manifestó que:

"... un sistema de administración de justicia eficiente, en el que el Estado encuentre y respete los límites que le marca la propia ley, que es la esencia del Estado de Derecho, que brinde la debida seguridad jurídica al ciudadano en ejercicio de la autonomía de su voluntad, y que le proteja en sus derechos fundamentales, es la columna vertebral de la democracia. Esa condición de la democracia se cumple cuando existe un cuerpo legal coherente y garantista de los derechos humanos y unas instituciones que velen eficazmente porque se cumpla la ley; porque en el marco de la separación de los poderes del Estado el poder detenga al poder; porque existan la autonomía e imparcialidad

indispensables en la definición y en la aplicación de la justicia, porque ésta permanece indemne frente a las ideologías o a los condicionamientos políticos"⁸.

Por ello la Misión concedió especial atención a las reformas del sistema judicial contempladas por los Acuerdos de México de 27 de abril de 1991, reafirmadas por el Acuerdo de Paz de 16 de enero de 1992.

La correcta administración de la justicia como elemento indispensable para la paz fue la premisa sobre la cual, en la agenda general que el gobierno y el FMLN definieron en los Acuerdos de Caracas, se previó la negociación de las reformas fundamentales que debían adelantarse en el sistema de administración de justicia, abarcando reformas a la ley sustantiva y procesal y la creación o adecuación institucional indispensable para hacer efectivo el sistema judicial.

En su esencia, las reformas planteadas por las partes en los acuerdos de paz para que el Estado cumpla adecuadamente con su deber de garantía en materia de la administración de justicia, y para erradicar en consecuencia la principal fuente de impunidad en el país, están dirigidos a: en primer término, dotar de autonomía, independencia e imparcialidad a todas y cada una de las instituciones que conforman el sistema de administración de justicia en el marco de la separación de los poderes del Estado; en segundo lugar, crear nuevas instituciones y a hacer eficaces y pulcras las instituciones existentes del sistema de administración de justicia; en tercer lugar, dotar a El Salvador de un moderno sistema jurídico garante, en el que el Órgano Judicial encuentre sus atribuciones y los límites de su actuación en el respeto estricto de la legalidad.

Como un aporte a este proceso de reformas, la Misión trató de exponer lo más ampliamente posible, tanto en sus labores de verificación como en su actividad de difusión, los principios contenidos en las diversas normas de las Naciones Unidas

⁸ Naciones Unidas, *X Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL*, (s/f: O.N.U., 5 de abril, 1994), párr. 81 y 82.

sobre derechos humanos en la administración de justicia, y en especial los principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

Naciones Unidas afirmó retiradamente que la impunidad es la principal fuente de las violaciones a los derechos humanos en El Salvador. En la misma lógica, la falta de sanción legal para los delinquentes es un factor que contribuye a la multiplicación de la criminalidad. Ese efecto, en El Salvador, tiene su origen en la deficiencia de las instituciones que conforman el sistema de administración de justicia.

Conclusiones

Los derechos humanos están en la antesala de la guerra y la paz en la historia reciente de El Salvador. Si en el origen y durante el desarrollo del conflicto armado se cometieron gravísimos atentados contra la dignidad humana, el desenlace negociado del mismo ha tenido entre sus objetivos fundamentales el compromiso de erradicar aquellas violaciones, establecer reformas estructurales y construir instituciones propias de una democracia moderna que sirvan para promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Los Acuerdos de Paz, producto de una intensa negociación, 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 y cuya cabal ejecución debería conducir a una saludable renovación de la sociedad salvadoreña.

Crear las condiciones políticas, institucionales, jurídicas y sociales para que la vida democrática del país pudiera convertirse en una realidad que asegure el pleno goce de los derechos humanos; delinearon, por tanto, un nuevo Estado de derecho con nuevas reglas de convivencia.

También dotaron a los derechos humanos de un entorno sociopolítico sin precedente en el país. Después de varias décadas de inestabilidad política y de la intermitencia de espacios democráticos con expresiones autoritarias del ejercicio del poder, la institucionalidad democrática cuenta con condiciones sociopolíticas que deben permitir su consolidación democrática.

Sin embargo, la efectiva concreción de los compromisos político contenidos en los Acuerdos obedece a una dinámica muy compleja y contradictoria que no es un resultado mecánico de la paz, sino un proceso de construcción democrática que pone en juego diversos intereses y voluntades. El tránsito de una sociedad autoritaria hacia una democrática, de la guerra a la paz, y de un sistema violador de los derechos

humanos hacia otro protector y garantista, es un derrotero complejo, difícil y contradictorio.

Algunos de los más importantes compromisos políticos de los Acuerdos se refieren a:

- La transformación del FMLN en partido político, cabe señalar que de su incorporación al ámbito político legal se derivaron importantes novedades en el sistema de partidos e importantes reajustes en la correlación de las fuerzas políticas.
- La reforma del sistema electoral creándose un nuevo marco jurídico e institucional del sistema de partidos
- La reconversión institucional de la Fuerza Armada, se instrumentaron un conjunto de medidas tendientes a reformar a la institución castrense las cuales buscaron propiciar una efectiva subordinación del estamento militar al poder civil.
- Creación de nuevas instituciones en materia de seguridad pública (Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública), y para la defensa y promoción de los derechos humanos, con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Se establecieron reformas en materia judicial .

Con respecto a los compromisos en materia económico-social, éstos constituyeron el área menos desarrollada y consistente del cuerpo total de acuerdos. Ninguno de los compromisos establecidos en esta materia fue concebido en un marco global de la superación de las causas del conflicto social; con los mismos no se alteró ninguna de las principales estrategias de política económica del gobierno de ARENA. Los acuerdos en esta materia constituyeron, más bien, un elemento estabilizador para la viabilidad del proceso político de pacificación.

No atacan –por lo demás no podían hacerlo, pues no era posible que de hicieran cargo de toda la problemática nacional- las causas fundamentales que generan la exclusión social y económica. Si bien se establecieron medidas para distribuir las tierras, eso se hizo en beneficio de los excombatientes de ambas partes y para facilitar su tránsito de la vida civil.

Por otra parte, dentro del conjunto de Acuerdos de Paz se establecieron medios de diversa índole cuyo propósito fue el de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos en el país y dotar al Estado de instrumentos apropiados para hacer efectivos sus deberes frente a los salvadoreños y a la comunidad internacional. Cabe resaltar que la totalidad de los compromisos vinculados a los derechos humanos constituyen uno de los procesos más sustantivo y de mayor alcance para promover y proteger dichos derechos que se haya llevado a cabo en América Latina.

Entre las contribuciones de la experiencia salvadoreña en esta materia, podemos mencionar las siguientes:

- **Participación de las Naciones Unidas.**

El establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), como una operación de mantenimiento de paz encargada de vigilar y verificar la aplicación de los acuerdos de paz fue un hecho sin precedentes en varios aspectos.

Fue la primera de la "segunda generación" de operaciones de este tipo en que se dio particular importancia a la consolidación de la paz después del conflicto armado, es decir, a los esfuerzos para fortalecer y afianzar la paz a fin de evitar la reanudación de la guerra. Además, mientras hasta entonces rara vez había habido intervención de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en casos de conflicto interno, la ONUSAL recibió amplias facultades de supervisión para vigilar la situación

de derechos humanos de un Estado miembro de la ONU e informar al respecto directamente al Secretario General y por su conducto a la Asamblea General.

Otra medida sin precedente, en la historia de las N.U., fue que el personal encargado de la verificación de la situación de los derechos humanos se instaló en el país antes de que se hubiera concertado un cese del enfrentamiento armado entre las Partes, lo que contribuyó a que se atenuaran las tensiones y se convirtiera en un elemento visible de disuasión para disminuir la violencia y los abusos a los derechos humanos de la población.

La ONUSAL fue también uno de los primeros ejemplos de una operación multidisciplinaria de mantenimiento de paz, a diferencia de las operaciones anteriores de Naciones Unidas, de corte más tradicional, que se habían encargado de la observación y supervisión de truces.

Durante el tiempo que la Misión estuvo en el país realizó diversas actividades de verificación unas de naturaleza técnica y temporal, como el monitoreo del cese de fuego, mientras que otras, como en el terreno de los derechos humanos, tocaron profundamente los problemas estructurales del país debido a que la meta última de la presencia de ONUSAL era fortalecer las instituciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales, incluyendo el fortalecimiento de su capacidad para verificar y proteger los derechos humanos, lo cual no debe confundirse con su impacto en el corto plazo.

En una sociedad donde los ciudadanos tienen una gran desconfianza de las autoridades, ONUSAL rápidamente se ganó la confianza de la población civil. Sin embargo, pudo haber hecho una contribución mayor si su trabajo de supervisión y de asesoría hubiera sido más activo.

• **Creación de la Comisión de la Verdad**

Como vimos en el capítulo IV.B. esta Comisión fue nombrada con el propósito y la función de buscar y hacer pública la verdad en torno de los actos de violencia cometidos tanto por la Fuerza Armada como el FMLN durante la guerra civil en la cual murieron 75 mil salvadoreños.

Uno de los aspectos más importantes del mandato de la Comisión fue su carácter inédito. Por primera vez, en la historia del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, las partes de un conflicto armado interno al negociar un acuerdo de paz acordaron la revisión imparcial e internacional de las violaciones de derechos humanos cometidas por ambas durante el conflicto. No existía precedente con relación a la naturaleza; facultades para investigar y hacer recomendaciones vinculantes; funciones y composición (por extranjeros nombrados por Naciones Unidas) de esta Comisión.

Uno de los motivos de creación de la Comisión fue que las partes en los Acuerdos de paz sabían -la Comisión de la verdad recogió amplias pruebas en ese sentido- que el sistema de justicia salvadoreño era corrupto, ineficaz e incapaz de pronunciar sentencias imparciales.

La trascendencia del Informe que la Comisión presentó al Secretario General en marzo de 1995, radicó en: mostrar cómo los órganos del Estado dejaron de cumplir su función de poder público y se convirtieron en una mera fachada de un poder autoritario y excluyente; asignar la responsabilidad intelectual a altos oficiales, líderes y jefes guerrilleros por los graves hechos de violencia cometidos durante la guerra civil y la formulación de recomendaciones acerca de una serie de cambios destinados a transformar a El Salvador en un país democrático, en el que se respetaran el Estado de derecho y los derechos humanos y donde existiera tolerancia para las opiniones disidentes.

