



Universidad Tecnológica

Nuestro Compromiso es la Innovación

Título de la investigación

CUMPLIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS A PARTIR DEL ACUERDO DE PAZ

Investigador

René Edgardo Vargas Valdez

La presente investigación fue subvencionada por la Universidad Tecnológica de El Salvador. Las solicitudes de información, separatas y otros documentos relativos al presente estudio pueden hacerse a la dirección postal: calle Arce, 1020, Universidad Tecnológica de El Salvador, Vicerrectoría de Investigación, Dirección de Investigaciones, edificio *José Martí*, 2ª y 3ª planta, o al correo electrónico: rene.vargas@utec.edu.sv

San Salvador, 2010

Derechos Reservados

© Copyright

Universidad Tecnológica de El Salvador

ÍNDICE

1. Resumen	4
2. Introducción	4
3. El Salvador dentro de un mundo en transición	10
4. Cambiando el rumbo	13
4.1 El acuerdo de paz y la democracia Salvadoreña	16
4.2 El acuerdo de paz y la gobernabilidad	22
4.3 Un modelo jurídico de evaluación institucional	25
4.4 Matriz de medición	27
5. Gobernabilidad democrática en el Salvador	28
5.1 Variable: Firmeza del Estado de derecho en el Salvador	28
5.2 Dimensión IV: Plena vigencia de la Constitución	32
5.3 Dimensión V: Separación funcional y orgánica de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial	34
5.4 Dimensión VIII: Reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano	35
5.5 Corolario	39
6. Gobernabilidad democrática, justicia y derechos humanos	41
6.1 Dimensión VII: Reconocimiento de derechos y garantías sociales	41
6.2 Dimensión IX: Existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos	46
6.3 Elección del Procurador	48
6.4 Estructura administrativa	49
6.5 Observancia fiscalizadora	50

7. Atrapados por la historia	54
7.1 Derechos civiles y políticos	55
7.2 Informe de la Comisión de la Verdad	58
7.3 La ley de Amnistía General para la consolidación de la Paz	60
7.4 Análisis crítico	63
8. Los derechos económicos, sociales y culturales	67
8.1 Problema agrario	73
9. Conclusiones y recomendaciones	78
10. Bibliografía	94

1. RESUMEN

El Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de El Salvador y la insurgencia aglutinada en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) constituyó un acontecimiento de resonancia a escala mundial y un ejemplo de lo que se puede lograr con voluntad política; sin embargo, el haber hecho renacer en la población el sueño de una sociedad más justa, equitativa y encaminada hacia la búsqueda del bien común, pronto se fue convirtiendo en desencanto ante una realidad que hacía cada vez más precaria la vida de una gran mayoría de la población, a consecuencia de la contradicción entre el modelo impulsado por los gobernantes de turno y el compromiso de hacer cumplir los derechos humanos de segunda generación, legando una crítica situación económica y social luego de 20 años del control del Estado, recién asumido por un gobierno de izquierda, suceso inédito en el país en su larga historia política y que todavía tiene expectante al *demos* en espera de un cambio de rumbo hacia el rescate de los principios que le dieron vida al nuevo contrato social de 1992.

2. INTRODUCCION

El advenimiento del siglo XX avivó excepcionales emociones para la humanidad por los avances tecnológicos y científicos que le precedieron, así como por la consolidación de las transformaciones políticas y sociales iniciadas a partir de los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, al arribar al clímax del segundo milenio las percepciones eran agobiantes dadas las experiencias vividas al final del camino e inicio de un desconocido devenir; las crisis económicas, el despotismo, el genocidio y el etnocidio, las políticas de exclusión social, la generalización del desempleo, la creciente pobreza, las profundas desigualdades en la calidad de vida de los habitantes en los cinco continentes, la iniquidad en cuanto a la distribución de la riqueza entre países y la posibilidad de una guerra nuclear, precedida de las múltiples luchas revolucionarias para tomar el poder o lograr la independencia, así como por las dos devastadoras conflagraciones que destruyeron a Europa y Asia, constituyen la caracterización de cien años en la vida de nuestro mundo y la herencia que recibió el siglo XXI, conjuntamente con el surgimiento de la globalización como una nueva fase del capitalismo, y el optimismo de sus defensores ante el derrumbamiento de los regímenes

colectivistas de la Europa Oriental. En el albor del nuevo milenio, este era el escenario al cual la comunidad internacional debía enfrentarse.

Adentrados casi un decenio después, el entorno en el que los diferentes actores externos e internos estamos viviendo el presente, ha puesto a prueba nuestra creatividad en el esfuerzo por parir nuevas alternativas políticas y económicas con el fin de superar la brecha entre el deber ser y la acuciante realidad; esa es la coyuntura resultante de una serie acumulada de fenómenos convertidos en una situación estructural que requiere ser comprendida y explicada desde su génesis histórica, por cuanto sobre ella hemos de construir el futuro. Paradójicamente, lo que se nos presenta como una visión caótica ha generado su propio contrario: la posibilidad del orden¹. El concretarlo dependerá de la reelaboración que realicemos sobre sus causas; surge aquí un problema filosófico-político.

La ideología es una lente a través de la cual se ve la realidad y, por ende, siempre lleva implícita un grado de distorsión, aunque también tiene la utilidad de posibilitar el conocer los diversos matices de los intereses al interior de cada uno de los grupos concretos que conforman la sociedad. Por lo tanto, encontraremos en su interpretación múltiples realidades, dependiendo- como diría el poeta- del color del cristal con que se mire. El esfuerzo intelectual consiste en evitar caer en un relativismo escapista e ir tras la búsqueda de la verdad mediante un transcurrir de aproximaciones, partiendo de dos premisas fundamentales: 1) El conocimiento es un proceso interminable e igual es indagar acerca de la verdad. 2) Solo las visiones fundamentalistas e integristas sustentan verdades absolutas.

Es difícil - quizás lo correcto sea creer imposible - lograr una visión completamente objetiva acerca de los hechos estudiados, por ello resulta legítimo considerar que siempre habrá en toda investigación social una dosis de subjetividad, lo cual es saludable en la medida en que se quede al nivel de identificación con una forma de pensamiento, pero sin perder el sentido de racionalidad, que permite desarrollar el conocimiento científico, resurgido con el legado intelectual y político del Renacimiento, de la Ilustración y de la

¹ Contrario al dogma del orden universal, en donde el permanente equilibrio fue, es y será lo fundamental, la ciencia ha demostrado que el caos es constitutivo de la naturaleza, de la sociedad y del universo, existiendo un desorden armonioso necesario para la continuidad. Siendo un nuevo paradigma para concebir al mundo, ofrece al investigador social sugerentes ámbitos de estudio, en especial acerca de esos factores subjetivos, impredecibles e inciertos, para comprender sus efectos en el orden social, en donde el caos se encuentra siempre presente en mayor o menor medida.

Revolución francesa, movimientos cuyo espíritu de la época fueron el saber y el principio de la libertad. Para alcanzar esa adecuada relación entre el pensamiento y la razón, la filosofía nos proporciona una serie de categorías a emplear en la exigencia por comprender y explicar la realidad histórica, que parten de aceptar la existencia de una conciencia individual, como también de una cognición colectiva constituida por los elementos comunes entre las distintas formas de pensamiento particular, expresadas socialmente a través de normas o modelos de comportamiento aceptados por la mayoría; ambas son inoculadas sociológicamente por factores externos al individuo pero aceptadas como propios desde su interioridad²; por ello, la afirmación hegeliana de que “desear saltar sobre su época es pretender saltar sobre la propia sombra. El que quiera saltar sobre ella es tan insensato como quien piense desprenderse de la propia piel” (Ribera, 1998, p22), como también la conceptualización que la Sociología contemporánea hace de la acción social: “Toda manera de pensar, de sentir y de obrar cuya orientación es estructurada de acuerdo con unos modelos que son colectivos, es decir, que son compartidos por los miembros de una colectividad de personas” (Rocher, 1975, p42).

En estas aportaciones se sustenta la discusión sobre la solución metafísica del idealismo y materialista del realismo como esencias del conocimiento, a consecuencia de la dualidad inherente al hombre como ser de acción y de conciencia; el grave error de Francis Fukuyama con su tesis del fin de la historia estuvo precisamente en el hecho de haber ignorado que los seres racionales somos también entes constructores de utopías, que tenemos esperanzas, ideales, ilusiones, sensibilidades, convicciones y creencias, en cierta medida satirizadas por Miguel de Cervantes Saavedra en su monumental obra literaria *Don Quijote de la Mancha*. La evidencia del paso de la unipolaridad a la multipolaridad, como resultante de la relación dialéctica entre las diferentes dinámicas históricas, se le impuso al pensamiento unilineal del intelectual japonés-norteamericano, obligándolo a revisar y rectificar su teoría.

² Es a través del proceso de socialización que la persona aprende e interioriza, en el transcurso de su vida, los elementos socioculturales de su medio ambiente, influenciado por agentes (la familia, la escuela, la religión, los medios de difusión) y por sus propias experiencias. Nuestra conducta se inspira, generalmente, en unas normas que cumplen el papel de paradigmas o modelos, aunque algunas veces nosotros no somos conscientes de que actuamos bajo esos condicionamientos.

Apliquemos a nuestra región los principios mencionados, tomando como fuente el aporte que nos da Alicia Bárcenas, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con el discurso pronunciado durante la inauguración del trigésimo tercer período de sesiones que dicha comisión celebrara en Brasilia el 30 de mayo del 2010: “*Es necesario realizar un profundo análisis del papel de las instituciones y de la regulación de los mercados y redefinir el rol del Estado para generar las condiciones adecuadas que lleven a la región hacia un nuevo camino de desarrollo sostenible con igualdad*”. Ese penetrante estudio sugerido tiene sobrentendida la exigencia de emplear como marco teórico de la investigación las premisas planteadas, por cuanto se está refiriendo implícitamente a la historia humana real y, por tanto, a un contenido a la vez objetivo y subjetivo, sintetizado en lo que la filosofía ha denominado *el signo de los tiempos*, entendido acá como “el movimiento dialéctico que se establece por la interacción y relación dialéctica entre las diversas dinámicas históricas”(Ribera, 2004).

El discurso contiene la tesis de que en América Latina el camino andado ha acrecentado las desigualdades pero, por otra parte, abundan las declaraciones en el sentido de que es todo lo contrario, en especial en las alocuciones presidenciales, *ergo*, se exige un procedimiento para contrastar visiones y elaborar un diagnóstico consistente desde el que se pueda redefinir el papel del Estado y sus políticas, tal como lo demanda la secretaria ejecutiva de la Cepal. Aceptar esta dualidad es la base de partida para seleccionar el método adecuado de interpretación hacia la comprensión y explicación de la contradicción “caos-orden”, reconociendo su complejidad en un mundo cambiando a una inusitada velocidad, especialmente cuando en América Latina se presentan fuertes obstáculos para las transformaciones que demanda la nueva realidad, dada la fuerte influencia de tradiciones ancestrales; de un pensamiento no-consciente de la cosa pública debido a la necesidad del poder fáctico de mantener una despolitización del ciudadano para conservar su propio *status*; de una tergiversación de la espiritualidad reducida al ámbito religioso o teológico empleado por algunos para hacer pingües negocios e inculcar una actitud pasiva frente a las desigualdades; de un sistema político ancestralmente excluyente y autoritario basado en ocultar la verdad de los hechos o manipularlos, sin tomar en cuenta el efecto sicosocial en la población, tal como lo reconoció el presidente francés Nicolás Sarkozy, un 25 de septiembre de 2008, al hablar a sus connacionales sobre la situación financiera

internacional: “Una crisis de confianza sin precedente desestabiliza la economía mundial. Las grandes instituciones financieras están amenazadas, millones de pequeños ahorristas en el mundo que depositaron sus ahorros en la bolsa ven cómo su patrimonio se descompone día tras día, millones de jubilados que han cotizado en fondos de pensiones temen por su jubilación, millones de hogares modestos viven momentos difíciles por el alza de los precios. Como en todo el mundo, los franceses temen por sus ahorros, por su empleo y por su poder adquisitivo. El miedo es sufrimiento. El miedo impide emprender, el miedo impide implicarse. Cuando se tiene miedo, no se tienen sueños; cuando se tiene miedo, uno no piensa en el futuro. Hoy, el miedo es la principal amenaza para la economía. Hay que vencer ese miedo. Es la labor más urgente. No se vencerá, no se restablecerá la confianza con mentiras, sino diciendo la verdad. Los franceses quieren la verdad y estoy convencido de que están dispuestos a escucharla. Si sienten que se les esconde algo, la duda crecerá. Si están convencidos de que no se les oculta nada, hallarán en ellos mismos la fuerza para superar la crisis. Decir la verdad a los Franceses es decirles que la crisis no ha terminado, que sus consecuencias serán duraderas, que Francia está demasiado implicada en la economía mundial como para pensar siquiera un instante que pueda estar protegida contra los acontecimientos que, ni más ni menos, desequilibran el mundo. Decir la verdad a los franceses es decirles que la crisis actual tendrá consecuencias en el crecimiento, en el desempleo, en el poder adquisitivo durante los próximos meses”.

La desconfianza, el miedo, la frustración, son actitudes que responden a las condicionantes externas sobre el diario vivir de la gran mayoría de los pobladores en el mundo actual, cuyo impacto es mucho mayor que su propia capacidad interna para enfrentarlos, sobre todo cuando sus energías son absorbidas en el esfuerzo de la lucha por sobrevivir. Según un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) sobre desarrollo humano, 1.4 millones de personas viven con solo un poco más de un dólar al día y en 2005 la población en nivel de pobreza alcanzaba la cifra de 984 millones; en relación con América Latina y el Caribe, el estudio de la Cepal del 2008 menciona que aproximadamente 182 millones de personas vivían en la pobreza, afirmando que era la región más desigual del mundo, situación que constituye un grave obstáculo para su desarrollo y ha provocado muy exiguas posibilidades de movilidad social.

Las guerras han violado insistentemente los derechos civiles y políticos de la población; la globalización, impulsada desde el modelo económico neoliberal, ha acrecentado el desmejoramiento de la calidad de vida de una significativa mayoría en todo el globo terráqueo. Explicar esta realidad en El Salvador actual es el objetivo general de nuestro estudio, bajo el título “*Cumplimiento institucional en la defensa de los derechos humanos a partir del Acuerdo de paz*”. Se trata de un esfuerzo académico por superar el relato histórico-cronológico y enciclopedista, e intentar una interpretación metódica de los hechos desde un enfoque jurídico-sociológico y político, con la finalidad específica de aportar alternativas de solución a los problemas que enfrentamos ante la crisis mundial e interna, primordialmente en lo que atañe a la gobernabilidad democrática con sus repercusiones en el respeto de los derechos humanos y sobre la base de las hipótesis general y de trabajo siguientes: “*La intervención de los factores reales de poder en las decisiones del Estado han atenuado el logro de los objetivos de sus instituciones y atentado en contra de la gobernabilidad*” y “*Las instituciones responsables de la defensa de los derechos humanos han adolecido de unas creativas y claras políticas públicas para poder cumplir sus mandatos*”.

Hemos establecido en esta introducción algunas premisas teóricas para aplicar en la interpretación de los acontecimientos acaecidos a partir de la firma del Acuerdo de paz en 1992 hasta la última presidencia del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que concluyó en mayo de 2009; por otra parte, se ha segmentado la investigación partiendo de lo general a lo particular, ubicando primeramente al país dentro del proceso de transición que vive actualmente el mundo, continuando luego con el esfuerzo político interno por cambiar el rumbo en la búsqueda de un destino mejor y establecer posteriormente el estado de la gobernabilidad democrática dentro del período estudiado, así como la situación de la aplicación de justicia y de los derechos de primera y segunda generación; finalmente analizamos de manera cuantitativa y cualitativa la evolución de ambas formas de derechos mediante el método comparativo, proponiendo algunas posibilidades de solución con el fin de aportar alternativas para enrumbarnos en el sendero diseñado a partir de enero de 1992.

¿Han sido cumplidos los objetivos propuestos en el acuerdo de paz? ¿Existe una reafirmación del Estado de derecho? ¿Han cumplido las instituciones surgidas del acuerdo las funciones para las que fueron creadas?. Estas son las interrogantes que necesariamente

debemos respondernos si queremos avanzar hacia la utopía de que “un El Salvador mejor es posible”, motivados por la elucubración que Albert Einstein hiciera acerca de la crisis: “No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia, como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar superado. Quien atribuye a la crisis sus fracasos y penurias, violenta su propio talento y respeta más a los problemas que a las soluciones. La verdadera crisis es la crisis de incompetencia. El problema de las personas y los países es la pereza para encontrar las salidas y soluciones. Sin crisis no hay desafíos, sin desafíos la vida es una rutina, una lenta agonía. Sin crisis no hay méritos. Es en la crisis donde aflora lo mejor de cada uno, porque sin crisis todo viento es caricia. Hablar de crisis es promoverla, y callar la crisis, es exaltar el conformismo”.

3. EL SALVADOR DENTRO DE UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Entre las variadas denominaciones dadas al siglo XX está la de “la época de las guerras”; ciertamente, los datos nos refieren un total que sobrepasa las 50 luchas armadas durante el período, unas ya concluidas, como la guerra de los mil días en el entonces territorio colombo-panameño (1899-1902), la Revolución mexicana (1910-1917) y la rusa (1917-1921); otras con efectos sumamente devastadores, como las mal denominadas guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945); hasta algunas todavía presentes, como el conflicto armado colombiano u otras de reciente solución en los continentes europeo y africano.

Se suma a esa larga lista la confrontación armada en El Salvador, iniciada el 10 de enero de 1981 con la llamada ofensiva general de la insurgencia aglutinada en el FMLN, y concluido el 16 de enero de 1992 mediante la firma del Acuerdo de paz denominado “Acuerdo de Chapultepec”, epílogo de una serie de acuerdos parciales y que el entonces recién elegido Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, consideró que “no era exagerado decir que, en su conjunto, y dadas su envergadura y alcance, estos acuerdos constituyen una fórmula para una revolución mediante la negociación”, señalando, además, “que estaba llegando a su fin la larga noche

de El Salvador”³. Este desenlace constituyó un ejemplo para el mundo contemporáneo, que la ONU convirtió en su modelo exitoso como gestora de paz y en un prototipo por seguir en otros lares afectados por una situación bélica como el factor dominante o, dicho de otro modo, a donde la política se había militarizado, tal como sucedió en el país luego de un largo proceso histórico a través del cual se fue gestando el paso de la lid política a la búsqueda del poder por la lucha armada, que durante doce años desgarró el tejido social hasta abocarnos a un estado de cosas realmente caótico en lo económico, lo político, lo social e incluso lo jurídico.

La dinámica impelida por las iniciativas de la comunidad internacional a favor de una solución negociada y por las actuaciones de los actores políticos internos en la búsqueda de un procedimiento racional para solventar la situación beligerante, fue evolucionando hacia la generación de una coyuntura favorable para salir del caos hacia el orden, de la confrontación a la concertación, de la guerra a la paz, de la polarización a la reconciliación. Hemos de aceptar que esa fue la mentalidad con la que los negociadores pusieron sus mejores esfuerzos durante arduas y largas reuniones de trabajo hasta concretar el contrato social sobre el cual habríamos de reformular la democracia salvadoreña, signado con la declaración final de “respetar escrupulosamente y ejecutar de buena fe todos los compromisos asumidos en el presente acuerdo y en los demás que han alcanzado en el proceso de negociación, dentro de los términos y a través de los mecanismos previstos en ellos, así como la de cooperar con ONUSAL en su tarea de verificar el cumplimiento de tales acuerdos. El gobierno de El Salvador se compromete de manera solemne a promover activamente la aprobación de las reformas legislativas acordadas, en tiempo oportuno para que sean promulgadas en las fechas previstas” (Acuerdo de paz, 1992, p73).

El anhelo de paz como negación de la confrontación quedó expresado desde las primeras conversaciones reiniciadas en septiembre 15 de 1989 en México, al definirse los objetivos por perseguir: 1) Terminar la confrontación armada por la vía política en el más corto plazo

³ La fuente de ese discurso ha sido obtenida del volumen IV de la serie de libros azules editados por el Departamento de información pública de la ONU, titulado “Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995”, que contiene una interesante y profusa documentación de los informes y cartas emitidas por los diferentes actores en el proceso, muchas de ellas inéditas, por ello será mencionado en varias partes de la investigación. La cita corresponde al apartado III de la sección 1, Pág. 24.

posible. 2) Impulsar la democratización del país. 3) Lograr la reunificación de la sociedad salvadoreña. Curiosamente se quedó sin contemplar el problema de las graves violaciones a los derechos humanos, aspecto que fue considerado hasta en el acuerdo de Ginebra firmado el 4 de abril de 1990, pasando a ser el tercer objetivo y enunciado como sigue: garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos.

Para cumplir las metas propuestas se fueron estructurando acuerdos políticos parciales siguiendo una agenda establecida en el pacto de Caracas de mayo 21 de 1990, el cual contenía los temas de:

- 1) Fuerza Armada
- 2) Derechos humanos
- 3) Sistema judicial
- 4) Sistema electoral
- 5) Reforma constitucional
- 6) Problema económico-social
- 7) Reincorporación de los integrantes del FMLN
- 8) Verificación por las Naciones Unidas.

En el acuerdo final se cambió el orden establecido y se introdujeron textos no propuestos en la agenda general; como capítulo dos aparece agregado el tema sobre la Policía Nacional Civil (PNC); el cinco se refiere al problema económico-social; la reincorporación del FMLN pasó a ser el seis, y en el siete se introdujo como título el cese del enfrentamiento armado. Se dejó por fuera el tema de los derechos humanos, ausencia a la que se sumó el de la reforma constitucional. Ambos, empero, tuvieron su propio tratamiento; el primero se discutió en San José de Costa Rica y fue firmado el 26 de julio de 1990. El segundo se concretó en México el 27 de abril de 1991 con propuestas de reformas que comprendieron tanto a la legislación fundamental o primaria como a la secundaria y referidas a la Fuerza Armada, al sistema judicial y derechos humanos y al sistema electoral. El argumento ofrecido por los actores entrevistados para explicar las supresiones citadas ha sido el que constituían pactos ya en marcha y bastante avanzados en su implementación a la fecha del acuerdo final, a diferencia de los incluidos en el contrato social definitivo.

En síntesis, el 16 de enero de 1992 la historia salvadoreña abrió nuevamente un espacio en su discurrir a través del tiempo en el intento por andar el sendero de la democracia; en el

entrecruzamiento de sus distintas dinámicas impulsadas por las contradicciones internas en cada fase del proceso político, económico y social, los diversos actores interactuaron expresando sus ideales mediante pactos concretados formalmente, entregados luego al *demos* para que fuesen validados o negados con la puesta en práctica de sus enunciados teóricos dentro del cada vez más complejo tejido social. La utopía de una sociedad más justa, equitativa y de un desarrollo con igualdad, ha sido desde siempre la esencia espiritual de cada uno de esos acuerdos, incluido el contrato rubricado en 1992, cuya expresión filosófica está sintetizada en la razón de ser del Estado: lograr el bien común. Es así como han de pasar a la historia los firmantes de tan valiosa contribución, como también quedaron registrados en los anales los aportes de anteriores generaciones. Otra cosa es si esos sueños han sido realizados o si por el contrario somos parte de esa visión caótica de un mundo en transición.

4. CAMBIANDO EL RUMBO

Es mejor debatir una cuestión sin resolverla, que resolver una cuestión sin debatirla”

(Joseph Joubert)

El destino de América Latina y el Caribe ha estado marcado en su origen por el impacto que tuvo la irrupción de las huestes españolas en todos los ámbitos del quehacer político, social, económico, jurídico, ideológico, cultural y espiritual en los hasta entonces evolucionados imperios inca, maya y azteca; este trascendental suceso constituyó una revolución, en tanto quebró las estructuras vigentes para fundar unas nuevas sobre los escombros y las cenizas de lo destruido, y ha sido evocado en la era contemporánea para hacer un símil con los acontecimientos acaecidos a la llegada de la revolución tecnológica y la conectividad del mundo globalizado, denominados en los círculos intelectuales como “La tercera ola”, en donde el sector terciario de la economía va pasando a ser el eje de la dinámica en las relaciones entre los Estados.

A partir de aquel momento, y hasta nuestros días, la región ha lidiado de manera permanente por recuperar su propia identidad, por convertirse en actor de la manumisión de fuerzas externas que, rememorando a los romanos en su actitud expansiva republicana e imperial, han querido convertirnos en una provincia más. Múltiples son las gestas heroicas

de insignes paladines de la unidad latinoamericana, como también lo es la producción intelectual por elaborar modelos de convivencia democrática acordes al signo de los tiempos; las luchas de independencia tuvieron su epílogo en la declaratoria con la cual se dio por terminado el dominio colonial de la España monárquica. El nacimiento de los Estados nacionales provocó la exigencia de elaborar un sistema de normas para regular la convivencia en sociedad y cumplir con el aporte intelectual de la modernidad acerca del origen jurídico del Estado, a fin de convertirlo en garante de los principios de libertad, igualdad y fraternidad. La interrelación de las dinámicas históricas fueron forjando el pensamiento de las nuevas generaciones, expresado en sus contribuciones para mantener un sistema siempre orientado hacia la búsqueda del bien común.

