Pedro Nikken

El Salvador en la encrucijada de la verdad

El Salvador ha sido el escenario de uno de los más importantes esfuerzos cumplidos por las Naciones Unidas en procura de la paz, la democratización, la reconciliación nacional y el irrestricto respeto a los derechos humanos. Luego de un largo y cruel conflicto, cuyas raíces se hunden en una estructura inveterada dentro de la cual se cometieron las más graves violaciones a los derechos humanos y se ejerció una injusta dominación económica y social sobre la mayoría del pueblo salvadoreño, bajo un manto sistemático de impunidad.

La paz fue conquistada en la mesa de negociaciones y se diseñó como un proyecto que va más allá del mero fin de una guerra. Los acuerdos de paz son el resultado de un esfuerzo colosal de entendimiento entre las Partes, que expresaba, a su vez, una honda aspiración nacional de paz y de justicia. El diseño y contenido de los acuerdos no conducen solamente al término del conflicto armado por la vía política, sino a la empresa nacional de construir una nueva sociedad más democrática y solidaria, donde el irrestricto respeto a los derechos humanos sea resorte fundamental de la acción del Estado.

¿Un modelo puramente formal y nominal? Podría serlo. Falta aún un largo trecho para alcanzar y consolidar una nueva sociedad. En todo caso, es útil hacer en el presente un contraste entre lo convenido y lo cumplido en el proceso de paz.

LO CONVENIDO

Las negociaciones se prolongaron a lo largo de los años 1991 y 1992, bajo la conducción del Secretario General de las Naciones Unidas y de su Representante, lo que resultó una modalidad hasta ese momento inédita de participación de las Naciones Unidas, a través del Secretario General y del Consejo de Seguridad, en un conflicto armado interno. En el proceso, se suscribieron dos acuerdos formales sobre procedimiento (1) y cuatro acuerdos sobre los temas sustantivos de la agenda. (2)

No es fácil resumir lo acordado. En el plano formal, cabe destacar que los acuerdos comprendieron una reforma constitucional, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa cuarenta y ocho horas después de haber sido acordada en la mesa de negociaciones por el gobierno y la insurgencia. Es un caso único que subraya cómo la Constitución tiene mucho de tratado de paz.

Al analizar sustantivamente los acuerdos en su conjunto, puede concluirse que el respeto y la garantía de los derechos humanos constituyen la columna vertebral del proceso. Así, se acordó el establecimiento de medios de diversa índole cuyo propósito es el de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos en el país y dotar al Estado de instrumentos apropiados para hacer efectivo su deber frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional de respetarlos y garantizarlos. Los acuerdos contemplan la creación o el fortalecimiento de medios permanentes para llenar esa función, como lo son la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y el sistema judicial. También previeron ciertos órganos y procedimientos especiales e interinos, vinculados con la verificación del respeto a los derechos humanos hacia el porvenir, como ocurre con la función de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (ONUSAL), que es el primer gran despliegue masivo y permanente de una misión internacional de protección a los derechos humanos en la historia de la protección internacional de éstos. En otro caso esos procedimientos interinos se conectaron con la investigación y evaluación de violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, como ocurrió con la Comisión de la Verdad. Dentro del campo de los derechos civiles y políticos se adoptaron también acuerdos destinados a superar situaciones donde la recurrencia de las violaciones y su gravedad imponen acciones prioritarias y a suprimir las más relevantes entre las causas comúnmente señaladas como fuentes de su violación, que fue un obje-

* Juez y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Participó como miembro del equipo del Comisionado de la Naciones Unidas para la negociación de los acuerdos de paz en El Salvador

tivo fundamental en los acuerdos sobre Fuerza Armada. Por último, también hubo acuerdos sobre otros derechos humanos, como lo son los derechos políticos y los económicos, sociales y culturales.

Me detendré sólo sobre tres puntos, por razones de espacio: el sistema judicial, la Fuerza Armada y la Comisión de la Verdad. Los tres se vinculan con uno de los males que estuvieron en la raíz del conflicto, como lo fue la impunidad que acompañó a gravísimas violaciones a los derechos humanos, cometidas bajo el amparo del aparato del Estado.

El estamento militar ha tenido un papel desmedido. Se le asignaban funciones exorbitantes dentro de cuyo marco se impuso por la fuerza sobre la sociedad civil sin ningún miramiento, incluso estando el país bajo la dirección de autoridades civiles que nunca lograron ejercer control sobre actuaciones ilegales de los militares. Hasta el asesinato de los padres jesuitas, ningún jefe militar fue castigado por violación a los derechos humanos y aun en ese caso el castigo se limitó a un chivo expiatorio mientras se protegía a jerarcas que habían dispuesto el crimen, según ha revelado el reciente Informe de la Comisión de la Verdad.