• **Creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

La Procuraduría fue establecida como una instancia cuasi-jurisdiccional para el control de la legalidad, la protección eficaz y promoción de los derechos humanos en el país y fue una de las importantes creación de los Acuerdos de paz.

La regulación constitucional del mandato del Procurador no sólo es amplia y garantista sino que le otorga facultades no consignadas en la mayoría de instituciones similares, pues se le confiere la capacidad de promover procesos administrativos y judiciales, además de la competencia que se reconoce para investigar casos de violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, la Procuraduría refleja los criterios más avanzados de la doctrina internacional sobre la protección constitucional de los derechos humanos.

A pesar de la Procuraduría tenía que cumplir un importante papel para llenar el vacío dejado por la verificación del respeto y la garantía debidos a los derechos humanos, esta institución, durante sus primeros años de existencia, tuvo una actuación deficiente que se expresó en una ausencia de compromiso y exceso de burocracia, hubo un uso inadecuado de sus importantes facultades legales, así como desperdicio de recurso.

Las consecuencias de esta actuación fueron: primero, no se prestó el servicio necesario a las víctimas de violaciones concretas a sus derechos humanos ni se impulsaron las iniciativas para mejorar el sistema nacional de protección de los mismos. Segundo, no se contribuyó a que entre la población se comenzara a superar el temor y a generar confianza mediante la observación -por primera vez en mucho tiempo- de una institución estatal que protegía y promovía eficazmente sus derechos fundamentales.

Existió excesiva prudencia de la Procuraduría para potenciar desde su fundación el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y para establecer marcos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con la propia ONUSAL, lo que afectó el ritmo de su consolidación.

• **Creación de la Policía Nacional Civil**

Uno de los elementos fundamentales de la relación entre democracia y derechos humanos es el referente al papel que desempeñan los mecanismos de control de la seguridad y el orden público. El goce de los derechos humanos, lejos de conllevar un deterioro del orden público, implica lo contrario, es decir, la capacidad del Estado y la sociedad para mantener, utilizando los medios coercitivos que la ley establece, la seguridad ciudadana y el orden institucional y legal. La protección de los derechos humanos aparece así no sólo el cumplimiento del deber de garantía por parte del Estado, sino el ejercicio responsable de una serie de deberes por parte de los ciudadanos, sus organizaciones y las instituciones.

Es por esto que la seguridad pública constituye uno de los temas centrales de los Acuerdos de Paz que ONUSAL verificó, es decir, se buscó transformar, a través de la creación de una nueva policía, las relaciones entre los cuerpos de seguridad y la población marcadas en el pasado por la represión y el temor, para dar paso a otras caracterizadas por la percepción ciudadana de protección y confianza.

La Policía Nacional Civil fue concebida como un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.

Se estableció que debía ser un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista, con esto se buscó garantizar su imparcialidad y apoliticidad, al igual que su subordinación al poder civil. Vinculado con este proceso se dispuso la ejecución de un proceso de depuración y reducción de la Fuerza Armada y un cambio profundo en el sistema educativo de ésta.

La creación de la PNC supuso también la eliminación de su ámbito ordinario de competencias y responsabilidades las tareas de seguridad pública, centrando su campo de acción en la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio salvadoreño, así como la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad (la Guardia

Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional) los cuales formaban parte de la Fuerza Armada, dependían del Ministerio de la Defensa, recibían entrenamiento militar y durante el conflicto armado, esos órganos sirvieron para ejercer del control militar sobre la población.

La transición a una nueva policía civil fue más larga y más compleja de lo que se había pensado en un principio. El Gobierno no previó la necesidad de adoptar medidas tempranas, incluso antes de que se firmaran los acuerdos de paz, con el objeto de preparar la transición.

• Reformas al Sistema Judicial

El goce de los derechos humanos, especialmente en sociedades como las latinoamericanas, no depende exclusivamente de su protección normativa sustantiva sino como señaló en diversos informes el Director de la División de Derechos Humanos, del funcionamiento de la institucionalidad democrática.

Más que en cualquier orden de cosas, en el ámbito de los derechos humanos, es necesario contar con normas garantistas vigentes y con mecanismos institucionales eficientes y democráticos. Ello explica la interrelación práctica que existe entre democracia y derechos humanos. En ello, el sistema judicial tiene un papel decisivo.

Sólo una administración de justicia fuerte, independiente del poder político y eficaz puede asegurar la protección judicial de los derechos humanos. Sin ello no hay democracia plena.

Uno de los propósitos fundamentales de los Acuerdos de Paz fue el de garantizar la independencia de las instituciones que conforman la administración de justicia frente a los demás poderes del Estado, dotándolas a la vez de las condiciones necesarias para que cumplieran sus funciones con imparcialidad, transparencia y eficacia.

Las reformas al Sistema Judicial tenían por objeto intentar superar las numerosas deficiencias que se detectaron en el sistema judicial. La totalidad de éstas deben ser vistas en el contexto global de los acuerdos. Las modificaciones que conllevan penetrar la estructura política del Estado en su conjunto. En ese sentido, las reformas a la Fuerza Armada y la creación de la Policía Nacional Civil son acuerdos que presentan una relación de dependencia con las reformas a la administración de justicia y al Órgano Judicial. El cumplimiento de cada uno de estos acuerdos es necesario en función del cumplimiento de los otros.

Sin embargo, en los años posteriores a la firma de la paz, las reformas constitucionales y los avances efectuados a nivel de leyes secundarias no tuvieron efectos análogos en la práctica judicial. La falta del cumplimiento del deber de garantía, el incumplimiento del derecho a la defensa, el alto índice de presos sin condena, la falta de imparcialidad forense, la dificultades y obstáculos para la investigación eficaz de delito, la persistencia de estructuras administrativas y procesales obsoletas, la carencia de formación técnica de la judicatura, especialmente de los jueces de paz, la ineficiencia de la justicia constitucional (en particular del habeas corpus), la falta de recursos adecuados para una rápida y eficaz justicia, la ausencia de independencia y autonomía en la actuación judicial y la permanencia de signos evidentes de corrupción en muchos casos, indicaban la urgente necesidad de una profunda reforma del órgano judicial .

Es así que pese a las reformas que se realizaron en el órgano judicial y los cuerpos policiales, aún persistían serios obstáculos que impedían que éstas se materializaran en una mejor administración de justicia. A la vez, la sensación de impunidad de que disfrutaban, y aun disfrutaban, los autores de los delitos contribuían a alentarlos para que prosiguieran con este tipo de acciones sin temor a ser descubiertos y sancionados, además de reforzar en las víctimas la desconfianza en el sistema judicial como instancia protectora, sancionadora y reparadora de sus derechos.

Situación que prevalece en el período de transición

Aun cuando los avances institucionales son tangibles, el panorama en materia de derechos humanos presenta también cierto número de interrogantes sobre el porvenir .

Las instituciones nacionales naturalmente llamadas a cubrir las funciones que desde el cese del enfrentamiento armado cubrió la ONUSAL no están enteramente maduras, en todas las áreas, para cumplir tal cometido.

Dentro de la apreciación general que revela avances positivos en la situación de los derechos humanos en el país, no han sido superadas diversas expresiones de violencia en la sociedad, producto, en muchos casos, de delincuencia común; pero que también han revestido formas o apariencias de violencia social o política selectiva. Es causa de preocupación la inutilidad de los esfuerzos desplegados, en la gran mayoría de los casos, para identificar a los responsables y aplicarles la punición de la ley.

Por otra parte, están pendientes de ejecución varias recomendaciones, que incluyen algunas reformas legislativas, de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL, de la Comisión de la Verdad y del mismo Experto Independiente, ver páginas 261-264.

Otro elemento que debemos tomar en cuenta es que tanto la historia de las últimas décadas como la persistencia de un conflicto armado que se desarrolló a lo largo de más de diez años ha dejado a El Salvador huellas profundas de un verdadero clima de violencia, con su secuela de deformación de ciertas instituciones, intolerancia extendida en la sociedad y difundido escepticismo hacia el derecho.

Los acuerdos expresaron sin duda la disposición de las partes y del pueblo salvadoreño de iniciar una nueva etapa en su historia, aunque es preciso reconocer que no se pueden abolir en unos cuantos años las consecuencias de un pasado convulsionado, en que se buscaba la resolución de los antagonismos sociales más por la vía de la confrontación y el enfrentamiento que a través del diálogo y la concertación.

Para finalizar podemos decir que el goce efectivo de los derechos humanos en El Salvador es aún una imagen objetivo que solo podrá alcanzarse con la consolidación de la institucionalidad del estado de derecho definida por los acuerdos de paz y con el fortalecimiento de la vida democrática como garante último del proceso. Ello debe significar la convergencia de una doble dinámica en la que deben concurrir, por un lado, el cumplimiento por parte del Estado de su deber de garantía y, por otro, el ejercicio efectivo de derechos y deberes por parte de toda la ciudadanía.