Con respecto a El Salvador, las constituciones de 1886 y de 1950 son un claro ejemplo de lo afirmado, como lo es también el acuerdo de paz; los tres constituyen documentos históricos de profundo contenido filosófico-político desde los cuales se estableció el curso que debíamos seguir en cada momento para construir el país ideal, reformulado políticamente cuando la sociedad que queremos iba siendo contrastada con la que teníamos y tenemos. Al investigar el camino andado durante sus casi 190 años de vida independiente, se despliega una nación cual enorme rompecabezas cuyas piezas parecieran ajustarse de manera forzada ante su aparente heterogeneidad, pero que al tratar de ensamblarlas, el acucioso observador encuentra que están precedidas de una lógica enraizada en nuestro origen mismo, caracterizado por la permanente contradicción entre lo que se proponía y lo que se practicaba; políticamente, por ejemplo, fundada en una forma de Estado y de gobierno unitario, republicano, democrático y representativo, así establecido en la Constitución de 1886 (Art. 4), influenciada por el pensamiento jurídico-político dominante en la Europa de aquella época, y cuya forma de organización se mantiene vigente hasta nuestros días. En la realidad se fue consolidando y modernizando el estilo del gobierno colonial, basado en el caudillismo y con una distinción en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, o lo que es lo mismo, una estructura sociopolítica y jurídica en la que existe un grupo que manda y otro que obedece.

Económicamente privilegiando la propiedad privada, implícitamente defendida en la Constitución de 1886 (Arts.8, 9, 17, 20 y 31), explicitada en las de 1950 (Art. 137) y 1983 (Art. 103). Varios investigadores han escrito sobre la evolución de la propiedad de la tierra

en El Salvador hasta alcanzar su alto nivel de concentración en pocas manos, siendo una de las causales de nuestra ancestral debilidad social, por cuanto, en la realidad el sistema significó la extensión de la forma de propiedad colonial e implicó la expulsión del sector campesino hacia el uso de áreas marginales de cultivo a nivel de producción de subsistencia, y su transformación en fuerza de trabajo asalariado, con todas las repercusiones caracterizadas por una creciente desigualdad y una constante conflictividad, derivando en la denominada *violencia estructural*.

El acuerdo de paz encarnó el esfuerzo por diseñar un cambio de rumbo en la dinámica de nuestra historia; constituyó un contrato social trascendental al contener los elementos de una transformación política para reformular el camino andado hacia la consecución de lo mandado en el orden jurídico fundamental respecto a la forma de gobierno democrático, a la necesidad de validar el Estado de derecho, a propiciar la gobernabilidad, a garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos humanos, a reducir las desigualdades, a mejorar, en síntesis, la calidad de vida de una significativa mayoría de la población, hasta entonces excluida de los beneficios del sistema. Luego de más 15 años de haberse logrado estructurar un régimen con la participación de actores relevantes de la vida política, las palabras pronunciadas por la secretaria ejecutiva de la CEPAL resuenan en el ambiente como si hubiesen sido enunciadas sobre la base de nuestra realidad: “Es necesario realizar un profundo análisis del papel de las instituciones y de la regulación de los mercados y redefinir el rol del Estado para generar las condiciones adecuadas que lleven a la región (a El Salvador, decimos nosotros) hacia un nuevo camino de desarrollo sostenible con igualdad”.

Llevar al país hacia ese nuevo camino exige decirle la verdad al soberano, tal como lo propuso el presidente de Francia, lo que resulta incuestionable para iniciar la marcha hacia la meta propuesta, pero encierra en sí misma una complejidad que la Filosofía nos ayuda a encauzar mediante su categoría “criterio de la verdad”. Es este un tema de la teoría del conocimiento que resulta imposible abordar acá, pero sí obliga a adoptar una posición ante la discusión entre el idealismo y el realismo, sin entrar tampoco a discurrir sobre ambas formas de la esencia del conocimiento, pues se trata de una disputa que ni los propios

especialistas han logrado dilucidar⁴. En tal sentido, la investigación se apoya en el concepto de la verdad trascendente, por cuanto permite ponernos frente a la realidad inmediata expresada en los hechos estudiados, pero a la vez posibilita los contenidos del pensamiento, por tanto, cuestiona verdades absolutas e incita a su búsqueda mediante aproximaciones fundadas en la diversidad y en la existencia de las contradicciones. Sirva la siguiente transcripción para ilustrarnos al respecto: “El 16 de enero de 2007 se cumplieron 15 años de la reforma política más importante ocurrida en El Salvador en los últimos cinco lustros. Para algunos, aquel momento fue el inicio de una supuesta “transición a la democracia” o, peor aún, una “transición democrática”. Para mí fue el final de la transición política iniciada en Octubre de 1979, con el hasta ahora último golpe de Estado que las Fuerzas Armadas salvadoreñas llevaron a cabo en el país. Los acuerdos de paz, negociados y firmados por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Gobierno Salvadoreño, permitieron tanto la finalización del conflicto bélico entre éstos como la instauración de un nuevo régimen político. Para los más optimistas, se trataba de la instauración de la democracia. Para mí constituyeron el final de la apertura y liberación del régimen autoritario” (Artiga-González, 2007, p17)

4.1 El acuerdo de paz y la democracia salvadoreña

El Estado de derecho es un concepto que ha evolucionado a partir del surgimiento del constitucionalismo democrático liberal, de donde tomó su denominación inicial: *Estado Liberal burgués*; su necesidad nació como una reacción política frente al Estado nacional absolutista, cuya prístina expresión la dio Luis XIV, el llamado *Rey Sol*, con su críptica frase “El Estado soy yo”. Sustentado filosóficamente en el principio de la libertad personal, políticamente en evitar las arbitrariedades del poder, jurídicamente su ejercicio dentro del marco de la ley conjuntamente con la división de poderes, sociológicamente en el respeto a los derechos de las personas y el libre albedrío para decidir su comportamiento en las relaciones con los demás sobre la base de las reglas económicas del mercado, fue también

⁴ J. Hessen, en su trabajo sobre la teoría del conocimiento afirma que se trata de un problema que escapa a una solución sencilla y absolutamente segura, pues se encuentra en los límites del poder del conocimiento humano. Agrega que como seres de voluntad y acción estamos sujetos a la antítesis del yo y del no yo, del sujeto y el objeto; por eso no nos es posible superar teóricamente ese dualismo, o sea, resolver de un modo definitivo el problema del sujeto y el objeto.

conocido con el título de *Estado gendarme*, facultándosele solamente el velar porque la libertad fuese respetada dentro de su norma clásica: “*Laissez faire, laissez passer*” (“Dejar hacer, dejar pasar”).

Lo sucedido después es historia acerca de la evolución del Estado liberal hacia el Estado social de derecho; de ese espacio temporal que transcurre entre ambos, con su riqueza de aportes a la posteridad, retomamos dos hechos que nos permitirán avanzar hacia la especificidad de la investigación:

- A) La contribución de la Revolución francesa en la delineación de una nueva forma de gobierno funcional con su declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, promulgada el 26 de agosto de 1789, que significó el paso de la autocracia a la fundación de los principios de la democracia, retomando la proclama de la libertad como condición *sine qua non* para el desarrollo de dicho proyecto, aporte resumido como sigue: “El don de la libertad sirvió y sirve para reconocer que el hombre posee una serie de derechos que le son propios por su propia naturaleza y dignidad y que al realizarse el pacto social, el Estado se obliga a proteger y a respetar: la vida, la libertad, la propiedad, el honor, el domicilio, la asociación, el libre tránsito y otros, son reconocidos por el Estado, que se compromete a no entorpecer el ejercicio legítimo de los mismos, limitándose a vigilar que al ejercerlos, el ciudadano no perjudicará los mismos derechos de los otros con el propósito de lograr el necesario equilibrio que se requiere para salvaguardar otro de los valores propios del régimen de libertades como es la paz” (Solano, 2005, tomo III, p11). En la actualidad, este grupo de derechos es reconocido como de primera generación, coligiendo del párrafo anterior que el papel asignado al Estado fue el de no interferir su goce por parte de los individuos.
- B) La ampliación hacia la comunidad internacional de la hasta entonces responsabilidad del Estado en reconocer y proteger esos derechos, es el otro aspecto que interesa para el estudio; con el fin de la mal denominada segunda guerra mundial surgió un nuevo orden político y económico internacional, jurídicamente formalizado en junio de 1945 con la creación de la (ONU); dicha organización fue elaborando el sistema normativo para regular las relaciones políticas y económicas entre los Estados, así como también al interior de cada sociedad. El 10 de diciembre

de 1948 se aprobó la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. En sus dos primeros considerandos exalta que “La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y “Que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”. En un tercer apartado dice: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Es notorio el enfoque de justicia social comprendido en los fundamentos transcritos para sustentar el contenido de su proclama, en la que se incorporaron los ya reconocidos derechos económicos, sociales y culturales: “o de la segunda generación, denominados programáticos porque constituyen un programa que la Constitución diseña para que el legislador los desarrolle en la legislación secundaria, responden al modelo social demócrata del siglo XIX hasta mediados del siglo XX” (Solano, 2005, tomo I, p52). El Estado de derecho, basado en los principios liberales, pasó así a una nueva etapa al convertirse en un Estado social de derecho, comprometiendo al poder público a una efectiva intervención a través de garantizar prestaciones y servicios, sobre todo para apoyar a los hasta entonces vistos por el sistema como iguales dentro de una estructura profundamente desigual.

He aquí el sustrato filosófico-político del contrato social salvadoreño de 1992 en lo que a los derechos humanos se refiere, gravemente violentados como producto de la confrontación entre las fuerzas en contienda, justificada por ambos desde explicaciones totalmente contradictorias para defender su argumento de luchar en pro de la democracia y en defensa de los intereses populares: 1) El manifiesto propósito del expansionismo soviético para penetrar en nuestro continente desde Cuba y Nicaragua. 2) La explotación permanente de un mayoritario sector de la población desde un capitalismo salvaje liderado por el imperialismo estadounidense. Ambos razonamientos resultaban necesarios pero no suficientes para comprender y explicar la dinámica histórica salvadoreña, pues ignoraban

las propias contradicciones internas, las que al final se les impusieron para obligarlos a buscar una solución política, a pesar de parecer irreconciliables.

Implícitamente, el pacto constituyó un reconocimiento a dichas contradicciones y al sacrificio de la democracia por la defensa de intereses particulares ajenos a ella; lo expresado en nuestro orden jurídico fundamental fue traicionado en la práctica desde gobiernos aristocráticos primero, y autocráticos militaristas después, implantando un concepto simplista de democracia al entenderla como sinónimo de elecciones, para colmo de males, basadas en acciones fraudulentas, represivas y excluyentes, debilitando la legitimidad de los gobiernos de turno con el consecuente efecto en los problemas de gobernabilidad. En ese sentido, las visiones ideales por construir la democracia en nuestro país han vivido de manera recurrente tiempos de esperanza y desilusión, de caos y orden, para emplear nuestro marco conceptual; al estar cada vez cercanos a lograrla, hemos derivado en intentos fallidos, repitiéndose la constante contradicción histórica entre lo formal y lo real, entre el *deber ser* y el *ser*.

Recuérdese que el segundo objetivo establecido al reiniciar las conversaciones entre el Gobierno y el FMLN era el “impulsar la democratización del país”, el cual respondía al reconocimiento de que la forma funcional de gobierno implementada desde el concepto electoral y la manera electorera de aplicarlo era una de las causas de la crisis, de allí que debía ser modificado, como ya estaba sucediendo en otras latitudes de América Latina. El análisis del espacio temporal transcurrido a partir de enero de 1992 hasta ahora, desde del concepto dado por el PNUD (2002) sobre democracia como “el único régimen político que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor en sí mismo”, permite afirmar que otra vez la ilusión se iba transformando en desesperanza, acrecentando la desconfianza del soberano en el sistema político vigente y en algunas de sus instituciones, especialmente en lo referido a los partidos y a las responsables de la administración de justicia.

Ahora bien, es innegable que se han dado algunos cambios positivos, reales y formales, en la sociedad salvadoreña. A tenor del concepto anterior, resulta esencial la mejora institucional como un factor importante en la determinación del tipo y calidad de la democracia pensada; en ese sentido, merece una mención especial el que el FMLN haya reconocido el profesionalismo de la Fuerza Armada, su evolución y desarrollo después del

acuerdo de paz, por lo que el 4 de julio de 2003 retiró la reserva que mantenía ante la Secretaría General de la ONU,⁵ comprometiéndose a no promover reformas constitucionales que cuestionaran su *statu quo* como una institución permanente del Estado, tal como lo establece el artículo 211 de la Constitución de 1983. Otro elemento por señalar es el desarrollo de la estructura del Estado para posibilitar el cumplimiento de los acuerdos, instaurando organizaciones como:

- La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), creada en el acuerdo de Nueva York para supervisar el cumplimiento de todos los pactos políticos, conformada por dos representantes del gobierno, dos del FMLN y uno por cada partido o coalición con representación en la Asamblea Legislativa.
- La PNC, en sustitución de los denominados cuerpos de seguridad, acordado por las partes en México cuando se definieron las reformas constitucionales, y donde se precisaron como objetivos resguardar la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural; además que debía estar adscrita a un ministerio distinto al de Defensa.
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), a la que se asignó la misión esencial de promover y velar por que dichos derechos fuesen respetados.
- El Tribunal Supremo Electoral (TSE), en sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE); que surgió como la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral y cuya composición sería establecida por la legislación secundaria, aunque las partes coincidieron en aceptar evitar el predominio de partido o coalición alguna en su interior, así como en permitir la integración de miembros sin afiliación partidista.
- La Comisión de la Verdad, responsable de investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980; esta debía estar conformada por tres personas designadas por el secretario general de la ONU, oída la opinión de las partes.

⁵ En el acuerdo de México firmado el 27 de Abril de 1991, el romano VI se incluyó para dejar constancia de que la redacción del Art211 de la Cn., en lo referido a considerar a la Fuerza Armada como una institución permanente, no era acorde a la posición del FMLN.

Finalmente, deben señalarse como cambios cualitativos las reformas constitucionales para mejorar aspectos significativos del sistema judicial, referidos a una manera diferente de organizar y elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), su asignación presupuestaria, la elección del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, así como la redefinición estructural del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

Las posibilidades de lograr el éxito de la empresa por emprender se basaban en que por primera vez se estaba diseñando un régimen con una participación en donde las fuerzas políticas de diferente signo estuvieron representadas y en un contexto favorable para realizar un proceso de dialogo-negociación en condiciones de igualdad o, como se diría en la teoría política, con una correlación de fuerzas equilibrada. He aquí una hipótesis para encontrar otra de las causas de la sacrificada democracia salvadoreña; el diseño realizado en 1886 fue predominado por los intelectuales considerados liberales sobre el pensamiento de los reconocidos como conservadores. En 1950, de los legisladores constituyentes, 38 representaban al Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), partido oficial de la época, y solo 14 del Partido Acción Renovadora (PAR), ubicado como fuerza de izquierda. El mismo panorama se observó en 1982, cuando el congreso para elaborar la Constitución de 1983 se estructuró solo con miembros de los partidos de derecha Arena, Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Partido Demócrata Cristiano (PDC). Cada uno de esos procesos evoca una de las tantas propuestas del constitucionalista mejicano doctor Ignacio Burgoa (1991, p295): “Un régimen de derecho que merezca ostentar positivamente el calificativo de verdadero conducto de realización del bien común, no debe fundarse o inspirarse en una sola tendencia ideológica generalmente parcial, y por ende, errónea, sino tener como ideario director todos aquellos postulados o principios que se derivan de la observación exhaustiva de la realidad social y que tienden a preservar y fomentar, en una adecuada armonía, tanto a las entidades individuales como los intereses y derechos colectivos”

Sobre la base de lo expuesto se puede elucubrar en el sentido de que nuestra democracia formal y los principios ideales de su conceptualización han distado mucho de hacerse realidad en la sociedad salvadoreña, constituyéndose en la razón sociopolítica estructural de la confrontación, obligando al sistema a mantenerse más sobre el uso de los elementos

materiales del poder,⁶ debilitando la institucionalidad ante el comportamiento de las organizaciones públicas en su relación con las personas.

4.2 El Acuerdo de paz y la gobernabilidad

En la parte introductoria de un ensayo elaborado para la Facultad de Derecho de la Utec, publicado en septiembre de 2008 en el No.3 de la “Colección de Cuadernos”, se hace la siguiente afirmación: “La gobernabilidad es una categoría de reciente cuño que comenzó a ser empleada de forma usual en el lenguaje político latinoamericano a partir de los problemas surgidos durante la década de los 60 al interior de nuestras incipientes democracias y que provocaron un pesimismo generalizado entre los investigadores de las distintas ciencias sociales, generando además un ambiente de preocupación entre diversos actores externos e internos” (Vargas, 2008, p11). En lo que a El Salvador se refiere, el hecho de que históricamente se hayan elaborado pactos o contratos sociales con declaraciones de muy buenas intenciones apelando a la búsqueda del bien común, pero que en la práctica tendieran siempre a favorecer a los mismos intereses particulares, explica el porqué de los vaivenes de la gobernabilidad democrática, que siempre se vio abocada, en plazos muy cortos o de mediana vigencia, al uso de los medios de coerción política material, con el consecuente debilitamiento ante el *demos* de la legitimidad del régimen político imperante en cada uno de los momentos históricos, desembocando al final en la lucha armada que duró 12 años, con antecedentes en los continuos golpes de estado y en la represión campesina de 1932.

Superada la confrontación militar, hemos tenido un espacio de cierta estabilidad de más de 15 años, pero es necesario hacer un alto en el camino para evaluar de manera serena y objetiva la situación actual de nuestra institucionalidad, pues, como afirma el estudio “Gobernabilidad y democracia en El Salvador”: “El Salvador del siglo XXI no debería estar condenado a vivir una crisis de *gobernabilidad*, como las registradas en otros países de la región latinoamericana. Pero el cumplimiento de este deseo no está garantizado. Requiere del esfuerzo intencional para evitarla por parte de los *demócratas*. Una crisis de

⁶ Maurice Duverger, en su obra *introducción a la política*, sostiene que las personas y las organizaciones emplean diversas armas en la contienda. La violencia física y el dinero constituyen elementos materiales; el encuadramiento colectivo y la propaganda a través de los medios de difusión influyen ideológicamente, partiendo de un contexto cultural.

governabilidad puede desembocar en una crisis de régimen y echar al traste los avances políticos que supusieron los acuerdos de paz de 1992” (Artiga-González 2007, p20).

Varias fases deben de ser cumplidas para efectuar el diagnóstico sobre el estado de la gobernabilidad democrática,⁷ partiendo del compromiso ya establecido de decirle al pueblo la verdad e intentando reducir al mínimo o evitar las visiones ideologizadas, así como reconociendo la necesidad de analizar con profundidad nuestros específicos problemas institucionales, por cuanto se ha encontrado una relación causa-efecto entre la mejora de la gobernabilidad⁸ y las posibilidades de un adecuado desarrollo económico y social:

- 1) ¿Cómo definir gobernabilidad?; este es un primer problema por dilucidar, y su falta de claridad ha conllevado una práctica política del uso ambiguo de la categoría, e incluso, a su empleo equívoco por parte de aquellos sectores de la sociedad que tienen la responsabilidad de diseñar políticas públicas, con el consecuente resultado de ignorar la necesidad de una formulación interdisciplinaria, negándose a aceptar la participación de los diversos sectores involucrados dentro del entramado institucional. He aquí otro síntoma que explica lo sucedido en nuestro país, por cuanto los denominados *planes de nación* siempre fueron en realidad programas del partido en el gobierno, la mayoría de las veces sin continuidad, a pesar de pertenecer a un mismo signo ideológico; en los últimos 20 años se llegó incluso a negar la necesidad de la planificación, pareciera que influenciados por la tesis sostenida en *El fin de la Historia* de que, habiendo fracasado el modelo económico centralmente planificado, el libre mercado era la única opción técnica para optimizar el uso de los recursos del Estado.

De lo anterior se deduce el requerimiento de una intervención del ciudadano debidamente politizado, esto es, formado desde lo político para que pueda hacer práctica

⁷ Según los estudiosos de la gobernabilidad y la democracia, la unión de las dos categorías proporcionan el término: *governabilidad democrática*, de ambigua conceptualización; en nuestra investigación se empleará la definición que sigue: “La capacidad del sistema político democrático de absorber y procesar las demandas ciudadanas, adoptar decisiones en el interés más amplio de la población y manejar los conflictos sociales”.

⁸ La gobernabilidad es una exigencia que compete a la sociedad societaria en su conjunto, la cual, al convertirse en sociedad política a través del Derecho, se estructura en un sistema institucional conformado por un entramado de subsistemas sociales, todos interrelacionados para asegurar la gobernabilidad, responsabilidad que recae fundamentalmente en el subsistema político, aunque los otros ámbitos o subsistemas pueden ser causas para dificultar la gobernabilidad, como es el caso, por ejemplo, de los derechos humanos de segunda y tercera generación, que tienen que ver con los subsistemas económico y ambiental.

política, facilitándole su comprensión acerca de los problemas de la cosa pública e incentivándole a participar como destinatario del poder público y, sobre todo, dentro de la función de contralor, exigencia de uno de los principios de la democracia. Tres aspectos han sido determinantes en nuestro proceso histórico a partir de esta exacción: A) La creencia de que las luchas políticas son nefastas, malsanas e inmorales, como lo afirma M. Duverger (1978). B) Una actitud para hacer de la cosa pública una actividad confidencial y por ende de negarse a la rendición de cuentas, o permitiéndola parcialmente, muchas veces sobre escasa o manipulada información, conducta que hace difícil la evaluación cuantitativa de la gobernabilidad y la democracia. C) Un ente controlador convertido en el feudo de un partido político; la Corte de Cuentas de la República (C. de C.) ha sido una institución politizada y de ahí la falta de independencia para cumplir sus funciones como garante del uso transparente de los fondos públicos.

- 2) Seleccionar un modelo de evaluación institucional; la medición del desempeño y la calidad de las instituciones del Estado requieren el establecimiento de determinados parámetros o factores de tasación, cuya elección ha sido y sigue siendo motivo de debate, considerando que existen condicionantes específicas de un país a otro, y por lo tanto, no puede hablarse de un modelo único. Los estudiosos del problema de la gobernabilidad y su posibilidad de medición empírica, han desarrollado diversas propuestas desde enfoques económicos, culturales y sociopolíticos, encontrándose en todos ellos una serie de variables explicativas que nos indican la existencia de un cierto consenso al respecto. Es el modelo de Kaufmann *et al.*⁹ quien mejor recoge la aquiescencia existente, con su clasificación de las variables a medir en el ejercicio de la autoridad: A) El proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas al público en general. B) La capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz, y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común. C) El respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. Respecto de las anteriores variables, Kaufmann *et al.* establecen los parámetros de medición

⁹ Daniel Amufan es el director del grupo de Gobernabilidad, Regulaciones y Finanzas del Banco Mundial

siguientes: a) Voz y rendición de cuentas, b) inestabilidad y violencia política, c) eficiencia gubernamental, d) marco regulatorio, e) firmeza del Estado de derecho, y f) control de la corrupción.

Con el desarrollo institucional propuesto en el acuerdo de paz se pretendía encaminar al país hacia el logro de la gobernabilidad democrática, tomando en cuenta que los parámetros establecidos para su medición reflejaban una situación deficitaria según informes de organismos internacionales,¹⁰ luego de entrar en la dinámica sociopolítica y económica generada a partir de enero de 1992, también internamente se acrecentó el interés por llevar a cabo nuestras propias valoraciones. Ese es el esfuerzo que pretendemos realizar al evaluar los resultados de los pactos de San José y de México en su romano II, este último referido a las reformas constitucionales al sistema judicial y de los derechos humanos.

4.3 Un modelo jurídico de evaluación institucional

En junio de 2005, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), presentó el resultado de su investigación titulada “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”; en sus antecedentes y justificación se encuentra el párrafo inicial que se transcribe literalmente: “Partiendo de la premisa de que para alcanzar el progreso económico y social dentro de un auténtico Estado de derecho, es requisito esencial que la institucionalidad del país funcione y se consolide, de forma tal que el sistema y sus respectivos sub-sistemas, especialmente el político, responda a las aspiraciones que demanda la sociedad, FUSADES, a través del Departamento de Estudios Legales, ha incluido dentro de sus actividades el tema del fortalecimiento de la institucionalidad en El Salvador” (Fusades, p5). La metodología aplicada se basó más en percepciones que en mediciones cuantitativas, lo que explica su aceptación *a priori* de la existencia de un Estado de derecho funcional y, consecuentemente, sin necesidad de ser evaluado, por cuanto, como ellos mismos lo afirmaban en el mencionado documento: “la situación política en El Salvador, puede ser valorada, por tanto, en términos comparativos como positiva en varios aspectos, entre los que cabe señalar, además de los actitudinales, los siguientes: la plena incorporación de la

¹⁰ En la evaluación realizada por el Banco Mundial para el período 1996-2005, El Salvador apareció entre los países considerados en situación vulnerable. La manera como se tomaron las decisiones de la dolarización y la firma del Cafta, son hechos que demuestran la capacidad poco democrática del gobierno para dirigir al país y, por ende, su visión reduccionista del concepto *governabilidad*, y explican en cierta medida la calificación obtenida.

izquierda al sistema político, así como su ocupación de parcelas de poder en el ámbito legislativo y municipal; partidos políticos fuertes, niveles de participación electoral en las últimas elecciones que auguran la posibilidad de mejoras en este aspecto, inclusión social en el sentido de inexistencia de problemas de integración nacional y eficiencia en la competitividad interpartidista; esto es, un sistema que combina la representación de las principales fuerzas políticas del país con la posibilidad de formación de gobiernos estables con capacidad de actuación” (Ibídem, p8).