Los acuerdos de paz atacaron este problema inveterado. La Reforma Constitucional, así como los acuerdos alcanzados en materia de doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, limitan la función de la Fuerza Armada a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad de su territorio y la despojan de sus antiguas funciones. Subrayan asimismo la subordinación de la institución al poder civil, dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos. Falta por ver, como se comenta más adelante, cuál ha de ser el impacto real de estos compromisos.

Se acordó la reducción de la Fuerza Armada así como un procedimiento para su depuración «en el marco del proceso de paz y de cara al supremo objetivo de la reconciliación nacional, en base a la evaluación de todos sus miembros por una Comisión ad hoc» (3). La depuración fue confiada a una Comisión ad hoc, designada por el Secretario General, en consulta con las Partes, integrada por los señores Reynaldo Galindo Pohl, Abraham Rodríguez y Eduardo Molina Olivares, más dos oficiales designados por el Presidente de la República, quienes sólo tuvieron acceso a las deliberaciones de la misma. Las recomendaciones de la Comisión podían «comprender el cambio de destino y, si fuere el caso, la baja del personal evaluado». La Comisión entregó su informe el día 22 de septiembre de 1992. Según lo acordado, el Gobierno disponía de un mes, a partir de esa fecha, para tomar las decisiones administrativas correspondientes a las conclusiones de la Comisión y de un mes más para ponerlas en práctica. Todavía están pendientes varias de ellas.

En cuanto al sistema judicial, es notoria la incapacidad que ha demostrado para garantizar el debido proceso legal y para determinar la responsabilidad de los autores de graves violaciones a los derechos humanos. En el curso de las negociaciones, las Partes aprobaron reformas al sistema judicial que sólo se han puesto en práctica parcialmente y que tenían como objeto dotar al Poder Judicial de mayor autonomía y eficiencia.

Las reformas intentan superar numerosas deficiencias que se detectaban en el sistema judicial. La primera y más notada era la falta 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.

Como además la Corte Suprema de Justicia tenía —y conserva— el poder de nombrar y remover a todos los funcionarios judiciales y de expedir y cancelar la licencia para ejercer la abogacía, se configuraba además una estructura vertical que sujetaba todo el sistema a la influencia de los grupos políticos y sociales dominantes en la Corte.

Esa estructura vertical es capaz de aniquilar la libertad espiritual del juez y la independencia de los abogados. Lamentablemente, los acuerdos sólo alcanzaron a modificar la forma de designación de los Magistrados de la Corte (4), pero no afectaron la estructura.

Una consecuencia de la debilidad del sistema judicial ha sido la impunidad, que

El Informe esclarece hechos que ya habían sido denunciados y nunca seriamente investigados. Entre ellos hay dos que conmovieron al mundo. El Asesinato del arzobispo Romero, cometido por un escuadrón de la muerte al mando del fundador del actual partido de gobierno (ARENA) y el asesinato de los padres jesuitas y sus empleadas, ordenado por la mayor parte de la cúpula militar actualmente en funciones, incluido el Ministro de Defensa.

partía de la falta absoluta de investigación de violaciones a los derechos humanos cometidas desde el Estado. De allí la necesidad de crear un mecanismo como la Comisión de la Verdad, a la que se encargó de investigar graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad ha reclamado con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. El Secretario General designó para integrarla a los señores Belisario Betancur (Colombia), Thomas Buergenthal (Estados Unidos) y Reinaldo Figueredo (Venezuela).

La Comisión presentó su Informe el 15 de marzo. Es un Informe escalofriante que, más allá de los casos individualmente esclarecidos, revela cómo se ejerció despiadadamente la violencia y el terrorismo de Estado sobre la sociedad civil. A veces de manera directa, con actos imputables a militares en actividad, a veces a través de los siniestros escuadrones de la muerte, organizados por civiles bajo la protección del ejército y responsables de miles de desapariciones y asesinatos. Por lo demás, el conflicto armado multiplicó la violencia social, a la que se sumó la generada por el FMLN, el cual, además de las acciones militares, también dispuso el asesinato de civiles indefensos por razones políticas.

El Informe esclarece hechos que ya habían sido denunciados y nunca seriamente investigados. Entre ellos hay dos que conmovieron al mundo. El Asesinato del arzobispo Romero, cometido por un escuadrón de la muerte al mando del fundador del actual partido de gobierno (ARENA) y el asesinato de los padres jesuitas y sus empleadas, ordenado por la mayor parte de la cúpula militar actualmente en funciones, incluido el Ministro de Defensa.