Recomendaciones pendientes de ser cumplidas por parte del Gobierno salvadoreño (marzo de 1995)

Sistema Judicial	<ul style="list-style-type: none">• Desconcentrar las funciones de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo las de su presidente.• Otorgar a un ente autónomo la facultad para autorizar el ejercicio de los abogados y notarios.• Modificar el sistema para remover a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura y perfeccionar tanto su composición como sus atribuciones. Aprobar la reforma a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.• Reforzar la independencia de la Escuela de Capacitación Judicial y adoptar un reglamento riguroso para ésta.• Aprobar una nueva Ley de la Carrera Judicial.• Completar la reforma para garantizar la eficacia del hábeas corpus.• Otorgar a los jueces de primera instancia y a los magistrados de segunda instancia competencia para conocer y resolver sobre el recurso de amparo.• Ampliar las garantías del debido proceso.• Aprobar los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal y la Ley Penitenciaria. Complementar esta nueva legislación penal y la que regula sus procedimientos con las debidas reformas constitucionales en los aspectos no contemplados.• Derogar la Ley de Policía de 1886 y trasladar la competencia para conocer las faltas de policía a las autoridades judiciales.• Regular la conducta de las policías municipales.• Aprobar la Ley de Procedimientos Constitucionales, la cual afecta el recurso de amparo.• Aprobar las reformas a la Ley Orgánica del poder judicial, orientadas a desconcentrar el poder de la Corte Suprema de Justicia.
------------------	--

	<p>Recomendaciones del Grupo Conjunto</p> <ul style="list-style-type: none"> • La nueva Corte Suprema de Justicia debe proceder a una adecuada depuración del plantel de magistrados y jueces. • Adoptar reformas legales, en el marco de respeto al debido proceso legal y los derechos humanos, necesarias a los efectos de doloar de un procedimiento especial a aquellas causas donde se ventilan hechos delictivos tanto con supuesta motivación política, como vinculados al crimen organizado. • Nombramiento, conforme a la ley, de Jueces Designados o Específicos para conocer en este tipo de causas. • Considerar seriamente la posibilidad de dictar, para un periodo transitorio, una legislación premial que permita la exención o reducción de la responsabilidad penal, a cambio de importante información debidamente comprobada que aporte elementos sustanciales para la detección y captura de autores materiales y, especialmente, intelectuales de hechos criminales del tipo investigado por el Grupo Conjunto. • Profundizar la coordinación del Organismo Judicial con la Fiscalía General de la República y la PNC, a los efectos de concretar criterios unificados respecto a la investigación del delito, interpretación de los diferentes medios de prueba, y formalidades de los procedimientos extra-judiciales, que prevengan la generación de irregularidades que conlleven posteriormente a la nulidad de importantes actuaciones policiales.
Policía Nacional Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de los efectivos de la PNC provenientes de unidades especializadas de antiguos cuerpos policíacos (Unidad Ejecutiva de Antinarcotráfico y Comisión de Investigación de Hechos Delictivos), a los cursos normales de la ANSP. • Fortalecer la capacidad estatal para combatir el crimen, tanto organizado como político, y nombrar jueces especiales para conocerlos, así como la adopción de una ley transitoria para premiar a los informantes. • Fortalecer la capacidad operativa de la PNC. • Profesionalizar a los miembros de la PNC en el manejo de situaciones críticas conforme a la ley, dotándolos de equipo adecuado y trabajando para que adquieran capacidad de decisión ágil. • Las instancias encargadas de fiscalizar y controlar a la PNC deben contar tanto con personal idóneo como con estructuras, medios y procedimientos pertinentes para desarrollar sus funciones con celeridad y eficacia.

	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar de manera precisa el uso excepcional de la institución castrense para tareas de seguridad pública. • Aprobación de la Ley de la Carrera Policial. Esta ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 18 de julio de 1996. • Crear un Consejo de Seguridad Pública para diseñar y evaluar el cumplimiento de un plan trienal que contemple políticas a corto, mediano y largo plazo en esta materia. <p>Recomendaciones del Grupo Conjunto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los mecanismos de investigación policial, creando dentro de la División de Investigación Criminal de la PNC una Unidad Especial, dedicada a tratar a los grupos armados ilegales con motivación política, cuyas características deberían ser: <ul style="list-style-type: none"> • Los criterios de selección de su personal tendrían que garantizar la necesaria confianza en los diferentes sectores sociales y políticos, así como eficiencia técnica en el desempeño de sus funciones investigativas. • Los efectivos deben recibir una completa y adecuada especialización. Para tal efecto se podrían introducir cursos adecuados de especialización al interior de la ANSP, así como actividades de actualización y "reciclaje" permanentes al interior de la PNC. • Deberá contar con todos los recursos técnicos y logísticos para llevar adelante una adecuada tarea de investigación, tales como: sistemas de informática eficientes, red de comunicaciones, medios de transporte y armamento moderno. También deberán recibir una remuneración acorde a la importancia de su función.
<p>Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un sistema eficaz para dar seguimiento a sus resoluciones, las cuales deben tener calidad técnica y peso moral y disuasivo, deben efectuarse ágilmente y cumplirse con prontitud. • Mejorar la coordinación entre la sede central y las delegaciones departamentales. • Atender a las víctimas en forma rápida y con calidad. • Diseñar una estrategia para intervenir en la solución de las situaciones sociales críticas. • Promover reformas y emitir opiniones sobre los proyectos de ley. • Contar con personal idóneo y recursos materiales adecuados y suficientes.

	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar su capacitación de investigación, para verificar la actuación policial y la legalidad de los órganos encargados de investigar delitos. • Ejercer la facultad para interponer recursos jurídicos. • Mayor capacidad de análisis para emitir juicios con mayor fundamento en situaciones especiales. • Acercarse a las organizaciones de la sociedad. <p>Recomendaciones del Grupo Conjunto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un mecanismo de verificación técnica en todo lo que signifique investigación de casos criminales donde se presuma una motivación política. Para ello se deberá dotar a esta institución de un equipo técnico e instrumental necesario.
<p>Derecho Internacional de los derechos humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retirar las reservas a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes que le impiden al Comité contra la Tortura investigar violaciones y pronunciarse sobre ellas, así como facultar a dicho comité para recibir denuncias sobre violaciones a la integridad personal. • Aprobar los convenios 87 y 98 de la OIT, que protegen la libertad sindical. <p>Aprobar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad.</p>
<p>Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los controles internos en el seno de la Fuerza Armada, con el fin de prevenir, y en su caso detectar, conductas violatorias del orden jurídico por parte de algunos de sus miembros de alta, a los efectos de tomar las medidas que permitan poner a disposición de la Justicia Ordinaria a los supuestos responsables. • El Estado salvadoreño debe intensificar los controles respecto a sus actividades de información e inteligencia de conformidad a la nueva política en esos aspectos emanadas de los Acuerdos de Paz. • El Organismo de Inteligencia del Estado debe asumir totalmente su función constitucional.

Nota: Este listado no pretende ser exhaustivo, debido a que no contamos con más información, sólo presentamos las recomendaciones presentadas en el XIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL.

Bibliografía

- Albarrán, Luis Alberto y otros. *El Salvador. Testigos de la guerra*. México: Planeta, 1990. 224p.
- Benítez Manaut, Raúl. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*. México: UCA, 1989. 365 p.
- Briones, Carlos y Carlos Rama. *La gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa El Salvador, 1995. 419 p.
- Buergenthal, Thomas y Pedro Nikken. *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Caracas, Venezuela: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990. 186 p.
- Comisión Andina de Juristas. *Relación entre movimiento de derechos humanos y sociales. Agentes no estatales de violencia política y violación de derechos humanos*. Lima, Perú: La Comisión, 1994. 93 p.
- Comisión de la Verdad para El Salvador. *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. [México, D.F.]: Academia Mexicana de Derechos Humanos/ Comité de la Verdad en México, s.f.. 211 p.
- Defensoría del Pueblo. *Preguntas y respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*. Santa Fé, Colombia: Defensoría del Pueblo, 1995. (Tríptico).
- Defensoría del Pueblo. *Preguntas y respuestas: el art. 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra*. Santa Fé, Colombia: Defensoría del Pueblo, 1995. (Tríptico).
- Garza Mercado, Ario. *Normas de estilo bibliográfico para ensayos semestrales y tesis*. México, D.F.: El Colegio de México, 1995. 169 p.
- Grupo Conjunto. *Informe del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política*. San Salvador: s.e., 1994. 110 p.

- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana y Harvard University. *La resistencia no violenta ante los regímenes salvadoreños que han utilizado el terror institucionalizado en el período 1972-1987*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana, 1988. 226 p.
- Jiménez, Edgar y otros. *El Salvador: Guerra, Política y Paz*. San Salvador, El Salvador: Centro de Investigación y Acción Social/Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 1988. 229 p.
- Johnstone, Ian. *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*. U.S.A, International Peace Academy, 1995. Occasional Paper Series. 104 p.
- Klare Michael T. y otros. *Contra insurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*. Tr.: Argelia Castillo. México, D.F.: Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. 294 p.
- Nikken, Pedro, coordinador. *Antología Básica en Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994. 465 p.
- Rouquié, Alain. *Guerras y Paz en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 358 p.
- Rouquié, Alain. *Las fuerzas políticas en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 276 p.
- Torres-Rivas, Edelberto, "Centroamérica: Democracias de Baja Intensidad". En Agustín Cueva, compilador. *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- Vickers, George y Jack Spence y otros. *¿Una revolución negociada. Un informe sobre los avances de la implementación de los Acuerdos de Paz de El Salvador*. Cambridge, Massachusetts / San Salvador, El Salvador : Hemisphere Initiatives, marzo, 1994.
- Vickers, George y Jack Spence y otros. *El Juego final. Un informe sobre los avances de la implementación de los Acuerdos de Paz de El Salvador*. Cambridge, Massachusetts: Hemisphere Initiatives, 3 de diciembre, 1992.

Vilas, Carlos. *Mercado, Estados y Revoluciones. Centroamérica 1950-1990*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1994. 329 p.

Hemerografía

Acevedo, Carlos. "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno de El Salvador y el FMLN". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año. XLVII, no. 519-520, enero-febrero, 1992. Pp. 15-53.

Benítez Manaut, Raúl. "El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política". En *Realidad Económica y Social*. México: s.e., vol. 1, no. 6, noviembre- diciembre, 1988. Pp. 527-540.

Buerquenthal, Thomas. "La comisión de la Verdad para El Salvador". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año L, no. 563, septiembre, 1995. Pp. 813-847.

Cabrera, Any. "Informe de la Verdad. Radiografía de una barbarie". En *Tendencias*. San Salvador, El Salvador: COOPEX, No. 19, abril, 1993. Pp. 8-13.

Cardenal, Rodolfo. "El fracaso del Estado Salvadoreño". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVIII, no. 534-535, abril-mayo, 1993. Pp. 351-375

Consejo Superior de la Universidad Centroamericana. "El Acuerdo de paz: expectativas y riesgos". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVII, no. 519-520, enero-febrero, 1992. Pp. 5-14.

Dada Hirezi, Héctor. "Los acuerdos de paz y la democratización". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamérica "José Simeón Cañas", año L, no. 558, abril, 1995. Pp. 371.

Duggan, Coleen. "La Protección y Promoción de los Derechos Humanos en El Salvador: Una Contribución al Diálogo sobre retos y áreas prioritarias para la Cooperación Internacional". En *Derechos Humanos*. San Salvador, El Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, año 3, no. 3, junio, 1996. Pp. 44-55.

