

Artículos

Los cien primeros días del Acuerdo de paz

Rodolfo Cardenal

Resumen

El 30 de abril se cumplieron los primeros cien días del Acuerdo de paz, cada una de las partes así como Naciones Unidas hizo su evaluación. En este artículo se comparan las apreciaciones de cada una de las partes sobre los cumplimientos, los incumplimientos y las violaciones de los compromisos adquiridos, teniendo como parámetro fundamental el informe del Secretario General, que pone las cosas en su sitio con bastante objetividad. En efecto, este informe pone al descubierto la propaganda gubernamental y, en lo fundamental, coincide con el FMLN. Tal como lo afirman todos, los compromisos deben cumplirse. Por eso, el alto a los cien días es una excelente oportunidad que no conviene dejar pasar.

Al cumplirse los primeros cien días del Acuerdo de paz, el 30 de abril, tanto las partes como el Secretario General de Naciones Unidas han presentado sus respectivos informes. El FMLN fue el primero en presentar su balance, cuyo resultado final resalta la existencia de signos positivos y esperanzadores, que demuestran que los acuerdos están llevando al país por el buen camino, es decir, hacia la desmilitarización y la paz real. Esta perspectiva optimista no impide al FMLN señalar la existencia de retrasos en los compromisos, cumplimientos a medias y francas violaciones de lo acordado, algunos de ellos responsabilidad del mismo FMLN. En términos generales, la valoración del FMLN es positiva, serena, bastante objetiva y conciliadora. No busca agudizar los conflic-

tos, sino encontrar soluciones prácticas, en beneficio del proceso en su conjunto.

El gobierno, en cambio, pidió más tiempo para presentar su balance. Aparentemente, aún no estaba listo, lo cual es extraño, puesto que, a juzgar por su discurso oficial, había cumplido con todos sus compromisos, mientras que el FMLN no sólo no lo había hecho, sino que incluso los había violado. En estas condiciones, la elaboración del balance de los noventa días no debía ser nada complicado para el gobierno. De todos modos, donde el discurso gubernamental anunciaba claridad, al momento de presentar cuentas, no la había.

El tiempo adicional que se tomó el gobierno no fue utilizado para elaborar un buen balance, tal

como era de esperar. En efecto, este informe es más propaganda que análisis objetivo del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Según este balance, el gobierno ha cumplido con todos sus compromisos, lo único que encuentra en el proceso son desajustes los cuales, además, ya estaban previstos. Los compromisos gubernamentales no cumplidos se deben a que los plazos aún no se han vencido o porque otros no han cumplido, en concreto COPAZ y la asamblea legislativa. Por lo tanto, el balance final arroja un resultado completamente satisfactorio para el gobierno y negativo para COPAZ y el FMLN. Por eso, el gobierno puede afirmar tranquilamente que las responsabilidades "deben cumplirse obligatoria e inexcusablemente por las partes".

Esta candorosa posición gubernamental es sospechosa en sí misma. Es incomprensible que en un proceso conformado por una compleja trama de compromisos, una de las partes se atreva a decir sin vergüenza que ha cumplido totalmente. Es interesante observar que los términos del balance gubernamental coinciden con su propaganda, que quiere convencer a la opinión pública de que el gobierno sí ha cumplido, mientras que el FMLN no lo ha hecho. Esta postura gubernamental poco objetiva, que sólo sabe encontrar fallas en la otra parte, excusándose a sí misma, ha ayudado muy poco al proceso de pacificación. En realidad, cuestiona seriamente esa voluntad política que el gobierno afirma tener para consolidar el proceso.

Ha sido el informe del Secretario General de Naciones Unidas el que ha venido a poner la mayoría de las cosas en su sitio. En efecto, el informe pone al descubierto la propaganda gubernamental y, en las cosas importantes, coincide con el FMLN. Todo ello, con la autoridad del Secretario General y del Consejo de Seguridad, que respalda su posición.

La experiencia de estos primeros cien días ha mostrado que los compromisos del Acuerdo de paz no se cumplirán en virtud de la inercia ni a base de declaraciones de buena voluntad. La relativa normalización de la vida nacional al detenerse el conflicto armado no debe llevar a la pasividad, ni mucho menos a la resignación y el conformismo ante los poderes establecidos. Tal como lo

afirman las partes y Naciones Unidas, es necesario exigir el cumplimiento de todos los compromisos. Por eso, el alto a los cien días es una excelente oportunidad que no conviene dejar pasar.

1. El enfoque general de las partes

El FMLN, a diferencia del gobierno, no ha querido hacer un recuento pormenorizado de los cumplimientos e incumplimientos, sino que optó por presentar una apreciación general del proceso, señalando los retrasos, las violaciones y los incumplimientos que más le preocupan, enumerando los compromisos ejecutados y precisando su posición respecto a los que faltan. El gobierno, en cambio, ha presentado un grueso informe con una larga y minuciosa lista de 87 "actividades", que debían cumplirse entre el 16 de enero y el 31 de mayo. Este impresionante abultamiento ha sido posible porque ha listado por separado aspectos del Acuerdo de paz que están estrechamente vinculados entre sí.

Esta lista de "actividades" está ordenada de acuerdo a cuatro criterios: actividades pendientes, actividades cumplidas satisfactoriamente, actividades retrasadas y actividades incumplidas (por el FMLN exclusivamente). Nótese que el gobierno evita el término "compromiso", que es el usual en el lenguaje del Acuerdo de paz. Este término ha sido sustituido por el de "actividad". Pero eso no es todo. El balance es confuso. Por ejemplo, la Actividad 51 ("control por ONUSAL de todas las armas, municiones, minas y otros explosivos y equipo militar del FMLN, inclusive las clandestinas") aparece primero catalogada entre las cumplidas satisfactoriamente, pero luego, en el detalle, se lee "corresponde su cumplimiento a ONUSAL". Otro dato curioso que se presta a confusión es que presuntamente el balance gubernamental comprende hasta el 31 de mayo, pero está fechado el 15 de ese mes, por lo tanto, quedan dos semanas en el aire.

Sumando las actividades y los compromisos de cada parte, resulta lo siguiente. El gobierno dice haber cumplido satisfactoriamente 53 actividades, 7 están pendientes a la fecha del informe (15 de mayo), 24 retrasadas y 3 no cumplidas por el FMLN. Mientras tanto, éste presenta unos totales

Todo ello quiere decir que el gobierno y la Fuerza Armada son los que menos han cumplido y los que más resistencia han puesto.

muy diferentes: el gobierno habría ejecutado 23 acuerdos, habría ejecutado insatisfactoriamente 14, habría ejecutado en contra de lo acordado 5, estaría ejecutando 4 y no habría ejecutado 32; COPAZ habría ejecutado 12 acuerdos, habría ejecutado insatisfactoriamente 4 y no habría ejecutado uno; el FMLN habría ejecutado 16 y no habría ejecutado 3 acuerdos.