Pareciera ser que esa tendencia ha prevalecido en los distintos estudios realizados, al menos para la región centroamericana. Pero ¿es demostrable cuantitativamente todo lo afirmado con base en las percepciones?; he aquí un problema metodológico para superar el enfoque descriptivo y generar indicadores, que en el tiempo y en el espacio, permitan establecer tendencias empíricas que sustenten los enfoques teóricos. Varios son los aportes en este sentido, y entre ellos existe un modelo para evaluar los aspectos institucionales desde la perspectiva sociojurídica, elaborado en el año 2001 por el Observatorio de la Democracia en Centroamérica y del sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional, cuyo objetivo general enunciado en su documento de creación es el de proponer un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional. Utilizando como método de análisis el desarrollo del derecho público comparado, el Observatorio emplea indicadores que responden a cinco ejes temáticos “1) Marco constitucional, régimen legal y estructura institucional del Estado. 2) Sistemas electorales, representación política y participación. 3) Hacienda Pública, Sistema tributario y fiscal, administración financiera. 4) Inversión en institucionalidad democrática. 5) Descentralización administrativa y gobiernos locales” (Informe 2007-2008, p5)

El primero y cuarto de los ejes han de ser el hilo conductor de la investigación, tratando de cuestionarnos desde las interrogantes que el modelo formula: ¿Cuáles normas e instituciones se consideran imprescindibles? ¿Cómo los Estados invierten los recursos para fortalecer el Estado democrático?. Para responderlas utilizaremos lo establecido en el acuerdo de paz y aplicaremos a nuestro objeto de estudio algunos indicadores para determinar la mayor o menor aplicación práctica de los tres conceptos enseñados por la filosofía y la sociología política respecto al derecho y su marco normativo primario y secundario: legalidad, legitimidad y efectividad.

4.4 Matriz de medición

El primer eje estratégico a emplear hace referencia al diseño constitucional del Estado, su poder originario, su legitimidad y su desarrollo, a partir de los postulados básicos del sistema jurídico democrático: la independencia de los poderes, el principio de legalidad y el respeto a los derechos fundamentales; para su evaluación, el Observatorio ha establecido las dimensiones siguientes (Informe 2007-2008, p6):

- I. Regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley
- II. Reconocimiento del principio de publicidad y capacidad del ciudadano de solicitar información administrativa al Estado.
- III. Está garantizado en la Constitución el control jurisdiccional sobre las actuaciones del poder Ejecutivo y los demás entes públicos.
- IV. Plena vigencia de la Constitución Política
- V. Separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial
- VI. Delimitación constitucional de las competencias legislativas
- VII. Reconocimiento de derechos y garantías sociales
- VIII. Reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano
- IX. Existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos.

Como puede notarse, el sistema diseñado es bastante amplio; el análisis específico lo realizaremos tomando como marco referencial las dimensiones de los romanos IV, V, VII, VIII y IX, tratando de integrar el resultado con otras evaluaciones realizadas sobre aspectos referidos a las otras dimensiones en diferentes investigaciones de gobernabilidad democrática en nuestro país, para intentar elaborar una apreciación que, partiendo de lo particular, nos permita hacer ciertas generalizaciones. Apoyaremos los ítems con la variable *firmeza del Estado de derecho* y el eje temático que hace referencia a la inversión en institucionalidad democrática, considerando la definición que el Observatorio hace de dicho eje: “Es referido a la inversión o gasto público que permite el mantenimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad y legalidad democrática básica en una determinada sociedad, así como la adecuada canalización de las demandas sociales, en particular el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las y los habitantes en su territorio. De acuerdo con lo anterior, la inversión democrática debe

relacionarse con indicadores de estabilidad y crecimiento económico, tales como el volumen del producto interno bruto y del gasto público total en un período específico. Así mismo, se encuentra determinada por el nivel de desarrollo relativo de cada sociedad, el modelo de desarrollo adoptado y el entorno económico interno y externo” (Informe 2007-2008, p43)

5. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

“El derecho no se crea, se descubre” (F.Hegel)

5.1 Variable: firmeza del Estado de derecho en El Salvador

Hemos expuesto que este es uno de los parámetros que se trata de medir mediante los indicadores y variables del modelo de Kauffman *et al.*; por otra parte, se nos presenta como ineludible la necesidad de perfilar el escenario en el que la institucionalidad surgida de la exigencia por cumplir el respeto a los derechos civiles, económicos y Sociales de la población, ha venido realizando sus obligaciones a medida que el proceso avanzó, en especial la PDDH, con el objetivo de ubicar nuestro tema particular dentro de un contexto general. Para delinearlo, partiremos esta vez del concepto de gobernabilidad siguiente: “Conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país” (Kaufmann *et al.* 2000, p10), y serán principios jurídico-sociológicos orientadores del análisis los enunciados siguientes: A) No todo lo legalmente posible es legítimamente aceptable. B) No por cumplir la creación de la ley el régimen procedimental ha de ser eficaz. De todas las variables sugeridas emplearemos la referida al respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, a las instituciones que rigen sus relaciones dentro del tejido social.

A partir de 1966, el grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial, dirigido por Daniel Kaufmann, ha realizado estudios periódicos en América Latina; uno de sus hallazgos tiene que ver con el tema de la corrupción dentro de la administración pública y su relación con un Estado de derecho inconsistente en su práctica. En nuestro caso, resalta la inexorable exigencia de darle autenticidad al trillado argumento político de la defensa del Estado de derecho, vulnerado por toda la sociedad de manera permanente y desde todos los aspectos que regula el sistema formal tendiente a preservar la libertad humana, basada en los principios de autodeterminación y autolimitación. La poca cultura del respeto a la norma jurídica ha convertido la convivencia social entre los salvadoreños en una lucha del “sálvese quien pueda”, olvidando que para

exigir mis derechos debo cumplir con mis deberes, y convirtiendo la libertad en libertinaje, recurriendo al mal interpretado principio de que “el fin justifica los medios”. Puede argumentarse por el *demos*, como razón, la innegable realidad de la manifiesta actitud antes expresada, en el accionar de todos aquellos que deben dar el ejemplo, contrariando el principio de legalidad establecido en el Artículo 86 de la Constitución, en donde se manda el ejercicio del poder público dentro de las respectivas atribuciones y competencias que la Constitución y las leyes les establecen.

Desde el acuerdo de paz han existido muchos hechos para demostrar lo afirmado, acciones en las que los actos de corrupción son solo unos de tantos ejemplos; la reforma política puesta en marcha a partir de 1992 comenzó a sufrir sus primeros embates con el advenimiento del primer proceso electoral reconocido como realmente democrático en la larga historia de sufragios de El Salvador. El predominio que el Artículo 85 de la Constitución de 1983 asignó a los partidos, y que fuera luego reforzado dentro de la ley del TSE al obligar a los ciudadanos a pertenecer a un instituto político para optar a ciertos cargos públicos, abrió el camino hacia la denominada “partidocracia”, y fue generando un nivel tal de polarización que hizo recordar la obra de C. Von Clausewitz *Arte y ciencia de la guerra*(1832) para parafrasear su tesis de que la “guerra es la continuación de la política por otros medios” y aplicarla a la realidad imperante, afirmando que “El acuerdo político de 1992 constituyó la continuación de la guerra por otros medios”, siendo el uso y abuso del derecho el arma para el nuevo estilo de lucha.

Solo unos meses después de las referidas elecciones, el país vivió una delicada situación sistémica debido a los desacuerdos para elegir a los nuevos magistrados de la CSJ, en especial al presidente de ese órgano de Estado: “Cumplido el período de 60 días establecido por la Constitución para elegir a la Corte, amanecemos el primero de julio de 1994 sin ese órgano del Estado, generando con ello una grave crisis política, constitucional e institucional, intensificándose las negociaciones entre los partidos ante la presión de la sociedad en su conjunto. Fue hasta finales de ese mes que por fin se logró un acuerdo interpartidario, instalándose la Corte en pleno una vez juramentada el 29 de julio” (Vargas, 2008, p22)

La ley de salvataje de los partidos políticos, el cuestionado nombramiento de un representante del PCN como miembro del TSE, la tardanza en la aplicación de justicia en

graves casos de corrupción, así como en las resoluciones de varios sumarios por recursos de inconstitucionalidad, y el entrapamiento en la aprobación de la ley de medicamentos, son otros indicadores de la actuación institucional que evidencian el bajo nivel de solidez o firmeza del Estado de derecho; un caso emblemático es el siguiente:

- El abogado Félix Ulloa hijo presentó un recurso de inconstitucionalidad del Artículo 12 del Código Electoral, mediante el cual se establecía el mecanismo de proporcionalidad para integrar la Asamblea Legislativa.
- La Sala de lo Constitucional de la CSJ, luego de diversas consultas, emitió su fallo favorable a lo demandado el 17 de Mayo de 2002, pero solo apareció publicado en el Diario Oficial número 95, Tomo 355 hasta 10 días después.
- La Asamblea Legislativa, el 20 de mayo de 2002, emitió el decreto legislativo No. 845 reformando los artículos 12 y 13 del Código Electoral, siendo sancionado por el entonces presidente Francisco Flores un día después.
- La reforma consistió en volver el artículo 13 en 12 y viceversa, con algunos “remiendos”, como afirmaran diversos sectores políticos, jurídicos y sociales.
- Con esa acción, al entrar formalmente en vigencia la sentencia de la Sala de lo Constitucional, quedó virtualmente sin efecto por cuanto recayó sobre una disposición inexistente, burlando la declaratoria y sus consecuentes efectos jurídicos, además del agravante de menoscabar la institucionalidad del país.
- *Ergo*, se fueron propiciando condiciones de ingobernabilidad con actitudes tendientes a sacrificar la institucionalidad ante la defensa de intereses de grupos o personas.

El actuar de la Asamblea Legislativa y del Ejecutivo se apegó al procedimiento que se exige para la creación o reforma de las leyes, y además fue efectivo para ellos en cuanto cumplió el objetivo de burlar la sentencia para defender intereses de grupo, pero innegablemente fue un proceder ilegítimo e ineficaz desde el punto de vista sociopolítico, por cuanto acrecentó la desconfianza del *demos* en sus estructuras institucionales, así como

en la administración de justicia, reafirmandose el principio de que no todo lo legalmente posible, es legítimamente aceptable.

Más recientemente se ha dado un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; con la reforma de mayo de 2009 aprobada en el decreto No7, se modificó el Artículo 5 de la normativa que rige al Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), a fin de que el presidente de esa institución fuese electo por el TSE y ya no por el presidente de la República. Tal acción provocó la oposición de la Presidencia, al grado de generar un segundo decreto (el 16 de marzo de 2010), en el que se retornaba al presidente la potestad del nombramiento condicionado a seleccionarlo de una terna propuesta por el partido político o coalición que obtuviese mayoría de votos en las elecciones de diputados; habiendo sido observado por el jefe del Ejecutivo, el Legislativo pretendió, en una primera reacción, superar el obstáculo en una votación con dispensa de trámite, para luego emitir un tercer decreto, volviéndole las cosas a su estado original, argumentando que el nombramiento del presidente del RNPN es un cargo de confianza.

Baste lo citado, dentro de la pródiga historia del quehacer institucional, para perfilar el ambiente jurídico-político en el cual nace la PDDH y las otras estructuras del sistema surgidas o renovadas a partir de enero de 1992; *sensu stricto*, las reformas constitucionales crearon las condiciones para la modernización del Estado formal de derecho, sin que por ello se haya logrado su firmeza y consolidación para posibilitar un sistema de gobernabilidad democrática cumplidor de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, ni que viabilizara el desarrollo y la anhelada justicia social, tantas veces postergada; privilegiar la actividad política sobre el derecho, usándolo como instrumento para tomar, conservar o acrecentar el poder, ha sido una constante en nuestro devenir, convirtiendo el discurso de la búsqueda del bien común en una perorata empleada con fines politiqueros, contraviniendo el compromiso contraído por los firmantes del nuevo contrato social, al obligarse a respetar escrupulosamente y ejecutar de buena fe todos los compromisos asumidos en el acuerdo y en los demás que habían alcanzado en el proceso de negociación.

5.2 Dimensión IV: Plena vigencia de la Constitución

Los estudios hasta hoy existentes en lo referido a nuestro país están fundamentados más en la interpretación y análisis de los resultados obtenidos mediante datos secundarios recogidos de trabajos específicos y/o de entrevistas a diferentes actores para hacer acopio de sus percepciones sobre los temas de interés social, económico y político; se trata de variables que coincidentemente el modelo de Kaufmann *et al.* contiene para evaluar la situación de la mayor o menor gobernabilidad en un Estado o, como refiere AID, la existencia de un buen o un mal gobierno. Desde el punto de vista funcionalista, los informes revisados coinciden en afirmar que la creación y evolución del Estado salvadoreño ha respondido siempre a las exigencias de autorregulación que le imponen las premisas del derecho político en cuanto a la división de poderes, administración, toma de decisiones, legislación y participación de las instancias de mediación (partidos, grupos de presión y otros). Nuestra primera Constitución data de 1824, y para su elaboración participaron las autoridades religiosas conjuntamente con numerosos prelados, autoridades civiles, políticas y militares: “El 12 de junio de 1824 se emitió la primera Constitución Política del Estado Salvadoreño, como uno de los Estados Federados de la República de Centroamérica, a tenor de lo dispuesto por su segundo Artículo. La forma de gobierno que adoptó fue la popular y representativa; y la felicidad del Estado en la Federación su principal objetivo (Art.10). La doctrina clásica de separación de poderes, se hizo presente con claridad al disponer (Art.12) que “el Poder Legislativo corresponde al Congreso; el Ejecutivo al jefe de Estado quien lo será únicamente por espacio de 4 años pudiendo ser reelegido una sola vez (artículos 35-37) y quien a su vez tendrá y nombrará un ministro general para el despacho de los negocios (Art.41); y el Poder Judicial a la Corte Suprema de Justicia compuesta de cinco jueces a lo más y tres a lo menos elegidos popularmente (Art.47)” (Fortín Magaña, 2005, p24).

A partir de entonces hemos tenido 13 constituciones, con la actual, que entró en vigencia en 1983. Son muchos los especialistas en Derecho Constitucional que consideran las de 1886 y 1950 como de vanguardia en cuanto que sus contenidos implicaron verdaderos aportes a la creación de las exigencias de su tiempo, diagramando un Estado liberal la primera y social o de bienestar la segunda. Varias apreciaciones son obligadas para aplicar la dimensión de evaluación: 1) Desde el punto de vista técnico, se fundó y refundó el

Estado de derecho partiendo de su definición más restringida, en cuanto se estableció la limitación del sistema político al principio de legalidad (Art.2 en la de 1886). 2) Sin embargo, el hecho de que hayamos tenido trece constituyentes y que solo dos de sus aportes intelectuales gozan hasta ahora de un reconocimiento general, hace necesario un amplio análisis comparativo para determinar la intención última en cada momento; si lo viésemos desde el punto de vista de los derechos individuales o sociales, encontramos, para el caso, que en la de 1824 los campesinos no recibieron el beneficio de igualdad; la de 1841 declaró como ciudadanos a los mayores de 21 años, pero debían ser padres de familia, saber leer y escribir, y ser propietarios de inmuebles; la de 1880 extinguió la propiedad comunal y ejidal; la de 1950 permitió por primera vez la organización sindical, pero la ley secundaria excluyó a los campesinos. 3) La estructura de las constituyentes siempre fue predominada por el grupo hegemónico, representado por liberales y conservadores en el inicio, hasta llegar a los partidos oficiales en el siglo XX, por tanto, los regímenes estructurados respondieron en la práctica a beneficiar al poder fáctico, de ahí la conclusión de que el Estado democrático de derecho solo ha existido desde la evaluación estrictamente funcionalista.

Al considerar la condición sistémica de lo jurídico y la estrecha relación que debe tener con los otros subsistemas normativos, se evidencia una concepción del constitucionalismo basada en el constructo político de organización del Estado para evitar los abusos de poder, pero que en la práctica ha sido permisible al continuismo real, aunque fuese introducida la norma de la no reelección y de la alternabilidad o, como lo refiere el Artículo 1 de la Constitución de 1886: “La nación salvadoreña es soberana e independiente, y no podrá ser jamás patrimonio de ninguna familia ni persona”. El poder fáctico fomentó, además, una estrecha relación entre la institucionalidad del Estado y la actividad empresarial lucrativa, propiciando una visión corporativista al aislar a las otras instancias de mediación, es decir, a la sociedad. En síntesis, la Constitución jurídico-positiva ha mantenido una relativa distancia de mayor o menor grado, según las dinámicas históricas, con la Constitución real ontológica, social y deontológica, cuestionando su vigencia formal con su eficacia en el logro de la finalidad y los fines específicos del Estado salvadoreño, situación que, en diversas coyunturas, puso en entredicho la legitimidad de los distintos gobiernos de turno con el consecuente acrecentamiento de la conflictividad social.

5.3 Dimensión V: Separación funcional y orgánica de las funciones Legislativa, Ejecutiva y judicial

Un tercer aspecto por considerar tiene que ver con el principio de juridicidad, el cual involucra el sometimiento de todos los entes de la administración pública exclusivamente al cumplimiento de las atribuciones y competencias que por ley se les establecen; en nuestro caso implica la calidad de las conductas regidas por lo justo y lo lícito, en consonancia con el principio de que no todo lo legalmente posible es legítimamente aceptable. Si bien es cierto, siempre se ha establecido la separación funcional y orgánica de los tres órganos del Estado, el problema de una mejor gobernabilidad en este aspecto ha devenido del predominio político de un órgano con relación a los otros, que en la Constitución de 1886 fue de la Asamblea Legislativa, por cuanto tenía la potestad de elegir al presidente de la República si los candidatos no obtenían mayoría absoluta de votos (Art.80); además, se le asignaron dentro de sus funciones las del control electoral (Art.68, numerales 2 y 3), así como el nombramiento de algunos funcionarios de segundo grado (Art. 68, numeral 5). Ya antes de esta normativa se evidenciaba de hecho la preponderancia del Legislativo; en 1880 ese órgano de Estado designó como presidente de la República al liberal Rafael Zaldívar sin haberse realizado elecciones previas.

Se pasó luego a la preeminencia presidencialista; teniendo el presidente de la República asignadas funciones que le permitían el control del poder mediante los factores coercitivos económico (Ministerio de Hacienda), y represivo (Fuerza Armada), pero también contando con una Asamblea Legislativa incondicional al poseer una mayoría de diputados pertenecientes a los partidos oficialistas de los cuales surgían como candidatos, se constituyó en un poder predominante sobre los otros órganos del Estado. Es de sobra sabido y evidenciado que siendo función de la Asamblea elegir funcionarios para la CSJ, el CCE y la C. de C. (Cn.de 1950, Art.46, numeral 8; Art. 131, numeral 19, Cn.de 1983), en la práctica era el presidente del Ejecutivo quien los designaba mediante una política que fue conocida como “elección dedocrática”. Con la Constitución de 1983 se dio el cambio hacia la denominada “partidocracia” (Art.85), y de su historial jurídico ya se han mencionado algunos casos en un apartado anterior del estudio. Hemos de agregar acá el reciente fallo de la respectiva Sala de la CSJ declarando la inconstitucionalidad de los artículos del Código Electoral 215, inciso 2º., numeral 5, por violar los artículos 72, numeral 3 y 126 de la

Constitución, 262, inciso 6º., 239, inciso 1º. y 250, inciso 1º., 238 y 253-C, inciso 3º., todos referidos al sistema de votación por listas cerradas y bloqueadas, argumentando que tal sistema afecta desproporcionadamente el derecho del ciudadano a ejercer el sufragio directo, con libertad, plena capacidad de opción y sin intermediación partidaria.

La respuesta de la “partidocracia” fue inmediata, utilizando esta vez la argucia jurídica de reformar la Constitución e incluso atentando contra la institucionalidad al mencionar la posibilidad de modificar la estructura de la Sala de lo Constitucional, cambiando a los actuales magistrados hacia otras instancias dentro de la Corte. Es, pues, razonable afirmar que el andamiaje institucional construido con el acuerdo de paz se ha visto mediatizado en su avance por reformular la democracia ante el “secuestro” de que ha sido víctima el Estado por parte de la “partidocracia”; curiosamente, ha sido la CSJ con su sentencia, el órgano que ha venido a potenciar e impulsar la tan necesaria reforma electoral por mucho tiempo reclamada desde distintos sectores sociales, ante la inacción de los responsables por llevarla a cabo. Así es como se ha estado desempeñando nuestra institucionalidad, y por ende, la gobernabilidad democrática, sacrificada en defensa de intereses partidistas e individuales mediante subterfugios jurídicos que han violentado la separación funcional y estructural entre los tres órganos de Estado.

5.4 Dimensión VIII: Reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano

Un cuarto tema tiene que ver con la responsabilidad de los funcionarios públicos ante el *demos*; todas nuestras Constituciones contienen un apartado específico para normar las responsabilidades y autoridad de dichos funcionarios, comenzando por la promesa de cumplir y hacer cumplir la Constitución, tal como lo señala el título XIII de la Constitución de 1886, el XII de la de 1950 y el VIII de la de 1983. Si tal cumplimiento es cuestionable, también lo es lo de la rendición de cuentas a la sociedad. La característica general ha sido falta de transparencia en administrar los recursos, así como la de su asignación para el cumplimiento de los fines impuestos constitucionalmente al Estado. En relación con el uso de los fondos, en El Salvador todavía no se cuenta con datos consistentes para aplicar indicadores acerca de los niveles de corrupción en la administración pública, e incluso, son organismos internacionales quienes nos aportan evaluaciones al respecto, entre los que sobresalen Transparencia Internacional (TI) y el Latinobarómetro, pero basados en

percepciones de los grupos entrevistados, dado que por parte del gobierno la información se maneja cual si fuera confidencial o se presenta de manera parcial y es poco confiable, negándonos a los ciudadanos el poder cumplir con nuestro rol de contralores.

El Índice de percepción de la corrupción (IPC) mide los niveles de esta en el sector público con una escala que va de *muy corrupto* (nota 0) a *ausencia de corrupción* (nota 10); En la evaluación realizada en 2009, El Salvador ocupó el puesto 84 sobre un total de 180 países, con una nota de 3.4. En el resumen de su informe se hace notar que de los 32 países de América incluidos, 21 obtuvieron nota inferior a 5 sobre un total de 10 puntos, lo que demuestra un grave problema de corrupción; y de este total, 9 no lograron superar la marca de los 3 puntos, lo que indica que existen niveles de corrupción incontrolables. Es de hacer notar que en el 2007 nuestra nota había sido de 4.8 y en el 2008 de 3.9, ocupando en ambos años el puesto 67; para el 2009 la situación se había agravado aún más.

Latino barómetro es una ONG con sede en Santiago de Chile fundada en 1995; a partir del 2004 sus estudios comprenden a 18 países de América Latina. Entre septiembre y octubre de 2009 realizaron una nueva investigación acerca del estado de la democracia, y entre las preguntas del cuestionario se hizo la siguiente: “Cuando hay una situación difícil en su país, ¿está bien que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento y/o las instituciones con el objeto de resolver los problemas?”. La media de respuestas de *muy de acuerdo y de acuerdo* fue del 30%, y para El Salvador el nivel de aceptación se cifró en el 35%. Por otra parte, el apoyo a la democracia latinoamericana ha evolucionado de 58% en 2006 a 54% en 2007; 57% en 2008 y 59% en 2009. La confianza en esa forma de gobierno, en lo referido a nuestro país, había venido mostrando una tendencia negativa, pues entre el 2006 y el 2007 pasó del 51% al 38%, y subió al 50% en 2008. Es significativo señalar que para 2009 las respuestas favorables a considerar la democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno alcanzaron 68%, posiblemente, entre otras motivaciones, por las expectativas de la población ante el cambio de gobierno luego de las elecciones de marzo de 2009.¹¹

¹¹ El que la población considere a la democracia como una forma de gobierno preferible a cualquiera otra, debería de ser un reto para los gobiernos en el sentido de esforzarse por crear regímenes que fomenten sus principios; cuando el Latino barómetro preguntó a la población si existía plena democracia en nuestra región, Costa Rica recibió el 38% de respuestas positivas, 33% Panamá, 18% Honduras, 14% El Salvador, 13% Nicaragua y 11% Guatemala. Es notable la diferencia entre la expectativa y la realidad.

