

Documento especial

Organización de Naciones Unidas. Informe oficioso del Secretario General sobre el estado de la aplicación de los Acuerdos de Paz en El Salvador

I. Introducción

1. En el presente informe se evalúa el estado de la aplicación de los acuerdos de paz verificados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (ONUV) en El Salvador entre el 1 de mayo y el 20 de julio de 1996. Durante ese período, la verificación se ha concentrado en los aspectos de los acuerdos de paz que mi informe a la Asamblea General del 23 de abril de 1996 (A/50/935) había señalado que aún no se habían cumplido.

2. La ONUV se formó tras la terminación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) el 30 de abril de 1996. En su resolución 50/226, de esa fecha, la Asamblea General decidió establecer la Oficina "para verificar la aplicación de los aspectos pendientes de los acuerdos de paz en El Salvador hasta el 31 de diciembre de 1996". Dirige la Oficina el Sr. Ricardo Vigil (Perú), que se desempeña como Representante mío. Además, cada tanto sigo enviando a funcionarios de la Sede para que ayuden a la Oficina en el desempeño de sus responsabilidades.

3. La aplicación de los elementos pendientes de aplicación de los acuerdos de paz se está llevando a cabo en un contexto difícil. En los últimos meses ha habido una reanudación de los incidentes de violencia característicos del período de conflicto armado. En particular, es motivo de grave preocupación la explosión de dos bombas, aparentemente por motivos políticos. Tras esto volvieron a aparecer comunicados de grupos clandestinos, algunos de ellos con amenazas de muerte de fondo político. Cualquier repetición de estos incidentes

supondría un grave retroceso en el proceso de paz.

4. El presente informe se divide en cinco secciones: seguridad pública; los derechos humanos y el sistema judicial; cuestiones económicas y sociales; cuestiones electorales, y programas de asistencia técnica.

II. Seguridad Pública

5. Durante el período que se examina, la Policía Nacional Civil (PNC) ha logrado notables progresos profesionales en el desempeño de sus responsabilidades. Sin embargo, esos progresos se han visto empañados en cierta medida por las dificultades que persisten para consolidar el sector de la seguridad pública de conformidad con el modelo establecido en los acuerdos de paz. Esas dificultades obedecen a los diferentes conceptos de seguridad pública que tienen los encargados de formular políticas en esa esfera. Por consiguiente, persiste el riesgo, mencionado por primera vez por la MINUSAL en su evaluación del sector de la seguridad pública de septiembre de 1995, efectuada a solicitud del Presidente Calderón Sol, de que la PNC pudiera perder su identidad de institución al servicio de la comunidad y pasar a ser un nuevo instrumento de poder proclive al autoritarismo y que no rinde cuentas al público, de lo cual hay señales crecientes. Entre esas señales recientes cabe mencionar las circunstancias en que se produjo la renuncia del Inspector General de la PNC, a pesar de su decisión posterior de permanecer en el puesto (véase párr. 8 infra), las dificultades con que se tropezó para aplicar algunas de las recomendaciones formuladas por los asesores técnicos

internacionales y las persistentes dificultades entre las diferentes instituciones del sector, tales como la resistencia de la PNC a la evaluación de la brigada contra disturbios preparada por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Además, siguen pendientes varias de las cuestiones mencionadas en mi informe a la Asamblea General del 23 de abril de 1996. Mientras tanto, la ola de delitos descrita en mis anteriores informes sigue sin disminuir, y el hacinamiento y las malas condiciones reinantes en las cárceles han creado una crisis en el sistema penitenciario.

6. Sin embargo, me complace informar de que la Asamblea Legislativa aprobó el 18 de julio de 1996 la Ley de la Carrera Policial. La aprobación de esta importante Ley, que regula la estructura profesional de la PNC y refleja el consenso entre las partes en los acuerdos de paz a que se llegó con la asistencia de los buenos oficios de la MINUSAL, estuvo sujeta a demoras considerables. Por lo tanto, su aprobación es un paso muy positivo en el proceso de paz. No obstante, otras medidas necesarias para aclarar y armonizar el estatuto jurídico del sector de la seguridad pública siguen tropezando con obstáculos.