A primera vista es claro que el FMLN tiene una visión más compleja que el gobierno de lo que implica el Acuerdo de paz. Además, tiene la honradez de reconocer claramente los acuerdos que, a su juicio, el gobierno ha ejecutado. En cambio, éste parece querer decirnos que tenía muchísimos compromisos (o "actividades") y los ha cumplido todos. La longitud de su lista y su evaluación altamente satisfactoria son un intento para abrumar con la cantidad. Pero, tal como veremos más adelante, el informe del Secretario General de Naciones Unidas no avala esta valoración gubernamental.

En contra de los pesimistas y de los profetas de la catástrofe, ambas partes aseguran que no ha habido ninguna crisis en estos primeros cien días. Sin embargo, sus explicaciones difieren. El gobierno sólo reconoce la existencia de desajustes en el calendario y en el contenido, todo lo cual debe ser resuelto por ONUSAL, en consulta con las partes. Este enfoque salva la responsabilidad gubernamental en cuanto a posibles incumplimientos y violaciones de lo acordado, y permite mantener una autovaloración absolutamente positiva de sus propias "actividades". El retraso acumulado y evidente en el cumplimiento de los compromisos no pasa de un simple desajuste. Más aún, ello ya estaba previsto en el calendario. Por consiguiente, no hay que alarmarse por los tropiezos que ha experimentado el calendario.

El balance del FMLN parte del temor existente en la opinión pública por la acumulación de retrasos, por los incumplimientos e incluso por las violaciones de los acuerdos. Sin embargo, ninguna de estas cosas ha generado una crisis, gracias a la comunicación constante y a diversos niveles entre

las partes. Más aún, el FMLN subraya, en primer lugar, los signos "positivos y esperanzadores" del proceso: (a) la observancia casi perfecta del cese del fuego; (b) las ofertas de financiamiento de la comunidad internacional para el plan de reconstrucción, en la medida en que haya consenso en las partes; (c) el trabajo de COPAZ; (d) las reformas constitucionales; (e) la apertura del espacio legal y político para los miembros y dirigentes del FMLN, quienes participan en COPAZ y en las diferentes comisiones sin restricciones, gozando del pleno ejercicio de sus derechos; (f) la instalación del foro económico social; (g) el interés activo de los gobiernos amigos del Secretario General de Naciones Unidas y del gobierno de Estados Unidos.

Finalmente, tanto el gobierno como el FMLN reafirman su voluntad política para cumplir con sus respectivos compromisos. El primero, lo hace desde la seguridad de haber cumplido satisfactoria y totalmente, "independientemente del grado de participación y cumplimiento de otras instancias comprometidas". El segundo, desde la sospecha diseminada por la propaganda gubernamental de que quizás, al final, no se desarmará, lo cual ha profundizado las desconfianzas ya existentes. Ante ello, el FMLN termina su balance reiterando "nuestra voluntad de cumplir con todos los compromisos asumidos".

2. El cese del conflicto armado

2.1. La separación de las fuerzas militares

El informe del Secretario General señala que hubo dificultades para determinar los lugares donde debían concentrarse ambas fuerzas, lo cual es reconocido por el FMLN, pero no por la Fuerza Armada. En el caso del Ejército Nacional para la Democracia, hubo dificultad en dos de los quince sitios designados en el Acuerdo. Al final, las partes aceptaron las delimitaciones señaladas por ONUSAL, aunque el gobierno hizo constar su objeción. Sin embargo, las dificultades fueron "más

arduas" en el caso de la Fuerza Armada ("Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador", 26 de mayo de 1992, 8).

El 2 de marzo, plazo de la segunda fase para la separación de las fuerzas, la mayoría de las tropas de la Fuerza Armada estaba concentrada en los 62 lugares señalados, pero la que no se concentró se mantuvo en dieciséis lugares adicionales. El ejército consideró necesario permanecer en dichos sitios para proteger instalaciones de importancia nacional; en dos de ellos alegó que carecía de espacio para acoger a todos los efectivos concentrados. "Este despliegue —dice claramente el informe— no se conformaba a las estipulaciones del Acuerdo". Estas tropas fueron replegadas gradualmente a instancias de ONUSAL, excepto en un sitio, donde aún permanecía el 25 de mayo, distinto de los otros dos donde hay insuficiencia de espacio.

Las fuerzas del FMLN se concentraron en los 50 lugares señalados, el 6 de febrero. Sin embargo, la segunda fase de separación y concentración de fuerzas no fue cumplida en su totalidad el 2 de marzo, plazo previsto para ello. El FMLN adujo que los lugares predeterminados carecían de infraestructura y que el gobierno no había cumplido con su propia concentración. Se establecieron nuevos plazos que tampoco fueron observados. El FMLN continuó insistiendo en que completaría su concentración cuando la Fuerza Armada terminara la suya. A finales de mayo, según el informe de Naciones Unidas, el 8 por ciento de los combatientes del FMLN aún no estaba concentrado en los lugares convenidos. Entre ellos se encuentran los "comités de seguridad cívica", que permanecen en once sitios.

En su balance, el FMLN reconoce efectivamente que sus fuerzas no se encuentran concentradas totalmente y, en consecuencia, tampoco ha reunido todo su armamento en los lugares señalados, aunque la mayor parte de ex combatientes y de armas ya se encuentra concentrado. Al mismo tiempo, tal como lo indica Naciones Unidas, el FMLN promete concluir su concentración cuando el gobierno haga lo mismo.

Una de las razones que daba el FMLN para no

concentrar a sus tropas completamente, la ausencia de la infraestructura mínima adecuada, está confirmada por el informe del Secretario General (Informe, 14). En efecto, ahí se indica que, a principios de febrero, el FMLN pidió a ONUSAL ayuda logística en las quince zonas designadas. En consecuencia, se estableció un mecanismo para coordinar el aporte de los diversos organismos de Naciones Unidas; también se contó con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y el mismo gobierno salvadoreño facilitó la provisión de agua, alimentos y vivienda, el mejoramiento de las vías de comunicación y la asistencia de salud y educación. Todo ello respaldado por varios gobiernos. Según Naciones Unidas, los resultados han sido buenos.

2.2. La disolución de los cuerpos de seguridad

Pero esta no ha sido la dificultad mayor. El informe del Secretario General señala que se plantearon "dificultades considerables" en relación a dos de los cuerpos de seguridad pública, la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda (Informe, 9), que debían haber sido suprimidos el 1 de marzo. Varias semanas después de haber sido incorporados al ejército, informa el Secretario General, los efectivos de esos dos cuerpos permanecieron en sus respectivos cuarteles originales, pese a que éstos no estaban incluidos en los 62 lugares señalados. El 23 de abril, la mayoría de dichos efectivos ya estaba en los lugares acordados, exceptuando a unos 3,500, que permanecieron en los cuarteles generales de ambos cuerpos, en San Salvador.