Respaldamos esta hipótesis con las diversas reacciones provocadas luego de un segundo fallo de la Sala de lo Constitucional de la CSJ; a la sentencia de inconstitucionalidad de los artículos del Código Electoral ya citados, se ha dictado otra en el mismo sentido y relacionada con la facultad concedida al presidente del Ejecutivo para usar de manera discrecional los fondos provenientes de los ahorros en los distintos ministerios. Hasta antes de lo sentenciado, tal potestad posibilitó excesos y abusos por parte de los respectivos jefes del órgano Ejecutivo, sin cumplir con el principio de rendimiento de cuentas. Ahora, quienes estuvieron al frente de los gobiernos anteriores, han debido reconocerlos pero atribuyéndolos únicamente al expresidente Antonio Saca, a quien acusa la dirigencia de su partido de haber transferido más de \$ 260 Millones de dólares de los que no se sabe cómo fueron invertidos y/o gastados, señalamiento utilizado para expulsarlo de Arena y retirarle su derecho de pertenecer al grupo de presidentes honorarios de ese instituto político. El nuevo presidente, por su parte, declaró no estar de acuerdo con el fallo, pero aceptó su cumplimiento por el respeto a la institucionalidad. Los diferentes sectores de la población hemos expresado nuestro beneplácito ante ambas sentencias y la posición adoptada por el Ejecutivo, forjándonos la expectativa de estar reencontrando el camino hacia la vivencia del Estado de derecho, hacia el respeto a la Constitución de la República, hacia la funcionalidad de la división de poderes y, en este caso, hacia la transparencia en la administración de los fondos públicos, tan necesaria para reducir o eliminar la corrupción; en síntesis, hacia la gobernabilidad democrática.

Respecto al problema de la transparencia, merece una referencia específica la C de C. de la República, responsable de controlar la administración de los recursos financieros del Estado; en la investigación sobre cultura política de la democracia en El Salvador realizada en el 2008 y patrocinada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) como parte del denominado “Barómetro de las Américas”, se presentan los resultados sobre la confianza que la población dice mostrar en sus instituciones (gráficos 22 y 23, pp21 y 22). La C. de C., la Asamblea Legislativa y los partidos políticos ocupan los tres últimos lugares, e incluso, los datos comparativos de evaluaciones hechas en el 2004 y el 2006 muestran, al 2008, una tendencia decreciente para las dos primeras y una leve recuperación de los partidos:

Instituciones/años	2004 %	2006 %	2008 %
Corte de Cuentas	53.9	48.4	43.8
Asamblea Legislativa	52.5	48.7	40.3
Partidos Políticos	39.9	35.1	35.6

(Elaboración propia con datos del informe citado)

El capítulo V de la Constitución de 1983 establece a quien corresponde la fiscalización de la Hacienda Pública en general (Art195) y le determina a la C. de C. de la República las atribuciones que le competen. Nos hemos referido en un apartado anterior a la falta de independencia del ente contralor, convertido en feudo del PCN desde hace mucho tiempo; su excesiva politización tanto como su discrecionalidad la han convertido en un ente ineficaz en el cumplimiento de su función general de vigilar el adecuado uso de los fondos administrados por todos los funcionarios y empleados públicos que su propia ley establece (Art3), incluidos los gobiernos locales (Art207 de la Cn.), percepción bastante generalizada y cada vez mayor en la población, como lo muestran los datos anteriores,¹² pero sustentada también sobre la observación de hechos como el reciente finiquito entregado rápidamente al presidente Saca y el señalamiento hecho por su propio partido al cual nos hemos referido.

Por supuesto que nos queda un largo camino por andar, con sus manifiestas y normales contradicciones; mientras la confianza del *demos* en la democracia ha venido de menos a más en El Salvador. Paradójicamente, sigue manifestando su desencanto respecto a la administración pública y sus instituciones, expresado en el comportamiento del índice de corrupción y la aceptación de actitudes antidemocráticas en caso de situaciones críticas; esto viene a reforzar los hallazgos en las distintas mediciones de opinión pública llevadas a cabo por diversas instituciones nacionales, así como en investigaciones sobre aspectos referidos al Estado de derecho y a la gobernabilidad. La más reciente es de Fusades, titulada “Informe de coyuntura Legal e Institucional: 1er.semestre 2010”, donde se lee lo siguiente: “En enero de 2010, la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, celebró el X Encuentro Nacional de la Empresa Privada, ENADE y dentro de las encuestas

¹² Para profundizar un poco más en cuanto al funcionamiento de esta institución, remítase el lector a la elaboración de algunos indicadores de gestión elaborados en el estudio de Artiga-González y presentados en las páginas 365 a 374 de su libro *Gobernabilidad y Democracia en El Salvador*. Su conclusión final sobre la puesta en duda de la independencia del ente fiscalizador es recurrente respecto de lo afirmado por nosotros y sobre el hallazgo de la encuesta que citamos.

realizadas a empresarios asistentes sobre la evaluación de actores, se obtuvo un promedio de calificación de 5.5 en una escala de 0 a 10. Para señalar algunos casos, en esta encuesta los partidos políticos aparecen con una calificación de 4.0 y la Asamblea Legislativa con 3.9. Por otra parte, en las calificaciones más altas están la Presidencia de la República con 6.9, la Iglesia con 6.5 y la Fuerza Armada con 6.7” (Fusades, 2010, p13)

5.5 Corolario

El anterior escenario perfila de manera general el entorno para estudiar el cumplimiento del tema justicia y derechos humanos a partir de enero de 1992, y conlleva a contraponer la visión de quienes justiprecian nuestro Estado de derecho en su funcionalidad, partiendo de una evaluación sustentada sobre el derecho positivo, aplicando el método comparativo para establecer su evolución, con la constitución real y teleológica, o sea, con esa vasta problemática implicada en la convivencia social que pretende alcanzar relaciones de armonía e integración, conjuntamente con el fin último de las soluciones que los factores reales de poder le dan a esa múltiple gama de circunstancias.

Reconocemos que el sustrato del constitucionalismo salvadoreño, en sus dos arquetipos (1886 y 1950), como en las anteriores y posteriores creaciones formales del Estado, siempre ha respondido al signo de los tiempos, considerando en sus formulaciones la interacción de las distintas dinámicas históricas del proceso sociopolítico. Desde esta posición es justificable la valoración positiva del sistema normativo, o dicho en lenguaje filosófico, se comprende por cuanto está en consonancia con las premisas del Estado ideal. Contrario *sensu*, la posición realista deviene de los resultados al evaluar el estado de la democracia y la gobernabilidad, afirmando que los poderes fácticos han convertido a la primera, de un sistema aristocrático a otro autocrático militarista, con su secuela de fraudes y represión como mecanismos para conservar, acrecentar e imponer su propia autoridad sobre los demás, antítesis de la afirmación que sostiene que estamos en una consolidación de la democracia, cuando todavía no se han logrado propugnar los principios que le son inherentes; este enfoque resalta las falencias culturales y sistémicas de la sociedad, estableciendo una total contradicción con los cambios promovidos por el acuerdo de paz, concluyendo que en El Salvador muy poco ha cambiado.

Frente a las visiones optimista y pesimista aparece una realidad evidenciada por las acciones descritas y la calidad institucional en la toma de decisiones; el presente se encuentra atrapado por la historia, pero está comenzando a dar indicios de querer darle vida a lo nuevo sin que quiera morir lo viejo, a consecuencia de ese cúmulo de actitudes, tradiciones y visiones profundamente enraizadas en todo el sistema mediante un proceso de larga data, afincado en un modelo económico colonial basado en la concentración de la propiedad de la tierra y fundado en una democracia verticalista con un estilo de liderazgo caudillista. El esfuerzo actual por darle beligerancia a las instituciones creadas o reestructuradas dentro del régimen político diseñado en 1992, se encuentra tensionado en su funcionalidad-entre otras razones-por el estado de las finanzas públicas y la polarización resultante de la lucha por el poder librada entre el bloque hegemónico y el surgimiento de un posible nuevo bloque, manteniendo un permanente equilibrio inestable que hace andar lentamente el buen gobierno, la gobernabilidad democrática, entendida como: “La capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideren plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes” (Artiga-González, p29)

No basta quedarnos en el enunciado, la democracia y la gobernabilidad deben ser medidas objetivamente de maneras cualitativa y cuantitativa para realizar un diagnóstico basado en la verdad trascendente; esta es la vía adecuada para la formulación de políticas públicas y es el valor que tienen los aportes de los diferentes esfuerzos de medición que se vienen realizando en El Salvador por parte de diversas instituciones nacionales e internacionales, haciendo eco de la relevancia que han cobrado ambas categorías con el advenimiento de la denominada “tercera ola democrática”, iniciada en América Latina en la década de los 80 e inmersa en un nuevo contexto mundial condicionado por la globalización como una fase más del capitalismo y sus marcadas asimetrías entre Estados. Nuestro gran desafío político es evitar una crisis de gobernabilidad, o lo que es lo mismo, tratar de enrumbar al país por el sendero de la institucionalidad sobre los cimientos fundados en el acuerdo de paz de 1992, mediante la elaboración de políticas públicas acordes a las necesidades, fortalezas y debilidades de nuestro sistema.

La variable y las dimensiones utilizadas para evaluar el contexto global al que hemos arribado hasta finales del 2009 nos ofrecen un panorama poco halagüeño si nos atenemos a los indicadores empleados con el fin de medir la calidad de las decisiones jurídico-políticas institucionales, los que aunados a otros esfuerzos de medición cuali-cuantitativos ratifican la conclusión del Banco Mundial de considerar nuestra gobernabilidad democrática en situación vulnerable; avizoramos en el horizonte la posibilidad de un cambio de rumbo y hemos hecho referencia a embrionarios e iniciales indicios por enrumbar al país hacia un sendero diferente,¹³ que responda al ideal estratégico de desarrollo enunciado en la premisa del reciente plan de gobierno 2009-2014: “Sin la construcción de un nuevo modelo económico y social, y sin el funcionamiento pleno de la democracia, es imposible avanzar hacia una sociedad próspera, libre, pacífica, justa y solidaria”. Ávidos por que se logre la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, añadimos: también es imposible cumplir con el deber de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de la población, poniendo en riesgo la esencia de los derechos civiles de los ciudadanos: la libertad.

6. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

6.1 Dimensión VII: Reconocimiento de derechos y garantías sociales

La categoría *Derechos Humanos* establece una relación intrínseca con el mundo del derecho en el ámbito de cada Estado y con los organismos internacionales que los proclaman; esta interacción trasciende a lo humano, es decir, a las diferentes situaciones históricas y sociales en la evolución del hombre y las concepciones elaboradas acerca de él.

Desde ambas perspectivas surgen diversos criterios para teorizar sobre el tema, ya se trate de obligaciones o compromisos formales desde lo jurídico, o de aquellos derechos considerados humanos por naturaleza y/o los adquiridos a través de un proceso evolutivo; pero sí es un discernimiento aceptado en el ámbito jurídico-político que los derechos

¹³ Fusades ha realizado una evaluación cuali-cuantitativa del primer semestre de 2010, y entre sus primeras conclusiones reconoce como uno de sus primeros hallazgos cierta apertura hacia la sociedad civil, tanto para pedir opinión como para intercambiar puntos de vista que ayuden al análisis de las leyes. Se recomienda leer el informe completo para ampliar el conocimiento acerca de las fortalezas y debilidades del nuevo proceso.

fundamentales reconocidos por cada Estado persiguen una finalidad común con los tratados internacionales, a saber: realizar la concepción humanista del Estado y de la sociedad.

Ahora bien, el acuerdo de paz se situó de forma preeminente en la exigencia de cumplir con los derechos civiles y políticos o de primera generación, formalmente reconocidos en la Constitución de 1983 en su título II, capítulo I, artículos del.2 al 28, partiendo del principio ético básico de su razón de ser: la libertad (Art4); las situaciones imperantes en cuanto al irrespeto a la vida, a la integridad física y al pensamiento del contrario, basadas en la tesis de “estás conmigo o estás contra mí”, condicionaron la relevancia dada a dicho enfoque, e incluso, la gravedad de la situación forzó a las partes a constituirlo en el primer compromiso parcial entre el gobierno y la insurgencia, firmado el 26 de julio de 1990 en San José, capital de Costa Rica. Su redacción evidencia lo mencionado, y para sustentarlo transcribimos algunos de sus párrafos: A) El gobierno de El Salvador y el FMLN. Teniendo presente que el ordenamiento jurídico de El Salvador consagra el reconocimiento de los derechos humanos y el deber del Estado de respetarlos y garantizarlos. B) Considerando igualmente que el Estado ha contraído obligaciones de la misma naturaleza a través de numerosas convenciones internacionales en las cuales es parte. C) En el entendido de que todos los efectos del presente acuerdo político, por “los derechos humanos” se entenderá los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos. D) Han convenido: el siguiente acuerdo en orden al objetivo del Acuerdo de Ginebra: 1) Se tomarán 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”.

No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales, denominados de *segunda generación*,¹⁴ también reconocidos por nuestro marco jurídico constitucional en el capítulo

¹⁴ Estos derechos se desarrollaron a finales del S.XIX e inicios del XX, siendo incorporados en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” elaborada en 1948 por la ONU; constituyó un salto de calidad en la configuración del Estado de derecho basado en la libertad individual, al pasar a convertirse en un Estado social de derecho, sustentado en el principio de la solidaridad. El constitucionalismo también adquiere la característica social al establecer la exigencia al

II, en los Artículos. 32 al 70, fueron pactados en el capítulo 5 del Acuerdo final para ser tratados en el tema económico social, quedando establecido su estudio y definición mediante la creación del “Foro para la Concertación Económica y Social”. Algunos de los firmantes justifican tal determinación expresando que estaba fuera de su competencia tratar este aspecto por cuanto no se encontraban representados en las comisiones de diálogo-negociación los actores vitales en el campo de la economía, por tanto, solo se estableció una plataforma mínima en donde resaltaron dos aspectos: 1) La conformación del foro con los sectores gubernamental, laboral y empresarial, a ser convocado por la Comisión Nacional para la consolidación de la Paz (COPAZ), y 2) La relevancia otorgada al problema agrario.

El primero fue cumplido el 22 de febrero de 1993, pero en la medida en que los sectores integrantes del foro fueron avanzando en las discusiones de fondo, las contradicciones se agudizaron y su aporte prácticamente fue nulo. Respecto de lo segundo, la ONU reconoció que los acuerdos sobre transferencias de tierras y seguridad de la propiedad agrícola serían las partes de mayor dificultad por implementar en su aplicación; tratándose de una de las causales básicas de la histórica violencia estructural en nuestro país la afirmación era preocupante, pero comprensible por el antecedente de la férrea oposición que la oligarquía ha demostrado tradicionalmente cuando de transformaciones o reformas agrarias se ha tratado. Lamentablemente, el tiempo le daría la razón al organismo mediador, al grado de ser la mayor deuda con el acuerdo en el área económica, con sus repercusiones en la calidad de vida de la gran mayoría de la población, de la que daremos algunos indicadores en el capítulo sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.

En cuanto a los derechos individuales acogidos en el pacto, se hicieron las reafirmaciones siguientes: “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 culpa por el legítimo ejercicio de sus derechos políticos”. Como ya se ha mencionado, se parte de retomar lo que se conoce como derechos fundamentales de primera generación, establecidos en la proclama de la Revolución francesa acerca de “los derechos

Estado de implantar programas y acciones a fin de lograr que la población goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

del hombre y del ciudadano”, que en su artículo 1 ratifica: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que sobre la utilidad común”; por otra parte, define en su vertiente negativa al Estado constitucional: “Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución” (Art16)

Hemos hecho referencia a la necesaria distinción entre la Constitución positiva y la real, concluyendo en su momento que el Estado salvadoreño, por la estructura política sobre la cual se ha venido elaborando cada uno de los trece contratos sociales, así como por el predominio en cada momento de un órgano de Estado sobre los otros, reflejaba en su *deber ser* una considerable distancia con su ontología social. Debemos considerar ahora, también, la misma brecha entre el reconocimiento formal de los derechos y garantías sociales por parte del Estado, contenidos en el título II de la Constitución de 1983, versus la escalada creciente de las violaciones a los derechos y garantías fundamentales de las personas, agravadas por la militarización de la economía y de la sociedad en su conjunto, especialmente a partir del 10 de enero de 1981 cuando dio inicio la confrontación militar.

La situación de precariedad en que se encontraban las libertades individuales a finales de 1989 evidenciaba la fragilidad del sistema y la imposibilidad de participar activamente en la dinámica de lucha pacífica e integración de la sociedad, dado el ambiente de inseguridad personal para todos los actores directos e indirectos del proceso político. Existe una abundante información sobre el estado de cosas referido a asesinatos, torturas, ataques a instituciones, capturas, desaparecimientos, etc., elaborada por diversas fuentes; transcribimos parte del informe que las Naciones Unidas aprobara por consenso el 15 de Diciembre de 1989, en referencia a la “situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en El Salvador”:

- ❖ Reafirmando que los gobiernos de todos los estados miembros tienen el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales y de cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes.
- ❖ Recordando que desde 1980 ha venido expresando su profunda preocupación por la situación de los derechos humanos en El Salvador, como lo señaló en su resolución 43/145, de 8 de diciembre de 1988.

- ❖ Profundamente preocupado porque, tal como lo señala el Representante Especial, hasta la fecha de su informe en El Salvador continúa incrementándose, por motivos políticos, el número de violaciones graves a los derechos humanos; en particular, ha recrudecido la tortura, han aumentado las detenciones y se han mantenido en niveles inquietantes las ejecuciones sumarias, las desapariciones, los secuestros, los ataques a la infraestructura económica y las violaciones a las normas humanitarias de la guerra.
- ❖ Profundamente consternados por el asesinato colectivo, a sangre fría, cometido el 16 de noviembre de 1989, del rector, cinco catedráticos y dos miembros del personal de servicios de la Universidad Centroamericana.
- ❖ Expresando su preocupación porque, como consecuencia de la situación actual se han producido acciones de intimidación y hostigamiento en contra de la jerarquía eclesiástica, dirigentes políticos y sindicales, así como contra familiares de miembros de la Fuerza Armada y funcionarios civiles y sus familiares.
- ❖ Considerando que durante 1989 no ha habido progreso en el caso judicial del asesinato de Monseñor Romero, acaecido en 1980, y que es urgente descubrir y sancionar a los responsables de otras muchas recientes violaciones de los derechos humanos, entre los cuales se encuentran los asesinatos del Ministro de la Presidencia y los mortales atentados colectivos en contra de una federación sindical.
- ❖ Considerando necesario y urgente que se retomen los acuerdos del 15 de Septiembre y 18 de Octubre de 1989 suscritos en México y San José respectivamente, por el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, con los que, entre otras cosas, se comprometieron a sostener un proceso de diálogo permanente.

Frente a este escenario, resulta totalmente comprensible el que en la mesa de diálogo-negociación se priorizara el interés por los derechos de primera generación, por cuanto era fundamental crear las condiciones sociopolíticas que permitieran superar décadas de inestabilidad y dotar a los derechos humanos de un entorno capaz de promover el uso de las libertades individuales; desvanecer el rostro tan inhumano de la confrontación armada

requería desmontarla, como paso previo para lograr estrechar la brecha entre el reconocimiento formal de los referidos derechos y la realidad imperante; debemos expresar nuestro acuerdo en que, ciertamente, en este aspecto el cambio ha sido sustancial y progresivo. Sin embargo, es necesario referirnos a una deuda con la sociedad, y en especial con los familiares de las víctimas de la confrontación armada, debido a dos obstáculos que enfrentaba el sistema de justicia: 1) Cómo reinsertar a los alzados en armas a la sociedad, y 2) Cuál habría de ser el procedimiento por seguir para evitar la impunidad de las violaciones de los derechos civiles y prevenir su repetición en el futuro. La solución primera fue el decretar una amnistía y para la segunda se creó la denominada *Comisión de la Verdad*. Ambos temas serán desarrollados con posterioridad.

6.2 Dimensión IX: Existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos

Varios son los atributos asignados al logro de una democracia ideal; su primer elemento es que el gobierno emana de la voluntad mayoritaria del *demos* con la finalidad de alcanzar el bien de la colectividad; así lo reconoció Aristóteles en su obra *La política*. Un segundo componente es el de tener un andamiaje institucional en donde todos los órganos del Estado funcionen supeditados al derecho primario y secundario, comportamiento sujeto al principio de “juridicidad”; el necesario control acerca del cumplimiento de ese principio es un tercer mecanismo, conocido en la jerga legal como “control de la legalidad”, existiendo para ello las instituciones responsables. La interrelación adecuada entre los referidos principios posibilita la existencia de una institucionalidad democrática sólida, garante de la eficacia de esta forma de gobierno.

Tomando como referentes teóricos el primer eje temático del modelo elaborado por el Observatorio en cuanto a las instituciones que se consideran imprescindibles y el control de la legalidad, encontramos la justificación de la decisión que, en el acuerdo de paz, le dio vida jurídica-entre otras ya mencionadas- a la PDDH como una nueva estructura estatal (Cn.Art191), creada para cumplir el papel de contralor del cumplimiento de las obligaciones impuestas constitucionalmente y mediante los tratados que sobre este aspecto han sido firmados por El Salvador; sus funciones fueron determinadas en el artículo 194, dotando al procurador del poder necesario para garantizar la observancia de la misión

esencial establecida al Estado en el acuerdo de Ginebra de “garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos” y ratificado en el de México al establecer como objetivo general de dicha institución el “promover los derechos humanos y velar por que sean respetados”, en consonancia con lo dictado en el artículo primero de la Constitución vigente, en donde se establece la obligación estatal de asegurarnos la existencia de una vida digna. Para desempeñar el mandato se le facultó promover recursos judiciales o administrativos (numeral 4), controlar las actuaciones en la actividad pública frente a las personas (numeral 7) y garantizar su independencia económica, legislada en su normativa interna (Arts. 19 al 23); su ley de creación fue promulgada por la Asamblea Legislativa mediante el decreto 183 del 20 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial No.45, tomo 314, el 6 de marzo, habiendo sido reformada entre marzo de 1998 y julio de 2006, según los decretos legislativos 265, 298, 795, 811, 296 y 44, respectivamente.

Es pues la fuente jurídica primaria de su actuación, el reconocimiento que el legislador realizara a los derechos individuales y sociales, tal como han sido consignados en el título 2º., capítulos I (derechos individuales), II (derechos sociales) y III (derechos políticos). La primera parte hace referencia a los aspectos de libertad, en su amplio sentido, y a la seguridad material y jurídica en cuanto a una vida libre de peligros, así como a la aplicación de la ley basada en la justicia y la igualdad. La segunda reconoce a la familia como base fundamental de la sociedad (Art.32), para en seguida establecer obligaciones del Estado referidas al trabajo y la seguridad social (Arts.37 al 52), a la educación y cultura (Arts.53 al 64), salud pública y asistencia social (Arts.65 al 70); el tercero trata acerca de los derechos políticos de los ciudadanos (Arts.71 al 82).

Ahora bien, en el considerando final del pacto parcial firmado en San José de Costa Rica se complementa el marco normativo al mencionar lo siguiente: “En el entendido de que todos los efectos del presente acuerdo político por los “Derechos Humanos” se entenderá los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como las declaraciones y principios sobre derechos humanos y derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos”. Significa, entonces, que el análisis sobre el cumplimiento o no de lo pactado debe realizarse tomando en cuenta tanto al sistema preceptivo interno como el internacional, constituido por la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1948),

por los convenios de Ginebra (1949) referidos a la protección de civiles en tiempos de confrontaciones armadas y el trato a prisioneros de guerra, conocido como “Derecho Internacional Humanitario”, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá en 1948, como parte del sistema regional de protección a dichos derechos y los demás pactos adoptados en diversas convenciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), en especial el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, ratificado por nuestro Estado en noviembre de 1979. Todo este conjunto constituye el respaldo normativo a la nueva estructura, dentro del cual había de enmarcar sus funciones y exigencias a las instituciones del aparato estatal.

6.3 Elección del Procurador

El nombramiento del procurador es atribución de la Asamblea Legislativa, y desde el inicio fue motivo de intensas negociaciones, que alcanzaron su clímax en el período presidencial de Francisco Flores con la elección del licenciado Eduardo Peñate Polanco (1998-2000), quien con sus actuaciones propició una serie de demandas por parte de varias organizaciones civiles solicitando su destitución y una investigación por parte del órgano Legislativo acerca de acusaciones en su contra. Tras un retardado proceso para sostenerlo en el cargo, el funcionario en mención, forzado por las fuertes presiones, se vio obligado a dimitir un poco más de un año después de haber sido electo. En julio comenzó la discusión acerca del nombramiento de un sustituto en el cargo, y se repitió la ya tradicional costumbre de postergar las decisiones sobre la base de posiciones partidarias, concluyendo el año sin un acuerdo; finalmente, al inicio del 2001 fue nombrado Marco Antonio Valladares para completar el período, superando así la crisis institucional como consecuencia de evidenciarse que también este proceso se estaba viciando por una incidencia de lo político sobre lo jurídico, poniendo en tela de juicio el interés por cumplir el espíritu con que se pensó la creación de la Procuraduría. Afortunadamente, en posteriores elecciones la “partidocracia” ha cumplido con lo establecido en la ley, a pesar de las acostumbradas dilaciones, motivadas por la búsqueda de acuerdos para equilibrar los intereses políticos en pugna.

