

UNA MIRADA EN EL ESPEJO SALVADOREÑO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ Y LA RECONCILIACIÓN EN EL POSCONFLICTO



Por Rafael Quintero Cubides*

* Ministro Consejero de Carrera Diplomática y Consular. Abogado de la Universidad la Gran Colombia, con especialización en Derecho Procesal de la Universidad del Rosario y en Docencia Universitaria de la Universidad Centroamericana Don Bosco de El Salvador. Se ha desempeñado como Juez Civil de Bogotá, Alcalde Local de Engativá, Primer Secretario en la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra – Suiza, y Cónsul de Colombia en Malasia, Tailandia y en El Salvador. Actualmente es Ministro Consejero adscrito al grupo de Refugio de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Con ocasión de mi servicio como cónsul en El Salvador, tuve el honor de participar en los trabajos del Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia que, a instancias de la embajadora de Chile en San Salvador, María Inés Ruz, deliberó entre marzo y noviembre de 2016 y cuyas reflexiones condujeron a la publicación por parte de la Universidad Centroamericana (UCA), José Simeón Cañas, del libro *Debates para la Paz*¹, presentado en Bogotá por la Universidad Nacional de Colombia el 13 de mayo de 2017, del cual extraigo algunos apartes con el fin de compartirlos en esta edición de la revista *Orbis*, de la Asociación Diplomática y Consular, dedicada a la reconciliación en el posconflicto colombiano. El vigésimo quinto aniversario de los Acuerdos de Paz de El Salvador y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de Colombia constituyeron ocasión propicia para reflexionar sobre cuestiones medulares que definieron ambas experiencias colectivas, de profunda trascendencia para las sociedades salvadoreña y colombiana.

Es necesario aprender todas las lecciones posibles de ambos procesos. Colombia abogó por una salida negociada al conflicto salvadoreño desde sus primeros años a través del Grupo de Contadora (1983), cuando junto con Venezuela y Panamá propició una solución política a la crisis centroamericana. Actualmente, nuestro país afronta los desafíos de la implementación de su propio Acuerdo de Paz, con el cual cierra un conflicto armado de más de medio siglo de duración.

Desde los albores del conflicto armado en el país centroamericano, el entonces arzobispo de San Salvador, hoy beato Monseñor Óscar Arnulfo Romero, asesinado en 1980, proclamaba que la paz no podía reducirse a la mera ausencia de guerra. Esa idea fue retomada por el entonces rector de la Universidad Centroamericana, el padre Ignacio Ellacuría, defensor del diálogo, quien igualmente fue asesinado en la llamada Masacre de los Padres Jesuitas, el 16 de noviembre de 1989. Para este teólogo y filósofo jesuita, la causa primordial del conflicto salvadoreño era la injusticia estructural, por lo que era necesario “no solo acabar

urgentemente con la guerra, sino también alcanzar una paz social que terminara con sus causas y diera alimento y dignidad a las mayorías populares, a las cuales se les ha privado secularmente de lo imprescindible para su subsistencia digna y de lo absolutamente necesario para el disfrute de los derechos humanos”². Pasado el júbilo de aquel esperanzador 16 de enero de 1992, la paz social se fue alejando a medida que la injusticia social y la violencia extrema se agudizaban.

En el caso colombiano, la polarización generada por fuerzas que se oponen a la paz y las naturales desconfianzas alimentadas por verdades a medias y mentiras reiteradas estratégicamente, han torpedeado desde el comienzo los logros de los Acuerdos de Paz entre la ciudadanía. Sin embargo, la distancia que dan los años permite una evaluación más completa del caso salvadoreño.

Los participantes en el Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia, tanto de la derecha entonces gobernante como del actual gobierno de izquierda, reconocen la importancia que tuvieron las reformas que se efectuaron a la Constitución (aunque nunca se ha concretado la iniciativa de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente), la relevancia de los actores internacionales, como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUSAL) y su sucesora la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), así como el papel que jugó a nivel interno la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y particularmente la Comisión de la Verdad. Más importante aún, es su coincidencia en lo que condujo a la actual situación de inequidad y delincuencia social que vive hoy El Salvador: el haber dejado de lado lo pactado en el Foro de Concertación Económica y Social, así como renunciar a la superación de la impunidad, que equivocadamente se pensó encontrando decretando la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz del 20 de marzo de 1993. A pesar de todo, los Acuerdos de Paz permitieron la transformación del régimen político salvadoreño, un avance sustantivo en el respeto de los dere-

chos humanos, la desmilitarización de la política y la participación de fuerzas políticas tradicionalmente proscritas.