A finales de abril, surgió una nueva complicación, cuando en la noche del 23 al 24, la asamblea legislativa aprobó rápidamente una modificación de la ley de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda, inaceptable para el FMLN y para Naciones Unidas. La modificación es inaceptable porque, en vez de abolir la ley de esos dos cuerpos de seguridad, la conserva, suprimiendo únicamente el artículo relacionado con la función de seguridad pública que tenían dichos cuerpos. De esta forma, ambos cuerpos siguen existiendo legalmente. ONUSAL, según el Informe de Naciones Unidas, señaló "claramente al gobierno que la ley, tal como fue aprobada, no es compatible con el



Acuerdo" (Informe, 17).

El 1 de marzo, el gobierno convirtió a la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda en Guardia de Fronteras y en Policía Militar con 2,014 efectivos procedentes de los dos antiguos cuerpos de seguridad. Para el FMLN, la supresión de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda es uno de los retrasos más graves y preocupantes, puesto que "viola lo acordado, porque conserva legalmente los nombres y consolida la permanencia de sus estructuras e instalaciones" ("Balance del FMLN").

La presión de ONUSAL y de la comunidad internacional, concretamente de los países amigos del Secretario General, ha hecho comprender al gobierno salvadoreño que ha violado el acuerdo relacionado con esos dos cuerpos de seguridad, lo cual no será tolerado. Por lo tanto, éste ha sido obligado a asegurar que adoptará nuevas medidas legislativas para abolir completamente a la Guardia Nacional y a la Policía de Hacienda.

2.3. Los inventarios de combatientes y de armas

A más tardar el 23 de enero, ambas partes debían suministrar a ONUSAL información detallada

sobre el número de efectivos y armas. El FMLN, según el informe de Naciones Unidas, "cumplió en fecha oportuna y sin incidentes" (Informe, 12). Sin embargo, ONUSAL, al igual que Washington y el gobierno abrigan "serias dudas en cuanto a que el número, la calidad y la antigüedad de las armas declaradas y presentadas reflejen con exactitud las verdaderas existencias". Los funcionarios estadounidenses insistieron mucho al comienzo del proceso sobre la exactitud de estos inventarios. El gobierno salvadoreño trata de demostrar la justeza de su reclamo con hallazgos sorprendentes de viejas armas de guerra, poniendo en juego incluso el prestigio de sus más altos funcionarios. El FMLN insiste en que el inventario entregado es exacto.

Ahora bien, el mismo gobierno que protesta con tanta vehemencia sobre este punto no está libre de responsabilidad, pues "también hubo dificultades en cuanto a las declaraciones presentadas por la Fuerza Armada", señala el informe de Naciones Unidas (Informe, 13). Algunos comandantes alegaron que el compromiso no comprendía a los efectivos ni a las armas de las guarniciones permanentes, las cuales, según ellos, no debían

desplazarse. ONUSAL debió aclararles que la información requerida incluía a todos los efectivos y a todas las armas. "Hubo demora considerable" en la entrega de los inventarios, informa Naciones Unidas (*Ib.*). De hecho, la última declaración de la Fuerza Armada fue entregada el 27 de marzo y fue verificada por ONUSAL. Según el balance gubernamental, todo esto, que se encuentra comprendido en las actividades 13 y 14, fue presentado a ONUSAL "en la fecha y términos estipulados" y las ampliaciones pedidas por ese organismo también "han sido satisfechas oportunamente".

La existencia de armas de guerra no inventariadas y sobre todo fuera de control es sumamente peligrosa, no tanto porque con ellas se vaya a reanudar el conflicto armado, como pretende hacer pensar la propaganda gubernamental, sino porque pueden caer en manos de irresponsables. Esto se aplica a ambas partes y no sólo al FMLN. Sin embargo, cada vez con más frecuencia, elementos de la Fuerza Armada causan víctimas civiles fatales al manipular armas de guerra irresponsablemente, en circunstancias no relacionadas de modo directo con acciones militares. Ya es bastante corriente la explosión de artefactos y el uso de armas de guerra en cantinas, bares o lugares públicos, donde concurren soldados con licencia o civiles armados, quienes, en estado ebriedad, las usan contra civiles indefensos.

Asimismo, cada vez más se informa de acciones semejantes a delitos comunes, robo y violación, cometidos por "sujetos de civil fuertemente armados", por lo general con armas de grueso calibre, que actúan de modo preferente en las carreteras de las zonas vigiladas por la Fuerza Armada durante el conflicto. También se están registrando delitos comunes cometidos por "sujetos uniformados, fuertemente armados, sin identificación". La Fuerza Armada debe una explicación sobre cómo han salido esas armas de sus almacenes militares o por qué no han sido recogidas aún.

Precisamente, para evitar la generalización de la violencia, el gobierno se comprometió en el Acuerdo a cancelar todos los permisos y a recoger las armas de guerra. Este es uno de los compromisos gubernamentales que se encuentra listado como dos actividades distintas (la 41 y la 47). En

el resumen del balance gubernamental, estas actividades aparecen como cumplidas satisfactoriamente, pero en la parte descriptiva se lee que ambas se encuentran en ejecución. Aparte de estas imprecisiones inexcusables, el informe de Naciones Unidas expresa su preocupación porque "no se dispone de detalles sobre la manera en que se recogerán dichas armas" (Informe, 19). El proceso debió comenzar el 2 de marzo y debe concluir el 28 de octubre.

Por su lado, el gobierno alega que la Fuerza Armada se encuentra en un proceso de reducción acelerada de sus efectivos, más allá de lo estipulado en el plan de reducción entregado a Naciones Unidas. Según los datos proporcionados por el balance gubernamental, en febrero, redujo el 8 por ciento de sus efectivos (habiéndose comprometido a reducir sólo el 3 por ciento); en marzo, redujo el 22 por ciento (cuando debía ser sólo el 15 por ciento, de acuerdo al plan), y, en abril, redujo el 26 por ciento (habiéndose comprometido a hacerlo en el 20.8 por ciento). De esta manera, la reducción directa de efectivos, hasta el 1 de mayo, sería de 14,356, a los que se suman los 6,092 policías nacionales dados de baja del ejército. El total acumulado sería del 20,448 efectivos, o sea, el 32.4 por ciento. En el informe del Secretario General, sin embargo, no se encuentra ningún dato al respecto, siendo prácticamente imposible verificar la veracidad de esta acelerada reducción de la Fuerza Armada.

2.4. El servicio militar y las reservas

El anteproyecto de ley del servicio militar y reservas de la Fuerza Armada, presentado directamente a la asamblea legislativa el 7 de abril por el Ministerio de Defensa, saltándose COPAZ, que era la instancia donde debía ser presentado, no es conforme a lo acordado, según el FMLN y Naciones Unidas.