6.4 Estructura administrativa

La organización de la PDDH responde a las exigencias de sus diversas funciones específicas, divididas originalmente entre el titular de la institución, un procurador adjunto y cinco adjuntos más para la defensa de los derechos de (Art.13 de su ley): A) la niñez y la juventud, B) la mujer y la familia, C) económicos, sociales y culturales, D) medio ambiente, E) civiles e individuales; tiene también en su estructura delegaciones departamentales y locales (Art. 14). Esto indudablemente implica una ingente necesidad de recursos que proporcionar por el Estado, siendo lo asignado un indicador de la importancia de la institución como un elemento dentro del Ministerio Público:

(Datos en millones de dólares)

Instituciones	2009	%	2010	%
Fiscalía	34.1	1.5	33.4	1.5
Procuraduría	18.9	0.8	18.1	0.8
PDDH	6.6	0.3	6.5	0.3
Gasto corriente total	2,291.4	2.6	2,273.6	2.6

(Fuente: Ministerio de Hacienda, presupuesto 2010, Anexo 1)

Lo primero por hacer notar es la baja representatividad del Ministerio Público en el total de gastos corrientes o institucionales (2,6%), esto es, sin incluir la parte del presupuesto que corresponde al pago de la deuda pública, otras obligaciones generales del Estado y las transferencias varias; en el 2009, dichos conceptos elevaron el presupuesto a un total de casi \$ 3.628 millones y en el 2010 a un poco más de \$ 3.654 millones, lo cual reduce la mencionada participación a 1.7%. Lo segundo es que la PDDH tiene la menor asignación, y desde su origen ha sido así, aunque había venido recibiendo leves aumentos, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

(Datos en millones de dólares)

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PDDH	3.6	3.7	4.2	4.2	4.2	4.4	5.7	6.6	6.5

(Fuente: Ministerio de Hacienda, presupuestos anuales)

Un tercer factor es que el porcentaje de asignación sigue siendo el mismo del 2009 en el 2010 (2.6%), cual si las instituciones no tuvieran necesidades de crecimiento. Finalmente, es de resaltar que, en el plan financiero de este año, el detalle de los salarios por contratos a tiempo completo representa el 78% de lo asignado; es lógico concluir que la institución debe buscar sus propias fuentes adicionales de ingresos para cubrir las necesidades que le permitan llevar a cabo eficientemente sus objetivos, para lo cual está facultada por ley (Arts.20 y 22). Pero también permite establecer el nivel de importancia que tiene para el Estado el Ministerio Público en su conjunto y la PDDH en particular.

6.5 Observancia fiscalizadora

Cada año el procurador debe rendir un informe de labores a la Asamblea Legislativa (Art.49); en él incluye las acciones realizadas en la investigación de demandas en contra de la administración pública, para dar cumplimiento a la función de vigilancia que su ley le atribuye acerca del actuar de la administración pública frente a las personas (Art.11, numeral 7) y según lo establecido en la Constitución. El procedimiento a seguir lo determina el capítulo VI de la normativa interna (Arts.24 a 39), y en la misma se establece que, una vez concluida su función, emitirá una resolución que podrá contener recomendaciones a ser cumplidas “por la persona, autoridad o entidad responsable” (Art.32), lo cual no significa condena alguna y solo implica una obligación ética de hacerla efectiva por parte del fiscalizado; sin embargo, el procurador podrá emitir, e incluso publicar, una censura ante la inobservancia de lo resuelto, según la gravedad del caso. (Arts.32 y 33)

En la obra del doctor Artiga González, ya mencionada, se presenta un cuadro comparativo de las resoluciones emitidas por la PDDH sobre demandas recibidas en contra de las instituciones estatales entre los años 2003 al 2005, del cual se han tomado los siguientes datos:

Instituciones/años	2003	2004	2005
Fiscalía	33	39	141
Procuraduría General	22	24	78
CSJ	51	55	142
PNC	75	69	315

(Instituciones fiscalizadas por la PDDH, 2003-2005, págs. 390-391)

La doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, quien fungiera como procuradora durante dos períodos (2001-2007), elaboró-en enero de 2006-un informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador y la actividad llevada a cabo durante ese mes en lo referido a su tutela; según los cuadros presentados, en el período reportado se recibieron 71 denuncias, apareciendo trece cargos en contra de la FGR, tres a la PGR, siete a la CSJ y 32 a la PNC. Del total de demandas se analizaron 67; transcribimos el resultado obtenido: “La leyenda 2 (se refiere al registro de resoluciones firmadas finales) destaca la responsabilidad o no responsabilidad de la autoridad señalada en la resolución y, se indica si acató o no las recomendaciones emitidas. Como puede verse, de 67 casos analizados, se determinó la responsabilidad de la autoridad señalada en 23 de ellos, en 31 se determinó que esta no era responsable. Así mismo, 12 acataron las recomendaciones hechas por la PDDH y en un caso se le sugirió alguna recomendación”. A este último dato, obtenido del seguimiento que la PDDH debe dar a sus recomendaciones y de las respuestas recibidas por parte de los demandados, se suman cinco resoluciones no cumplidas y nueve parcialmente cumplidas:

Instituciones/datos	Responsabilidad	Resoluciones cumplidas
PNC	11	4
Fiscalía General de la República	4	1
Corte Suprema de Justicia	2	2
Procuraduría General de la República	2	0
Otros	4	4

(Elaboración propia con datos del informe citado)

De ambos cuadros se deduce la tesis que, son precisamente las instituciones responsables de administrar justicia y de hacer cumplir las leyes quienes tienen el mayor

número de demandas, incluso con una tendencia creciente de un año para otro; por otra parte, también resultan señaladas como responsables en 19 de los 23 casos reportados y de un cumplimiento poco significativo de las resoluciones respectivas. Se refuerza así la percepción de la población respecto a la desconfianza en el sistema, y permite concluir acerca de las dificultades de la PDDH para obtener resultados concretos de su gestión, ante un sistema de justicia que ha venido evidenciando recurrentes falencias.

En el informe de Fusades sobre los resultados de su investigación acerca de las Instituciones Democráticas, también ya mencionado, al tratar en el capítulo 5 lo referente al órgano Judicial concluyó lo siguiente: “El progreso alcanzado en materia judicial desde los acuerdos de paz se considera positivo pero no concluido, dado que existe una alta percepción de que continúan problemas muy graves en El Salvador, tales como la falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos y carencia de recursos económicos y humanos, lo que redunda en una deficiente administración de justicia” (p.37).

Consideramos que la referencia a lo del avance positivo tiene que ver de nuevo con un enfoque funcionalista, en tanto se establecieron las reformas constitucionales para mejorar aspectos significativos del sistema, tales como la forma de elegir a los magistrados de la CSJ,¹⁵ establecer un presupuesto acorde a las necesidades del Órgano Judicial,¹⁶ redefinir la estructura del CNJ para asegurar su independencia, la creación del cargo de procurador nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, a ser elegido por la Asamblea Legislativa con el mismo procedimiento que para el fiscal general de la República y el procurador general de la República, los tres ellos formando el Ministerio Público como uno de los ramos del Estado (Art.191); sin embargo, en el párrafo citado reconocen la existencia

¹⁵ Es reconocido el avance constitucional en cuanto a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que aún siendo función de la Asamblea Legislativa (Arts. 131, Nos.19 y 173), limitó su poder de decisión al establecer un procedimiento a seguir distinto al hasta entonces utilizado. La Constitución de 1950, en su artículo 46, numeral 8 determinó como función del Órgano Legislativo “elegir por votación nominal y pública a los Magistrados”; en la de 1983, se legisló en el sentido que las candidaturas serían propuestas por el Consejo Nacional de la Judicatura y según un procedimiento establecido en su ley (Art.187). La “partidocracia”, contaminando la sana intención de la reforma, instituyó la práctica de negociaciones utilizando el reparto de cargos como moneda de cambio, condicionando la independencia de ese órgano de Estado.

¹⁶ La reforma constitucional acordada en el pacto de México estableció una asignación anual para el Órgano Judicial no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado, habiéndose incluido en el Artículo 172 de la Constitución.

de problemas muy graves, cuestionando implícitamente la estructura formal con los avances reales en esta materia.

Recientemente, y luego de pasados cinco años del anterior reporte, la institución hace el mismo señalamiento; en el estudio “informe de coyuntura legal e institucional: 1er. Semestre 2010”, han elaborado un gráfico para mostrar la tendencia del nivel de confianza que los salvadoreños manifestamos tener en las instituciones, del cual hemos tomado los siguiente datos:

Instituciones/años	2004 %	2006 %	2008 %
Fiscalía	57.8	51.5	47.4
Sistema de justicia	52.7	48.2	45.9
CSJ	53.2	48.1	45.7

(Informe de Fusades, p13, gráfico 1)

Como puede notarse, la perspectiva en los tres casos es decreciente; Fusades, reconociendo el rol trascendental del poder Judicial en la consecución de un régimen político democrático, recuerda lo afirmado en el 2005: “Contamos con un órgano Judicial que, a pesar de los avances que ha tenido desde la firma de los acuerdos de paz, aún necesita fortalecer su independencia y trabajar por recuperar la confianza de los ciudadanos, perdida en gran medida por problemas de acceso a la justicia, mora judicial, corrupción y poca rendición de cuentas. Por lo que es importantes trabajar en el fortalecimiento de dichas áreas a través de medidas que fomenten la eficiencia, modernización y rendición de cuentas”, (p.33)

El permitir la preeminencia de lo político sobre lo jurídico ha venido provocando una involución de la democracia con el consecuente efecto en la gobernabilidad, en este caso, manifestada a través de una toma de decisiones tardía o de acciones en contra de la ética; hacemos referencia a dos acontecimientos para evidenciar lo afirmado: 1) El que tres miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) se propusieran a sí mismos como

candidatos a magistrados de la CSJ. 2) El nombramiento de los nuevos miembros del CNJ fuera del plazo establecido, debido a las acostumbradas negociaciones interpartidarias.¹⁷

Al integrar todos los elementos aportados dentro de este apartado y sobre la tesis de que, para garantizar el goce de los derechos humanos establecidos en el sistema normativo, se requiere del adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, dentro de la cual la administración de una pronta y debida justicia tiene un papel predominante, el análisis de conjunto evidencia, por una parte, la falta de independencia del órgano judicial, y por otra, una dinámica interna que transmite un mal mensaje al ser sujetos de múltiples demandas por violaciones a los derechos de las personas en su actuación pública. Se hace evidente que el fortalecimiento del sistema de justicia, como lo propone Fusades, pasa primero por rescatar el principio de independencia, pues hasta ahora parece seguir prevaleciendo la actitud de que quien debe ser controlado controla al controlador, lo que el economista George Stigler denomina “teoría de la captura” para explicar la existencia de Estados en donde la regulación es capturada por el sector controlado y diseñada y operada primariamente para su beneficio. Complementariamente, los indicios de intervención de la politiquería al interior de la PDDH en el nombramiento de su principal funcionario, así como el bajo presupuesto que le es asignado por el Estado, son referentes adicionales que resaltan el difícil sendero por el cual transita esta institución para dinamizar la trilogía gobernabilidad democrática, justicia y derechos humanos.

7. ATRAPADOS POR LA HISTORIA

“Haz las paces con tu pasado para que no arruine tu presente” (Regina Brett)

Establecido el aporte formal del acuerdo de paz mediante las reformas constitucionales así como la creación y reestructuración de instituciones consideradas imprescindibles en el nuevo régimen político, evaluemos ahora el resultado institucional en el cumplimiento de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales; para ello trataremos de respondernos la siguiente interrogante: ¿Cuál ha sido el avance en lo referido a los

¹⁷ El plazo venció en julio y la Asamblea lo prorrogó una primera vez por 30 días y luego por 60 días más; en la plenaria 66 del 22 de septiembre fueron electos los cinco propietarios y sus suplentes por 61 votos, luego de un proceso de modificación de agenda con dispensa de trámites y el respectivo madrugón.

denominados derechos de primera y segunda generación?; sabemos que se trata de una temática de tales dimensiones, que sobrepasa por mucho las posibilidades de este trabajo, por ello, la técnica aplicada ha sido seleccionar acciones notables y parámetros de medición que nos permitan algunas conclusiones, reconociendo la necesidad de ahondar aún más, sobre todo en lo que atañe a la situación de la calidad de vida de los salvadoreños, o, lo que es lo mismo, al cumplimiento de los derechos reconocidos por la Constitución en su título II, capítulo II.

7.1 Derechos civiles y políticos

Como ya se ha dicho con anterioridad, este aspecto fue tratado de manera específica por los actores en la mesa de diálogo-negociación, pues su precario estado exigía una pronta atención, en el entendido que siendo el acuerdo sustantivamente de carácter político, era necesario crear las condiciones para dar vigencia a las libertades consagradas en la Constitución, a la seguridad jurídica, a la vida, a la integridad física y moral, así como a la indemnización a causa de tratos crueles o inhumanos por parte de miembros de la estructura estatal. Las violaciones alcanzaron dimensiones que ofendían a la conciencia nacional y tenían atónita a la comunidad internacional, todos clamando por detener tan denigrante estado de cosas y que se hiciera justicia a las víctimas. Dos actuaciones utilizaremos para evaluar la evolución del respeto a estos derechos: A) El informe de la Comisión de la Verdad y algunos de los casos más relevantes. C) El decreto de la Ley de Amnistía. El primero de los literales merece una acotación preliminar; las violaciones a la vida o a la integridad física y moral son todas relevantes independientemente de quién se trate; el problema nuestro es que, según datos de la ONU, se ha estimado que aproximadamente 75 mil personas perdieron la vida a causa de la confrontación armada y más de 1 Millón se convirtieron en refugiadas o desplazadas. A eso se debe la elección de los denominados *casos relevantes*, entendidos como aquellos que tuvieron un efecto más traumático en la sociedad salvadoreña e internacional, sin que por ello dejemos de valorar en su verdadera dimensión el resto de las violaciones cometidas por la insurgencia y por el Estado.

Hemos reconocido la sustancial diferencia entre finales de 1989 y la situación actual, pero también afirmamos, en su momento, que se tiene una deuda histórica con la sociedad sobre la base de la trilogía verdad-justicia-perdón; para haber logrado esa mejoría en el

respeto a los derechos individuales hemos debido recorrer un largo camino, con sucesos que, en determinado momento, ponían en duda lo que Onusal consideraba “avances en el proceso de transición democrática”. La celebración de elecciones periódicas fueron superando problemas técnicos y de organización, así como mejorando los niveles de participación ciudadana,¹⁸ la población en general comenzó a gozar de seguridad en cuanto a su accionar político respecto a arrestos, secuestros, torturas o asesinatos, como se deduce de las estadísticas obtenidas al revisar distintos reportes de la división de Derechos Humanos de la Onusal y uno del 2005 de la PDDH:

- A) Entre 1991 y 1994 las demandas totales recibidas por distintas violaciones a los derechos de los ciudadanos pasaron de 163 a 58.
- B) En ese mismo período, no hubo demandas por desapariciones forzadas ni muertes políticas, pero sí por detenciones arbitrarias, con un total de 119(1991) y 13 (1994).
- C) Entre enero y marzo de 1992 reportaron una disminución del 19.7% en las demandas con relación al período Octubre-Diciembre de 1991.
- D) También informaron que respecto a violaciones al derecho internacional humanitario, la disminución entre ambos períodos fue del 79.1%.
- E) En el 2005, según el informe de la procuradora doctora. Beatrice Alamanni de Carrillo, las denuncias recibidas por violaciones a los derechos civiles y políticos entre 1996 y 2005 mostraban una fuerte tendencia a reducirse, aunque de pronto comenzó a mostrar una muy leve tendencia creciente:

Período	06/95-03/96	97-98	98-99	99-2000	05-06
Número de demandas	3.067	3.190	2.254	1.724	1.757

A pesar de lo positivo de los datos, la ONU, garante del cumplimiento de los acuerdos a través de la Onusal, cuando se acercaba el fin de su mandato en octubre de 1994, puso de manifiesto sus dudas respecto a la sostenibilidad del proceso, por lo que el secretario general solicitó ampliar el plazo de estadía de ese organismo en nuestro país; el Consejo de

¹⁸ De un poco más de 1.3 millones de votantes en las elecciones para presidente en 1994, se pasó a casi 2.3 millones en el 2004.

Seguridad acordó la prórroga hasta el 30 de abril de 1995 justificando su decisión –entre otros considerandos - con el argumento que transcribimos: “Preocupado por las demoras en la aplicación de varios elementos importantes de los Acuerdos de Paz, en especial los relacionados con la Policía Nacional Civil y la finalización de la desmovilización de la Policía Nacional, así como los relacionados con la transferencia de tierras, la aplicación de programas para facilitar la reinserción en la sociedad civil de ex-combatientes y lisiados de guerra, los problemas de los asentamientos humanos, la reforma de los sistemas judicial y electoral y varias recomendaciones de la Comisión de la Verdad”.(Onusal, 1995, p.631).

Al tenor de la lectura, se deduce la existencia de una cierta incertidumbre sobre incumplimientos que podían provocar en el mediano plazo un problema de gobernabilidad ante la posible inestabilidad en el sistema por el surgimiento de demandas por parte de la sociedad, tanto en materia de derechos civiles y políticos como por los síntomas de una involución de la democratización del país ante la exclusión de importantes sectores en decisiones trascendentales. Justo lo que fue sucediendo en distintos momentos; la marcha de los lisiados de guerra de ambos bandos y la forma en que fueron reprimidos, las manifestaciones universitarias protestando por el costo de la vida, el ataque armado al grupo especializado antimotines de la PNC y la muerte de unos de sus miembros, la dolarización, la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, las campañas electorales confrontativas y su polarización, la negación del contrario sin aceptar el dialogo tratando de coartar la libertad de pensamiento, etc., son algunos efectos de aquella premonición expresada al aproximarse el retiro de la Onusal, situación profundamente sentida por la población ante el acrecentamiento de la violencia e inseguridad ciudadana, tanto así que, cuando en las primeras investigaciones de opinión, luego del acuerdo de paz, la mayor preocupación era lo económico, en las últimas encuestas la inseguridad ciudadana ha pasado a primer plano, teniendo similar importancia que el costo de la vida y el desempleo.¹⁹ Pero, además, han vuelto a aflorar las querellas jurídicas por los casos de graves violaciones a los derechos humanos de primera generación entre 1980 y 1991.

¹⁹ A mediados de 1990, a pesar de la situación de confrontación armada, el 76.3% de la población identificaba como el principal problema lo económico y el 58.7% la guerra y la violencia; a mediados del 2008, los valores relativos respectivos eran del 66.9% (todo caro), 57.5% (desempleo) y 75.7% la violencia se ha incrementando o sigue igual.

7.2 Informe de la Comisión de la Verdad

En el reporte presentado por la División de Derechos Humanos de la Onusal, para el período comprendido entre el 1 de julio de 1992 y el 31 de enero de 1993, en el apartado sobre el análisis de la situación, en el numeral 27, pág.442, se hace la siguiente reflexión : “Es indispensable mantener la credibilidad y fortaleza del proceso de paz.(....) El informe de la comisión “ad hoc”²⁰ no solo es un punto sustantivo en el proceso de reestructuración de la Fuerza Armada, tiene directa relación con el acatamiento y subordinación de ésta al poder civil y, consecuentemente, es una prueba para el desarrollo y consolidación del Estado de derecho salvadoreño”. Seguidamente, en el numeral 28 continúa diciendo: “Análogo significado tendrá la publicación del informe de la Comisión de la Verdad, ya que el goce efectivo de los Derechos Humanos en la emergente democracia salvadoreña supone, necesariamente, un espíritu de reunificación y reconciliación nacional. El mismo que, como ha señalado el Secretario general, tendrá su momento decisivo cuando se haga conocer el informe de la Comisión de la Verdad, pues “los salvadoreños sólo podrán dejar atrás el pasado una vez que la verdad sobre el pasado haya salido a luz”. Con posterioridad a la publicación del informe de la Comisión, la División de Derechos Humanos otorgará una prioridad principal a la verificación del cumplimiento efectivo de sus recomendaciones”.

El trabajo investigativo dio inicio en julio de 1992 y concluyó El 15 de marzo de 1993 con la presentación del informe elaborado por sus miembros Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo Planchart y Thomas Buergenthal; es un detallado relato de múltiples casos graves de violencia, en su mayoría atribuidos al estamento militar, aunque acotando en una de sus conclusiones “y más particularmente (de) ciertos elementos dentro de la Fuerza

²⁰ Esta comisión fue establecida en el romano II del Acuerdo de New York de septiembre de 1991, y se encargó de evaluar a todos los miembros de la Fuerza Armada para su depuración; luego en el acuerdo definitivo, en su numeral 3, quedaron definidos los criterios de evaluación y la configuración de dicha comisión por tres civiles salvadoreños “de reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática” y dos militares de intachable trayectoria profesional. Se instaló en mayo de 1992, siendo integrada por los doctores Reynaldo Galindo Pohl y Abraham Rodríguez, y don Eduardo Molina Olivares; los militares fueron Carlos Eugenio Vides Casanova y Rafael Humberto Larios, quienes participaban en las deliberaciones sin poder de decisión, pero no en la investigación.

Armada, (que) al adentrarse en una dinámica de la cual difícilmente podrían marginarse, terminaron por dominar por completo a las autoridades civiles, a menudo en confabulación con algunos civiles influyentes”. La Comisión informó que en la primera etapa del proceso, referida a la recepción de demandas en un período de tres meses, recibió 22 mil denuncias, considerándolas una muestra significativa para cumplir su función, y de las cuales elaboró las estadísticas siguientes:

- 1) 7.000 recibidas directamente y el resto a través de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- 2) Más del 60% del total correspondían a ejecuciones extrajudiciales, más del 25% a desapariciones forzadas y más del 20% a denuncias de torturas
- 3) El 85% de los casos se atribuyeron a agentes del Estado, a grupos paramilitares y escuadrones de la muerte
- 4) Casi el 60% de las acusaciones fueron en contra de la Fuerza Armada. Y aproximadamente en el 5% se responsabilizó a los insurgentes del FMLN.

Por otra parte, para clasificar los múltiples casos investigados, definieron los que denominaron “patrones de violencia”; en algunos de ellos solo investigaron los casos que consideraron relevantes, aplicando el criterio establecido en el acuerdo parcial de México en cuanto a violaciones a los derechos humanos que por sus características conmocionaron a la sociedad salvadoreña:

CASOS	FECHA	CLASIFICACIÓN
Asesinato de los jesuitas	16-XI-1989	Violencia contra opositores por parte de agentes del Estado
El Mozote	10-XII-1981	Masacres de campesinos
Río Sumpul	14-V-1980	Masacres de campesinos
El Calabozo	22-VIII-1982	Masacres de campesinos
Monseñor Romero	24-III-1980	Asesinatos de escuadrones de la muerte
Ejecución de alcaldes	Entre 1985 y 1988	Violencia contra opositores por parte del FMLN
Dr. Francisco J. Guerrero	28-XI-1989	Asesinatos de jueces

(Elaboración propia. Fuente: el informe de la Comisión de la Verdad)

Tres días después de presentado el documento, el entonces presidente de la República, licenciado Alfredo Cristiani, anunció una amnistía general e hizo énfasis en la necesidad de “borrar, eliminar y olvidar la totalidad del pasado”, como una exigencia para “pasar esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”; era evidente que el momento decisivo al que hizo referencia la Comisión de Derechos Humanos de la Onusal había llegado y el cumplimiento de la trilogía verdad-justicia-perdón se sometía a su prueba final.

El 30 de marzo el expresidente dirigió una nota al secretario general, manifestándole que “Asumimos el compromiso de cumplir con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, concedores del significado de esa responsabilidad. Hoy reafirmamos este compromiso tal cual lo adquirimos, dentro de determinado marco, contexto y propósito, y conforme a los términos de un mandato que le fuera asignado por nosotros a dicha comisión”. Sin embargo, ya antes de su respuesta, el 20 de marzo de 1993, la Asamblea Legislativa había aprobado, mediante el decreto 486, la anunciada ley de “Amnistía general para la Consolidación de la Paz”, publicada en el Diario Oficial 56, tomo 318, el 22 del mismo mes, dejando sin efecto alguno el informe de la Comisión de la Verdad y los contenidos de la amnistía de 1992, relevando al Estado de la obligación de investigar, procesar y sancionar a los autores comprometidos en el irrespeto a los derechos civiles y políticos, independientemente del sector al que pertenecieran, como lo establecía el decreto de 1992 e incluso el numeral 5, del capítulo I del acuerdo de paz.

7.3 La Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz

En un apartado anterior hicimos referencia a los instrumentos jurídicos aprobados dentro del marco de la ONU y la OEA como sistema general para regular la actuación de todo Estado en lo referido a los derechos humanos; en el caso centroamericano, el análisis debe incluir varios acuerdos específicos, considerando que su obligatoriedad implica un compromiso moral y no legal. Las primeras actividades fueron las realizadas por el denominado “Grupo de Contadora”, impulsado por los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, quienes habían llevado a cabo una serie de consultas con los cinco presidentes centroamericanos en la búsqueda de alternativas en pro de la paz en la región. Le siguió la firma de una manifestación de voluntad de los mandatarios en su compromiso

con la paz, la cooperación y la soberanía nacional, conocido como “Esquipulas I”, para luego concretar su declaración con la firma de “los procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, signado el 7 de agosto de 1987, también en la ciudad de Esquipulas (“Esquipulas II”), y considerado como el iniciador del proceso en toda la región. Finalmente, se agregaron otras tres declaraciones: 1) La de “Costa del Sol”, en El Salvador (14-II-89). 2) la de Tela, Honduras (7-VIII-89). 3) la de San Isidro de Coronado, en Costa Rica (10-XII-89).

