

Los Acuerdos de Paz en la perspectiva histórica y futura de El Salvador

Carlos Castañeda Magaña

Tras 20 años de haber concluido el conflicto armado interno de El Salvador, debemos admitir que nuestro pequeño país fue capaz de superar la que probablemente ha sido la mayor crisis en su historia. Se trató de una crisis social, política y económica, humanitaria y militar. Tal como lo destacó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su primer informe sobre El Salvador, en 1978, las causas de la guerra civil salvadoreña tenían una innegable raíz estructural: las graves desigualdades económicas y sociales, agudizadas por regímenes autoritarios y represivos, que ahogaron las libertades políticas más básicas y convirtieron los fraudes electorales y golpes de Estado en mecanismos recurrentes para imponerse en el poder.

La prolongación de la guerra civil salvadoreña a lo largo de la década de los ochenta fue, en cierta medida, la respuesta social al autoritarismo, la desigualdad y la represión gubernamental en contra de la población y las organizaciones sociales. En efecto, entre 1970 y 1980, la represión en contra de los movimientos campesinos y obreros, la Iglesia, los opositores políticos y los intelectuales progresistas cobró tal nivel de violencia y crueldad, que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador consideró que durante ese

periodo se produjo un genocidio. Muchos perseguidos, poblaciones incluso, debieron exilarse o se sumaron a la lucha político-militar contra las autoridades gubernamentales.

En medio de esta vorágine, debemos decir que pese a las adversidades, desde el inicio del conflicto armado se produjeron esfuerzos por buscar una solución política, es decir, opciones no militares que detuvieran el derramamiento de sangre y las terribles consecuencias de una guerra. Las propias fuerzas insurgentes siempre mantuvieron abierta la puerta al diálogo por la paz, con base en la garantía de cambios democráticos que favorecieran al pueblo de El Salvador. Son muy conocidos también los esfuerzos del arzobispo de San Salvador, monseñor Arturo Rivera (sucesor del monseñor Óscar Arnulfo Romero), por generar históricos procesos de diálogo por la paz en el primer lustro de la guerra, al igual que el de los sacerdotes jesuitas, hoy mártires de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, especialmente su rector, Ignacio Ellacuría.

La comunidad internacional desempeñó también un papel trascendental en esos esfuerzos por la paz. México fue uno de los grandes protagonistas internacionales que se esforzaron para construir la paz en El Salvador de los años ochenta. Por siempre, el gobierno, y en especial el pueblo salvadoreño, agradecerá a México este noble y humanista compromiso solidario. Igualmente, entre otros países hermanos, México recibió a decenas de miles de salvadoreños que huían de la violencia y la persecución. Éstos son lazos que hermanan a México y El Salvador como pueblos y como gobiernos.

Un hecho de relevancia histórica en ese esfuerzo fue la Declaración Franco-Mexicana de 1981. El reconocimiento del entonces insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como fuerza beligerante en el conflicto abrió espacios diplomáticos y políticos para una solución política negociada, en contraposición a las poderosas dinámicas que

profundizaban el conflicto militar en busca de una solución por la vía armada, que suponía la destrucción del adversario.

Así, se destaca el valioso aporte de México, por medio del Grupo de Contadora y el Grupo de Países Amigos, esfuerzos que impulsaron los proceso de paz en toda la región centroamericana.

Por desgracia, El Salvador debió sufrir casi doce años hasta obtener el esperado fruto de la paz. Ese exitoso proceso que nos enorgullece, normalmente vinculado al proceso de negociaciones bajo la mediación del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuéllar, que culminó con los históricos acuerdos suscritos en Chapultepec el 16 de enero de 1992, no sería explicable sin los importantes precedentes de la comunidad internacional, de los líderes pacifistas y de las organizaciones salvadoreñas que no claudicaron en sus esfuerzos por la paz.

La mediación del secretario general Pérez de Cuéllar, que inició formalmente a finales de los ochenta, no cobraría fuerza real sino hasta 1990 con el histórico encuentro de Ginebra, que definió el “rumbo fundamental” u objetivos primordiales del proceso de paz: el fin del conflicto armado por la vía política en el más corto plazo posible, la democratización del país, la vigencia irrestricta de los derechos humanos y la reunificación de la sociedad salvadoreña.

Si leyéramos hoy aisladamente estos grandes objetivos, después de 20 años de proclamados, tendríamos quizá alguna dificultad en comprender su simpleza. Ciertamente, los propósitos formulados en Ginebra en 1990 son tan consustanciales a toda democracia moderna, tan incontrovertibles y obvios, que podríamos preguntarnos si era necesario transitar una década de guerra y el infinito sufrimiento de todo un pueblo para acordar este tipo de bienes democráticos tan obvios como la paz y el respeto de los derechos humanos.