Para el FMLN, el anteproyecto en cuestión es contrario al Acuerdo de paz porque no suprime el servicio territorial, el cual debe ser remplazado por un nuevo régimen de reservas, del cual deben estar excluidos el carácter permanente y la seguridad pública o el control de los ciudadanos. Para Naciones Unidas, el anteproyecto de ley "no es toda-

vía plenamente compatible con las disposiciones del Acuerdo de paz” (Informe, 18), quizás porque tiene demasiados subterfugios que permiten conservar el aparato militar tradicional, sobre todo a nivel local.

2.5. La defensa civil

Mientras el FMLN tiene “fundadas sospechas” de que el registro de la defensa civil presentado a ONUSAL está muy lejos de ser completo, con el peligro de que este cuerpo paramilitar sea sólo reducido o transformado (y no suprimido, como está acordado), el Secretario General informa que la misión de observadores verifica el proceso de disolución y ha pedido a la Fuerza Armada que proporcione detalles sobre el personal del servicio territorial, especialmente de las llamadas “escoltas militares” o “patrullas cantonales”, pero “han expirado varios plazos... y ONUSAL está esperando” que el gobierno le proporcione esta información (Informe, 19).

El balance del gobierno, como es usual, afirma tranquilamente que el registro y la ubicación de las defensas civiles (Actividad 58) ha sido cumplido de forma satisfactoria. Las actividades 83 y 84, el desarme de las defensas civiles y la sustitución del servicio territorial por un nuevo régimen de reservas de la Fuerza Armada, se encuentran pendientes, porque su cumplimiento se ejecutará a partir del 16 de mayo. Nótese, sin embargo, que el informe del Secretario General está fechado diez días después de esa fecha.

2.6. La desmovilización de los ex combatientes del FMLN

Finalmente, el 1 de mayo, por lo menos el 20 por ciento de los ex combatientes del FMLN debía reincorporarse a la vida civil —y otro 40 por ciento debía haberlo hecho el 1 de junio. En su balance, el FMLN explica que no cumplió con el primer compromiso porque no se habían implementado

los programas económicos acordados para facilitar la reincorporación de esos ex combatientes ni se había iniciado la transferencia de tierras ni existían mecanismos para ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública.

El FMLN considera, además, que la desmovilización de sus ex combatientes no puede llevarse a cabo si las premisas políticas requeridas no están dadas. En este sentido, el FMLN recuerda en su balance que el principio rector de la negociación fue que primero debían implementarse los acuerdos políticos y después vendría el cese del enfrentamiento armado. En consecuencia, este principio determinó el calendario. Ahora, por lo tanto, primero deben cumplirse los acuerdos políticos y después, gradual y correspondientemente, el FMLN desmontará su estructura militar. De momento, el FMLN ha decidido posponer la incorporación de los ex combatientes.

Por su parte, el Informe del Secretario General hace eco de la postura del FMLN y declara que “es apremiante” cumplir los aspectos del Acuerdo que facilitan la reincorporación de los ex combatientes, en concreto, los relacionados con las tierras, la formación de la Policía Nacional Civil y la actividad política del FMLN. En consecuencia, el Secretario General informa que ONUSAL y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “han venido instando al gobierno a que vele por que se apliquen esas disposiciones de conformidad con el calendario convenido y de que haga un esfuerzo especial por superar las demoras que se han producido” (Informe, 15).

2.7. Naciones Unidas cuestiona el triunfalismo gubernamental

En síntesis, por lo que toca al cese del conflicto armado, en cuanto a la separación y concentración de las fuerzas, las dificultades más arduas las presentó la Fuerza Armada, pero esas dificultades han sido considerables en relación con dos de los

Esta falta de avances en la seguridad pública refuerza la reticencia del FMLN a desmovilizar a sus ex combatientes, puesto que muestra que faltan las condiciones políticas indispensables.

cuerpos de seguridad. En este punto, el gobierno ha violado el Acuerdo. A todo ello se añade que el anteproyecto de ley del servicio militar no es, en el mejor de los casos, compatible con el Acuerdo, el inventario de efectivos y armas de la Fuerza Armada fue entregado con una demora considerable y falta información detallada sobre algunos aspectos importantes de la desmilitarización. El gobierno tampoco ha cumplido con los acuerdos que deben hacer posible la reincorporación de los ex combatientes del FMLN. Este, por el otro lado, no ha comenzado a desmovilizar a sus ex combatientes y, aunque ha entregado su inventario de armas, hay serias dudas sobre su exactitud.

Todo ello quiere decir que el gobierno y la Fuerza Armada son los que menos han cumplido y los que más resistencia han puesto. El informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, además, echa por tierra el triunfalismo gubernamental y pone en evidencia sus falsas apreciaciones. Objetivamente, el FMLN ha sido mucho más honesto al reconocer sus incumplimientos y ha sido más convincente al explicar sus motivos, por lo menos en lo relacionado a la desmovilización de sus fuerzas militares.

3. La seguridad pública

Según el FMLN, esta es la otra área (junto con la supresión de dos de los cuerpos de seguridad, de las unidades paramilitares y de la Dirección Nacional de Inteligencia) donde se han acumulado los retrasos e incumplimientos más graves. En concreto, en lo relacionado con la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad. En los dos primeros años, la Academia deberá formar a 5,700 policías y a 240 ejecutivos y jefes superiores. En los cinco años siguientes, deberá formar a 10 mil policías y 500 ejecutivos y jefes superiores.

La lista del FMLN de los incumplimientos en esta componente vital del Acuerdo es la siguiente: el nombramiento del director de la Policía Nacional Civil, la campaña de propaganda para el reclutamiento de dicha policía, el diseño del examen de aptitud y suficiencia, la organización de los cursillos de preparación para el examen, la aplicación del examen, la puesta en práctica del sistema de

admisión a la Academia Nacional de Seguridad Pública, la conformación de los jurados calificados, la admisión del primer contingente y el inicio de los cursos en la Academia.

El informe del Secretario General señala, coincidiendo con la apreciación del FMLN, la existencia de una serie de retrasos. Solamente la designación del coordinador de la Policía Nacional Civil se efectuó antes del plazo previsto (el 28 de diciembre de 1991). Por lo demás, COPAZ designó a los ocho miembros de la subcomisión de la Policía Nacional Civil con diez días de retraso (el 10 de febrero de 1992); el presidente Cristiani designó, a partir de una terna propuesta por COPAZ, al director general y al consejo académico de la Academia con cinco y once días de retraso respectivamente (el 20 y el 26 de marzo); los proyectos de ley de la Academia y de la Policía Nacional Civil fueron presentados con retraso y pese a que el primero fue aprobado por la asamblea el 2 de abril, COPAZ aún no ha terminado de examinar el segundo; también ha habido un retraso calificado de "muy grave" por Naciones Unidas en el nombramiento del director de la policía, que debió haberse hecho el 2 de marzo.