Se resumen a continuación los puntos más relevantes de todos las responsabilidades específicas contraídas por El Salvador: A) Con Esquipulas II se obligaron los presidentes a promover el dialogo nacional, **decretar una amnistía general**, lograr una cesación efectiva del fuego y promover la celebración de elecciones libres, pluralistas y honestas; para garantizar el cumplimiento se creó una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. B) En “Costa del Sol” se aceptó la participación de la ONU para certificar el cumplimiento de los compromisos en materia de seguridad. C) En Tela se exhortó al FMLN a celebrar un dialogo constructivo con el Gobierno y a éste a organizar la integración socio-política de los combatientes del FMLN.4) En San Isidro de Coronado los presidentes ratificaron su “más enérgica condena” a las acciones armadas y de terrorismo que realizaban fuerzas irregulares en la región”, así como reiteraron su “llamado vehemente al FMLN para que inmediata y efectivamente cese las hostilidades” y “se reincorpore al proceso de dialogo ya iniciado”, solicitando los buenos oficios del Secretario de la ONU para lograr la continuación de las negociaciones.

Pero además, también han existido medidas sumamente cuestionadas; para nuestro estudio, es relevante el caso de la ley de amnistía general antes citada, por su impacto en la gobernabilidad democrática al negárseles justicia a las víctimas del conflicto; aunque, si bien es cierto, la decisión estaba respaldada en el acuerdo de Esquipulas II, también lo es que su emisión constituyó la respuesta gubernamental como reacción a los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión de la Verdad.

En el pronunciamiento de Esquipulas II Se acordó que “En cada país centroamericano, salvo en aquellos en donde la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento determine que no es necesario, se emitirán decretos de amnistía que deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus

formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas a quienes sean aplicables dichos decretos. Simultáneamente a la emisión de los decretos de amnistía, las fuerzas irregulares del respectivo país, deberán poner en libertad a todas aquellas personas que se encuentren en su poder”. La doctrina jurídica de que se parte está basada en el principio de la suprema potestad de perdonar, cuyas modalidades son la amnistía, el indulto y la gracia propiamente dicha; la primera ha sido definida como “la renuncia circunstancial del Estado a su potestad penal, en virtud de requerimientos graves de interés público, particularmente por causas de carácter político, que hacen necesario un llamado a la concordia y al apaciguamiento colectivo”. En realidad la amnistía es más un recurso político, pues desde la perspectiva jurídica, los especialistas sostienen que se trata de una negación del derecho penal frente a la necesidad de solventar una situación crítica cuya solución de fondo es postergada, *id est*, el dilema de hacer justicia y lograr la reconciliación de la sociedad.

He aquí el meollo del asunto en el caso salvadoreño; en los esfuerzos por lograr la paz se emitieron cinco decretos de amnistía, dos de ellos en la parte final del diálogo-negociación. Los pronunciados entre 1983 y 1992 tuvieron como motivación, en cada momento, el ofrecer a los combatientes del FMLN condiciones para reintegrarse a la vida democrática, siendo el de 1992 (decreto 147 del 23-I-1992), el que permitió regresar al país a todos sus miembros y poder hacer uso de sus derechos políticos como todo ciudadano; en este se determinaron tres restricciones o compromisos: 1) No aplicaría la ley a quienes resultaren inculcados por la Comisión de la Verdad, independiente del sector al que pertenecieran. 2) Tampoco a quienes ya estuviesen condenados por delitos amnistiados. 3) La Asamblea Legislativa decidiría acciones convenientes en los casos contenidos en el informe, seis meses después de conocido.

La estructura de la ley respondía al espíritu del acuerdo de paz en cuanto a desmontar la lucha armada e insertar a los alzados en armas a la legalidad del país, así como al de la creación de la Comisión de la Verdad respecto a la exigencia de generar confianza en los cambios, estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional y “esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad” ante graves violaciones a los derechos humanos, obligación que las partes reconocieron como necesaria para aplicar las sanciones contempladas en la ley a quienes resultaran responsables, como una actuación ejemplarizante del sistema de justicia a fin de evitar su repetición en el futuro.

La de 1993 fue mucho más allá por cuanto concedió amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que hubiesen participado en la comisión de delitos políticos y otros relacionados; su justificación fue el crear confianza en la sociedad, encaminada a lograr la reconciliación y que la ley de 1992, por las restricciones establecidas, faltó a la equidad por cuanto no permitió que todas las personas participantes en la comisión de los delitos amnistiados gozaran de esa gracia. Todavía hoy sigue siendo tema de discusión jurídica la referida ley, la cual, en su momento, fue cuestionada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violar los artículos 1º. inciso 1 y el 8º. incisos 1, 13 y 25 de la Convención Americana, referidos al derecho a la justicia, y demandada internamente como inconstitucional en sendos recursos presentados por el FMLN, Tutela Legal del Arzobispado y el Instituto de Derechos Humanos de la UCA, argumentando que contradecía tratados internacionales firmados por el Estado salvadoreño. La CSJ, por medio de la sala respectiva, el 26 de Septiembre de 2000 declaró que no existían las infracciones constitucionales alegadas.²¹

7.4 Análisis crítico

De todas las consultas realizadas acerca de la discusión sobre el tema, las interpretaciones encontradas se sostienen en tres enfoques: 1) La parte oficial aduce que pasar esa página dolorosa de nuestra historia era la única manera de lograr la pacificación del país y de cerrar las heridas dejadas por el conflicto. 2) Los grupos opositores sostienen que la amnistía –aparte de considerarla inconstitucional- permite la impunidad. 3) Para el FMLN, la amnistía acordada en la mesa de diálogo era la de 1992, por eso su desacuerdo con la aprobada en 1993. Sobre el tercer aspecto, existe una nota inédita firmada por los representantes del Gobierno y del FMLN, en la cual se lee textualmente: “Oportunamente y sin perjuicio de lo que recomiende la Comisión de la Verdad, COPAZ propondrá amplias medidas de Reconciliación Nacional, que cubran a la totalidad de la población y se refieran a los hechos previos al cese del enfrentamiento armado” (Ver anexo 1). Una primera elucubración que surge es que la validez de ese compromiso obligaba al FMLN a no

²¹ Tratar de resumir una sentencia de la Sala de lo Constitucional es una tarea complicadísima, por ello remitimos al lector interesado en conocer su contenido según referencia 24-97/21-98.

cuestionar la ley, para ser coherente con todo lo actuado en el proceso de desmontar la lucha armada, dada la holgura de la frase “amplias medidas”, lo que permitía considerar la amnistía otorgada.

Por otra parte, las leyes de amnistía dictadas en 1983 (rehabilitación ciudadana) y 1989 (temporal para lisiados), fueron emitidas cada una en su momento para disuadir a los miembros del movimiento insurgente a deponer las armas y superar luego el aspecto legal para su retorno a la vida institucional del país, con idéntico espíritu que la de 1992; significa que ellos eran sus únicos destinatarios, partiendo de los objetivos señalados. Sin embargo, el 28 de Octubre de 1987 se decretó una ley de amnistía de carácter general, con la cual, la causa judicial que en ese momento era llevada a cabo en el Juzgado de Primera Instancia de lo Penal de Sonsonate por la masacre de Las Hojas, se sobreseyó a favor de los imputados a pesar de todas las pruebas en su contra.

Al aparecer, publicado el informe de la Comisión de la Verdad (Marzo 15-93), la Asamblea Legislativa aprobó la de 1993 (Marzo 20-93), dejando sin efecto las tres restricciones expresadas en la anterior, o lo que es lo mismo, fue desconocido el informe de la Comisión de la Verdad por los legisladores, contradiciendo lo expresado en el acuerdo de paz e incluso quedando en el vacío la afirmación del presidente (Marzo 30-93) de asumir el compromiso de cumplir con las recomendaciones del informe y obligando a los familiares de las víctimas al recurso de acudir a los tribunales internacionales, ante la desconfianza manifiesta de nuestro propio sistema de justicia, opción dejada entrever en el fallo ya citado de la Sala de lo Constitucional de la CSJ.

El argumento empleado para superar los limitantes de la de 1992 fue que estas establecían una situación de falta de equidad que debía ser corregida en aras del proceso democrático y de la reunificación de la sociedad; para impulsar ambos aspectos era conveniente conceder la gracia de amnistía amplia, absoluta e incondicional a quienes no estando incluidos hubiesen participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en los mismos hechos delictivos, incluidos los ya sentenciados y los que pudiesen estar siendo, o no, procesados (Art.1). Lo actuado en octubre de 1987, conjuntamente con la rápida respuesta de los legisladores al documento de la Comisión de la Verdad cuando se había dispuesto que debían esperar 6 meses para determinar las acciones convenientes en los casos contenidos en dicho informe, y la gracia concedida a los únicos dos militares

condenados por el asesinato de los sacerdotes jesuitas y sus empleadas, nos llevan a concluir que en la práctica, el argumento expuesto fue la razón aparente y el decreto posibilitó la reconciliación entre el gobierno de turno y la Fuerza Armada, imponiéndose- como dice Eduardo Galeano- una paz fundada en la aceptación de la injusticia como normalidad cotidiana.

Nos parece que argüir falta de equidad es insostenible a la lectura del decreto de 1992, pues como se reconoce en los considerandos de la de 1993, aquel se aplicó a todas las personas responsables en cualquier forma, en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con estos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no bajen de veinte. Entiéndase entonces la existencia de ciertas excepciones que, por tratarse de hechos de singular trascendencia, o ya sentenciados, no debían ser incluidos en la gracia, independientemente de quien los hubiese cometido. Siendo así, no se puede hablar de falta de equidad por cuanto la justicia debía aplicarse a quienes resultasen implicados en la indagatoria, fuera quien fuera el protagonista, como lo refiere el informe de la Comisión de la Verdad en su introducción. Esto refuerza el argumento de que la amnistía de 1992 tenía como exclusivo objetivo insertar a los insurgentes al sistema, pero quienes apareciesen responsables de graves hechos de violencia, habrían de ser sometidos al sistema judicial; abona a este juicio el contenido del capítulo 6 del acuerdo de paz titulado “Participación Política del FMLN”, en donde se detallan los siguientes pactos:

- 1) Adopción de las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para garantizar a los excombatientes del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país.
- 2) Amplias garantías y seguridad para el retorno de los exiliados, lisiados y demás personas que se encuentren fuera del país a causa de motivos generados por el conflicto armado

Se ha querido deslegitimar el informe partiendo de dos desaciertos en su contenido, que son señalamientos correctos: 1) En su introducción, literal D titulado “Puertas y ventanas abiertas”, hacen la siguiente afirmación para referirse a su trascendencia y prerrogativas:

“Percibieron (los comisionados) que no se equivocó el Secretario general, al sustraer de idóneos magistrados de nacionalidad salvadoreña el conocimiento de las situaciones reiteradas de violencia y los crímenes atroces de los doce años de guerra, para preservar la credibilidad de la Comisión, *pasando por encima de consideraciones de soberanía* (las cursivas son nuestras) al entregar responsabilidades a tres académicos de otras nacionalidades”. 2) El entonces presidente de la república envió carta al secretario general refiriéndose al informe en estos términos: “La Comisión de la Verdad surgió como un mecanismo para la búsqueda de la verdad histórica en el conflicto armado, y tal como se enuncia al inicio del Acuerdo que le dio origen, su “propósito fundamental sería el de contribuir a la reconciliación de la sociedad salvadoreña”. Sobre esa base, se asignó como mandato a la Comisión investigar graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, y el de recomendar las medidas que pudiesen deducirse de los resultados de la investigación, puntualizándose que “las actuaciones de la Comisión no son jurisdiccionales”.

Resulta un exceso de los comisionados el considerarse estar investidos de una autoridad por encima de la soberanía del Estado salvadoreño para poder cumplir con su responsabilidad; así mismo, en la elaboración del informe sobrepasaron en varios casos la limitación de la no jurisdiccionalidad de sus actuaciones, es decir, que las medidas de coerción, y el debido proceso penal para llegar hasta su aplicación, son de exclusiva responsabilidad del órgano competente. Ambos argumentos son legalmente válidos, pero nos preguntamos: ¿Pierde veracidad lo investigado por el tipo de excesos cometidos?

En las entrevistas realizadas ha quedado claro que el querer justificar o negar la validez de la amnistía general utilizando argumentos jurídicos conlleva adentrarse en un camino de múltiples vías, como para hacer imposible encontrar opciones de solución viables, y estamos seguros que sería la de no lograr acuerdo alguno; lo que sí evidencian los hechos reseñados es que, desde el punto de vista sociopolítico, el Estado sigue en deuda con una gran parte de la sociedad al incumplirse la trilogía de verdad-justicia-perdón. Por ende, es también un exceso argumentar que con la ley se cerraron las heridas; nos parece más objetivo reconocer que existe un cierto nivel de frustración que no permite pasar definitivamente la página de ese trágico capítulo de nuestra historia, manteniendo una paz en apariencia que también es un obstáculo para lograr avanzar hacia la gobernabilidad democrática, como se ha patentizado en otros casos de la región latinoamericana en donde,

hasta que las sociedades dieron lugar a la verdad y a la justicia mediante acciones creativas que, dentro de sus muy específicas circunstancias, les posibilitaron tomar decisiones para cumplir con los compromisos políticos internos y externos sin faltar a sus condicionantes jurídicas, lograron ver fenecer su ciego y prolongado divisionismo, demostrando que justicia y reconciliación no son excluyentes, pero se requiere de las partes involucradas asumir su responsabilidad en los actos cometidos, aunque, ante la dimensión de las violaciones, solo se tomen aquellas y se juzgue a aquellos que participaron en las reconocidas como más impactantes ante el conglomerado social, no solo por la necesidad de restituir la confianza de los familiares de las víctimas en el sistema de justicia, sino también para enviar un mensaje a la sociedad en su conjunto de que esos hechos no volverán a sucederse, ni quedarán impunes si se llegan a dar, pues sería poner nuevamente en una seria amenaza nuestra paz interna. He aquí un último argumento crítico: esta posibilidad ha quedado latente en nuestro país al anularse el compromiso de cumplir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, entre cuyos objetivos se señalaba el proponer acciones para evitar que las violaciones investigadas pudiese alguien quererlas repetir; argüir que el haber cumplido con el mandato dado a dicha Comisión era abrir heridas, es otro exceso y, además, constituye una aceptación implícita de no estar haciendo lo correcto, si partimos de la afirmación de que solo se abre una herida mal cerrada.

8. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El fundamento filosófico-político de los denominados *derechos de segunda generación* deviene de establecer que, para darle plena vigencia a la dignidad humana, a la libertad y a la democracia es condición *sine qua non* el que existan las condiciones económicas, sociales y culturales que abonen al desarrollo de los pueblos; los negociadores de la paz sabían de la dimensión del reto para establecer el modelo adecuado como complemento al diseño político, desde el cual iniciáramos la ruta de la refundación del Estado de derecho en una sociedad capaz de garantizar la equidad, la diversidad, la individualidad y la sociabilidad, estas últimas como condiciones inherentes a todo ser humano.

El hecho de reconocer una pérdida aproximada de casi \$ 1.700 Millones a causa de la confrontación bélica, aportaba un dato objetivo del reto a enfrentar, por eso, en su capítulo 5, referido al “tema Económico Social” se afirmaba el incluir solo una “plataforma mínima

de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población”; dicho escenario fue formulado siguiendo los lineamientos establecidos en el acuerdo parcial de Nueva York de septiembre de 1991, asignando la discusión de su temática al “Foro para la Concertación Económica”, que debía estudiar y proponer acciones en lo siguiente:

- 1) Problema agrario.
- 2) Créditos para el sector agropecuario.
- 3) Medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural.
- 4) Formas de cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades.
- 5) Creación de un foro para la concertación económica.
- 6) Plan de reconstrucción nacional.

Por esa misma razón, la investigación solo traza unas pinceladas sobre este aspecto, pues evaluar el comportamiento del modelo económico implantado a partir de 1989 para justipreciar el cumplimiento de los seis puntos establecidos, es una ardua tarea en la que ya hay investigadores especializados trabajando y con algunos estudios sectoriales concluidos; en ellos nos apoyaremos para hacer nuestra propia valoración, utilizando los parámetros macro y microeconómicos que permitan establecer una cierta medida de la realidad del entorno interno, pues es sabido que los indicadores son solo una herramienta empleada en el esfuerzo por sintetizar la complejidad de una sociedad. Metodológicamente determinaremos primero de forma sucinta la situación macroeconómica del país, para luego conocer, desde lo cualitativo, algunas de las percepciones de la población sobre el tema. Finalmente aportaremos algunos datos que permitan respaldar el sentimiento del *demos* en cuanto a su condición relacionada con los derechos consagrados en nuestra Constitución y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la ONU en diciembre de 1966, ratificado por el país el 23 de noviembre de 1979 y puesto en vigencia el 29 de febrero de 1980.

El obstáculo para hacer eficaz lo acordado fue el fracaso del Foro, que nació con dificultades por cuanto en su instalación en septiembre de 1992 solo asistieron la parte gubernamental y la representación de los trabajadores; no fue sino hasta febrero de 1993 que se incorporó el sector empresarial. Su ruptura, en mayo de 1994, se provocó con la

negativa de este último sector, que en acuerdo con el gubernamental se negó a ratificar los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), posición que solo fue flexibilizada en parte ante la presión ejercida en 2006 por la Unión Europea para incluirnos dentro del sistema de preferencias arancelarias en el ámbito comercial.

La desarticulación del Foro permitió manos libres al gobierno para darle vigencia a los lineamientos trazados, cuando ya tenía en marcha su reforma económico neoliberal,²² apoyada por la empresa privada e imbuida de una alta dosis de triunfalismo ante los rápidos éxitos relativos obtenidos al inicio, medidos-entre otras variables- a través de la tasa de crecimiento económico promedio, que en el quinquenio 89-94 alcanzó el 5.9%, sin tomar en cuenta los efectos a mediano y largo plazo al estar hipotecando el futuro, garantizando el presente a las inversiones con altas tasas de ganancia y siendo permisivos en el ataque al medio ambiente; por otra parte, se sumó a ese triunfalismos el colapso del sistema colectivista o socialista, con la consecuente unipolaridad sostenida sobre la tesis de que el capitalismo -a esas alturas ya globalizado- era la única alternativa viable y el neoliberalismo su mejor modelo, de ahí la frase de Bush padre: “Nuestro estilo de vida no es negociable”, cautivado por el crecimiento económico de su país.

La utopía de una tan anhelada sociedad más justa y equitativa, que como imaginario colectivo comenzamos a construir ante el histórico logro alcanzado al elaborar un nuevo contrato social, rápidamente se convirtió en intranquilidad, y en el largo plazo alcanzó el grado de frustración, excepción hecha de los gobiernos de turno que mantuvieron siempre discursos positivos para justificar sus paquetes de medidas, a pesar de las observaciones de algunos de sus propios especialistas en los temas económicos, que las consideraban contraproducentes para lograr los objetivos de la transformación económico-social, pues ignoraban las señales que otros datos económicos distintos al producto interno bruto (PIB)²³ estaban enviando. El debilitamiento del sistema era evidente y para el 2009 se encontraba en franca desaceleración, tal como lo mostraba el indicador de volumen de la

²² Las políticas de desregulación económica, liberalización comercial y privatizaciones fueron los ejes estratégicos del modelo y respondían a las propuestas del “Consenso de Washington”.

²³ El PIB contabiliza la producción total realizada en un país, independientemente del factor productivo que la genere, radique o no en el territorio donde se produce; por otra parte, se cuantifica mediante el sistema de precios, que es el fundamento de la economía de mercado, y puede valorarse a precios corrientes o a precios constantes tomando un año base. Sin embargo, es un parámetro que mide el crecimiento económico sin importar los efectos en la calidad de vida en general, por ello es inadecuado para evaluar el progreso social.

actividad económica (Ivae),²⁴ publicado periódicamente por el Banco Central de Reserva (BCR), según el cual, a inicios del 2004 era de aproximadamente el 2%, tuvo su mayor crecimiento entre octubre de 2005 y enero de 2006 cuando alcanzó una cifra bastante arriba del 5%, y comenzó a caer a partir de entonces hasta llegar a un valor negativo de -3% en enero de 2009. Para completar el panorama macroeconómico tan desalentador llegó la crisis mundial que, si bien es cierto, la recibimos con la tasa de inflación más baja de la región (5.5% a diciembre de 2008), también lo era su manifiesta tendencia a aumentar²⁵ y la desaceleración del crecimiento económico:

Período	89-2004	95-99	99-04	04-08	Ene 08-09
Tasa (%)	5.9	3.9	2.1	4	-2.9

(Elaboración propia con base en datos del BCR; tasa promedio por período)

Al fomentarse un estilo de vida basado en las apariencias o, como dicen algunos, con la mentalidad consumista de países desarrollados en un país subdesarrollado, la brecha comercial al 2007 había alcanzado una cifra cercana a los \$ 4.700 Millones y con una propensión a seguir creciendo.²⁶ Indudablemente que los motores de la economía se venían debilitando progresivamente, en especial la agricultura, que prácticamente fue abandonada a su suerte dentro del modelo, bajo el criterio mercantilista de que era más rentable importar que cultivar, e impulsar la maquila para compensar la pérdida de fuentes de trabajo generadas en el campo y a la vez elevar las exportaciones. El efecto macroeconómico fue convertir paulatinamente al sector terciario o de servicios, básicamente al sistema financiero y a los servicios privatizados, en el elemento dinamizador del sistema; en el estudio realizado por el PNUD “El Salvador, el camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010”, se afirma que “entre 1990 y 2007 el sector servicios aportó con un 65% al crecimiento económico acumulado del país, mientras que el 19% fue aportado por la industria manufacturera, el 5%

²⁴ Este es un indicador de coyuntura que calcula el comportamiento de la producción a precios constantes, tomando un precio base aplicado a una muestra que comprende sectores, productos y un número significativo de empresas; en el caso de El Salvador, los precios de referencia para el Sistema de Cuentas Nacionales son los de 1990.

²⁵ Según datos del BCR, en el 2006 la tasa de inflación fue del 3.4% y en el 2007 un poco superior al 4%.

²⁶ En la obra del licenciado Juan Héctor Vidal, ya citada, se afirma que la brecha comercial pasó de casi 6% en 1990 al 25% en el 2008 en relación al PIB, a causa de la precaria situación de la producción nacional ante la competencia que generan las importaciones, impactando sobre todo a los bienes de consumo, rubro en el que la brecha pasó del 7% al 13.4% entre 1991 y 2008.

por los servicios industriales de maquila, el 4% por la construcción y el 7% restante por la agricultura” (p. 27).

Los indicadores macroeconómicos muestran cómo el nivel general de la economía se comprimía, la inflación aumentaba y la tasa de desempleo nacional crecía del 6.8% en el 2004 al 7.2% en el 2007, a lo que debemos agregar el nivel de subempleo que, según datos del PNUD, en el 2007 alcanzó la cifra del 43%.²⁷ Un poco más de dos décadas después (1989-2010), la historia de los hechos económicos permite afirmar que la gestión gubernamental basada en la concepción clásica liberal, pero interpretada de una manera ideologizada y fundamentalista, convirtió a los derechos de segunda generación en un conjunto de enunciados ideales negados por la realidad, a causa de un modelo económico excluyente, que presenta un alto grado de vulnerabilidad ante la crisis global. Muchos de los informes y estudios consultados expresan estar de acuerdo en lo antes afirmado, entre ellos el de uno de los intelectuales del grupo económico de la original Fusades: “En ese contexto (se refiere al debilitamiento de la economía), nuestro enfoque, en general, siempre ha girado en torno a los excesos y omisiones que se han cometido en nombre de una mal entendida libertad económica. Si bien es cierto que el país ha tenido credenciales de un manejo macroeconómico sensato y de grados de libertad que en América Latina sólo han sido superados por Chile, tampoco se puede poner en duda que en el camino, la gestión económica se apartó de lo que era el proyecto inicial (...). Nosotros hemos ido un poco más allá, diciendo con frecuencia que el problema estriba en que en muchos aspectos hemos venido arrastrando y fomentado formas de comportamiento empresarial que recuerdan al más primitivo mercantilismo, debido a esa veneración excesiva hacia el mercado y la protección, que de manera explícita o implícita, les han venido otorgando el Estado a determinados grupos, en detrimento del interés general” (Vidal, 2010, p.VII). Es necesario reconocer objetivamente esta realidad, como el inicio para aceptar la demanda de retomar el rumbo hilvanado en 1992, pues de ello dependerá el *statu quo* de la gobernabilidad en el futuro inmediato y de mediano plazo.