El Salvador es un país históricamente desangrado por las luchas políticas partidistas, por la persecución y violenta represión a las personas y los movimientos que se alejaron del pensamiento de derecha impuesto a sangre y fuego, por regímenes militares de la Fuerza Armada Salvadoreña (FAES) o por sus representantes civiles. No obstante, a partir de 1992 no se volvió a presentar prácticamente ningún homicidio por razones políticas, y desde hace dos periodos electorales (ocho años) gobierna el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) luego de haber triunfado democráticamente en las urnas.

Hoy el presidente de El Salvador es el exprofesor de primaria Salvador Sánchez Cerén, quien fuera conocido como el Comandante Leonel durante la guerra civil. Que un combatiente, renunciando a la guerra, pudiera llegar a ver a un compañero suyo como presidente de la República constituye un avance inimaginable frente a la Centroamérica de los años 80. La perspectiva es más aterradora si pensamos que para 1980, cuando comenzó la guerra civil en El Salvador, en Colombia el conflicto ya llevaba 16 años, contados desde la fundación de las FARC, y que, desde cuando se firmó el Acuerdo de Paz en Chapultepec, el 16 de enero de 1992, la guerra en Colombia se prolongó y degeneró hasta 2017. Es decir, por 25 años más.

Los Acuerdos de Paz básicamente permitieron terminar la guerra y cerraron la brecha política. Se creó una nueva institucionalidad política que trajo como resultado las reformas constitucionales elaboradas por la Comisión Interpartidaria conjuntamente con la Comisión de Diálogo. Estas reformas constitucionales dieron paso a una nueva legitimidad política, sobre todo respecto a la independencia judicial y las funciones del Ejército. Este último perdió las facultades que lo situaban como guardián de la democracia y otras



más que lo situaban como superpoder. El Ejército se transformó en lo que le corresponde.

Los Acuerdos generaron un gran consenso en el país, que se extendió hasta 1997, aproximadamente. En ese periodo, organizaciones como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Concertación Nacional (PCN), además de los partidos de izquierda que más tarde se consolidarían en el actual FMLN, lograron los espacios políticos que les habían sido negados históricamente por los prejuicios anticomunistas de los años 60 a 80.

Hubo un gran consenso, que desafortunadamente se fue perdiendo y vino la polarización, estrategia que le funcionó especialmente al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA),

fundado en 1981 por el coronel Roberto D'Aubuisson, uno de los principales acusados de genocidio antes y durante la guerra y autor intelectual del homicidio de Monseñor Óscar Arnulfo Romero.

En cuanto a la parte económica, después de los Acuerdos de Paz, se pasó de ser un Estado intervencionista a un Estado abstencionista en la parte económica, con hegemonía del sector privado, siguiendo el modelo de los *Chicago Boys*. En el fondo, la aplicación de las teorías neoliberales, impulsadas por la Universidad de Chicago, trajeron como consecuencia que el Estado se redujera y se debilitara aún más. Milton Friedman, el principal impulsor de este modelo, dijo en 1996: "Hace 20 años yo recomendaba para América Latina: privaticen, privaticen, privaticen. Pero me equivoqué, es más importante la fortaleza del Estado y la Institucionalidad". Esa debería ser otra lección aprendida. Si se hubiera seguido en el espíritu de los Acuerdos de Paz, se habrían aplicado las disposiciones constitucionales adecuadamente y no se habrían priorizado las concepciones de Chicago. Entonces la realidad salvadoreña probablemente sería hoy distinta.

Los Acuerdos de Paz atendieron el problema económico y social de la reinserción de los combatientes de manera parcial, medianamente aceptable, especialmente en el área rural. De hecho, aquellas zonas donde hubo concentraciones de excombatientes de la insurgencia, como Chalatenango y Cabañas, en la frontera con Honduras, son los únicos lugares en donde el problema de pandillas está disminuido o prácticamente no existe. Esto obedece a que se atendió esa problemática. Además, la propia organización, que no se disolvió, sino que se transformó, ha logrado mantener la convivencia social en esa zona. En cambio, se descuidó enormemente la zona urbana y donde fundamentalmente creció todo el fenómeno de las pandillas, pues los aspectos económicos y sociales, sobre todo de la juventud, no fueron previstos oportunamente.

En un reciente artículo de prensa, el analista y antiguo comandante guerrillero del FMLN, Joaquín Villalobos, advierte que en Colombia se podría reciclar la violencia como consecuencia de la concentración de la riqueza y de no atender la problemática socioeconómica rural y los cinturones de miseria de las grandes ciudades. Advierte que el problema de seguridad que azota a El Salvador hoy en día responde en buena parte a la desatención del problema económico en su posconflicto.