En este caso, lo previsible era que el presidente Cristiani designase director al actual coordinador, cuyo nombre estaba en la terna presentada por COPAZ. La confirmación rápida del coordinador como director habría permitido adoptar medidas eficaces para avanzar más rápidamente en la creación de la Policía Nacional Civil. Pero COPAZ demoró la elaboración de la terna que debía presentar al presidente. Después, aprovechando el retiro temporal del FMLN de COPAZ en protesta por el atentado de que fuera víctima uno de sus guardaespaldas, ésta elaboró una terna en la cual incluyó al coordinador de la policía y también al director de la Comisión de Derechos Humanos gubernamental, quien era rechazado por el FMLN. Cuando era inminente el nombramiento del director de dicha comisión, se desató una campaña nacional e internacional en contra del nombramiento. Los países amigos del Secretario General hicieron saber al presidente que el director de la Policía Nacional Civil debía contar con el consenso de las fuerzas sociales y políticas. El nombramiento del

director de la Comisión de Derechos Humanos fue detenido y el presidente ha pedido una nueva terna a COPAZ.

Estos retrasos son graves, puesto que, según el Acuerdo de paz, todos los miembros de la nueva policía deben ser graduados de la Academia Nacional de Seguridad Pública, lo cual quiere decir que todo el proceso de constitución de la nueva policía se encontraba paralizado.

Aparte de estos "atrasos desafortunados" (Informe, 24), el proceso para constituir la Policía Nacional Civil ha experimentado otra serie de tropiezos. Desde el 3 de marzo y casi por "arte de magia" en el país se encuentra una comisión técnica de expertos españoles y estadounidenses, bajo la responsabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el propósito de establecer los reglamentos y la organización interna de la Academia Nacional de Seguridad. Esta comisión de expertos fue establecida en el contexto de las actividades conjuntas del mencionado programa

de Naciones Unidas y el gobierno salvadoreño, excluyendo al FMLN. Este, con toda razón, ha protestado por esta exclusión y sobre todo porque por parte del gobierno han participado oficiales de la Fuerza Armada, cuando, precisamente, lo que se pretende es alejar a ésta de la seguridad pública, "todo lo relacionado con la PNC debe ser exclusivamente civil a fin de garantizar la total independencia orgánica y doctrinal de este nuevo cuerpo de seguridad pública con relación a la institución y concepción castrense", declara el FMLN en su balance.

Esta clase de colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de espaldas al FMLN es lamentable y no es suficiente explicación que el informe del Secretario General se limite a "tomar nota de las opiniones del FMLN" (Informe, 26). Por otro lado, la contribución de estos expertos que desconocen el país ya ha producido situaciones ridículas como es exigir a los candidatos a la policía una estatura muy superior a la me-



dia de los salvadoreños o ponerles pruebas de evaluación física extrañas a la cultura salvadoreña.

El gobierno demoró inexplicablemente la asignación de los locales necesarios para la Academia y la Policía Nacional Civil. Curiosamente, en su balance, este compromiso adquirido no aparece en la larga lista de actividades. El FMLN quisiera el antiguo cuartel de la Guardia Nacional o la antigua Academia de Policía, donde en la actualidad se encuentra la Academia Militar desde diciembre de 1991. ONUSAL, por su lado, también pidió para la Academia el local donde se encuentra la Academia Militar o el cuartel del batallón Atlacatl. "Tras considerable atraso, el gobierno prefirió no utilizar ninguno de los dos locales y sugirió varias posibilidades" (Informe, 28), entre las cuales la mencionada comisión técnica escogió el cuartel del batallón Bracamonte, que estará disponible en julio de 1992.

Provisionalmente, por decisión de la comisión técnica, la Academia Nacional de Seguridad funcionará en el local del Centro Técnico de Instrucción Policial (CETIPOL), en principio, disponible a finales de mayo, pero luego sólo hasta julio. Aparte de estos retrasos, la Academia está forzada a reducir el número mensual de reclutas por falta de espacio físico. De este modo, el número de reclutas pasará de 330 a 270, hasta que se pueda usar el local del batallón Bracamonte. A partir de entonces, el local de CETIPOL será destinado para formar sólo a los oficiales ejecutivos y superiores. Al respecto, el Secretario General indica que ONUSAL "ha instado al gobierno a que disponga lo necesario para que la formación del personal de policía de todos los niveles empiece simultáneamente, y todavía espera respuesta" (Informe, 28).

El FMLN señala que la no incorporación del 20 por ciento (y del siguiente 40 por ciento) de sus ex combatientes a la vida civil se debe a que aún no se ha hecho la primera selección de candidatos para la Academia Nacional de Seguridad y a la oposición de ciertos sectores de la Fuerza Armada. Según el FMLN, esto "sin duda ha influido" para no cumplir con este compromiso.

Adelantándose a una dificultad previsible sobre el número de ex combatientes del FMLN que

deberán ser admitidos en la Academia de Seguridad, éste recuerda el compromiso según el cual aquéllos se incorporarán "mediante un régimen especial" aún no especificado, pero no por eso menos obligatorio para el gobierno. La dificultad aún no se ha presentado porque en el momento de redactar el balance aún no había comenzado el proceso de admisión a la Academia; sin embargo, la oposición de un sector de la Fuerza Armada, que no quiere que los ex combatientes ingresen en la nueva policía, es clara. Ante esta oposición, el FMLN recuerda que el ingreso de sus ex combatientes en la Policía Nacional Civil fue uno de los pasos claves en la negociación que "en 1990 contribuyeron a superar el impasse llamado por el anterior Secretario General de Naciones Unidas 'nudo gordiano'".

Además de los retrasos y de los incumplimientos del gobierno que, a su vez, han llevado a otros incumplimientos por parte del FMLN, el primero ha trasladado a grandes cantidades de efectivos de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda a la actual Policía Nacional, alegando razones de seguridad pública, las cuales refuerza con el auge objetivo de la delincuencia común. En efecto, en su informe, el gobierno acepta que ha aumentado en 1,699 los efectivos de la actual Policía Nacional, 116 de los cuales proceden de la Guardia Nacional, 932 de la Policía de Hacienda y 651 por reintegro. De esta forma, la policía pasó de 6,087 a 7,786 efectivos.

El gobierno alega que esta transferencia no está prohibida expresamente en el Acuerdo de paz. Pero ONUSAL "ha señalado claramente que considera que ese argumento es irreconciliable con los objetivos generales de los acuerdos, que son reemplazar a los actuales cuerpos de seguridad pública por una nueva fuerza de policía civil" (Informe, 30). La disolución acordada de esos dos cuerpos hace, según ONUSAL, que "reasignar a antiguos miembros de esos cuerpos para que desempeñen funciones de orden público es totalmente contrario a lo dispuesto".