El párrafo transcrito se explica por sí solo, pero sustenta las percepciones que la colectividad ha venido incubando en su constructo mental desde la vivencia diaria,

²⁷ Se considera población subempleada toda aquella cuyo ingreso es menor al salario mínimo

independientemente de los principios teóricos de la economía clásica y de su mayor o menor conocimiento de los datos macroeconómicos; según la encuesta Mitofsky de mayo 2010, cuando el cuarto período de gobiernos de Arena estaba por concluir, el 84% de la población consideraba que la economía estaba peor y solo el 13% decía que mejor; pero más importante era la tendencia a través de varias mediciones realizadas por la misma empresa encuestadora:

Mes	May-08	Ago-08	Nov-08	Feb-09	May-09	Ago-09	Nov-09	Feb-10	May-10
Mejor	8	11	11	14	10	17	22	20	13
Peor	91	88	88	85	89	82	77	78	84

(Datos en porcentaje de respuestas, tomados de la encuesta Mitofsky "Evaluación de gestión")

El pueblo tiene conciencia de que el modelo neoliberal, cuyo análisis más profundo sobre sus efectos, en el caso salvadoreño, debería ser motivo de cuestionamiento partiendo de responderse a las preguntas ¿qué tuvo de nuevo y qué de liberal?, no ha satisfecho las demandas de la mayoría de la población y, por ende, ha dejado de cumplir con lo mandado constitucionalmente respecto al compromiso de garantizar el goce y el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, transgrediendo lo establecido en el acuerdo de paz; esta percepción inicial se sigue conformando a la luz de los resultados obtenidos por nuestra Universidad, a través del Centro de Investigaciones de la Opinión Pública Salvadoreña (Ciops). En su estudio del 2008 se encontró que los tres problemas que más afectaban en ese momento a la población eran: a) todo más caro (66.9%), b) el desempleo (57.5%) y c) La delincuencia (23.3%); además, casi ocho de cada diez encuestados opinaban que en los meses que faltaban para concluir el período del expresidente Saca, la economía no mejoraría.

En este segundo momento de interpretación, las referencias anteriores nos demuestran un desmejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de la población salvadoreña e inducen hacia la causa fundamental que explica la tendencia cada vez más intensa del flujo migratorio en busca de las oportunidades que el país no les ofrecía, a pesar de los riesgos implicados en tal aventura, así como el incremento de medidas en el país receptor para evitar dicho flujo y la persecución interna para deportarlos. Con la crisis, las remesas familiares venían teniendo una tendencia decreciente, aumentando con ello los problemas

de las familias que dependían de ese ingreso para su subsistencia; en el primer trimestre del 2009 se reporta una reducción del 7.5%, en relación con el mismo período de 2008, año en el que dicho flujo de divisas llegó a representar el 17% del PIB. Algo más, este concepto de “mayoría de la población” incluye ahora a un amplio sector de la identificada como clase media, que cada vez ve acrecentar sus dificultades económicas, tanto a causa del desempleo como del costo de la vida, y coincide con los otros estratos en percibir un complicado escenario económico, forzándolos a buscar nuevos horizontes, aunque generalmente en condiciones migratorias diferentes.

Esta problemática es un tema sensible desde el punto de vista ético-político, como del económico; actualmente se estima que han emigrado hacia los Estados Unidos un aproximado de 2.5 Millones de compatriotas. Esto es algo más del 25% de la población. Hoy en día, sus envíos a los familiares representan la principal fuente de divisas para El Salvador, significando aproximadamente el 71% del total país, por ello nos parece que constituye una actitud inmoral forzar la expulsión de nuestros conciudadanos para oxigenar la economía y luego negarles facilidades para ejercer sus derechos políticos, entre otros, el crearles las condiciones para poder cumplir, de manera más expedita, con su deber ciudadano de participar en los procesos electorales a través del sufragio. Consideramos impostergable la definición de una política de Estado respecto a este sector de la población, orientada a posibilitarles el uso de sus derechos económicos, sociales y culturales, para solventar una de las deudas pendientes desde mucho antes de los acuerdos de paz, pero cuya trascendencia tiene ahora mayor relevancia por su impacto en el funcionamiento del sistema económico salvadoreño.

8.1 Problema agrario

Si el tipo de democracia ha sido la causa sociopolítica de la violencia estructural, la concentración de la propiedad de la tierra se constituye en su motivo socioeconómico; el agro ha desempeñado un papel histórico fundamental por su gran aporte al PIB y la generación de empleos en la zona rural. Pero también posibilitó la consolidación de una clase oligárquica basada en el cultivo del café, producto que requiere la siembra extensiva para ser rentable; la reforma liberal de 1880 para fomentarlo provocó la expulsión de los campesinos de sus tierras comunales, convirtiéndolos en asalariados del campo y creando

condiciones para una permanente conflictividad, tanto por la asimetría entre la agricultura de exportación y la de subsistencia, como porque los beneficios económicos de la primera se concentraron en un grupo en particular sin permeabilizar adecuadamente al sistema en su conjunto a través de una redistribución de la riqueza.²⁸ Las medidas adoptadas posteriormente para modernizar nuestra economía no afectaron los intereses fundamentales del bloque dominante, por el contrario, contribuyeron a acrecentar su poder económico y político, mediatizando toda reforma que intentara cambios estructurales;²⁹ es dentro de este contexto, sucintamente reseñado, en el que debe analizarse lo sucedido con el tema del sector agrario a partir de los lineamientos establecidos en el acuerdo de paz, y sus repercusiones posteriores en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Reconocer que el problema de la concentración de la propiedad de la tierra era una exigencia fundamental por enfrentar una vez resuelta la situación político-militar se constituyó, dentro del acuerdo en el aspecto más alentador para hipotetizar acerca de que por fin estábamos en el camino tantas veces negado y vilipendiado por la oligarquía, a través del cual se podrían reedificar los cimientos de la sociedad para construir un sistema cualitativamente distinto al tradicionalmente existente. Sin duda, el secretario general de la ONU y su representante como mediador sabían de los fracasados intentos por modificar la estructura de tenencia de la propiedad en el agro y del poder del bloque dominante para frenarlos, al grado que en todos los documentos elaborados por ese organismo en donde se hacía referencia a este tópico siempre aparecían afirmaciones que, dichas de distinta manera, reconocían que se trataba de un problema complejo de raíces históricas profundas y una de las causales principales de la confrontación militar, así como de una lenta evolución en la puesta en práctica de lo acordado en el capítulo 5 del pacto, dada “la

²⁸ La teoría del rebalse es uno de los dogmas que fueron puestos en práctica en nuestro país y puede resumirse distorsionando el “dejar hacer, dejar pasar”: déjennos producir riqueza sin restricciones ni intervención del Estado y ya verán que finalmente le llegará algo a los pobres; vale la pena recordar que en un artículo del 2004 Fusades afirmó que la teoría del rebalse no había funcionado y que los sectores productivos debían tener una política coherente con los desafíos sociales.

²⁹ Una forma de mediatizar fue apropiarse de las políticas insertándose en ellas para buscar nuevas fuentes de beneficios, así se convirtieron en industriales, comerciantes, accionistas del sistema financiero en general y de otras actividades de servicios. Pero también oponiéndose a ellas, siendo el caso más emblemático el de las políticas para transformar el agro.

sensibilidad económica, política y social de las cuestiones relacionadas con la tierra en países con economías predominantemente agrícolas donde, como en El Salvador, la tierra escasea y está desigualmente distribuida” (doc. 56, pág. 287).

De los nueve puntos incluidos en el tema económico social, cinco se refirieron directa o indirectamente a los contenidos de la reforma agraria anunciada en la proclama de octubre de 1979,³⁰ sustentada jurídicamente mediante el decreto 43 de diciembre del mismo año que prohibió la transferencia y parcelación de inmuebles rústicos e impulsada en los años 80 por la Junta Revolucionaria de Gobierno (Democracia Cristiana-Fuerza Armada); basados en los artículos 103, 104 y en especial en el 105 de la Constitución, en marzo de 1980 se decretó la Ley Básica de la Reforma Agraria (decreto 153), que por su contenido fue considerada como una de las reformas más profundas intentadas en nuestro continente, cuyo principio general era el redistribuir la tierra rural del país³¹ con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población rural, siendo específicos:

- Definir cómo se entendería el concepto de propiedad privada en función social
- Cambiar la estructura latifundista de la propiedad rural, dándole vigencia a lo establecido en el Art 105 de la Constitución.
- Crear un marco regulatorio especial para las cooperativas, las asociaciones comunales de campesinos y los demás beneficiarios de la reforma.
- Establecer las fases para la puesta en marcha del proyecto.

Largo y penoso ha sido el camino andado por esta reforma, como de gran diversidad las argucias legales y políticas empleadas por los terratenientes para demostrar su experiencia en esta lid, basada en esa máxima que muestra el desprecio al Estado de derecho: “Nace la

³⁰ 1) El traspaso de las tierras rústicas con vocación agrícola que excediendo las 245 hectáreas aún no hubiesen sido transferidas, así como vigilar por que no fuese evadido el mandato constitucional. 2) Asegurar el traspaso de las tierras con vocación agropecuaria y propiedad del Estado a los beneficiarios de la reforma agraria, con preferencia a los excombatientes de ambos bandos. 3) Adquirir tierras por medio del Banco de Tierras y luego transferirlas a los beneficiarios de la reforma agraria. 4) Elaborar el Código Agrario. 5) Respetar la tenencia de la tierra en las zonas del conflicto mientras se daba una solución legal.

³¹ La reforma tenía tres fases: A) expropiar latifundios mayores de 500 hectáreas, que representaban el 15% de la tierra agrícola. B) expropiar alrededor de 1.750 hectáreas en donde se daban dos tercios de la producción cafetalera y representaba el 23% de la tierra cultivable. C) Tierra a los que la trabajan, vendidas voluntariamente por los propietarios originales para darlas a campesinos medios, arrendatarios y colonos.

ley, nace la trampa”. Para evidenciar lo aseverado baste recordar las devoluciones de tierras ya expropiadas en la fase I, aprovechando un vacío del Art. 3 de la ley, que obligó al Ejecutivo a emitir el decreto 451 para darle su interpretación auténtica.³² Otra acción fue la liquidación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (Finata, 1980-1994) y el Banco de Tierras (1991-1998), con lo cual quedó como institución responsable el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (Ista), creado en 1975, y cuya ley fue señalada en el considerando II de la nueva normativa como creadora de polos de privilegio, sin responder al clamor de las mayorías desposeídas del país; las consecuencias de tales medidas fueron el retardo en la legalización de las propiedades y la imposibilidad de obtener financiamiento por parte de los destinatarios de la reforma. Finalmente, con el Decreto 747, de 1991, se legisló para parcelar y titular de manera individual las propiedades cooperativas de la fase I, siempre que fuese solicitado por los socios; a los de la fase III se les autorizó a vender, alquilar o hipotecar sus tierras, aunque las dos primeras solo podían hacerlas con campesinos sin posesiones. A partir de entonces se emitieron una serie de leyes más en función de la política gubernamental denominada “El Salvador, un país de propietarios”.

Los resultados concretos del proyecto eran de esperarse por cuanto la historia se repetía; la implementación al final quedó en manos del bloque dominante al llegar al gobierno su partido en 1989 y tomar el control del Estado directamente al resultar electo como presidente uno de sus miembros, refrendando lo acontecido a partir de la Independencia y hasta 1932. No se requiere de mucha imaginación sociológica para darse cuenta de que las condiciones para revertir la reforma agraria estaban dadas desde antes del acuerdo de paz. Para 1993 el informe presentado por el secretario general sobre las operaciones de la Onusal anunciaba el fracaso de los objetivos propuestos, ante la demora en darle cumplimiento a las fases I y II: “La demora ha dado lugar a mucha tirantez, y su consecuencia más grave consiste en que muchos beneficiarios no podrán cultivar la tierra en la presente temporada de siembra, que comenzó en el mes de Mayo. Otro problema es el

³² El caso es que tierras ya expropiadas en la primera etapa fueron devueltas a sus dueños originales bajo el argumento de que había sido calificadas por estudios anteriores como potencialmente urbanas; como la interpretación dada incluía aceptar aquellas con tal calificación pero dada por la autoridad competente sin determinar a quien correspondía hacerlo, hubo luego que emitir el decreto 966 para establecerlo por cuanto los propietarios estaban obteniendo la certificación por diversos medios para evadir la ley.

oportuno otorgamiento de préstamos para actividades agrícolas, habida cuenta de que la mayoría de los beneficiarios aún no han recibido títulos de propiedad y se tropieza con dificultades de forma para otorgarles crédito. El Gobierno ha decidido conceder créditos a los tenedores que ya han negociado la adquisición de tierras, pero hasta el momento no ha accedido a conceder el crédito necesario para la producción, durante la presente temporada, a alrededor del 80% de las personas que aún no han negociado la adquisición. Ciertamente ello constituye una desviación del acuerdo de paz” (documento 74, p. 460).

El haber trastocado el espíritu de la propuesta general para reformar el agro nos está pasando ahora la factura:

- La macroeconomía se ha venido vanagloriando de mantener la tasa de inflación más baja de Centroamérica, pero según datos del estudio del PNUD (p. 26) la economía familiar ha visto aumentar el valor de su canasta básica alimenticia urbana en casi 20% en 2009 con relación al 2007, y la rural en aproximadamente en 16%.
- Otra información del referido estudio nos dice que “Ya entre el 2006 y 2007, el porcentaje nacional de hogares pobres había aumentado de 30.7% a 34.5%. En las zonas urbanas la pobreza pasó de 27.7% a 29.8%, mientras que en las rurales, de 35.8% a 43.8%.
- La necesidad de importar bienes de consumo primario ha dejado los precios de mercado a los vaivenes de situaciones exógenas

Como epílogo de toda la exposición sobre este apartado, la deuda estatal sobre los derechos económicos, sociales y culturales se ha acrecentado, poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática del país ante la posibilidad del desbordamiento de las protestas sociales, reclamando por una mejor calidad de vida en temas tan sensibles como la salud, el trabajo, el agua, la vivienda, el costo de la alimentación básica, el transporte, la educación y la vulnerabilidad medioambiental. El fracaso del Foro de Concertación evidenció el alto nivel de conflictividad existente cuando se trata de institucionalizar el dialogo como un espacio para la concertación en temas de relevancia nacional, ante la preeminencia de intereses particulares o de grupos y la tradición cultural de la actitud autoritaria heredada de una democracia excluyente sostenida sobre la precaria paz social de la represión, de la ideologización y de la despolitización del ciudadano.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo primero que hacer referencia es la legitimidad del acuerdo de paz resultante de la necesidad por resolver la confrontación bélica imperante durante 12 años, así como la pertinencia de sus objetivos³³; el haberse abrogado, los miembros de ambas comisiones, la representación de todos los salvadoreños para tomar las decisiones que al final se acordaron, es considerado por algunos de los entrevistados como una debilidad del pacto, con el argumento de no haberse sentido realmente representados. Para nosotros, la estructuración de la mesa de diálogo-negociación era comprensible por las circunstancias precedentes y por tratarse de una solución esencialmente política, que jurídicamente bien puede dársele el carácter de una constituyente, por las reformas realizadas al orden jurídico primario o fundamental, e incluso, nos atrevemos a afirmar que -al menos sectorialmente- mejor conformada en cuanto a la participación que las anteriores. Sin embargo, el no habernos asegurado la intervención democrática más allá de la actividad electoral es una inicial deuda histórica del nuevo contrato social, lo que permitió la posterior actitud ya tradicional de marginar a los ciudadanos en la toma de decisiones que nos son pertinentes y restringirnos el uso del derecho político como destinatarios del poder público. Esta situación sigue siendo una fragilidad del sistema vigente, existiendo plena convicción de los diversos sectores participantes en la contienda política que el sistema debe ser transformado.

Desde el punto de vista filosófico siempre estuvo presente la finalidad sociopolítica de lograr el bien común y la jurídica de establecer un orden permisible para que cada persona pudiese desempeñar su potestad libertaria como ser individual, y al mismo tiempo, ser miembro de una colectividad; el rescate de nuestra memoria histórica nos proporciona el conocimiento suficiente para afirmar que esos ideales han sido tradicionalmente empleados para recubrir las verdaderas intenciones de las decisiones tomadas por los grupos de poder, siempre orientadas a favorecer sus particulares e inmediatos intereses, al margen de las

³³ Los objetivos fueron enunciados en el Acuerdo de Ginebra: 1) Terminar con el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible. 2) Impulsar la democratización del país. 3) Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos. 4) Reunificar la sociedad salvadoreña.

repercusiones en el largo plazo. He aquí un primer hallazgo del estudio: los intereses del bloque dominante en ningún momento de la negociación se vieron realmente afectados. Al recuperar en 1989 el control del Ejecutivo, tuvieron el tiempo suficiente para ir desvirtuando la reforma agraria en defensa de sus intereses y reconciliarse con la Fuerza Armada luego de haberla utilizado como medio de negociación; ambas acciones fueron legalmente justificadas cumpliendo el debido proceso, pero ni legítimas, ni efectivas para cumplir con los objetivos del acuerdo referidos al irrestricto respeto a los derechos humanos y a la reunificación de la sociedad salvadoreña.

Los resultados de ese largo proceso de transformaciones políticas y económicas conminan hoy a tener una visión caótica de la realidad cuando hemos arribado al término del primer decenio del siglo XXI, pero que interpretados desde la teoría del caos y el orden solo constituyen un desorden armonioso necesario para la continuidad de nuestro proceso; lo que sucede es que siempre hemos sido influenciados por el paradigma del orden universal mediante el dogma de la creación, resultándonos difícil percibir los retos que conlleva esta nueva forma de ver el mundo, pues se trata de una perspectiva exigente para el ser humano por cuanto requiere una alta dosis de creatividad, como medio para convertir las amenazas en oportunidades. Romper con los paradigmas tradicionales implica un esfuerzo intelectual individual y colectivo, basado en la flexibilidad para estudiar, comprender y explicar el entorno, exacción necesaria en la toma de decisiones coyunturales al enfrentarnos a hechos o situaciones impredecibles que requieren cambiar el rumbo, sin perder de vista nuestro “puerto de llegada”.

El Salvador del presente constituye un enorme laboratorio para aplicar la ambigüedad y la paradoja ante los desafíos de la necesidad de la descentralización frente al histórico verticalismo del poder centralizado, sin perder el control del proceso; del estigma de una añeja democracia excluyente y la exigencia de una sociedad organizada para participar en las decisiones trascendentales de su incumbencia; del requisito de una gobernabilidad democrática para lograr los objetivos del milenio y su debilitamiento, que obliga al uso los elementos materiales e ideológicos del poder para mantener una precaria legitimidad; de la primacía de los intereses particulares ante las penurias de la colectividad; de la cultura del individualismo confrontada con la solidaridad necesaria para pasar del caos al orden mediante la cooperación orgánica entre el gobierno y sus gobernados, ambigüedad y

paradoja esta que hace recordar la célebre frase de John Fitzgerald Kennedy cuando asumió la presidencia de su país: “No preguntes lo que tu país puede hacer por ti, pregunta lo que tú puedes hacer por tu país”. Sentenciando después: “Finalmente, tanto si son ustedes ciudadanos de los Estados Unidos como si lo son del mundo, exijan de nosotros la misma generosidad de fuerza y sacrificio que nosotros les pedimos a ustedes”.

A partir del inédito suceso con la llegada de un gobierno de izquierda a la presidencia del Órgano Ejecutivo en junio de 2009, los elementos teóricos precedentes, conjuntamente con las contradicciones de la realidad, se han vuelto aportes fundamentales para enfrentar la crisis heredada. Como lo hemos mencionado en este estudio “está naciendo algo nuevo, sin que quiera morir lo viejo”, o como lo expresara el entonces candidato por el FMLN y ahora presidente de la República: “Nace la esperanza, viene el cambio”. Un primer paso para pasar del discurso a la praxis y comenzar a refundar las bases de una nueva sociedad es decirle al *demos* la verdad, este es un compromiso ético si se quiere rescatar la confianza de la población, sustancialmente debilitada ante la negación de lo que se nos decía en los informes a la nación y a través de la propaganda, por la cotidianeidad del diario vivir desde la cual ha sido conformado un imaginario colectivo como efecto de esa simbiosis entre los discursos y las prácticas sociales, objetivizada por los datos macro y microeconómicos.

La autenticidad de esa verdad se ha de ver reflejada en acciones, comenzando por refundar la democracia y los principios que le son inherentes; por aceptar el fracaso de las políticas económicas implementadas desde 1989 con su secuela de un acrecentamiento en la desigualdad; y por asumir la responsabilidad que tiene el Estado acerca de los hechos de graves violaciones a los derechos humanos incumpliendo los compromisos jurídico-políticos internos e internacionales derivados de su aceptación. Es cada una de esas exigencias el inicio necesario, a lo mejor no suficiente, para diseñar las políticas públicas encaminadas hacia el logro de una sociedad con un tejido social funcionando armónicamente a partir de una gobernabilidad democrática.

Decía sir Wiston Churchill: “La democracia es un régimen que tiene muchos defectos, pero que tiene una gran ventaja, todos los demás sistemas políticos tienen defectos más graves”. Esta frase críptica del político y estadista británico adquirió relevancia al darse la traslación de los regímenes autoritarios que campearon por toda América Latina hacia nacientes e incipientes democracias, influenciadas en su inicio por la historia política que

las precediera; al evolucionar e irse consolidando en algunas regiones, la discusión pasó de los riesgos de involución ante los embates de los viejos paradigmas, a la elaboración de parámetros que permitieran medir su nivel de calidad, superando el simplismo de hacer de ella sinónimo de elecciones, etapa que los intelectuales de la política dieron en denominar “la tercera ola de la democracia”. Mientras esto acontecía en muchos países de nuestro continente, en El Salvador nos negábamos a respetar el Estado de derecho, la institucionalidad y los demás principios de una democracia ideal, contraviniendo el espíritu del acuerdo de paz y atentando contra la gobernabilidad del país. Esto es lo que demandó en su momento el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sección El Salvador: “¿Seguiremos bajo la fuerza del capricho, en vez de estarlo bajo el imperio del Derecho? De nosotros depende escribir la historia. ¿Dónde están las máximas autoridades electorales, judiciales, ejecutivas y municipales? Si no se hacen presentes con la energía que otorgan la razón y el derecho, la anarquía nos empujará a los abismos en que han caído otros pueblos. Comencemos-todos-por jurar nuevamente la Constitución en lo íntimo de nuestras conciencias, porque sólo un régimen de estricta legalidad hace posible la convivencia pacífica” (Vargas, 2008, p. 47).

El hacer que todos los sectores sociales y políticos aceptemos como guía permanente de nuestras acciones las reglas del juego establecidas en nuestra Constitución es otro escollo a superar por el gobierno actual, de suyo extremadamente complicado si se toma en cuenta la perniciosa actitud de anteponer lo político a lo jurídico, el irrespeto a la ley, que se ha convertido en un modelo de conducta generalizado, por la simple razón del mal ejemplo que los primeros obligados a ser cumplidores de la norma ofrecen al resto de la población. Las reacciones provocadas por los tres fallos de inconstitucionalidad recientemente dictados por la sala respectiva de la CSJ, tocando estructuras de poder cuyas raíces están profundamente afincadas en la sociedad, son una clara demostración del lastre contra el cual se ha de luchar para hacer realidad la independencia e interdependencia de los tres órganos del Estado; como declaran quienes ven los hechos con mentalidad jurídico-política, independientemente de que estemos o no de acuerdo con esas sentencias, en un Estado de derecho deben ser acatadas.

Un valladar más lo constituye el superar la corta visión electorera de la democracia para dar paso a una participación real de los ciudadanos en las decisiones trascendentales que le

competen y que además se le confieren como derechos civiles y políticos en esta forma ideal de gobierno según sus constitutivos principios, entre los que se cuentan: 1) Reconocer que todo poder estatal procede del pueblo y por tanto se debe a él, lo contrario es pervertir la razón de ser del Estado mismo. 2) La igualdad legal de todo ciudadano como sujeto de derechos y deberes políticos mediante los cuales se le permite participar de diversas maneras en el gobierno según lo establecido en el orden constitucional. 3) Una de esas formas es el ser contralores de la actuación de los miembros de los Órganos del Estado, por ello la denominación de *funcionarios públicos*, lo que implica la accesibilidad del ciudadano a la información acerca de la gestión de aquellos. 4) El respeto del servidor público al principio de legalidad, así como su obligación moral de una conducta responsable en beneficio de los intereses de la colectividad. 5) La división de poderes, entendida como la independencia de funciones, que a su vez son coadyuvantes con las de los otros órganos que conforman el gobierno, para cumplir los fines que el orden jurídico fundamental le establece a ese todo.

La forma como ha sido diseñado jurídicamente el reconocimiento de estos principios en nuestro país y sus desencadenantes resultados, sustenta la concepción expresada en este estudio acerca de haber tenido una democracia siempre excluyente, por cuanto solo se ha basado en dar cumplimiento al derecho del sufragio; aristocrática y de asamblea en sus inicios por la concentración de poder en el Órgano Legislativo, así como por el goce de privilegios de la clase social oligárquica, evolucionando luego hacia convertirse en autoritaria, militarista y presidencialista con el ascenso del estamento militar a la gerencia administrativa del gobierno con el predominio del Órgano Ejecutivo, hasta convertirse en la actualidad en la denominada “partidocracia”, en donde los institutos políticos han utilizado sus posiciones dentro de la Asamblea Legislativa para imponer un estilo “politiquero” de dirigir al país mediante alianzas cuya moneda de cambio es el reparto de cargos públicos, haciendo cada vez más precario el estado de la gobernabilidad y la democracia. Esta es otra gran deuda de los gobiernos anteriores al haber tergiversado la esencia del acuerdo de paz en su objetivo de impulsar la democratización del país, que para ser rescatado requiere de una profunda, seria y creativa reforma electoral e incluso constitucional.