- Goldman, Robert. "Algunas reflexiones sobre el derecho internacional humanitario y conflictos armados internos". Ponencia presentada en el Segundo Seminario de la Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombia sobre la Eficacia de los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Bogotá, Colombia, 22 a 25 de octubre, 1990, 40 h.
- González, Gabriel. "¿Genocidio y guerra de exterminio en El Salvador?". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XXXV, no. 384-385, octubre - noviembre, 1980. Pp. 983-1000.
- Holiday, David y Stanley, William. "La construcción de la paz. Lecciones preliminares de El Salvador". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVIII, No. 531-532, enero-febrero, 1993. Pp. 39-59.
- Huhle, Rainer. "La violación de los derechos humanos ¿Privilegio de los Estados?". En *Memoria*, Número, Alemania: Boletín Informativo del DIML [Centro de Documentación e Información sobre Derechos Humanos en América Latina], No. 5, 1993. Pp. 6-21.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "El Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos Primera y Segunda Partes". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLV, no. 502, agosto, 1990. Pp. 597-610 y no. 504, octubre, 1990. Pp. 847-869.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Los derechos humanos y la responsabilidad del Estado en los 80 y en el primer año de ARENA". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLV, no. 502, agosto, 1990. Pp 487-505.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Los derechos humanos en los acuerdos de paz". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVII, no. 519-520, enero-febrero, 1992. Pp.55-68.

- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Los derechos humanos: la lucha entre la paz y la confrontación. En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Vol. XLVII, no. 522, abril, 1992. Pp. 319-331.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Apuntes sobre la Comisión de la Verdad". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVII, no. 527, septiembre, 1992. Pp. 777-784.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Las violaciones a los derechos humanos de 1984 a 1993". En *El Salvador Proceso*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año 14, no. 603, 16 de marzo, 1994. Pp.11-16.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana. "Los derechos humanos en el primer año de Calderón Sol". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año L, no. 559-560, mayo-junio, 1995. Pp. 531-540.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. "La opinión pública sobre la Comisión de la Verdad". En *El Salvador Proceso*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año 14, no. 572, 21 de julio, 1993. Pp. 4-7.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. "La delincuencia urbana. Encuesta exploratoria". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVIII, no. 534-53, abril-mayo, 1993. Pp. 471-479.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. "La Comisión de la verdad y el proceso electoral en la opinión pública salvadoreña". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVIII, no. 537-538, julio-agosto, 1993. Pp. 711-734.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. "Los derechos humanos en la opinión pública salvadoreña". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana, "José Simeón Cañas", año L, no. 558, abril, 1995. Pp.351-366.

- Instituto Universitario de Opinión Pública. "Los salvadoreños evalúan a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana, "José Simeón Cañas", año L, no. 564, octubre, 1995. Pp. 977-992.
- Jiménez C. Edgar. "El Estado, la industrialización y la oligarquía en El Salvador". En *El Salvador: Estado oligárquico y desarrollo económico-social 1945-1979*, Centro de Investigación y Acción Social. México, D.F.: Cuaderno de Trabajo No. 6., marzo de 1986. Pp. 3-28.
- Knut, Walter y Philip J. Williams. "El ejército y la democratización en El Salvador". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVIII, no. 539, septiembre, 1993. Pp. 813-839.
- López Vallecillos, Italo. "El proceso militar-reformista en El Salvador (marzo 1980-marzo 1982)". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XXXVII, no. 403-404, mayo-junio, 1982.
- Martínez Peñate, Oscar. "Democratización y sociedad civil en El Salvador". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año LI, no. 571-572, mayo-junio, 1996. Pp. 441-457.
- Montgomery, Tommie Sue. "Combatiendo a la guerrilla: Estados Unidos y la estrategia de conflictos de baja intensidad". En *Estudios Centroamericanos*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año XLVI, no. 510, abril de 1991. Pp. 267-293.
- Sánchez Ramos, Irene. "El Salvador, 1986: El carácter global de la contrainsurgencia". Ponencia presentada en el VII Congreso Centroamericano de Sociología. Tegucigalpa, Honduras, 2 al 7 de noviembre, 1986, 27 h.
- Sánchez Ramos, Irene y Víctor Ferrigno. Los acuerdos de paz en El Salvador: historia de una negociación novedosa. México: Mimeo, 1993. 30 h.
- Vilas, Carlos M. "Democratización y gobernabilidad en un escenario posrevolucionario: Centroamérica". En *Foro Internacional*. México, D.F.: El Colegio de México, Vol. XXXIV, No. 135, enero-marzo de 1994. Pp. 29-65.

Vilas, Carlos M. "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica". En *Revista Mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, no.3, julio-septiembre, 1992. Pp.3-44.

Documentos de Naciones Unidas

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995*. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. 615 p.

Naciones Unidas, *Informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, preparados por el Profesor Pedro Nikken, Experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos (A/47/596; s.l.: ONU, 13 de noviembre de 1992. 65 p.); (E/CN.4/1993/11; s.l.: ONU, 15 de febrero de 1993.77 p.); (E/CN.4/1994/11; s.l.: ONU, 21 de enero de 1994.53 p.); (E/CN.4/1995/88; s.l.: ONU, 13 de enero de 1995.34 p.)*

Naciones Unidas. *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. San Salvador, El Salvador: ONUSAL, 1993. 159 p.*

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. *Operaciones de mantenimiento de paz. Actualizadas hasta mayo de 1994. DPI/1306/Rev. Nueva York: Naciones Unidas, 3 de junio de 1994.*

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *Informe de la situación de los derechos humanos en El Salvador. A/46/529*. [Nueva York, N.Y.]: O.N.U., 11 de octubre de 1991. 37 p.

Naciones Unidas, Centro de Derechos Humanos. *El Derecho Humanitario Internacional y los Derechos Humanos*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas-Centro de Derechos Humanos, 1992. 19 p.

ONUSAL. *El proceso de paz en El Salvador y las Naciones Unidas*. San Salvador, El Salvador: O.N.U., julio de 1991.

a) Informes del Secretario General de Naciones Unidas

Naciones Unidas, Secretaría General. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*. S/24833. s.l.: O.N.U., 25 de Noviembre de 1992. 26 p.

Naciones Unidas, Secretaría General. *Nuevo informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*. S/26581. s.l.: O.N.U., 14 de octubre de 1993. 22 p.

Naciones Unidas, Secretaría General. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*. S/1994/561; s.l.: ONU, 11 de mayo de 1994. 26 p.

Naciones Unidas, Secretaría General. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*. S/1994/1212. s.l.: O.N.U., 31 de octubre de 1994. 9 p.

Naciones Unidas, Secretaría General. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador al Consejo de Seguridad*. S/1995/220. s.l.: O.N.U., 30 de marzo de 1995.

b) Informes del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL

Naciones Unidas, ONUSAL. *Primer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), periodo del 26 de Julio al 31 de agosto de 1991*. A/45/1055 S/23037. s.l.: O.N.U., 16 de Septiembre de 1991. 28 p.

Naciones Unidas, ONUSAL. *Segundo informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), periodo del 1 de Septiembre al 31 de Octubre de 1991*. A/46/658 S/23222. s.l.: O.N.U., 15 de Noviembre de 1991. 53 p.

Naciones Unidas, ONUSAL. *Tercer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)*, contiene el informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión, periodo noviembre-diciembre de 1991. A/46/876 S/23580. s.l.: ONU, 19 de febrero de 1992. 59 p.

Naciones Unidas, ONUSAL/División de Derechos Humanos. *Cuarto Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, periodo 1º de enero al 30 de abril de 1992.* A/46/935 S/24066. s.l.: O.N.U., 5 de junio de 1992. 25 p.

Naciones Unidas, ONUSAL/División de Derechos Humanos. *Quinto Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, hasta el 30 de junio de 1992.* A/46/955 S/24375. s.l.: O.N.U., 12 de agosto de 1992. 42 p.

Naciones Unidas, ONUSAL/División de Derechos Humanos. *VI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, periodo julio de 1992 a enero de 1993.* A/47/912 S/25521. s.l.: O.N.U., 5 de abril de 1993. 67p.

Naciones Unidas, ONUSAL/División de Derechos Humanos. *VII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, periodo febrero de 1993 a abril de 1993.* A/47/968 S/26033. s.l.: O.N.U., 2 de julio 1993. 71 p.

Naciones Unidas, ONUSAL/División de Derechos Humanos. *VIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, periodo mayo de 1993 a julio de 1993.* s/l, O.N.U., s/f. 66 p.

Naciones Unidas. ONUSAL/División de Derechos Humanos. *IX Informe del Director de la División de Derechos humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), periodo 1º de agosto a 31 de octubre 1993.* s/l: O.N.U., s/f. 33 p.

Naciones Unidas. ONUSAL/División de Derechos Humanos. *X Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) al Secretario General, periodo 1º de noviembre de 1993 a 28 de febrero de 1994.* A/49/116-S/1994/385. s/l: O.N.U., 5 de abril de 1994. 49 p.

Naciones Unidas. ONUSAL/División de Derechos Humanos. *XI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), periodo del 1° de marzo al 30 de junio de 1994.* A/ 49/281-S/1994/886. s/f: O.N.U., 28 de Julio de 1994. 28 p.

Naciones Unidas. ONUSAL/División de Derechos Humanos. *XIII Informe del Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), periodo del 1° de octubre de 1994 al 31 de marzo de 1995.* A/ 49/888-S/1995/281. s/f: O.N.U., 18 de abril de 1995. 30 p.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos más importantes

1930

30 de marzo

Se funda el Partido Comunista Salvadoreño (PCS), cuyo líder y dirigente es Farabundo Martí.

1932

22 de enero

Insurrección encabezada por el PCS. Millares de campesinos provistos de machetes y algunas armas de fuego, se lanzan a la toma de varios poblados en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán, La Libertad y San Vicente. La insurrección es sofocada. La Guardia Nacional (GN) y la oligarquía mediante la organización de la guardia cívica proceden al genocidio de casi treinta mil campesinos.