Ante los hechos consumados por el gobierno, ONUSAL ha pedido información detallada sobre los efectivos transferidos, para poder observar de cerca sus actividades en la policía actual. El

FMLN añade que al proceder de esta forma, el presidente Cristiani no ha cumplido la promesa que le hizo a Marrack Goulding en su última visita a San Salvador, entre el 11 y el 14 de marzo, cuando prometió que los efectivos de los dos cuerpos en cuestión no serían utilizados en tareas de seguridad pública.

Parte del problema para establecer la Academia Nacional de Seguridad y la Policía Nacional Civil es la necesidad de un presupuesto considerable y, aunque los gobiernos de España y Estados Unidos han manifestado deseos de contribuir a él, el dinero no ha llegado aún. A estos dos contribuyentes deberán sumarse necesariamente otros para poder cubrir el presupuesto de ambas instituciones.

En síntesis, en el área de seguridad pública se constata la existencia de toda una serie de retrasos, que no se deben completamente a COPAZ, como afirma el gobierno, sino a él mismo, así como también se comprueba la existencia de incumplimientos e incluso de violaciones graves por parte del gobierno, lo cual, a su vez, ha provocado otros incumplimientos por parte del FMLN. En efecto, el gobierno ha actuado en sentido "totalmente contrario a lo dispuesto". Nótese que casi toda la responsabilidad para establecer y garantizar el nuevo concepto de seguridad pública es del gobierno, lo que hace más relevante los señalamientos hechos por Naciones Unidas y el FMLN. Esta falta de avances en la seguridad pública refuerza la reticencia del FMLN a desmovilizar a sus ex combatientes, puesto que muestra que faltan las condiciones políticas indispensables.

4. Los aspectos socioeconómicos

Ninguna de las partes ha dado relevancia a estos aspectos. El FMLN quizás no lo ha hecho porque ha preferido concentrarse en aquellos que más le preocupan, los aspectos relacionados con la desmilitarización de la sociedad; al gobierno no parecen interesarle mucho los temas socioeconómicos, pues confía en el carácter compensatorio de sus programas sociales. En cambio, Naciones Unidas sí da relevancia a estos elementos del Acuerdo de paz.

4.1. El problema agrario

El informe del Secretario General parte de un doble reconocimiento, las raíces históricas del problema agrario, que, además lo convirtieron en una de las causas de la guerra, y la alteración que ésta ha producido en el esquema de tenencia de la tierra, ya que muchas propiedades quedaron abandonadas y decenas de miles de personas fueron desplazadas, algunas de las cuales ocuparon esas tierras abandonadas.

Luego subraya lo poco que se negoció sobre esto en Nueva York: el compromiso de respetar la situación de la tenencia de la tierra en las zonas de conflicto y de no desalojar a quienes se encuentren en posesión de dichas tierras, por un lado, y, por el otro, la obligación verificadora de las disposiciones relacionadas con este tema por parte de una comisión especial de COPAZ. Aparte de que dicha comisión fue instalada con una semana de retraso, el Secretario General advierte que una de las dificultades encontradas en esta importante problema es que el Acuerdo de paz no define las zonas de conflicto.

Después de la firma del Acuerdo de paz, diversos grupos de campesinos se apropiaron de tierras en varios departamentos, pero muchos de ellos fueron desalojados por los cuerpos de seguridad y, en algunos casos, con apoyo de la Fuerza Armada y sin orden judicial. Estas medidas, según Naciones Unidas, generaron inseguridad e inquietud entre los ex combatientes del FMLN que esperaban concentrarse en los lugares designados.

El gobierno y especialmente ANEP quisieron aprovechar los defectos del primer inventario de tierras del FMLN y las tomas de los campesinos para entorpecer el proceso de pacificación. De hecho, el primer inventario de tierras reclamadas por el FMLN era bastante general y estaba elaborado apresuradamente. De las 12,500 propiedades incluidas, la mitad eran menores de diez manzanas, lo que imposibilitaba su expropiación.

El 15 de febrero, COPAZ hizo un llamamiento a los campesinos y a los terratenientes para que permitieran el funcionamiento de los mecanismos de resolución de los conflictos previstos en los

acuerdos. El pronunciamiento no tuvo mucho eco, las ocupaciones continuaron así como los procedimientos judiciales, exigiendo la desocupación de las propiedades. Estos incidentes se dieron tanto en zonas de conflicto como fuera de ellas (Informe, 33).

Las gestiones posteriores de ONUSAL, apoyadas en el pronunciamiento de COPAZ, para conservar la situación sin cambios con respecto a la ocupación de tierras y los desalojos, no produjeron resultados positivos. El Secretario General explica en su informe que, a causa del mal ambiente generado por este asunto de las tierras y a petición de las partes, envió a Marrack Goulding para examinar "con las partes la forma de restablecer el clima de confianza" (Informe, 34). En efecto, el 13 de marzo se convino en suspender las ocupaciones y los desalojos para facilitar el procesamiento de los casos presentados a la comisión especial de COPAZ. Además, se establecieron mecanismos de consulta entre las partes, con los buenos oficios de ONUSAL, para encontrar soluciones pragmáticas a esos casos.

A finales de febrero, el FMLN presentó un nuevo inventario depurado, dejando fuera los minifundios y las propiedades del Estado. Por otro lado, ANEP, que quiso levantar la bandera de las tierras de los medianos y pequeños propietarios, en un intento irracional para defender a toda costa el principio absoluto de la propiedad privada, fracasó, pues los propietarios de tierras en las zonas conflictivas están decididos a vender a los tenedores actuales.

La comisión especial de COPAZ visitará todas las propiedades inventariadas para verificar los datos y negociar la venta de la propiedad. Es previsible que un pequeño grupo se negará a vender. Sin embargo, la mayoría quiere vender a un precio aceptable. La transacción dependerá entonces de la disponibilidad de fondos.

Otro problema puede surgir en zonas donde no haya tierra comprendida en los acuerdos, factible de ser vendida a sus tenedores actuales o a campesinos que califiquen como beneficiarios de la reforma agraria. En estos casos, la alternativa es que los campesinos y tenedores se trasladen a zonas

donde hay tierras disponibles.

En suma, hay más de 4,600 propiedades en juego, las cuales deberán ser distribuidas legalmente. La comisión especial de COPAZ se prepara a verificar cada una de ellas y a investigar la voluntad de los tenedores y propietarios. Para ello, abrirá oficinas regionales, asistidas por equipos técnicos de apoyo, y visitará las propiedades en compañía de técnicos del Ministerio de Agricultura, representantes de los tenedores, del FMLN y de los vecinos. Indudablemente, esta situación, generada a partir de la negociación, implica modificar de modo importante la estructura de tenencia de la tierra, en un porcentaje considerable en relación con la extensión del país.