El Salvador, dentro de su marco jurídico y constitucional, siempre reconoció y consagró los derechos humanos a lo largo del siglo XX. Pero los derechos humanos reconocidos en el papel fueron socavados en la realidad por las graves injusticias sociales, por la manipulación del sistema político electoral y por los abusos de poder.

Arribar a un momento histórico, en el cual las principales fuerzas nacionales llegarían a un acuerdo de nación para construir en la realidad esos cambios democráticos, tiene una relevancia monumental en la historia reciente de mi país. Se trataba, entonces, de un momento para poner fin a la guerra civil y, a partir de ese inmenso bien, construir en conjunto una nueva democracia en El Salvador, en la cual los antes adversarios, los tradicionalmente poderosos junto a los tradicionalmente excluidos, se unirían en el propósito común de edificar una nueva patria, más justa, menos desigual, una patria en paz que pugnara por desarrollarse.

Tras décadas de golpes de Estado, represión y años de guerra civil, que en 1992 se produjera esta nueva concertación, esta nueva utopía común plasmada en los Acuerdos de Paz, es un hecho que se ha convertido en fuente de inspiración para El Salvador.

A partir de Ginebra, las siguientes rondas de negociaciones y acuerdos definieron una agenda de cambios trascendentales. El primero y más importante de todos fue el logro del cese del enfrentamiento armado en un plazo corto y ejemplarmente respetado por ambos bandos. Los fusiles en El Salvador, de los dos ejércitos beligerantes en la guerra civil, callaron definitivamente. A partir de allí se produjeron avances en los acuerdos que de manera progresiva suprimieron el conflicto armado.

El FMLN desmontó su estructura militar, entregó su armamento para ser destruido, se incorporó a la vida civil formando el partido político que hoy lleva su nombre y que ha llegado

a constituirse en una de las principales fuerzas políticas del país, con extensa representación legislativa y municipal y que, en alianza con otros sectores, obtuvo la alternancia del gobierno nacional al triunfar en las elecciones presidenciales de 2009.

Las fuerzas armadas de El Salvador aceptaron y respetaron desde entonces la subordinación constitucional que tienen respecto del poder civil; se produjo una profunda reforma militar, la cual implicó la reducción sustancial del número de efectivos, la supresión de los batallones de elite de infantería, la disolución de las estructuras de la inteligencia militar de entonces, la erradicación del reclutamiento forzado, así como la disolución de las patrullas territoriales. También, y no menos importante, fue la reforma a los programas de formación y a la doctrina militar para volverla compatible con el funcionamiento de sociedades democráticas y con el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Además se instauró una comisión ad hoc para la depuración de las fuerzas armadas que impulsó la separación de la institución de más de un centenar de oficiales, señalados por su presunto involucramiento en violaciones de los derechos humanos.

Otro aspecto trascendental y relacionado con el anterior fue la radical reforma policial. Los cuerpos de policía, dependientes de las fuerzas armadas y vinculados a graves violaciones a los derechos humanos, fueron disueltos. En su lugar se constituyó una nueva Policía Nacional Civil, dependiente de civiles y cuyo jefe máximo es el presidente constitucional de la República.

El reto de crear una nueva policía, en condiciones de posguerra, ha sido un proceso sumamente difícil, pero en gran medida es un logro de los acuerdos de paz que se han consolidado.

Los Acuerdos de Paz también incluyeron una serie de importantes reformas al sistema jurídico salvadoreño y, particu-

larmente, a la Constitución. Estas reformas garantizaron que las fuerzas armadas y la policía civil estarían adscritas a ministerios diferentes; también se modificó el sistema de elección de los “funcionarios de segundo grado” que, pese a su denominación, son funcionarios de primera importancia en el funcionamiento del Estado.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, así como el fiscal general y el procurador de la República (en El Salvador, el fiscal ejerce la acusación pública penal y el procurador, la defensoría pública penal) se convirtieron en funcionarios que debían ser electos por votación de mayoría calificada de la Asamblea Legislativa.

Esta reforma pretendió garantizar que no fuera una sola fuerza política la que, por la lógica de mayoría simple (mitad de votos más uno), impusiera su control sobre el Estado mediante la elección de funcionarios afines. La reforma trató de obligar a que las fuerzas políticas mayoritarias buscaran el consenso con otras fuerzas minoritarias, para así elegir funcionarios idóneos en las instituciones de justicia, en este juego de pesos y contrapesos democráticos al momento de decidir las elecciones de segundo grado.