Sin embargo, el mismo autor destaca que lo más importante en cuanto a los Acuerdos de Paz de Colombia es que, al estar advertidos, el problema agrario, el problema de las víctimas, la partición política de las FARC, las perspectivas de solución del tema de las drogas y especialmente la Justicia Transicional para los delitos cometidos durante el largo conflicto, y no simplemente el término de la guerra, pueden aminorar tanto la polarización como el eventual reciclaje de la violencia. El gran desafío del posconflicto es cerrar la brecha social. No hay que olvidar que aquí el rol de la desigualdad es de protagonista.

Debe recordarse que en El Salvador los principales objetivos de los Acuerdos de Paz fueron: sanar las heridas provocadas por la guerra, fortalecer el régimen democrático y avanzar hacia una verdadera reconciliación. Sin embargo, logrados estos objetivos, los actores económicos dominantes –más sutiles que la FAES y el coronel D'Aubuisson– diluyeron y finalmente omitieron atender los compromisos socioeconómicos acordados en los Acuerdos de Paz, valiéndose para ello, principalmente, de mantener la atención de la sociedad en la polarización política contra el FMLN. De hecho, ARENA gobernó de manera interrumpida hasta 2009, sin que su prioridad fuera implementar los compromisos socioeconómicos.

Los resultados sociales de esa estrategia saltan a la vista en El Salvador de hoy, en la injusticia social, la inequidad general, la falta de oportunidades para la juventud, que ha llevado a los

intolerables niveles de violencia causada por las pandillas y al florecimiento del sector popular criminal correspondiente.

En cuanto al otro aspecto, de superación de la impunidad, a pesar del valioso trabajo de la Comisión de la Verdad, todo se truncó al aprobarse la ley de amnistía general. José Zalaquett, el histórico internacionalista chileno, participante en ambos procesos de paz, y Margaret Popkin, afirmaron que:

En El Salvador se dio a conocer parte de la verdad, se llevaron a cabo algunas importantes reformas institucionales, pero la posibilidad de justicia que incluyera reparaciones morales y materiales fue retirada de la agenda nacional por la aprobación el 20 de marzo de 1993 de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz que truncó lo que debía haber sido el comienzo de un proceso de saneamiento y justicia.

Debe recordarse que inicialmente los Acuerdos de Paz reconocieron que los casos graves de violaciones de los derechos humanos debían ser sancionados de conformidad con la ley, en los siguientes términos:

Se conoce la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto de los derechos humanos. A tal fin, las Partes remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de la Verdad. Todo ello sin perjuicio del principio de que la Partes reconocen que hechos de esa naturaleza, independientemente del sector a que pertenecieran sus autores, deben ser objeto de actuación ejemplarizante de los tribunales de justicia, a fin de que se aplique a quienes resulten responsables las sanciones contempladas por la ley³.

Para facilitar el cumplimiento de lo anterior, la Asamblea Legislativa aprobó el 23 de enero de 1992 la Ley de Reconciliación Nacional, que reza

lo siguiente:

Artículo 1: Se concede amnistía a favor de todas las personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en la comisión de delitos políticos comunes conexos con estos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte, antes del 1 de enero de 1992, exceptuándose, en todo caso, el delito común de secuestro, contemplado en el artículo 220 del Código Penal.

Artículo 6: No gozarán de gracia las personas que, según el informe de la Comisión de la Verdad, hubieran participado en graves hechos de violencia ocurridos antes del 1 de enero de 1980, cuya huella sobre la sociedad, reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad, independientemente del sector a que pertenecieran en su caso [...]. La Asamblea Legislativa, 6 meses después de conocer el informe final de la Comisión de la Verdad, podrá tomar las decisiones que estime convenientes en estos casos.

De conformidad con lo anterior, el informe de la Comisión de la Verdad denominado *De la locura a la esperanza: la guerra de doce años en El Salvador*, la cual estuvo presidida por el expresidente colombiano Belisario Betancur, se dio a conocer el 15 de marzo de 1993.

El gobierno del presidente Alfredo Cristiani, a instancias del partido ARENA, como medida de rechazo al documento, que evidenciaba autoría de la FAES en atroces violaciones de los derechos humanos, tales como la Masacre del Mozote o el asesinato de los padres jesuitas de la UCA, presentó una nueva propuesta de ley de amnistía a la Asamblea Legislativa, que el 20 de marzo de 1993 adoptó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, en los siguientes términos:

Art 1. Se concede amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en

cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con estos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte, antes del primero de enero de 1982, ya sea que contra dichas personas de hubiera dictado sentencia, o se haya iniciado o no un procedimiento por los mismos delitos antes referidos.