Las recomendaciones de la Comisión se orientan en diversas direcciones. Algunas de entre ellas, que se coligen directamente del resultado de la investigación y cuya atención ha señalado como la más urgente, están orientadas hacia el inmediato apartamiento de factores directamente relacionados con los hechos investigados o con la circunstancia de que los mismos no hayan sido oportunamente esclarecidos. Destaca el requerimiento de baja de la Fuerza Armada de los oficiales señalados como responsables de los crímenes y la exhortación a la renuncia de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Otro grupo de recomendaciones busca encontrar remedio a ciertos males estructurales directamente vinculados con los hechos examinados por la Comisión. El tercer grupo se refiere a reformas institucionales para la prevención de la repetición de hechos semejantes. Por último, la Comisión formuló sus consideraciones y recomendaciones en orden a la reconciliación nacional.

¿Cuál ha de ser el impacto del Informe sobre la sociedad? Las primeras reacciones del ejército y de la Corte Suprema no auguran nada bueno. En todo caso, el asunto debe verse dentro del marco del cumplimiento de los acuerdos.

LO CUMPLIDO

Hay signos positivos. Los atentados contra la vida originados en prácticas de ejecuciones sumarias o arbitrarias no parecen haber tenido manifestaciones sensibles en 1992, aunque sí parece haber aumentado significativamente el número de homicidios atribuidos a desconocidos o a la delincuencia común. Tampoco se ha advertido una práctica de desapariciones forzadas o involuntarias. Asimismo, aun cuando no se ha desterrado enteramente la aplicación de la tortura y otros tratamientos abusivos contra los detenidos, los casos registrados no pueden identificarse con una política sistemática.

En otras áreas, en cambio, se ha adelantado menos. Las deficiencias estructurales del sistema judicial son, al mismo tiempo, una fuente de violación del derecho al debido proceso y un obstáculo a la garantía debida a los derechos humanos. Se observan lo que pudiera considerarse como signos de debilidad en la transición hacia la nueva concepción de la Fuerza Armada surgida de los acuerdos de paz, especialmente en lo que toca a su plena subordinación a las autoridades civiles surgidas del régimen constitucional democrático. El culto público a la violencia tampoco ha quedado superado y las publicaciones anónimas amenazantes contra personas e instituciones se han continuado repitiendo. Son todavía incipientes los efectos de la terminación del conflicto armado sobre los derechos económicos, sociales y culturales y de los acuerdos alcanzados sobre ellos en el proceso de paz. El logro de progresos sensibles en este ámbito al más breve plazo es un imperativo de la justicia y de la estabilidad social.

Los acuerdos han venido cumpliéndose, aun cuando con desajustes. Esos desajustes son especialmente graves en el área de la Fuerza Armada. Es el caso de las recomendaciones de la Comisión ad hoc, pues a pesar del compromiso reiterado del Presidente de la República de ponerla en práctica, lo cierto es que no han sido ejecutadas plenamente. Esa circunstancia es un indicio de que aún subsisten resabios de tendencias en la Fuerza Armada a imponer sus puntos de vista a las autoridades civiles y de que el cambio estructural que requiere la sociedad para la plena consolidación de un marco institucional apropiado para la plena garantía de los derechos humanos no ha sido todavía completado.

Lo mismo puede decirse de la reacción desmesurada del estamento militar al conocerse el Informe de la Comisión de la Verdad. Los militares han desafiado varias veces la opinión y la conciencia internacionales. Esa situación pareció modificarse con el apoyo que dieron al proceso de paz y la aceptación de los cambios que el mismo implicaba. Retroceder sobre ese avance sería trágico no sólo para el proceso y para el pueblo salvadoreño sino también para la institución armada misma, que sufriría las consecuencias de semejante desafío abierto a la comunidad internacional.

Es inexplicable que la única acción adoptada después del informe de la Comisión de la Verdad haya sido una polémica ley de amnistía. La Comisión no recomendó juzgar a los culpables, no porque no se deba hacer justicia sino porque el aparato judicial actual no está en condiciones de impartirla. En ese marco, no puede decirse que la ley contradiga abiertamente el Informe, pero es insostenible que se mantenga en responsabilidades y en el ejercicio de un inmenso poder a personas señaladas como autores de graves crímenes contra la sociedad. Ahora sí, el proceso está a prueba.

---

1. Ginebra, el 4 de abril de 1990 y Caracas el 21 de mayo de 1990.
2. San José, el 26 de julio de 1990; México, el 27 de abril de 1991; Nueva York, el 25 de septiembre de 1991 y Chapultepec el 16 de enero de 1992.
3. Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, cap. I, §3.
4. Que ahora será por mayoría calificada de dos tercios de la Asamblea Legislativa y la selección se hará de una lista pública previamente elaborada por el Consejo Nacional de la Judicatura.