1960

Surge el Partido Demócrata Cristiano (PDC)

1966

Surge el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

1970

1 de abril

Surge el primer grupo guerrillero, las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), fundado por disidentes del Partido Comunista (PC) que repudian la vía electoral. Su dirigente es el exsecretario general del PC, Cayetano Carpio. Su base está conformada por cristianos, obreros agrícolas y campesinos sin tierra.

1971

Surge el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), fundado por militantes prochinos del PC y sobre todo por miembros radicalizados de las Juventudes Demócratas Cristianas.

1972

20 de febrero

Elecciones presidenciales ganadas por una alianza electoral amplia entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el socialdemócrata Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Unión Democrática Nacionalista (UDN, frente electoral del PC). Triunfo que es desconocido por el régimen militar. La represión a los manifestantes que protestan contra el fraude arroja, ese mismo día, el saldo de más de 300 víctimas entre heridos y muertos.

1974

Se funda el Frente Popular de Acción Unificada (FAPU), organización compuesta de sindicatos de trabajadores, organizaciones estudiantiles, campesinos y maestros.

1975

1 de mayo

En el marco de una confrontación ideológica al interior del ERP, se produce la ejecución de Roque Dalton. Se divide la organización. Nacen las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN), más conocida como Resistencia Nacional.

30 de Julio

Se crea el Bloque Popular Revolucionario (BPR), es una coalición de organizaciones. Entre los sectores que lo componen se encuentran campesinos, maestros, población marginal y estudiantes. El ejército masaca una manifestación de estudiantes universitarios.

1976

25 de enero

Se funda el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

1977

Se funda COMADRES (Comité de Madres y Familiares de Presos, Desaparecidos y Asesinados Políticos de El Salvador).

28 de febrero

Elecciones presidenciales, el triunfo le es asignado al candidato oficialista, general Carlos Humberto Romero. Los reclamos opositores de fraude reciben como respuesta la violencia, que culminó el mismo día de las elecciones con una salvaje represión y una sucesión incremental de secuestros, torturas y asesinatos de líderes, activistas y simpatizantes de la oposición.

1978

Se forman las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28) como un nuevo frente de masas.

15 de junio

El Salvador firma la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El 23 de junio del mismo año procede a depositar su ratificación.

1979

El PC modifica su orientación, crea las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL) y se suma a la lucha guerrillera.

15 de octubre

Un grupo de jóvenes oficiales da un golpe de Estado y destituye al general Humberto Romero. El objetivo político del golpe es doble: por un lado, frenar la represión; por el otro, impulsar un conjunto de reformas económicas y sociales como alternativa de cambio pacífico a la convocatoria revolucionaria de las guerrillas.

17 de octubre de 1979 al 3 de enero de 1980

Primera Junta Revolucionaria de Gobierno, compuesta por los coroneles Adolfo Majano y Jaime Abdul Gutiérrez y tres civiles: el rector de la UCA, Román Mayorga Quirós, el líder socialdemócrata Guillermo Manuel Ungo y el industrial Mario Andino.

30 de noviembre

La República de El Salvador ratifica el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual había firmado el 21 de septiembre de 1967. En las mismas fechas igualmente firmó y ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

1980

3 de enero

Renuncian los tres miembros civiles de la Junta Militar y diez de los once ministros del gabinete.

9 de enero

Después de un acuerdo de la Junta Revolucionaria de Gobierno con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), los renunciantes son reemplazados por el Ing. Héctor Dada, el Dr. José Antonio Morales Erlich, ambos del PDC, y el independiente Dr. José Ramón Avalos Navarrete. Formación de una nueva Junta de Gobierno.

11 de enero

Se crea la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), la conforman cinco frentes de masas de organizaciones político militares (BPR, FAPU, UDN, LP-28, MLP).

22 de enero

Una multitudinaria manifestación en San Salvador, de más de cien mil personas, convocada por la CRM es reprimida por la Guardia Nacional, dejando más de un centenar de heridos y un número no determinado de muertos -que algunos calculan entre 22 y 50.

23 de febrero

El dirigente del PDC y procurador general de la República, Mario Zamora es asesinado en su domicilio, días después de que el Frente Amplio Nacional, dirigido por el exmayor de la Guardia Nacional, Roberto D'Aubuisson, lo acusara públicamente de ser miembro de grupos subversivos.

9 de marzo

El Ing. José Napoleón Duarte ingresa a la Junta Militar, luego que el PDC expulsara de sus filas a Héctor Dada Hirez, Rubén Zamora y a otros dirigentes.

24 de marzo

Monseñor Oscar Arnulfo Romero es asesinado por un francotirador mientras oficiaba misa. La Comisión de la Verdad concluyó que el exmayor Roberto D'Aubuisson dio la orden de asesinar al Arzobispo y dio instrucciones precisas a miembros de su entorno de seguridad, actuando como "escuadrones de la muerte", de organizar y supervisar la ejecución del asesinato. Durante los funerales, una bomba estalla frente a la catedral de San Salvador, la multitud estimada en 50,000 personas, presa del pánico es ametrallada. Esta acción deja un saldo de 27 a 40 muertos y más de 200 heridos.

El Partido Comunista Salvadoreño funda su brazo armado: las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL).

18 de abril

Se forma el Frente Democrático Revolucionario (FDR), de la unión del Frente Democrático (coalición de pequeños partidos, organizaciones sociales, organismos estudiantiles y de pequeños y medianos empresarios) con la CRM.

14 de mayo

Contingentes de la Guardia Nacional y de la paramilitar Organización Nacional Democrática (ORDEN), asesinan deliberadamente a un número no inferior a trescientas personas no combatientes, inclusive

mujeres y niños, que intentan cruzar el Río Sumpul, departamento de Chalatenango, para huir hacia Honduras. La masacre se logra como consecuencia de la cooperación de las FF.AA. hondureñas, que impiden el paso de los pobladores salvadoreños.

24 de junio

Huelga general convocada por la CRM. Un millón de trabajadores paralizan el país. Comienza la preparación insurreccional del campo y la ciudad. Punto máximo de maduración de la situación revolucionaria.

26 de junio

Después de un paro nacional, el ejército y la Guardia Nacional atacan la Universidad Nacional, matando entre 22 y 40 estudiantes y destruyendo las instalaciones.

12-15 de agosto

Un paro general convocado por el FDR es reprimido violentamente, dejando un saldo de 129 muertos. Días después, la Brigada Anticomunista "General Maximiliano Hernández Martínez" emite un comunicado responsabilizándose del hecho.

Septiembre a diciembre

Los ataques contra la Comisión de Derechos Humanos no-Gubernamental (CDHES) son sistemáticos en este año. En septiembre de 1980 dinamitan la casa donde se encuentra la CDHES, los daños son sustanciales, habiéndose encontrado en la puerta principal de la oficina tres cadáveres de personas jóvenes, con señales de haber sido sometidas a graves torturas. El 3 de octubre de 1980, María Magdalena Henríquez, secretaria de prensa es secuestrada por uniformados de la policía y su cadáver es encontrado posteriormente. El 25 del mismo mes asesinan a Ramón Valladares, administrador de la Comisión.

15 de octubre

Se constituye el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), bajo una comandancia unificada.

27 de noviembre

Seis dirigentes del FDR son secuestrados, torturados y, luego de un breve cautiverio, ejecutados en San Salvador, por varios cuerpos de seguridad pública. La Policía de Hacienda realiza un operativo de seguridad exterior que facilita y cubre a los autores.

2 de diciembre

Cuatro religiosas estadounidenses son detenidas, violadas y asesinadas por elementos de la Guardia Nacional. La Comisión de la Verdad concluyó en su Informe que el Estado salvadoreño en este caso falló en su responsabilidad de investigar a fondo los hechos, en encontrar a los culpables y castigarlos de acuerdo a la ley.

5 de diciembre

Se incorpora el PRTC al FMLN.

13 de diciembre

El coronel Adolfo Majano es separado de la junta. José Napoleón Duarte es nombrado primer presidente civil en 49 años, dirige la Junta Cívico Militar la cual asume funciones legislativas.

1981

3 de enero

Dos agentes de la Guardia Nacional (GN) matan, en la forma característica de los escuadrones de la muerte, al presidente del Instituto Salvadoreño de la Reforma Agraria (ISTA) y a dos asesores estadounidenses del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL). Este hecho se inscribe dentro de una campaña de asesinatos de los líderes cooperativistas y beneficiarios de la reforma agraria.

10 de enero

El FMLN lanza la "ofensiva final" anunciada desde fines de 1980. Se realizan ataques contra objetivos militares en todo el país, que dejan un saldo de centenares de muertos. Al iniciarse las acciones del FMLN, el estado de sitio decretado por la junta, se mantiene hasta octubre de 1981.

14 de enero

El gobierno de Estados Unidos restablece su ayuda militar, suspendida después del asesinato de las religiosas norteamericanas. En una de sus últimas medidas en política exterior, el presidente Carter anuncia el envío de 5 millones de dólares en ayuda militar a El Salvador. Entre las razones citadas está la evidencia de la ayuda nicaragüense a los rebeldes salvadoreños.

11 de marzo

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decide nombrar a un representante especial para que informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador.

28 de agosto

Declaración franco-mexicana. Se reconoce al FMLN-FDR como fuerza política representativa.

7 de octubre

El FMLN presenta ante la Asamblea General de la OEA su "Propuesta del FDR-FMLN para negociaciones directas", leída por el comandante nicaragüense Daniel Ortega.

11 de diciembre

El batallón Atlacatl lleva a cabo una de las mayores matanzas de la guerra, ocurrida en diversos caseríos de El Mozote, departamento de Morazán. El número de víctimas excede de doscientas, esto ocurre en el transcurso de una acción antiguerrillera denominada "Operación Rescate", durante la cual también se efectúan otras masacres contra la población civil. En el caso de El Mozote, la masacre es plenamente comprobada. A pesar de las denuncias públicas, las autoridades salvadoreñas no ordenaron ninguna averiguación y negaron permanentemente su existencia.

1982

17 de marzo

Cuatro periodistas holandeses acompañados por cinco o seis miembros del FMLN, caen en una emboscada tendida por el Batallón Atonal de la FAES, cuando se dirigen a territorio controlado por el FMLN. La Comisión de la Verdad concluyó que la emboscada fue preparada deliberadamente, por el comandante de la Cuarta Brigada de Infantería, para sorprender y dar muerte a los periodistas y sus acompañantes.