El Salvador renunció entonces a la justicia. No obstante, sería injusto no reconocer que, con tan pobre institucionalidad de investigación y juzgamiento del momento, persistir en sancionar, con las herramientas jurídicas de entonces, a tan poderosos actores, hubiese podido condenar al fracaso los Acuerdos de Paz y a perpetuar, si no la guerra civil, sí la situación de la guerra sucia, ya que el entramado de responsabilidades iba más allá de militares y guerrilleros, abarcando empresarios, hacendados e incluso académicos. Con la brutal Amnistía General, se renunció también a la verdad, a la no repetición y, por supuesto, a la reparación o al menos a remediar el despojo de tierras, que hoy en día se sabe que fue uno de los motores de la guerra en las provincias salvadoreñas.

Resulta aleccionador para los procesos de paz en el mundo que, aunque trascurrieron casi 25 años desde su promulgación, la propia Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, declaró el 10 de julio de 2016 como inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, impulsada en 1993 por el entonces presidente Alfredo Cristiani, horas antes de la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas, a instancias del Reino de España, que demandó el fallo por el cual la Corte Suprema de Justicia había rechazado en 2012 la extradición de 13 militares implicados en el asesinato de seis sacerdotes jesuitas españoles de la Universidad de Centroamérica. La Corte Suprema explicó en su Sentencia que la norma viola varios artículos de la Carta Magna y es contraria al derecho de acceso a la justicia y a la protección de los derechos fundamentales: "Los artículos 1 y 4 impide

las obligaciones estatales de prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de las graves violaciones a dichos derechos”⁴. Hoy El Salvador está buscando mecanismos legales que le permitan cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de justicia, sin reabrir heridas históricas entre los antiguos bandos enemigos, algunos de cuyos miembros ejercen cargos políticos y administrativos del más alto nivel.

En el caso de Colombia, la dinámica de discusión y negociación llevó a las víctimas del conflicto a la mesa de negociaciones. Fueron aquellas víctimas de los agentes del Estado y las víctimas de las fuerzas beligerantes las que conminaron a los negociadores a que llegaran a un Acuerdo de Paz. Sus testimonios fueron trascendentes, como bien lo afirman quienes los escucharon. Por tanto, un proceso que puso en el centro de la negociación a las víctimas y a sus derechos a la verdad, la reparación y la no repetición, como ha sido internacionalmente reconocido el caso colombiano, pareciera ser la versión evolucionada de la experiencia salvadoreña.

Como lo dijera el padre Andreu Oliva, actual rector de Universidad de Centroamérica, en el marco del Seminario sobre Justicia Transicional en Colombia, celebrado el 4 de mayo de 2016 en San Salvador: “Conocer la verdad y aceptarla es el comienzo y lo que genuinamente libera, y mucho más si ello va acompañado de una solicitud de perdón por parte de los que cometieron esos horribles hechos. Es el único camino para superar el pasado y construir futuro distinto. Este es el único camino de la reconciliación, que una vez más las víctimas nos invitan a transitar”.

¿Qué puede entonces enseñarle Centroamérica a Colombia? La Paz en Centroamérica ya tiene 25 años. Por tanto, ya podemos verla de manera fría, sin el calor de la coyuntura, que tanto le conviene a los enemigos de la paz alimentar y mantener. Una lección fundamental es que no se puede ni se debe abandonar la dimensión estructural de la violencia. Si se abandona esta



Plebiscito por la paz. 2 de octubre del 2016.
Fotografía: Constanza Sánchez.

dimensión estructural, más temprano que tarde, los países caen en problemas graves de violencia de otra naturaleza, como en el caso salvadoreño. El posconflicto colombiano, en lo relativo a la reconciliación nacional, ha comenzado a mostrar las siguientes señales positivas.

- Que un factor estructural de la violencia, como es la inequidad, haya sido reconocida como un tema prioritario a combatir en 2014. El Presidente Juan Manuel Santos lo elevó a uno de los tres pilares de su programa de gobierno.

- La participación política de las FARC a través de los canales democráticos legales, después de que lo ha hecho de manera ilegal.
- El reconocimiento de que elementos y estructuras del Estado han participado o contribuido voluntariamente en graves hechos de violaciones a los derechos humanos en Colombia. La investigación, juzgamiento, garantía de no repetición, su sanción mediante la aplicación de las penas que correspondan, de acuerdo con la justicia transicional, y especialmente el compromiso de reparación a las víctimas, son las medidas que sin lugar a dudas, por primera vez, atienden la raíz de dimensión estructural de la violencia, llenándonos de esperanza y alentando la verdadera reconciliación en la Colombia del siglo XXI. ☺

CITAS

1 Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia. Debates para la Paz, Reflexiones del Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2017.

2 Véase **Fundación Social Ignacio Ellacuría** (<http://www.centroellacuria.org>).

3 Artículo 1 de la Ley de Reconciliación Nacional.

4 Transparencia Activa. "Sala declara inconstitucional Ley de Amnistía". Redacción, 14-7-2016. Portal Web. En línea: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/sala-declara-inconstitucional-ley-de-amnistia>