La institución del *ombudsman*, llamado en El Salvador *procurador para la defensa de los derechos humanos*, fue otro de los grandes avances de los Acuerdos de Paz. La Procuraduría de los Derechos Humanos tiene existencia por mandato de la Constitución, autonomía política, técnica y financiera; la elección de su titular requiere mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. Cuenta con una ley especial que le da amplias facultades para investigar violaciones a los derechos humanos, realizar recomendaciones, elaborar informes especiales, recomendar reformas legislativas o institucionales, mediar en casos de conflicto social, entre otras atribuciones relevantes.

Los Acuerdos de Paz, por otra parte, propiciaron reformas en el sistema electoral para garantizar procesos más confiables, transparentes y efectivos. Se disolvió el antiguo Consejo Central de Elecciones para dar paso al actual Tribunal Supremo Electoral.

Se creó un Foro Económico y Social cuyo propósito era hacer converger las diferentes fuerzas sociales con el fin de superar las graves injusticias sociales que habían dado lugar al conflicto y, principalmente, impulsar una nueva relación entre patronos y trabajadores.

Por último, se estableció una Comisión de la Verdad, integrada por tres personalidades internacionales de amplio prestigio, para investigar las graves violaciones a los derechos humanos que se habían producido durante el conflicto. Con ello se buscó apoyar a las víctimas inocentes y generar garantías para que nunca más hechos similares tuviesen lugar.

El proceso de paz salvadoreño fue amplio, complejo y buscó construir una democracia efectiva. Al igual que durante el conflicto armado, la comunidad internacional desempeñó un papel solidario y de cooperación de gran trascendencia para consolidar el proceso de paz. Las nuevas instituciones y los procesos de reformas jurídicas fueron capaces de instaurarse en gran medida gracias a este apoyo técnico, financiero y diplomático.

El despliegue de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en territorio salvadoreño, durante más de tres años, para supervisar, asesorar y orientar al gobierno y las fuerzas nacionales en el empeño de no abandonar esta construcción democrática fue una experiencia inédita.

Asimismo, los partidos políticos salvadoreños también jugaron un papel de primera importancia; instituyeron la Comisión Nacional para la Paz (Copaz), instancia de diálogo central para la legalización de las reformas.

Además, diez años después de suscritos los Acuerdos, en 2002, el secretario general de la ONU dio por concluida la verificación del proceso de paz en El Salvador. Este cierre no fue una declaración de pleno cumplimiento de los acuerdos; más bien fue un acto internacional de reconocimiento al avance logrado por El Salvador y a que los procesos pendientes podían obtenerse por las propias capacidades internas que las autoridades y el pueblo de El Salvador adquirieron en esa década de consolidación de la paz.

Muy acertadamente, el secretario general expresó, en esa ocasión, que los Acuerdos de Paz constituían una especie de “gran plan maestro”, para la construcción futura de la democracia en El Salvador.

El andar histórico del pueblo salvadoreño no ha sido fácil. Después de 20 años podemos afirmar una verdad asombrosa y buena, pero no absoluta: tuvimos éxito. Fuimos exitosos en terminar la guerra civil por la vía política, en integrarnos en sociedad después de encontrarnos mortalmente divididos y enfrentados; fuimos capaces de realizar reformas que no se pensaron posibles en la anterior historia republicana de El Salvador; la democracia se consolidó y la represión y las graves violaciones a los derechos humanos como política sistemática del Estado fueron erradicadas.

Pero este éxito no es absoluto. Si bien con históricos e importantes cambios en la institucionalidad democrática, no se lograron cumplir muchos propósitos relacionados con la agenda de la democratización. Hay numerosos ejemplos de ello. Uno de los más notables es el cierre temprano del Foro Económico y Social. Por la actitud gubernamental de desoír el informe de la Comisión de la Verdad, los procesos de reparación de daños a las víctimas inocentes de la violencia jamás se produjeron. La reforma electoral y la reforma judicial tampoco se profundizaron.

Tras el conflicto armado, el país, con una institucionalidad joven y los efectos propios de la posguerra, enfrentó una grave crisis de criminalidad común, a la que se sumó la expansión del crimen organizado. Esta crisis ha persistido y se ha desarrollado hasta nuestros días.

La adopción de políticas económicas no dio prioridad a las necesidades de las mayorías o de sectores relevantes como la agricultura. Cuando el proceso de fortalecimiento de nuevas instituciones requería un Estado sólido y capaz de impulsar los cambios, entraron en boga políticas destinadas al “adelgazamiento” del Estado y se impulsó entonces una extrema liberalización económica que incluyó la privatización de servicios públicos esenciales.

No es infundado sostener que, luego de 15 años, en gran medida la agenda de cambios democráticos que incluía ese “gran programa maestro” se había estancado, cuando no abandonado.