27-29 de abril

La Asamblea Constituyente formada por 60 miembros de los partidos Demócrata Cristiano, ARENA, Conciliación Nacional, Acción Democrática y Popular Salvadoreño, adopta una nueva Constitución y elige al Dr. Alvaro Magaña, como presidente provisional de la República.

3 de agosto

Se firma el Pacto de Apaneca, por el cual se forma un gobierno de unidad nacional. Sus objetivos son la pacificación, la democratización, los derechos humanos, la recuperación económica, la seguridad y el fortalecimiento internacional. Se intenta conformar un gobierno de transición que establezca un régimen democrático. La incoherencia de las fuerzas que conforman el gobierno y la dinámica del conflicto armado no permiten que durante la gestión del Dr. Magaña se realicen cambios sustantivos.

22 de agosto

En un sitio denominado El Calabozo, departamento de San Vicente, efectivos del Batallón Atlacatl asesinan deliberadamente a más de doscientos civiles, que habían apresado sin resistencia cuando huían de un vasto operativo militar contrainsurgente. La Comisión de la Verdad concluyó que esta masacre fue una seria violación al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos.

1983

22 de febrero

Soldados uniformados secuestran y ejecutan sumariamente a un grupo de campesinos cooperativistas de Las Hojas, Sonsonate; se estima que hubo 70 muertos.

6 de abril

En Managua, es asesinada Méilda Amaya Montes (Comandante Ana María), segunda en comando de las FPL. Días después se suicida Salvador Cayetano Carpio, fundador y jefe de la fracción mayoritaria del FMLN, luego de comprobarse que un cercano colaborador suyo había cometido el crimen.

16 de marzo

Marianela García Villas, presidenta de la CDHES, muere ejecutada por fuerzas de seguridad.

4 de mayo

La Asamblea Constituyente aprueba una ley de amnistía para civiles involucrados en delitos políticos. Hasta el 24 de junio, 533 presos políticos son liberados. La ley ofrece asimismo, amnistía a aquellos rebeldes que renunciarán a la lucha armada antes del 4 de julio.

29 a 30 de agosto

Comienza el diálogo entre el gobierno y el FDR-FMLN aunque sin resultados positivos. Delegaciones de ambas partes se reúnen en San José, Costa Rica.

29 de septiembre

Delegaciones del Gobierno y del FMLN se reúnen en Bogotá, Colombia, con el auspicio de los presidentes del Grupo Contadora. El Gobierno es representado por la Comisión Nacional de Paz, creada por el Pacto de Apaneca. Uno de los temas principales tratados es la eventual participación de los rebeldes en las elecciones presidenciales. El resultado es infructuoso al rechazar la guerrilla las condiciones de la Comisión.

7 de octubre

El presidente Alvaro Magaña anuncia la cancelación de una siguiente ronda de diálogo, aduciendo la negativa del FMLN a participar en las elecciones. El mismo día, el representante de mayor nivel del FDR residente en El Salvador, Víctor Manuel Quintanilla, es encontrado muerto junto a otras tres víctimas. La Brigada Anti-comunista Maximiliano Hernández Martínez se responsabiliza del hecho.

15 de diciembre

Después de veinte meses de debate, se aprueba la nueva Constitución, el documento de 247 artículos provee de mayores controles sobre el poder presidencial. Asimismo, reduce el efecto de la reforma agraria sobre los tenedores de la tierra.

1984

25 de marzo

En las elecciones presidenciales, en la segunda vuelta, triunfa el candidato del Partido Demócrata Cristiano, José Napoleón Duarte.

28 al 30 de agosto

Un operativo militar del batallón Atlascal en Las Vueltas, Chalatenango, culmina en una masacre de alrededor de 50 civiles.

8 de octubre

El presidente José Napoleón Duarte, en un discurso ante la Asamblea General de N.U., da a conocer el marco general de su "oferta de paz" y convoca al FMLN-FDR a una reunión de diálogo para el 15 de octubre.

15 de octubre

Las delegaciones del FMLN-FDR se reúnen con la representación del Gobierno, en La Palma. El arzobispo Rivera y Damas funge como mediador en el encuentro. El principal acuerdo fue la creación de una comisión mixta encargada de estudiar las propuestas presentadas por ambas partes, desarrollar mecanismos para la incorporación de todos los sectores a la vida política, estudiar medidas para la humanización del conflicto y tratar todos aquellos aspectos que conduzcan a la paz.

30 de noviembre

La segunda ronda de diálogo se celebra en Ayacucho, las Partes no llegan a ningún acuerdo. Ambos encuentros fracasan debido a las posiciones encontradas sobre las condiciones de una posible incorporación del FMLN a la vida política. El presidente Duarte ofrece una amnistía y legalización del Frente para que participase como partido político en las elecciones, a cambio del abandono de las armas. El FMLN responde con una contrapropuesta que implica su participación en un gobierno provisional que llamaría a elecciones y reorganizarla a la Fuerza Armada.

1985

31 de marzo

Se llevan a cabo elecciones legislativas y municipales, en las cuales triunfa la Democracia Cristiana. La secuela de la pérdida de control político relativo por parte de ARENA genera un proceso de reacomodos internos, que culmina el 29 de septiembre, con la elección de Alfredo Cristiani como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido.

19 de junio

Atentado del PRTC en un restaurante de la Zona Rosa de San Salvador, las víctimas son cuatro infantes de marina estadounidenses, guardias de seguridad de la embajada de Estados Unidos, que mueren junto con otros 9 civiles.

10 de septiembre

El FMLN secuestra a la hija del presidente José Napoleón Duarte. Después de unas semanas de negociaciones con la mediación de la Iglesia y de gobiernos extranjeros, Inés Guadalupe Duarte y 22

alcaldes en poder del FMLN fueron canjeados por la comandante Nidia Díaz y un grupo de 21 dirigentes. Salen del país 101 combatientes iliaados del FMLN.

1986

Enero

La Fuerza Armada inicia la llamada "Operación Fénix" con el objeto de recuperar la zona del corro de Guazapa, controlada por el FMLN. Esta operación militar se prolonga a lo largo del año.

5 de marzo

El presidente Duarte condiciona la reanudación del diálogo a la celebración de conversaciones simultáneas entre el gobierno sandinista y la "contra" nicaragüense.

19 de septiembre

Una nueva convocatoria de diálogo con el FMLN-FDR es propuesta por el presidente Duarte en la comunidad de Sesori, Departamento de San Miguel, pero la guerrilla no asiste a ella debido a que la población es fuertemente militarizada.

18 de noviembre

El Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la OEA ofrecen conjuntamente su ayuda para lograr la paz en Centroamérica.

1987

15 de febrero

En la reunión de presidentes centroamericanos, celebrada en San José, el presidente Oscar Arias presenta el "Plan Arias", en un intento por pacificar la región.

7 de agosto

Los presidentes de cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) firman el Acuerdo de Esquipulas II, en el que cada Estado expresa su compromiso con la paz en la región y se compromete a impedir que su territorio se use para desestabilizar otros Estados.

4-5 de octubre

Se lleva a cabo la tercera reunión de diálogo entre el FMLN-FDR y el Gobierno, en la Nunciatura Apostólica de San Salvador. Acuerdan la creación de dos comisiones en las áreas de cese de fuego y otros contenidos de Esquipulas II.

26 de octubre

El presidente de la CDHES, Herbert Anaya es asesinado, hecho por el que el FMLN-FDR decide no asistir a la segunda reunión de trabajo prevista para fines de este mes. La Comisión de la Verdad concluyó que no contó con el tiempo necesario que la permitiera solucionar esta disyuntiva: la de contar con indicios sobre la posible autoría del asesinato por un cuerpo de seguridad estatal o un escuadrón de la muerte, y más indicios sobre la posible autoría por el ERP.

1988

Marzo

Se celebran las elecciones para la Asamblea Legislativa y consejos municipales, cuyos resultados dan la mayoría a ARENA.

21 de septiembre

Miembros del Batallón Jiboa detienen y ejecutan a diez personas en el cantón San Francisco, jurisdicción de San Sebastián. Este es uno de los casos sobre ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del Estado que se presentan en el Informe de la Comisión de la Verdad.

1989

23 de enero

El FMLN hace pública su "Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz", en la cual se manifiesta dispuesto a incorporarse al proceso electoral apoyando la plataforma de la Convergencia Democrática, si las elecciones se posponían por seis meses y se establecían ciertas condiciones mínimas para el libre juego democrático.

16 de febrero

Miembros de los comandos urbanos del FMLN asesinan a Napoleón Romero García, "Miguel Castellanos", quien fue miembro de las FPL, hasta mediados de 1985, cuando fue capturado por miembros de la GN, en el transcurso de los primeros días de su detención. Castellanos había accedido a cambiar su posición y colaborar con las autoridades.

19 de marzo

Elecciones en las que triunfa, en la primera vuelta, Alfredo Cristiani, candidato presidencial del partido ARENA.

1 de junio

Alfredo Cristiani toma posesión y en su discurso inaugural propone continuar con el diálogo y dar fin al conflicto armado.

27 de julio

La Resolución 637 del Consejo de Seguridad ratifica la interposición de los buenos oficios del Secretario General.

7 de agosto

Los cinco presidentes centroamericanos firman el Acuerdo de Tela (Honduras), en el que, entre otras cosas, se insta al FMLN a emprender el diálogo con el Gobierno de El Salvador.

7 de septiembre

La comandancia guerrillera anuncia la suspensión de por lo menos el 50% de su estrategia militar, con el fin de establecer un ambiente de tranquilidad y así posibilitar una reunión con el Gobierno.

13 al 15 de septiembre

Reunión en la que el Gobierno y el FMLN convienen en emprender un diálogo con el objeto de poner fin al enfrentamiento armado por la vía política. En el acuerdo suscrito por las Partes invitan al Secretario General a enviar un representante en calidad de "testigo" a las conversaciones que habrían de celebrarse en San José, Costa Rica los días 16 y 17 de octubre de ese año.

16 al 18 de octubre

Reunión de diálogo, en Costa Rica, en la que por primera vez, la comisión gubernamental cuenta con la representación formal de la Fuerza Armada. No se logran acuerdos, ya que se presentan profundas diferencias en torno al cese de hostilidades. La siguiente reunión, programada para noviembre, en Caracas, no se realiza.