7. Las expectativas a que dio lugar el establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública en enero de 1996 no han sido satisfechas. Las demoras en el comienzo de las operaciones del Consejo han hecho que sus funciones, mandato y objetivos todavía no hayan sido objeto de una definición clara. Se prevé que el programa de trabajo del Consejo, que ha de darse a conocer próximamente, responderá a estos interrogantes y contendrá un esbozo de las medidas que le permitirán reaccionar en forma eficaz a los problemas que motivaron su creación. Espero con interés que así ocurra, y reitero que las Naciones Unidas están dispuestas a prestar asistencia para el fortalecimiento del Consejo, si así se les solicita.

8. Se ha tropezado con graves dificultades para consolidar la oficina del Inspector General de la PNC. Esas dificultades se agravaron por la renuncia del propio Inspector General a fines de junio. Cabe esperar que su decisión posterior de permanecer en su puesto sea un indicio de que algunas de esas dificultades podrán superarse. Desde entonces, su oficina ha anunciado que ejecutará una serie de medidas destinadas a cumplir sus obligaciones jurídicas. En ese contexto, es una señal po-

sitiva que la oficina haya solicitado asistencia técnica internacional para formular un plan de desarrollo institucional.

9. Por último, quisiera reiterar mi preocupación por la debilidad que sigue percibiéndose en el funcionamiento de los mecanismos de control interno de la PNC. En particular, sigue siendo evidente la falta de coherencia entre las diversas instancias que participan en el proceso disciplinario. Para consolidar la PNC de conformidad con los acuerdos de paz será preciso superar esas fallas.

III. Los derechos humanos y el sistema judicial

10. Tras un período sostenido en que la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos logró ganarse la confianza y el respeto de la población salvadoreña, esta institución ha entrado en una etapa decisiva de su consolidación. En los últimos meses ha habido algunos retrocesos en la transición democrática de El Salvador. Esto subraya la importancia del papel de la Procuraduría Nacional en la tarea de alentar el mantenimiento del imperio del derecho de manera coordinada y complementaria con la de otros organismos estatales. Un ejemplo alentador fue la firma, el 16 de julio, de un acuerdo entre la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y el Ministro de Seguridad Pública para coordinar la actuación de la Procuraduría y la PNC en situaciones en que las tensiones sociales pueden dar lugar a la violencia.

11. Sin embargo, el progreso sigue siendo lento en lo relativo a la elaboración y publicación de resoluciones, que es el mecanismo mediante el cual la Procuraduría presenta su posición oficial con arreglo a su mandato constitucional y jurídico. El mandato de la Procuraduría también prevé que esta ha de hacer propuestas concretas para la solución de los problemas con que haya tropezado en materia de derechos humanos. A ese respecto, ha sido un hecho positivo la resolución sobre la crisis del sector carcelario, publicada por la Procuraduría tras una investigación exhaustiva de la cuestión.

12. Por último, cabe destacar una vez más que la cooperación internacional sigue proporcionando el principal apoyo financiero para las actividades de la Procuraduría. El Gobierno todavía no ha anunciado que haya de asignar recursos presu-

puestarios más acordes con sus necesidades que los que se le asignan en la actualidad. La incertidumbre resultante es una seria amenaza para la futura eficacia de esta importantísima institución.

13. Con considerable satisfacción puedo informar de la ratificación de diversos artículos de la Constitución y la reformulación de otros por la Asamblea Legislativa, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y con el apoyo de un amplio consenso político. Esta medida, adoptada por la Asamblea los días 20 y 27 de junio, representa un progreso significativo en el proceso de paz. Por lo tanto, aliento a las partes en los acuerdos de paz a que continúen las medidas que han iniciado para lograr la rápida aprobación de las reformas legislativas que aún están pendientes, y especialmente para aprobar cuanto antes los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal y la Ley Penitenciaria. En esta empresa, las partes pueden contar con los buenos oficios de la ONUV.