4.2. La instalación del foro de concertación

La instalación del foro de concertación económico social se ha retrasado por la negativa de ANEP a participar en él, alegando la existencia de "un clima de inseguridad", presuntamente provocado por las tomas de tierras y los conflictos laborales. El 23 de marzo, en una reunión con el grupo asesor del Banco Mundial, celebrada en Washington, en la cual participaron el gobierno, el FMLN, los partidos políticos y la ANEP, el presidente de ésta última asociación indicó que participaría en el foro que, al final, COPAZ instaló el 11 de mayo. Pero ANEP no se presentó, alegando las mismas razones. De hecho, el foro sólo ha sido instalado.

4.3. El plan de reconstrucción

Tal como se estableció, el gobierno presentó al FMLN el plan de reconstrucción nacional, para recibir sugerencias. Además de los proyectos para reconstruir la infraestructura de los municipios afectados por el conflicto y para poner en marcha la producción, las partes convinieron en invertir para fortalecer las instituciones democráticas y para prestar asistencia técnica. Para obtener recursos, el plan fue presentado en la reunión del grupo de asesores del Banco Mundial, donde la comunidad internacional lo recibió positivamente.

No obstante que el dinero prometido por las agencias de financiamiento y por los gobiernos aún no ha llegado en las cantidades necesarias, ya

se ha iniciado la ejecución de un reducido número de proyectos con los recursos del gobierno. Sin embargo, el FMLN protesta porque aún no se ha ejecutado ninguno de los programas económicos prometidos por el gobierno, los cuales debieron haber sido puestos en marcha el 1 de abril, y porque aquél tampoco ha concertado con terceros el procedimiento adecuado para ejecutar los programas.

Aparte de estos retrasos, el plan de reconstrucción presenta dos defectos graves. El primero de ellos es el de los mecanismos y las políticas de acceso a los fondos, puesto que las políticas de crédito son las tradicionales de la banca salvadoreña, la cual tiende a marginar a los productores pequeños y medianos. El segundo radica en los mecanismos para implementar los programas en las comunidades, los cuales están en manos de las instituciones gubernamentales y de las alcaldías. El gobierno está buscando aumentar su presencia en las zonas de conflicto para competir con el FMLN por los votos de las elecciones de 1994. Por eso, mientras el gobierno señala que es necesario restablecer la administración pública en las zonas de conflicto para que el plan funcione, el FMLN pide acelerar el desarrollo de estos proyectos para hacer posible la reincorporación de sus ex combatientes.

5. Los aspectos políticos

5.1. La seguridad personal

Desde su primer ingreso al país, después de la firma del Acuerdo de paz, los dirigentes del FMLN han podido permanecer en él y han tenido libertad de movimiento y acceso a los medios de comunicación social. De hecho, ninguno de ellos esperaba encontrar esta apertura; vinieron preparados para estar presentes en los actos protocolarios del 1 de febrero y luego volver a salir del país. La apertura encontrada les facilitó reencontrarse con El Salvador y con la población más rápidamente de lo esperado. La permanencia de los dirigentes del FMLN fue posible gracias al compromiso del gobierno para garantizarles su seguridad personal. En las primeras semanas vivieron en varias embajadas, fueron acompañados por la Policía Nacional

en sus desplazamientos y se les permitió comenzar el trámite para establecer su servicio de seguridad personal.

Pese a esta apertura y garantías iniciales, la seguridad personal de la cúpula del FMLN no ha sido resuelta satisfactoriamente. El Acuerdo de paz establece que el gobierno es responsable de la seguridad de los dirigentes del FMLN y, en consecuencia, debe asumirla directamente, proporcionando postas oficiales en residencias y locales y protección especial en sus desplazamientos. Correspondientemente, el gobierno también debe dar facilidades para que el FMLN pueda organizar su propia seguridad y adoptar medidas especiales de protección. Al principio, se estableció un mecanismo para agilizar la adopción de esas medidas, pero el delegado gubernamental pronto dejó de asistir a las reuniones, y la mayoría de las solicitudes del FMLN se quedó sin respuesta. El trámite de las licencias para portar armas y para usar armas largas ha sido lento y restringido. En este sentido, el FMLN observa en su balance que otras personalidades públicas y privadas con menor o igual riesgo que sus dirigentes gozan de más y mejor protección personal.

En su informe, el Secretario General no parece dar mucha relevancia a este asunto, pues se limita a observar escuetamente que "ONUSAL y las autoridades oficiales están procurando racionalizar los procedimientos pertinentes" (Informe, 41). En cambio, el gobierno afirma que "los problemas se han ido solucionando en la medida en que éstos se han ido presentando... Con la participación y bajo el control de la división policial de ONUSAL" (Actividad 7).

El atentado contra uno de los guardaespaldas del FMLN, ocurrido a mediados de mayo, hizo caer en la cuenta al gobierno de la enorme responsabilidad que había adquirido. Hace algunos meses, al plantear este asunto, el presidente Cristiani dijo, excusándose a tiempo, que cualquiera podía ser objeto de un atentado fatal, incluido él mismo. Increíblemente, el mandatario recomendó a la dirigencia del FMLN que se arriesgara. La fuerte presión internacional inmediata después del atentado mencionado parece haber aclarado al gobierno su compromiso en cuanto garante de la seguridad

El gobierno sólo ha cumplido sus compromisos a regañadientes y por la intervención de otras fuerzas más determinantes.

dad personal de los dirigentes del FMLN. La fuerza de la presión provino del interés de las cancillerías y de la amenaza de no entregar el financiamiento comprometido para los diversos planes. Aunque la responsabilidad del atentado no ha sido aclarada satisfactoriamente, se han agilizado los trámites retenidos de las licencias para portar armas y las facilidades para organizar la seguridad personal del FMLN.

5.2. Los medios de comunicación del FMLN

Las licencias otorgadas por el gobierno para dos estaciones de radio y para un canal de televisión del FMLN son parte de la apertura política. Sin embargo, en su informe, el gobierno asegura que el FMLN ha instalado torre de transmisión, ha hecho pruebas en el espectro de frecuencia y ha transmitido a control remoto desde distintos lugares del país "sin contar con la autorización legal, anticipando incorrectamente las fechas previstas" (Actividad 50). Naciones Unidas no dice nada respecto a esta queja gubernamental.

5.3. La legalización del partido

El aspecto político más delicado es la legalización del FMLN como partido. Según el Acuerdo de paz y Naciones Unidas, es responsabilidad del gobierno emitir el decreto legislativo respectivo. Sin embargo, el gobierno no se quiso comprometer, presentando un anteproyecto de ley en la asamblea, porque, alegó, eso provocaría un intenso debate. En vez de ello, dijo que "necesitaba preparar los fundamentos para asegurar el consenso en la asamblea" (Informe, 42). Recordemos que el partido gobernante controla la asamblea al tener la mayoría de sus votos. Por tanto, esta actitud gubernamental muestra falta de voluntad política y, o falta de poder político, porque significaría que el presidente no tiene el respaldo necesario de su partido para conseguir la aprobación del anteproyecto de ley en la asamblea.