Ahora, un relevante acontecimiento en la vida democrática de El Salvador trae nuevos bríos y esperanza: la alternancia en la conducción del Poder Ejecutivo, mediante el triunfo del presidente de la República Mauricio Funes en las elecciones presidenciales de 2009.

Una coincidencia notable es que la candidatura del presidente Funes fue llevada con éxito por el FMLN, una de las partes suscriptoras de los Acuerdos de Paz.

Estimo acertado afirmar que el actual gobierno de El Salvador, a partir de 2009 ha retomado el espíritu de ese “gran plan maestro” de los Acuerdos de Paz. Con todo, por la naturaleza dinámica y cambiante de la realidad y de la historia, no podemos suponer que se logrará una adopción literal de los Acuerdos de Paz para dar cumplimiento a todo lo que quedó sin cumplir. No, se trata más bien de retomar el espíritu, el rumbo, las utopías que los Acuerdos nos legaron.

Es una tarea difícil. El actual gobierno inició su gestión en medio de una de las mayores crisis financieras internacionales de las últimas décadas, sumada al impacto de la propia crisis financiera nacional y a un profundo déficit en las finanzas públicas. Para ello, se echó andar una serie de iniciativas que, precisamente, ayudaran a superar ese lento crecimiento económico, acelerando y diversificando la producción y la generación de la riqueza de país, de las empresas y de las familias. Al mismo tiempo, en el Plan Quinquenal de Desarrollo se definió una política de fortalecimiento empresarial para enfrentar los efectos y desafíos de la apertura comercial y la globalización.

La actual administración del gobierno de El Salvador heredó la mayor crisis en materia de seguridad pública desde la época del conflicto y los niveles más bajos de inversión social.

Pese a ello, es innegable que ha sido posible impulsar cambios democráticos significativos, quizá no con la rapidez y profundidad deseadas, pero sí con la convicción de llevarlos a cabo con la garantía de su continuidad.

El Salvador ha incrementado significativamente sus niveles de inversión social, ha desarrollado una forma de gobierno abierta al diálogo con los sectores nacionales, sin exclusión de las grandes mayorías que enfrentan la pobreza. Se han abierto numerosos programas de atención a la población más vulnerable, como los adultos mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, la niñez y la juventud.

El presidente Funes, por primera vez tratándose de un jefe de Estado, ha establecido una política de atención a las víctimas de las graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado, abandonadas por el Estado desde hace décadas. El presidente ha realizado históricos y emotivos actos de aceptación de responsabilidad y pedidos de perdón estatal, por la responsabilidad que tuvieron efectivos de las fuerzas armadas en graves violaciones de los derechos humanos en

perjuicio de la población civil. En ese marco, en la medida de sus posibilidades, el actual gobierno lleva a cabo medidas de reparación de daños para muchas de las víctimas de esos abusos, algunas de las cuales fueron recomendadas por la Comisión de la Verdad.

El actual gobierno impulsa el Consejo Económico y Social (CES) que emula las aspiraciones del Foro Económico y Social que trataron de instaurar los Acuerdos de Paz. El CES integra representantes del más amplio espectro de las fuerzas sociales, entre ellas las fuerzas laborales y patronales, y mantiene un diálogo permanente y activo con la Presidencia de la República.

Pese a las tensiones que un proceso así puede generar, la forma de ejercer la administración pública en El Salvador actual sin duda ha fortalecido la independencia de los poderes públicos.

Se encuentra en marcha la primera etapa de una reforma de salud que convierta nuestro sistema nacional de salud en una cartera de Estado más incluyente y eficiente, sobre la base del despliegue de equipos comunitarios de salud hasta los lugares más remotos. También hay esfuerzos por reactivar la actividad económica de los agricultores, tan desamparados durante los años anteriores.

La realidad de El Salvador muestra que los Acuerdos de Paz que culminaron en 1992 en la Ciudad de México no son un mero documento del pasado. Constituyen un espíritu, un pacto de nación, un rumbo que seguir para construir un país más justo, más democrático. Representaron la salida a la crisis más grave de la historia salvadoreña. Son fuente de inspiración y referencia para superar las crisis y los problemas actuales. No es extraño que frente a los problemas más graves de este momento en El Salvador, sean frecuentes las voces que invocan la necesidad de una segunda generación de los Acuerdos de Paz.

Que el gobierno y el pueblo de México hayan sido protagonistas, un pueblo hermano en la construcción de la paz, en la adopción de los Acuerdos de Paz, en el seguimiento de los mismos, honra a los salvadoreños y consolida la natural hermandad que siempre nos ha unido.