14. A pesar de los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia, ha habido poco progreso en la reforma judicial. La depuración de jueces ha perdido su impulso inicial, y en los últimos meses prácticamente se ha paralizado. Sería imposible exagerar la importancia de este proceso para ganar la confianza de la ciudadanía en una de las principales instituciones responsables de garantizar el imperio del derecho. Además, la falta de coordinación entre jueces, fiscales y la policía socava los esfuerzos del Gobierno en su lucha contra los delitos comunes y el delito organizado y transmite a la población en general una sensación de frustración.

IV. Cuestiones económicas y sociales

15. Me complace comunicar que, desde la presentación de mi último informe a la Asamblea General, el programa de transferencia de tierras ha continuado avanzando a los fines de resolver los problemas técnicos y legales que habían causado atrasos anteriormente. También se han superado, en gran parte, las largas demoras experimentadas en la inscripción de las escrituras de las propiedades transferidas en el registro nacional. La superación de estos problemas puede atribuirse, en gran medida, al mejoramiento del control de calidad de los diversos procedimientos que entraña la transferencia de tierras. El proceso de entrega de escrituras ha alcanzado ya el 97,4% de los beneficiarios potenciales del programa, y se ha inscrito

en el registro nacional el 71% de las escrituras entregadas.

16. A pesar de estos importantes avances, la distribución de escrituras a los beneficiarios ha sufrido tantos atrasos que actualmente constituye una labor de considerable magnitud y complejidad. Por consiguiente, las partes en los acuerdos de paz han convenido en un plan nacional de distribución de escrituras a los beneficiarios del programa de transferencia de tierras en el que se prevé distribuir 13.000 escrituras en julio y agosto y las 22.782 escrituras restantes (de un total de 35.782) entre septiembre y diciembre de 1996. Para que este plan tenga éxito será fundamental que las dos partes y las organizaciones e instituciones participantes en la ejecución del programa continúen trabajando con el ahínco y la dedicación que han demostrado en los últimos meses.

17. No obstante, no deben subestimarse las dificultades de llevar a término el programa, sobre todo en la parte oriental del país. Aunque los beneficiarios restantes no ascienden a más de 1.000, tropiezan con un déficit cada vez mayor de tierras que puedan transferirse o con propietarios cuya resistencia a vender sus tierras puede obligar a reubicar a los beneficiarios. Para que esos beneficiarios no queden excluidos del programa de transferencia de tierras, es indispensable que el FMLN continúe prestándoles apoyo. Aunque la finalización oficial, el 19 de julio de 1996, del proceso de entrega de escrituras en Chalatenango es un indicio positivo de los avances logrados en los últimos meses, las dificultades antes indicadas harán difícil que el proceso de entrega de escrituras del programa en general termine antes de octubre. La etapa siguiente, es decir, la inscripción de las escrituras en el registro nacional, tendrá que quedar terminada a fines de diciembre de 1996.

18. La transferencia de la infraestructura social y productiva de los asentamientos humanos, así como de las viviendas, y sus actuales ocupantes, ha avanzado considerablemente en la parte técnica, como son la evaluación y medición de las propiedades. Tras algunos atrasos, en julio se iniciaron las negociaciones con los propietarios para transferir las distintas propiedades. Por consiguiente, el programa ha llegado a una etapa crucial que exigirá que todos los interesados redoblen sus esfuerzos al respecto. Sin embargo, incluso en ese caso, es poco probable que el programa se cumpla

del todo antes de diciembre de 1996, como lo ha proyectado el Gobierno. Uno de los problemas en que se basa esta apreciación es que la mayoría de los propietarios que han indicado estar dispuestos a vender sus propiedades piden precios exageradamente altos. Como es posible que el programa sufra nuevos atrasos, es importante que los decretos por los que se otorga protección legal a los beneficiarios potenciales que se encuentran en los asentamientos humanos rurales, así como a los del programa de transferencia de tierras, se prorroguen hasta que los dos programas hayan llegado a su término, con arreglo a lo convenido por el grupo de trabajo trilateral en enero de 1996.