31 de octubre

El FMLN suspende las conversaciones con el gobierno a raíz de un atentado por bomba en las oficinas de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), este atentado deja diez sindicalistas muertos y alrededor de 30 heridos. Entre los muertos se encuentra la dirigente de la UNTS Febe Elizabeth Velázquez. El mismo día, una bomba hiere a cuatro personas en la sede de COMADRES.

11 de noviembre

El FMLN desencadena la mayor ofensiva militar registrada a lo largo de la guerra. La magnitud de la ofensiva sobre la capital, donde se mantiene durante diecinueve días, y otras ciudades lleva a decretar el estado de excepción y a partir del 13 de noviembre se establece el toque de queda. Esta ofensiva es uno de los episodios más violentos en el desarrollo del conflicto armado. La guerrilla se escuda en los sectores densamente poblados durante la refriega y las zonas urbanas son blanco de bombardeos aéreos indiscriminados. Se materializan violaciones como la detención, la tortura, el asesinato y la desaparición de cientos de personas de la población civil no combatiente.

16 de noviembre

Efectivos militares asesinan, en el campus de la UCA, a los padres jesuitas: Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad; Segundo Montes, Ignacio Martín-Baró, Armando López, junto a la trabajadora doméstica Elba Ramos y su hija de quince años, Celia Ramos. Este es considerado uno de los casos más notorios de violación a los derechos humanos acaecidos en el país.

12 de diciembre

Los cinco presidentes centroamericanos, reunidos en San Isidro Coronado (Costa Rica), firman una declaración en que se reafirma el papel de las Naciones Unidas en la región.

Diciembre de 1989 a enero de 1990

El FMLN y el Gobierno solicitan, por separado, la ayuda del Secretario General de las Naciones Unidas para llevar a cabo negociaciones ininterumpidas para llegar a un arreglo político del conflicto.

1990

12 de enero

Secuestro y asesinato, en Guatemala, de Héctor Oquell Colindres, dirigente del Movimiento Nacional Revolucionario, y de Gilda Flores Arévalo. La Comisión de la Verdad concluyó que hay suficiente evidencia de la responsabilidad de este hecho por parte de miembros de los cuerpos de seguridad salvadoreños, en combinación o con la tolerancia de cuerpos de seguridad guatemaltecos.

4 de abril

El Gobierno y el FMLN suscriben el Acuerdo de Ginebra, mediante el cual han convenido en un marco para las negociaciones auspiciadas por las Naciones Unidas y determinado los cuatro objetivos del proceso de paz: terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.

21 de mayo

El FMLN y delgados del gobierno de ARENA suscriben el Acuerdo de Caracas bajo la mediación de Alvaro de Soto, representante personal del Secretario General de las Naciones Unidas. Convienen en una agenda general y un calendario de las negociaciones.

19 al 25 de junio

Reunión en Oaxtepec, México. El FMLN sostiene que los acuerdos sobre la Fuerza Armada son el pilar fundamental de la negociación. El Gobierno y la guerrilla tratan los temas de desmilitarización y la impunidad militar.

26 de julio

El Gobierno y el FMLN firman, en San José, el Acuerdo sobre Derechos Humanos, que incluye el establecimiento de una Misión de Verificación de las Naciones Unidas para vigilar a escala nacional, por un plazo inicial de un año, el respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población.

29 de agosto

El Secretario General recaba la anuencia del Consejo de Seguridad para efectuar los arreglos necesarios, incluidos la posible instalación de una pequeña oficina preparatoria en El Salvador, para el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas. El Consejo da su anuencia el 6 de septiembre.

29 al 31 de octubre

Reunión entre el Gobierno y el FMLN con el propósito de acordar una mecánica que agiliza la discusión de los temas de la agenda acordada y facilitara la toma de acuerdos. El proceso de negociación entra en una nueva fase, de conversaciones más privadas, pero presuntamente también más ágiles.

31 de octubre

El Secretario General de N.U. anuncia que en adelante las negociaciones se realizarán en secreto.

Noviembre

El Gobierno y el FMLN piden al Secretario General que establezca la Misión lo antes posible, sin esperar el cese del fuego.

20 de noviembre

El FMLN lanza una ofensiva militar de carácter nacional, la más importante después de 1989. Se derriban los primeros aviones con misiles tierra aire.

21 de diciembre

El Secretario General comunica al Consejo de Seguridad su intención de establecer de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) para comenzar la verificación del Acuerdo.

1991

1º de enero

Se inaugura, en San Salvador, una pequeña oficina preparatoria de las Naciones Unidas.

2 de enero

En el Departamento de San Miguel, fuerzas del FMLN derriban un helicóptero tripulado por tres asesores norteamericanos y ejecutan a dos sobrevivientes. Este es uno de los casos presentados en el informe de la Comisión de la Verdad de violencia contra opositores por parte del FMLN.

Marzo

El Secretario General envía una misión preliminar, integrada por un selecto grupo de expertos en derechos humanos y asesores técnicos, para asistirle en la tarea de determinar en qué medida se podrían llevar a cabo las actividades de verificación antes del cese del enfrentamiento armado.

10 de marzo

Elecciones generales legislativas y municipales en las que participa el 53% de los votantes inscritos. La nueva Asamblea Legislativa, a partir de ese año aumentada de 60 a 84 representantes, queda conformada por diputados de los partidos ARENA, Demócrata Cristiano, Conciliación Nacional, Convergencia Democrática, Unión Democrática Nacionalista y del Movimiento Auténtico Cristiano. Por primera vez, en catorce años, están nuevamente representadas todas las opciones ideológicas en la palestra electoral.

4 al 27 de abril

La ciudad de México recibe a los representantes del Gobierno y del FMLN para la octava ronda de negociaciones. Se alcanzan importantes acuerdos que implican reformas a la Constitución sobre aspectos como Fuerza Armada, sistema electoral y poder judicial. Se suscriben los Acuerdos de México, en los que las partes acuerdan crear la Comisión de la Verdad.

16 de abril

El Secretario General acepta las recomendaciones de la misión preliminar para que las Naciones Unidas comiencen la verificación, en El Salvador, del Acuerdo de San José sin esperar el cese del fuego y recomienda que el Consejo de Seguridad autorice el establecimiento inicial de la ONUSAL.

30 de abril

La Asamblea Legislativa saliente de El Salvador aprueba casi todas las enmiendas constitucionales que han de ser ratificadas por la Asamblea Legislativa entrante, con lo que se evita una demora considerable del proceso de paz.

2 de mayo

Tanto el Gobierno como el FMLN reiteran al Secretario General su solicitud para que la Misión de Verificación se establezca antes del cese de fuego.

20 de mayo

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta unánimemente la resolución 693 (1991) con la que se establece la ONUSAL, para que vigile todos los acuerdos concertados entre el Gobierno y el FMLN. El mandato inicial de la ONUSAL se limita a la verificación, por parte de la División de Derechos Humanos, del cumplimiento de los Acuerdos de San José.

26 de julio

Se inauguran oficialmente las actividades de la ONUSAL, sobre la base de que la Misión se establece antes del cese del fuego, el desarrollo de sus tareas se inicia en forma gradual.

1º de agosto

El Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y el Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS piden al Secretario General que asuma personalmente la dirección del proceso de negociación en El Salvador y que inste a ambas partes a que lleguen cuanto antes a un acuerdo sobre los problemas políticos pendientes y a un acuerdo de alto al fuego.

27 de agosto

El Secretario General invita al presidente Alfredo Cristiani y a la Comandancia General del FMLN a acudir a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York los días 16 y 17 de septiembre para celebrar consultas.

25 de septiembre

En la sede de las Naciones Unidas, el Gobierno y el FMLN suscriben el Acuerdo de Nueva York, con el que logran un gran avance hacia un acuerdo de paz definitivo, al acordar una agenda para la

negociación comprimida y una serie de medidas que comprenden la depuración de la Fuerza Armada, la organización de la PNC, el establecimiento de un programa de transferencia de tierras y la creación de COPAZ, encargada de supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos políticos suscritos por las Partes.

12 al 22 de octubre

Las Partes realizan una nueva ronda de negociaciones, para discutir la implementación de los acuerdos. De los 14 subtemas que comprende el tema de las Fuerzas Armadas, se llega a a consensos en siete de ellos.

31 de octubre

La Asamblea Legislativa ratifica, por unanimidad, las reformas constitucionales relativas al sistema judicial. La ratificación de las reformas relativas a la Fuerza Armada permanece en suspenso.

16 de noviembre

El FMLN anuncia la suspensión unilateral de las operaciones ofensivas, ante lo cual el Gobierno suspendió el uso de aeronaves y artillería pesada.

31 de diciembre

Después de prolongadas negociaciones celebradas en la sede de las Naciones Unidas con la participación del presidente Alfredo Cristiani, ambas partes suscriben el Acta de Nueva York, que sumada a los acuerdos suscritos anteriormente en San José, México, D.F., y Nueva York, dan fin a las negociaciones sobre todos los aspectos sustantivos del proceso de paz. Quedan pendientes los temas económicos y sociales, concretamente la ejecución práctica del programa de transferencia de tierras.

1992

13 de enero

El Gobierno y el FMLN llegan a acuerdos sobre las cuestiones pendientes y el calendario de ejecución. Suscriben el Acta de Nueva York II.

14 de enero

El Consejo de Seguridad amplía el mandato de la ONUSAL y aumenta el personal de la Misión con la adición de una División Militar y una División de Policía.

16 de enero

El Acuerdo de Paz es firmado en México, D.F., en una ceremonia en la que asiste el Secretario General. Entra en vigor, en forma extraoficial, un cese del fuego. En los Acuerdos de Chapultepec se estipula vincular la labor de la Comisión de la Verdad con el esclarecimiento y superación de la Impunidad.

23 de enero

La Asamblea Legislativa aprueba la ley de reconciliación nacional que concede amplia amnistía por delitos políticos y comunes, algunos miembros de la Comandancia General del FMLN y otros dirigentes de ese organización comienzan a reingresar legalmente en El Salvador.

31 de enero

Comienza el despliegue del personal militar de la ONUSAL.

1º de febrero

Entra en vigor el cese oficial del fuego. Conforme al calendario acordado, el conflicto armado concluiría formalmente el 31 de octubre de ese año.