Por ahora se está tratando de transitar hacia una estructura funcional consistente en el esfuerzo por establecer la relación equilibrada de poderes entre el Legislativo y el

Ejecutivo, acción política poco comprendida por la mayoría, desde donde se ve más como un enfrentamiento que como el conflicto normal ante el intento por cambiar estructuras anquilosadas e imponer la fuerza de la razón ante la razón de la fuerza, así como el imperio de la ley para la convivencia pacífica; recuérdese las tensiones por la reforma a la ley del RNPN para modificar el proceso de elección de su presidente; las controversias surgidas por el decreto que eliminaba el cargo por acceso a la telefonía fija; y las reformas a la ley penal juvenil para respaldar lo afirmado. Pero son hechos también relevantes las concertaciones entre ambos órganos de Estado en la aprobación de préstamos, en el nombramiento del fiscal general de la República y en el de los magistrados de la CSJ, así como la devolución por parte del presidente de veintidós decretos con observaciones y seis vetos, muestras todas de encaminarnos a crear una cultura democrática orientada por el horizonte fijado en sus principios ideales, pero que por ahora tropieza con los obstáculos de la tradición individualista desde la tesis de que “si yo estoy bien todo lo demás también lo está”, lo que conlleva a privilegiar intereses particulares sobre los de la colectividad.

El retorno a los principios filosófico-políticos del pacto social de 1992 ha de permitir crear el escenario adecuado para ir al reencuentro de la senda de la justicia y la validación práctica de los derechos humanos; pero hemos de tener cuidado esta vez de mantener activa nuestra memoria histórica para no repetir los errores del pasado, entre ellos el excesivo optimismo que a muchos nos contagió en aquella oportunidad, sin tomar en cuenta toda la experiencia vivida desde la invasión española hasta nuestros días, con su estela de tradiciones, paradigmas, valores y visiones ideológicas que han venido condicionando la forma de organizarnos estructuralmente y convirtiendo el cambio social en un movimiento pendular de esperanza y desencanto, de embeleso y frustración o, como bien lo describe el licenciado Vidal, en ilusión y desencanto: “El modelo económico en marcha, comenzaba a dar sus primeros frutos, en tanto que los Acuerdos de Paz habían dado paso, según nuestra percepción, al surgimiento de un pluralismo ideológico sensato para incorporarse al proceso político, sin revanchismos de ninguna naturaleza. Por lo tanto, de alguna manera creímos firmemente que estábamos en presencia de un escenario ideal para edificar una sociedad cualitativamente distinta. Sin embargo, pronto nos dimos cuenta de que cinco años no eran suficientes para transformar una sociedad, dejar atrás toda una historia de desbalances económicos y sociales, diferencias ideológicas profundas y una falta de identidad cultural

sobre la cual, en todo caso, se construye la prosperidad de una nación. Frente a eso, hoy pensamos que, dos décadas, sí podían haber dejado trazada una plataforma más sólida para la transformación, especialmente porque el poder estuvo en manos de un solo partido, y un actor tan importante como la empresa privada, apoyó sin mayores problemas a los diferentes gobiernos” (Vidal, 2010, p. IV).

Empoderar al sistema de justicia, en especial a las instituciones que conforman el Ministerio Público, es otra acción a impulsar para garantizar la justicia social y los derechos humanos de los tradicionalmente excluidos en la sociedad; esto tiene sus implicaciones, comenzando por el cuestionamiento a los patrones de poder existentes, el respaldo económico suficiente para poder garantizar la capacidad de cumplir con las funciones asignadas, el fortalecimiento jurídico que les permita tener un rol más efectivo en el control sobre el cumplimiento de los deberes que se le imponen a la administración pública en su relación con las personas y en las sanciones a que se hagan acreedores por faltar a ellos. Evidentemente que lo primero es mejorar esas relaciones entre la FGR, la PGR y la PDDH, así como las de estas con la población demandante, incluyendo también a la PNC y a la misma CSJ. Los datos han mostrado que los responsables de la justicia en el país han recibido el mayor número de demandas, según los registros de la PDDH, posiblemente por la falta de una plena convicción en cada uno de sus miembros del papel fundamental que tienen en la cooperación para lograr el desarrollo económico y social del país.

Como bien lo recuerda Fusades en su Informe de Coyuntura Legal e Institucional: 1er semestre 2010 (p. 33): “Si tenemos en cuenta que el poder judicial actúa como árbitro entre los poderes políticos, como control del Gobierno y como garante de los derechos del ciudadano, podemos concluir que el poder judicial es parte crucial del éxito de un régimen democrático (...) Por lo que es importante trabajar en el fortalecimiento de dichas áreas (se refiere al acceso a la justicia, la mora judicial, la corrupción y la rendición de cuentas), a través de medidas que fomenten la eficiencia, modernización y redición de cuentas”. Agregamos nosotros: es de suyo una exigencia para el Estado dicho fortalecimiento, pues constituye un pilar fundamental para la gobernabilidad.

Pero también lo es elevar a la PDDH al *status* que se merece como el organismo garante del cumplimiento de los fines jurídico-políticos que la Constitución le establece al Estado en su relación institucional con las personas; si políticamente la deuda de los gobiernos que

han tenido la responsabilidad de cumplir lo acordado en el contrato social firmado en 1992 es el haber continuado con su mentalidad reduccionista de hacer de la democracia sinónimo de elecciones, hasta provocar una situación de involución, jurídicamente el déficit más grave es el estado en que se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales de la población; hemos reconocido el avance en los derechos humanos de primera generación, pero el riesgo de caer nuevamente en el irrespeto a las libertades individuales está latente si no se logra la traslación de una sociedad de cambios hacia un cambio de sociedad, comenzando por aceptar el reto de reconciliar a toda la nación.

Este es un tema sumamente sensible por los intereses en juego, pero que no se debe soslayar si aceptamos la premisa del estudio respecto al criterio de verdad; para dar nuestro aporte adelantamos la siguiente hipótesis: el gobierno de turno en las negociaciones para arribar al acuerdo de paz empleó como sus argumentos básicos aceptar negociar a la Fuerza Armada para desmontar la confrontación político-militar y llevar a cabo las reformas constitucionales; ni lo uno ni lo otro afectaba sus intereses económicos mercantilistas, a menos que se hiciera realidad la continuación de la reforma agraria iniciada a principio de los años 80. Desde esta tesis, el análisis de los hechos nos permite formular la premisa de que el bloque dominante, que siempre había tenido como su aliada incondicional a la Fuerza Armada, le pasó la factura por haber tratado de medir fuerzas; primero con el intento del Coronel Molina de impulsar una transformación agraria inconsulta la cual lograron controlar, pero especialmente por el apoyo ofrecido al proyecto democristiano, esta vez con mayores dificultades para mediatizarlo por la convicción de algunos elementos al interior de la institución de que las reformas impulsadas, sobre todo la de configurar una nueva estructura de la propiedad agrícola, era la solución para evitar la lucha armada y el derramamiento de sangre, obligándolos a desarrollar unas tácticas de mediano plazo orientadas a retomar el control del ejecutivo e impregnar al proceso su particular visión sobre la causa de la crisis y su salida estrictamente militar, pues negociar con la insurgencia era traicionar a la patria.

Las distintas dinámicas políticas coadyuvaron a la vuelta del control del Estado por parte del bloque dominante a partir de 1989, situación que tiempo después aprovecharon para reconciliarse con la institución armada decretando la Ley de Amnistía General para alcanzar la paz, logrando de aquella el compromiso del sometimiento al poder civil, al

grado de ser ahora la institución que mejor ha cumplido con lo pactado en 1992. Tratándose de una lectura de los hechos desde la imaginación sociológica, se puede o no estar de acuerdo con esta tesis, pero lo cierto es que el nuevo gobierno tiene entre manos un reto histórico para encontrar una manera realmente creativa que posibilite dar vigencia a la trilogía verdad-justicia-perdón dentro de todo el complejo entorno interno que implica el respeto al sistema jurídico, el superar el obstáculo de la polarización política³⁴ y el establecer el escenario indispensable para posibilitar la gobernabilidad democrática con la existencia de una débil institucionalidad, que además pasa indefectiblemente por una reconciliación de toda la sociedad.

Hacer una propuesta sobre esto último desde la academia ante tal panorama es posible, sí y solo sí, es comprendida como una intencionalidad comprometida con la transformación de nuestro país, que nos demanda estudiar los problemas para ofrecer soluciones y aportar al nuevo gobierno -en este caso- ideas para cumplir el compromiso adquirido con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al aceptar recientemente el director de derechos humanos de la Cancillería la disposición del Estado por realizar los esfuerzos necesarios para cumplir “de buena fe” las recomendaciones de ese organismo, que ha pedido se derogue la ley de amnistía.

Hemos realizado múltiples consultas a diferentes sectores planteándoles la embarazosa situación y formulándoles la pregunta acerca de ¿cuál consideran sea la mejor alternativa para que el gobierno pueda cumplir con la trilogía verdad-justicia-perdón ante las violaciones a los derechos humanos ocurridos entre 1980 y 1991? La mayoría coincide en que la acción debe ser política y no jurídica; por otra parte, aceptan que es posible encontrar opciones pues se trata de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, cuyas doctrinas han evolucionado dinámicamente, pero se requiere de una institucionalidad estatal fortalecida, condición que por ahora no se cumple en El Salvador. Por consiguiente, consolidarla es la primera acción gubernamental para avanzar en la reconciliación de la sociedad. Pero nos parece que hay decisiones inmediatas: 1) Continuar con los actos de desagravio como los realizados al pedir perdón en nombre del Estado por el asesinato de monseñor Oscar Arnulfo Romero y por los abusos de la guerra; pero que deben pasar de

³⁴ El Salvador junto con Nicaragua aparecen en varias mediciones como unos de los países más polarizados de la región.

actuaciones simbólicas, como el reconocimiento entregado a los parientes de los padres jesuitas, al resarcimiento moral y material a los familiares de las víctimas, permitiéndoles recuperar, en la medida de lo posible, los restos de sus parientes y otorgándoles cierto tipo de compensación, ya sea monetaria o con la entrega de algún bien en la zona rural. 2) Apoyar decididamente a la comisión gubernamental para la búsqueda de personas desaparecidas durante la guerra e intercambiar información con la asociación “Pro Búsqueda de niños y niñas desaparecidos de El Salvador”, con el objetivo de incrementar los reencuentros hasta ahora logrados; esta es otra forma de cumplir el compromiso ético del Estado desde el cual se puede ir superando el temor a que se conozca toda la verdad. 3) Debe suscribirse el Estatuto de Roma para mostrar coherencia con la tesis sustentada cuando se creó la Comisión de la Verdad en el sentido de evitar que las violaciones investigadas por dicha comisión volvieran a sucederse en el futuro; esta ley internacional de orden procesal encierra en su doctrina el no olvidar los hechos que se producen en toda guerra en contra de la vida para impedir que se repitan o hacer justicia si se llegasen a dar de nuevo.³⁵

Surge entonces un interrogante: ¿Cuál ha sido el argumento de los gobiernos anteriores para negarse a firmar el estatuto?; en realidad, esa actitud solo demuestra el interés por forzar el cierre de esa triste página de nuestra historia, por encima de las víctimas y de la sociedad misma, sin tomar en cuenta que más tarde o más temprano se sabrá la verdad, a la cual le temen por considerarse involucrados, ya sea por acción o por omisión, ya se trate de miembros del ejército o de la insurgencia. Ahora bien, para nosotros lo más preocupante es el no participar de un instrumento que, en cierta medida, puede reducir la intencionalidad de cometer de nuevo crímenes en contra de los derechos civiles de la población, como ya ha sucedido en otros países cercanos al nuestro y otros no tan cercanos como Paraguay, Bolivia, Venezuela y el más reciente suceso del Ecuador.

³⁵ El estatuto fue establecido un 1 De julio de 2002, y en el artículo 11, numeral 1, quedó normado que “la Corte (se refiere a la Corte Penal Internacional, CPI).tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente estatuto”; también reconoce su vigencia a partir de la fecha en que cada país lo suscriba. Siendo así, nos parece una muestra de sinceridad e interés por parte del gobierno el decir que no se quiere que hechos como los documentados por la Comisión de la Verdad se vuelvan a suceder.

El desafío político es enorme pero ineludible, si queremos reconciliarnos como *demos* e impulsar la gobernabilidad democrática; la evolución positiva lograda hasta la fecha en el respeto a los derechos humanos de primera generación requiere ser complementada con dar a conocer la verdad y establecer las condiciones jurídicas internas e internacionales con el objetivo de contar con los instrumentos necesarios que mediaticen los abusos de poder en el futuro. Lamentablemente no podemos decir lo mismo de los de segunda generación, siendo la asignatura de mayor reprobación respecto del acuerdo de paz; las cifras sociales resultantes del proceso económico son contundentes para demostrar su regresión a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal, contraviniendo lo establecido en el título I, capítulo único de nuestra Constitución: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social". La instancia de mayor nulidad funcional creada por el acuerdo de paz fue el denominado "Foro de Concertación Económico y Social", con una nimia incidencia en la concertación para avanzar en establecer una relación de complementariedad entre el capital y el trabajo, siguiendo la concepción sociológica estructuralista.

La idea inicial de una mayor participación del Estado para impulsar la solución de un problema económico tan álgido como la situación agraria, causa fundamental de la debilidad estructural del país, quedó en la práctica bajo la responsabilidad de quienes precisamente han generado su riqueza desde la concentración de la propiedad de la tierra y, por ende, la relevancia dada en el nuevo contrato social a este aspecto como crucial en la etapa de transición hacia la democratización se fue sesgando para reducir al mínimo el efecto sobre sus particulares intereses; el reparto del sistema financiero y la privatización de servicios públicos, lejos de contribuir a aliviar el costo social de los cambios estructurales coadyuvaron a desmejorar la calidad de vida de los salvadoreños, convirtiéndose en un obstáculo más a la reunificación y la búsqueda de cohesión, así como para el logro de la gobernabilidad democrática.

La tendencia de las denuncias recibidas por la PDDH por violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales son un indicador de todo lo antes afirmado:

Tipo	Jun.95-Mzo.96	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2005-2006
Econosoc.	283	909	530	458	510

(Informe de la PDDH 1995-2005, presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU)

Del total en el último período aparecieron como las más denunciadas las violaciones al trabajo y a los derechos sindicales (217), a la salud (125) y a la propiedad (103); la situación macroeconómica es un segundo índice de evaluación por cuanto permite tener el escenario sobre el cual se han de impulsar las políticas públicas para combatir la pobreza de manera sostenida mediante la inversión social. Los datos presentados en el apartado respectivo de este estudio nos han evidenciado un panorama inadecuado para que el Estado pueda cumplir actualmente sus obligaciones en ese orden de cosas, reforzados ahora con los siguientes:

Presidencia	Crecimiento PI %	Inflación %	Déficit comercial/PIB %	Déficit fiscal/PIB %
Cristiani	6.1	8.9	16.4	0.6
Calderón Sol	3.4	-1.1	12.7	2.8
Flores	1.9	5.4	19.1	2.4
Saca	-2.9 (*)	-1.0	24.0 (*)	5.5

(Elaboración propia con información del libro "De la ilusión al desencanto) (: Datos tomados del estudio del PNUD "El Salvador hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010")*

Las cifras muestran la situación en el último año de cada período presidencial y explican de manera evidente los reiterados mensajes de los nuevos funcionarios responsables de la economía del país, con referencia a la delicada situación en la que entraron a formar parte del gobierno desde el Órgano Ejecutivo; la paz social, hoy amenazada por la violencia del crimen organizado, de la delincuencia común, del narcotráfico y el lavado de dinero, ve acrecentada su puesta en riesgo al habernos alejado cada vez más de la obligación estatal de garantizar los derechos de un amplísimo sector de nuestra población. Mencionamos algunos efectos tomando como base datos proporcionados por el Ministerio de Economía (Minec) y

la Dirección General de Estadística y Censos en sus encuestas de hogares de propósitos múltiples:³⁶

Indicador/año	2004	2005	2006	2007	2008
desempleo	6.8%	7.2%	6,6%	6.3%	5.9%
Subempleo	34.6%	32.1%	36.9%	28.4%	32.1%
Canasta básica rural	\$79.86	\$83.41	\$82.04	\$91.13	\$107.24
Canasta básica urbana	\$127.66	\$133.60	\$135.85	\$144.26	\$168.40
Pobreza relativa	22.0%	22.8%	21.2%	23.8%	27.6%
Pobreza extrema	12.6%	12.3%	9.6%	10.8%	12.4%

(Elaboración propia con datos del Minec y la Digestyc)

Al consultar otras fuentes hemos detectado diferencias muy poco significativas con relación a los datos precedentes; pero siendo nuestro objetivo mostrar el comportamiento de la economía y su impacto en los derechos humanos de segunda generación y no hacer un análisis de fondo, consideramos valederas las siguientes conclusiones:

- El Minec reportó que para el 2008 había un total de casi 4 millones de personas en edad de trabajar; si le aplicamos los porcentajes de desempleo y subempleo obtenemos la cantidad de personas que viven en una situación precaria, lo que explica los valores porcentuales de pobreza relativa y extrema, entendidas como la proporción de hogares cuyos ingresos son menores que el valor de la canasta básica ampliada y la canasta básica alimentaria, respectivamente.
- Esto explica la desigual distribución del ingreso; según el informe de Desarrollo Humano 2009 del PNUD, el 10% de la población más rica recibe casi 39 veces más ingresos que el 10% de la población más pobre.
- El deterioro de la calidad de vida se ve agravado por la tendencia del costo de las canastas básicas urbana y rural, con unos salarios mínimos mensuales aprobados para el 2009 de \$ 207.68 en el comercio, \$ 173.78 en la industria textil y \$97.20 en el agro.

³⁶ La pobreza extrema urbana pasó del 8 al 10% entre el 2006 y 2008; la rural del 12,2 al 17.5%. La relativa evolucionó del 19.8 al 25.7% en la zona urbana y del 23.6 al 31.5% en la rural.

Ante este panorama, los especialistas en la materia han debido reconocer la dimensión del desafío por enfrentar y los riesgos para la gobernabilidad y para la incipiente democracia salvadoreña si no cambiamos el rumbo y se toman las medidas que exige la nueva realidad, de cuyo mal vistas por algunos ante el impacto sobre determinados intereses, pero indispensables e irrenunciables si se quiere gobernar con responsabilidad de país. Esta visión impregna el contenido estratégico del nuevo plan quinquenal, expresada en su premisa básica: “Sin la construcción de un nuevo modelo económico y social y sin el funcionamiento pleno de la democracia es imposible avanzar hacia una sociedad próspera, libre, pacífica, justa y solidaria”, estableciendo como sus objetivos generales: A) Sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo. B) Profundizar y consolidar la democracia. Para su logro se establece una condición indispensable, afirmando que: “El gobierno de la República está convencido de que la unidad nacional es el vehículo idóneo para progresar en la edificación de tales pilares, ya que por una parte permitirá movilizar los recursos internos y externos necesarios para financiar las políticas públicas que propiciarán las transformaciones, y por otra, posibilitará juntar y aprovechar todas las energías creadoras y transformadoras que El Salvador posee y así encauzarlas hacia la superación de los enormes problemas y desafíos estructurales”.

Luego de un poco más de un año del nuevo gobierno, todo lo enunciado ha girado alrededor de crear las condiciones políticas para impulsar el proyecto en su conjunto, con algunas medidas paliativas de plazo inmediato, pero cada vez se acorta más el tiempo para enfrentar los desafíos estructurales. Consideramos impostergable lo siguiente:

- Impulsar las medidas de transformación del agro desde el espíritu del acuerdo de paz.
- Fomentar un modelo basado en la economía solidaria para superar el asistencialismo mediante procesos de autogestión, creando redes de producción y comercialización.
- Acercar la identificación y solución de problemas a los directamente afectados apoyando los procesos de descentralización.
- Revisar los contenidos de los tratados de libre comercio para hacerlos acordes a las nuevas políticas públicas de desarrollo orientadas a reducir las desigualdades.

- Promover e incentivar la inversión nacional y extranjera para impulsar los motores de la economía;³⁷ el requisito a cumplir para lograrlo es mejorar el índice de competitividad, tema que no hemos tratado en este estudio pero que también incide en los problemas de productividad y, por ende, en el crecimiento y en el desarrollo del país. Al respecto, en el reciente índice de Competitividad Global 2010-2011, elaborado por el Foro Económico Mundial, El Salvador aparece en el puesto 82 de 113 países, habiendo perdido 19 lugares en relación con el informe 2005-2006, señalándose como los principales problemas, la poca transparencia de las instituciones, el impacto de la violencia, la calidad del sistema educativo³⁸ y el ambiente para la innovación; la calidad de los centros de investigación y la inversión en ese rubro ofrecen los resultados más desfavorables.
- Apoyar materialmente a las instituciones públicas que en el acuerdo de paz surgieron como necesarias para impulsar la gobernabilidad democrática como una manera de fortalecer la institucionalidad, en especial la PDDH y otras creadas posteriormente, como la Defensoría del Consumidor, la Superintendencia de Competencia y el Tribunal de Ética Gubernamental.

Queda todavía pendiente la discusión sobre los denominados *derechos de tercera generación*, referidos a los esfuerzos planetarios por defender un medio ambiente atacado por los denominados *megaproyectos* con su efecto contaminante, en contradicción con la exigencia de un ambiente sano basado en el valor de la solidaridad, así como también el cumplimiento de la más reciente normativa sobre los derechos de las personas discapacitadas, cuya discriminación ensombrece el principio jurídico de la igualdad;³⁹ mientras tanto, debemos tratar de hacer de dicho valor nuestra regla básica de acción para pasar del caos al orden, para aprovechar las fortalezas de cada uno de los grupos que

³⁷ Recientemente, en nuestra revista *Entorno* No.46 de octubre de 2010, se encuentra un artículo escrito por el presidente del BCR, en el cual se explica la situación del clima de negocios y la caída de la inversión privada; sugerimos leerlo para formarse una opinión un poco más completa acerca de lo propuesto por nosotros.

³⁸ Un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), fechado enero 2010, señala que el país es de los que menos invierte en educación (3% del PIB) en la región latinoamericana y que un 31% de los niños ingresados en la escuela primaria la abandonan antes de concluir el último grado.

³⁹ Hace aproximadamente 3 años fue aprobada la Convención sobre los Derechos Humanos de las personas discapacitadas de la ONU, normativa compuesta por 50 artículos, de la cual no se escucha mención alguna en nuestro país.

conformamos esta nuestra sociedad; para superar las falencias estructurales que nos aquejan; para andar el camino diseñado en el acuerdo de paz; para formular políticas de Estado que combatan la vulneración de los derechos humanos.

Si así lo hiciéremos, la historia nos reconocerá el esfuerzo, de lo contrario, las futuras generaciones nos demandarán por no haberles heredado un El Salvador justo, equitativo, ambientalmente saludable, pacífico y con oportunidades para todos por igual.

10. Bibliografía

- Acuerdos de Paz, El Salvador (2007), Publicación con motivo de conmemorarse el XV aniversario de la firma del Acuerdo de 1992, San Salvador.
- Artiga González, A. (2007) Gobernabilidad y democracia en El Salvador, San Salvador, UCA editores.
- Burgoa, I. (1991) Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa
- Constituciones Políticas de 1886, 1950 y 1983
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Duverger, M, (1978) Introducción a la política, Barcelona, Editorial Ariel.
- Estudios para el futuro (2007-2008), “Informe centroamericano de gobernabilidad”, <http://www.epfcentroamerica.org>
- Fortín Magaña, R. (2005) Constituciones Iberoamericanas: El Salvador, México, Unam.
- Fusades (2005) “Las Instituciones democráticas en El Salvador, valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”, San Salvador.
- _____ (2010) “Informe de coyuntura legal e institucional, 1er. Semestre 2010”, San Salvador
- Kaufmann, D.; Kraay, A. y Mastruzzi, M (2006), “Indicadores de gobernanza 1996-2005”, <http://www.worldbank.org>
- Naciones Unidas (1995); Las Naciones Unidas y El Salvador (1990-1995), Volumen IV, Nueva York, Estados Unidos.
- _____ (2009). “El Salvador, el camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010”, San Salvador
- _____ (2010). “Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe” San José, Costa Rica
- PDDH, varios años, informes de labores, San Salvador
- Plan de Gobierno 2009-2014
- Rivera, R. (2002). El método dialéctico de análisis y el proceso histórico salvadoreño, San Salvador, UCA editores.
- Rocher, G. (1975). Introducción a la Sociología General, Barcelona, Editorial Herder.

Solano Ramírez, M. (2005): Derecho Constitucional de El Salvador, tomos I y III, San Salvador, Tecnoimpresos S.A. de C.V.

Vargas Valdez, R. (2008): La administración de justicia y la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, Tecnoimpresos S.A. de C.V