19. Las comunidades que se encuentran en los asentamientos humanos rurales aún no han llegado a una decisión sobre los requisitos legales necesarios para transferir la infraestructura productiva. Tampoco han llegado a un acuerdo las comunidades y las autoridades oficiales respecto de la transferencia de las escuelas y puestos de salud que conforman la infraestructura social. La prestación de una asistencia técnica adecuada a las comunidades de que se trata podría acelerar esos aspectos vitales del programa.

20. Los problemas relacionados con el Fondo de Protección para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado continúan siendo una causa de posible desestabilización. No se ha avanzado mayormente en cuanto a resolver la situación de los posibles beneficiarios que no quedaron incluidos en el censo inicial del Fondo ni la de los familiares de los combatientes muertos en la guerra que no han podido obtener los documentos necesarios para recibir beneficios. Cabe esperar que el Gobierno tome medidas cuanto antes para solucionar estos problemas, que afectan a los sectores de la población más perjudicados por las consecuencias del conflicto armado.

V. Cuestiones electorales

21. Tras un largo período en que parecían haberse estancado los esfuerzos por llevar adelante la reforma electoral, la Subcomisión Electoral de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa aprobó un conjunto de reformas del Código Electoral. Sin embargo esas reformas son puramente administrativas y no responden plenamente a las recomendaciones de la comisión integrada por varios partidos establecida en noviembre de 1994 y

mencionada en mi informe del 23 de abril de 1996 (A/50/935, párr. 25). En la actualidad es evidente que ni la implantación de la votación por zona de residencia ni la emisión de un documento único que sea a la vez cédula de identificación y cédula electoral se harán realidad antes de las elecciones legislativas y municipales de 1997. Quedó rechazada totalmente la propuesta de implantar una representación proporcional en los gobiernos municipales. Los preparativos concretos de las elecciones de 1997 tropezarán con nuevos obstáculos debido a que la Subcomisión no ha logrado llegar a un acuerdo ni sobre cómo debe tomar sus decisiones el Tribunal Supremo Electoral ni sobre cuál debe ser el procedimiento para controlar los fondos utilizados por los partidos políticos en sus campañas electorales.

VI. Programas de asistencia técnica

22. Los programas de asistencia técnica emprendidos en apoyo de los acuerdos de paz adquieren cada vez más importancia al llegar a su término la aplicación de los acuerdos de paz propiamente dichos. En los últimos 15 meses el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la MINUSAL, la ONUV y otros elementos del sistema de las Naciones Unidas, ha formulado 21 proyectos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional en las esferas de seguridad pública, administración de justicia, reinserción de antiguos combatientes, derechos humanos y promoción de la participación democrática.

23. Actualmente se ejecutan 12 proyectos del PNUD; en los próximos tres meses se prevé iniciar otros seis. Hasta mayo de 1996, Dinamarca, México, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, la Unión Europea y el PNUD habían aprobado o consignado recursos para esos proyectos por un total de 10 millones de dólares de los EE.UU. Además, el Gobierno ha iniciado negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en relación con proyectos de administración de justicia y desarrollo rural, respectivamente, por un monto total de 30 millones de dólares de los EE.UU.

24. El aumento de la cooperación entre la ONUV y el PNUD en este período ha fortalecido los esfuerzos de las Naciones Unidas en El Salvador. En los momentos en que está por llegar a su fin la verificación de los acuerdos, he confiado al PNUD la importante tarea de ayudar a consolidar el proceso de paz determinando necesidades de asistencia, movilizándolo recursos de donantes bilaterales y multilaterales, y ejecutando y supervisando proyectos.