7 de febrero

Comienza el despliegue de los observadores de policía de la ONUSAL.

3 de marzo

La Asamblea General de N.U., mediante resolución 1992/62 da por terminados los trabajos del relator especial y solicita al Secretario General designe un experto independiente.

6 de marzo

La Asamblea Legislativa decreta la ley que específicamente regula el funcionamiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

1° de mayo

Fecha acordada para el inicio de los cursos en la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública.

19 de mayo

Se forma la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada.

17 de junio

Las Partes convienen en ajustar el calendario de ejecución del Acuerdo de Paz. Los nuevos arreglos incluyen plazos revisados para el cumplimiento de los compromisos decisivos que hablan dado origen a controversias: la concentración de fuerzas, la reintegración de los combatientes del FMLN en la vida civil, la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, abolición de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, legalización del FMLN como partido político y tenencia de tierras.

13 de julio

La Comisión de la Verdad queda oficialmente constituida. El 14 de julio llega a El Salvador.

27 de julio

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos inicia oficialmente sus actividades.

19 de agosto

Después de producirse nuevos retrocesos en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Paz, las Partes ajustan por segunda ocasión el calendario de ejecución.

1° de septiembre

Inician los cursos en la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública, cuatro meses después de los previsto.

22 de septiembre

La Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada, establecida con arreglo al Acuerdo de Nueva York, concluye su examen de la competencia profesional y los antecedentes en materia de derechos humanos de los oficiales y presenta su informe al Secretario General y al presidente Cristiani.

30 de septiembre

El FMLN informa a las Naciones Unidas que, para mantener la vinculación establecida en el calendario de ejecución inicial entre los principales compromisos de una y otra parte, suspenderá la destrucción de sus armas y la desmovilización de sus fuerzas hasta que se hayan fijado las nuevas fechas para el comienzo de la transferencia de tierras y para otros aspectos del Acuerdo cuya ejecución se ha demorado.

1° de octubre

Comienza el despliegue de estudiantes de la Academia en algunas zonas tradicionalmente conflictivas, de conformidad con el régimen transitorio establecido en el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec.

23 de octubre

El Secretario General propone que se fije el 15 de diciembre de 1992 como un nuevo plazo para el desmantelamiento total de la estructura militar del FMLN y el cese oficial del enfrentamiento armado.

Octubre de 1992 a diciembre de 1993

Periodo durante el cual funciona la Policía Auxiliar Transitoria (PAT), a la que se le encarga mantener el orden público y la seguridad en las anteriores zonas de conflicto, hasta su sustitución por la Policía Nacional Civil.

15 de diciembre

Luego de la desmovilización definitiva de los combatientes del FMLN y de la legalización del FMLN como partido político, se pone fin formalmente al enfrentamiento armado entre el Gobierno y el FMLN en una ceremonia celebrada en San Salvador a la que asisten el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, el presidente Alfredo Cristiani, la Comandancia General del FMLN y otros dignatarios centroamericanos. Posteriormente se reducen los efectivos de la División Militar de la ONUSAL.

1993

Marzo

Comienza el despliegue territorial de la Policía Nacional Civil.

15 de marzo

Se hace público el informe de la Comisión de la Verdad. En él figuran los resultados de la investigación de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y una lista de recomendaciones de la Comisión para que se castigue a los culpables y tales actos no se repitan.

20 de marzo

La Asamblea Legislativa de El Salvador promulga una ley de amnistía general que ampara a las personas implicadas en las violaciones y los abusos cometidos durante la guerra.

20 de mayo

El Secretario General transmite al Gobierno, al FMLN y a la COPAZ un análisis de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, realizado para determinar las medidas que deben adoptarse en las diversas partes interesadas, y subraya que deben llevarse a la práctica, en la medida de lo posible, antes de las elecciones.

23 de mayo

Una explosión en un taller de reparación de automóviles en Managua, Nicaragua lleva al descubrimiento de un depósito clandestino de armas del FMLN, el FMLN revela la existencia de 114 depósitos de armas, hasta entonces desconocidos, en El Salvador, Nicaragua y Honduras, y toma medidas para su destrucción definitiva, con verificación de la ONUSAL. La ONUSAL determinó que las armas descubiertas después de la explosión constituían aproximadamente el 30% del arsenal total del FMLN.

27 de mayo

El Consejo de Seguridad amplía el mandato de la ONUSAL con la adición de una División Electoral para observar las elecciones generales que se celebrarán en marzo de 1994. División Electoral de la ONUSAL se disuelve el 30 de abril de 1994 al culminar el proceso electoral.

7 de julio

El Secretario General informa al Consejo de Seguridad que, más de ocho meses después del plazo original, el Gobierno ha separado del servicio activo a todos los oficiales de la Fuerza Armada que se prevía dar de baja para cumplir plenamente las recomendaciones de la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada.

18 de agosto

Después de una operación compleja y prolongada llevada a cabo por los observadores militares y policiales de la ONUSAL, finaliza la destrucción de las armas y equipo del FMLN estipulada en los Acuerdos de Paz. A fines de agosto, el Secretario General anuncia que el FMLN ha sido desmantelado efectivamente y sus excombatientes han sido desmovilizados y se han reintegrado en la vida civil.

25 de octubre

Un dirigente del FMLN, candidato a la Asamblea Legislativa, es asesinado en San Salvador al estilo de los escuadrones de la muerte. Cinco días más tarde es asesinado otro miembro destacado del FMLN. Hasta mediados de febrero de 1994 han sido asesinadas al menos 15 personas, algunas en forma que parece indicar la reaparición de los grupos armados ilegales que habían sembrado el terror en el decenio de 1980.

8 de diciembre

Establecimiento del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política, integrado por el Procurador Nacional de Delitos de los Derechos Humanos, el director de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL y dos representantes del Gobierno designados por el presidente de la República. Este Grupo es creado por iniciativa del Secretario General de N.U. con el apoyo del Consejo de Seguridad.

1994

20 de marzo

Se celebran cuatro elecciones: presidenciales, parlamentarias, municipales y para el Parlamento Centroamericano. Como en la elección presidencial ninguno de los candidatos obtiene más del 50% de los votos, es necesaria realizar una segunda vuelta entre los dos partidos con el mayor número de votos, a saber, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con un 49,26% de los votos y la coalición Convergencia Democrática/Movimiento Nacional Revolucionario/FMLN, con un 25,29%. Los observadores documentan varias irregularidades y deficiencias electorales, pero la ONUSAL, declara que las elecciones, en términos generales, han tenido lugar bajo condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad.

24 de abril

El candidato de ARENA, Armando Calderón Fournier, triunfa en la segunda vuelta de elecciones presidenciales.

19 de mayo

El Gobierno y el FMLN llegan a un acuerdo sobre un nuevo "Calendario para la ejecución de los acuerdos pendientes más importantes".

1° de junio

El Sr. Armando Calderón Fournier asume la presidencia de El Salvador.

28 de julio

El Grupo Conjunto para la Investigación de grupos armados ilegales con motivación política presenta su informe, en el que se llega a la conclusión, entre otras, de que esos grupos parecen tener como objetivos la desestabilización del proceso de paz, crear las condiciones para la militarización del país, prolongar la existencia de la Policía Nacional y neutralizar a la PNC.

4 de octubre

El Gobierno y el FMLN publican una declaración conjunta en la que expresan su intención de, entre otras cosas, cooperar estrechamente y determinar, con la participación de la ONUSAL, las medidas concretas necesarias para el cumplimiento de los compromisos pendientes.

Diciembre

El excomandante, Joaquín Villalobos anuncia la separación definitiva del ERP del seno del FMLN. Villalobos declara que la nueva agrupación debía dar un giro hacia la social democracia.

15 de diciembre

Una fracción de la RN, encabezada por Eduardo Sánchez (Germán Cienfuegos) anuncia también su salida del FMLN.

31 de diciembre

Disolución de la Policía Nacional.

1995

12 de enero

Se lleva a cabo el traspaso de mando de la Policía Nacional a la Policía Nacional Civil. Este hecho es de gran importancia para el proceso de paz, pues con él se da cumplimiento por parte del Gobierno a su compromiso de asignar en forma exclusiva a la PNC las tareas de seguridad interna.

6 de febrero

En una carta al presidente del Consejo de Seguridad, el Secretario General propone que se establezca la nueva Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), como un pequeño grupo integrado por funcionarios de las Naciones Unidas para que siga realizando las funciones de verificación y buenos oficios de la ONUSAL después del fin de su mandato.

30 de marzo

La Asamblea Legislativa, por iniciativa del Gobierno, ratifica el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. También se procede a la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"). Se acepta la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

30 de abril

Fin del mandato de la ONUSAL.

1 de mayo

Inician los trabajos de MINUSAL. El mandato de ésta finaliza el 30 de abril de 1996.

3 de mayo

El Gobierno, el FMLN, las organizaciones que se separaron de este último (Resistencia Nacional y el Ejército Revolucionario del Pueblo, el cual cambió su denominación por Expresión Renovadora del Pueblo) y MINUSAL firman una nueva recalendarización, que finalizaría el 31 de octubre de ese mismo año.

1996

30 de abril

En su resolución 50/226, la Asamblea General decide establecer la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (ONUV), para verificar la aplicación de aspectos pendientes de los acuerdos de paz en El Salvador hasta el 31 de diciembre de ese año, la cual es dirigida por el Sr. Ricardo Vigil, representante del Secretario General.

Anexo 2

Glosario de siglas

AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (no gubernamental)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COMADRES	Comité de Madres y Familiares de Presos, Desaparecidos y Asesinados Políticos de El Salvador "Monseñor Oscar Arnulfo Romero".
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CRM	Coordinadora Revolucionaria de Masas
ECA	Estudios Centroamericanos
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo, cambió su nombre a Expresión Renovadora del Pueblo.
FAPU	Frente Popular de Acción Unificada
FARN	Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FENASTRAS	Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
GN	Guardia Nacional
IADSL	Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LP-28	Ligas Populares 28 de febrero
MINUSAL	Misión de las Naciones Unidas en El Salvador
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario

MPL	Movimiento de Liberación Popular
NU	Naciones Unidas
ONG's	Organizaciones no gubernamentales
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PH	Policía de Hacienda
PN	Policía Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
UD	Unión Democrática Nacionalista