VIII. Observaciones

25. Los recientes casos de violencia e intimidación que se han mencionado en la introducción del presente informe indican que los actos de esa índole no han desaparecido por completo de las prácticas políticas en el país. Reitero una vez más mi llamamiento a que se intensifiquen los esfuerzos por poner en práctica las recomendaciones del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política. Esas recomendaciones, de ponerse en práctica, serían sumamente útiles para prevenir la reiteración de esos actos de violencia y, de ser necesario, para someter a juicio a los responsables de su comisión.

26. La situación en materia de seguridad pública en El Salvador sigue siendo motivo de preocupación. Las medidas que se adopten en los próximos meses serán determinantes a los efectos de la consolidación de la Policía Nacional Civil de conformidad con el modelo establecido en los acuerdos de paz. En este contexto, insto a quienes prestan asistencia técnica internacional a que sigan dando su apoyo en forma coordinada para el desarrollo de este concepto del sector de la seguridad pública de manera de evitar la duplicación y dar carácter más sostenible a las instituciones correspondientes.

27. Como señalé en mi informe a la Asamblea General de fecha 23 de abril de 1996 (A/50/935, párr. 11), la dinámica labor de la Procuradora Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos ha aportado una notable contribución a la consolidación de esa institución. Ese proceso de consolidación debe ampliarse ahora a toda la institución de manera de reforzar su carácter de órgano estatal encargado de la promoción y protección de los derechos humanos. En ese contexto, cabe encomiar la labor realizada por la Procuraduría Nacional a los efectos de dotarse de mayor capacidad técnica

para cumplir con los distintos aspectos de su mandato. Esa labor continúa e insto a la comunidad internacional a que apoye la iniciativa de la Procuraduría de establecer una dependencia especializada en seguridad pública.

28. El hecho de que la delincuencia común y la delincuencia organizada sigan teniendo un alarmante nivel y los graves problemas que han surgido en el sector penitenciario ponen de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos judiciales adecuados y efectivos. Cabe por lo tanto esperar que los proyectos de Código Penal, Procesal Penal y Ley Penitenciaria sean aprobados a la brevedad posible a fin de establecer lo que debería constituir un régimen permanente en la materia, al cual se pueda volver una vez que sea razonablemente posible aplicar en forma menos estricta la legislación de emergencia aprobada en marzo de 1996.

29. Para que los procesos de escrituración e inscripción de las escrituras en el registro nacional en el contexto del programa de transferencia de tierras pueda acabar en octubre y diciembre de 1996, según se indica en el párrafo 17 del presente informe, se necesitará la colaboración de las instituciones que participan en la puesta en práctica del programa, particularmente el Banco de Tierras y la UDAPAZ (Unidad para la Aplicación de los Acuerdos de Paz). Es importante que el Banco de Tierras, en su calidad de entidad directamente responsable de la ejecución del plan de distribución de títulos de propiedad, no subestime los recursos necesarios para esta compleja tarea. Cabe esperar también que la Secretaría Reconstrucción Nacional, organismo de gobierno encargado de poner en práctica la transferencia de los asentamientos humanos rurales, redoble sus esfuerzos por trabajar con las comunidades correspondientes a fin de que el programa culmine con éxito. Entre otras cuestiones que guardan relación con la necesidad de que los cambios en el sector rural previstos en los acuerdos sean sostenibles se incluyen la necesidad de preparar prontamente un código agrario y la solución de la cuestión de las propiedades que exceden del límite constitucional de 245 hectáreas.

30. Por último, querría aprovechar la oportunidad de expresar mi reconocimiento a los Estados Miembros que han proporcionado asistencia financiera y técnica al proceso de paz y alentarles a que mantengan su apoyo a la consolidación de la paz en El Salvador.