De momento, el ejecutivo se ha limitado a enviar a la asamblea una carta, fechada el 30 de

abril, en la cual solicita una reunión conjunta entre delegados del gobierno y de la asamblea para estudiar la forma en que dicho órgano puede promover las medidas legislativas para legalizar al FMLN como partido político.

Según el FMLN, la carta y la reunión son signos positivos, "pero todavía insuficientes" para cumplir con el compromiso adquirido. Por otro lado, altos oficiales de la Fuerza Armada, funcionarios gubernamentales y altos dirigentes de partidos políticos no interesados en dicha legalización han insistido en que la legalización sería inconstitucional si el FMLN no se desarma primero. A esta objeción el FMLN responde que "las objeciones que ahora están apareciendo ya fueron previstas y resueltas por ambas partes antes de la firma del Acuerdo de paz". Lo que aquí está en juego otra vez es el principio rector de la negociación. La legalización es un paso político necesario para luego proceder a la desarticulación del aparato militar. La situación debe ser entendida de manera dinámica, es una transición desde un ejército irregular hacia un partido político. El problema real no es la transición de una realidad militar a otra política, sino que la transición no se completara; en cuyo caso, sí, efectivamente, habría un partido político armado, lo cual es claramente anticonstitucional.

El gobierno ha puesto otra serie de dificultades sobre las actividades políticas que está llevando a cabo el FMLN. Naciones Unidas dice que antes del 1 de mayo, ONUSAL examinó con el FMLN los reclamos del gobierno en ese sentido. Concretamente, que el FMLN violaba el Acuerdo al establecer oficinas en diversos lugares y al llevar a cabo actividades políticas. Pero a partir de esa fecha, según el informe de Naciones Unidas, el gobierno acepta que "el FMLN puede adoptar medidas para organizarse como partido político" (Informe, 43).

Sin embargo, el balance gubernamental no coincide con estas afirmaciones del Secretario General, aparte de dar como satisfactoriamente ejecuta-



da la "actividad" de legalización del FMLN como partido político. En efecto, la actividad 79 del informe gubernamental mantiene la queja por la actividad política del FMLN, sin distinguir períodos, tal como hace Naciones Unidas.

Ahora bien, los indicios claros que está dando el FMLN para convertirse en un partido político, abriendo locales, organizando mítines y concentraciones y presentando su comité político, son condenados por el gobierno, porque, supuestamente, no hay autorización legal. Una autorización que, por un lado, depende de él. Aparte de que, por el otro, estas actividades deberían ser bien recibidas en cuanto compromiso práctico con la institucionalidad democrática del país. En realidad, esta in-

transigencia gubernamental, aparte de obstaculizar uno de los elementos básicos de los acuerdos, más bien parece ser un recurso para retrasar el mayor tiempo posible la organización política del FMLN, agotando el tiempo anterior a las elecciones de 1994.

Cuando momentáneamente se cerraron todas las puertas, el FMLN decidió tomarse la calle el 23 de mayo y se proclamó partido político en la plaza de El Salvador del Mundo.

5.4. El regreso de los lisiados

Según el Informe del Secretario General, el gobierno ha demostrado su voluntad para facilitar el regreso de los lisiados de guerra del FMLN, que

se encuentran en Cuba (Informe, 44). Sin embargo, el Ministerio del Interior ha retrasado todo lo que ha podido la repatriación de estos salvadoreños. Fue necesaria la intervención directa del presidente Cristiani para que se pusiera en marcha el proceso de repatriación. En consecuencia, la demora no se debe, como dice Naciones Unidas, a la ausencia de relaciones diplomáticas entre El Salvador y Cuba, sino a falta de voluntad política del gobierno.

5.5. El restablecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto

Otro elemento crítico en la implementación de los acuerdos es el restablecimiento de la administración pública en 68 municipios, localizados en las zonas de conflicto, cuyas autoridades tuvieron que abandonarlos. Al cesar el fuego, paulatinamente comenzó el restablecimiento de la administración pública en dichas zonas, en la mayoría de los casos, en consulta con ONUSAL. En 24 de esos municipios, los alcaldes y jueces regresaron sin dificultad. En otros municipios, en particular en la zona oriental, estos funcionarios no han podido regresar por la oposición del FMLN, de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales y por falta de comunicación con esos grupos.

Los alcaldes y jueces, casi todos del partido gobernante, han pretendido retomar sus cargos como si nada hubiera pasado en los últimos once años. Alegando la legitimidad de unas elecciones municipales bastante discutibles, en cuanto que tuvieron lugar fuera del territorio municipal, pretenden asumir sus jurisdicciones sin tomar en cuenta a las organizaciones existentes desde hace años. Estas, por su parte, no están dispuestas a dejarse marginar. El problema no ha surgido tanto por el regreso de las autoridades locales, tal como denuncia el gobierno, sino porque éstas pretenden prescindir autoritariamente del FMLN, de las organizaciones no gubernamentales y de la misma comunidad. Esto se ve claro en aquellos municipios donde las autoridades locales han regresado sin dificultad, pues pese a ello, no han podido desempeñar sus funciones, en parte, por la falta de apoyo y cooperación de la comunidad y de las organizacio-

nes no gubernamentales, y, en parte, por falta de infraestructura (Informe, 45).

El gobierno y ARENA piensan que pueden restablecer la administración pública amparados sólo en la legitimidad de las autoridades locales. Como estos municipios están comprendidos en las zonas en disputa con el FMLN, aquéllos piensan utilizar su legitimidad para implantar un dominio indisputable, excluyendo la experiencia comunitaria y organizativa de varios años.

ONUSAL, en cambio, opina que el restablecimiento de las autoridades locales en las zonas de conflicto sólo puede llevarse a cabo en un contexto de diálogo franco entre dichas autoridades y quienes hasta ahora han ejercido el gobierno local. ONUSAL piensa, además, que esta situación es una buena oportunidad para hacer un ejercicio de reconciliación, donde es más necesario, es decir, en las zonas más afectadas por el conflicto. Si este ejercicio de diálogo reconciliador fuese posible, la población local será la primera beneficiada, porque ello podría llevar a revivir los mecanismos de consulta y a asegurar la amplia participación de la comunidad en el gobierno municipal. Todo ello sin afectar la institucionalidad del país. En consecuencia, el Secretario General pide a las partes ser flexibles y fomentar el consenso a nivel local.

5.6. Los derechos humanos

El FMLN es el único que considera insatisfactorio el cumplimiento de los acuerdos sobre los derechos humanos. Reconoce que ha disminuido el número de violaciones por parte del Estado, pero recalca que la situación sigue siendo preocupante. Al FMLN lo que más le preocupa es que las estructuras de los antiguos cuerpos de seguridad y de la Dirección Nacional de Inteligencia sigan intactas, así como la falta de depuración de la Fuerza Armada y la existencia de la defensa civil y del servicio territorial.

A los noventa días de la firma del Acuerdo es obligado reconocer una mejora sustancial en el área de los derechos humanos. Los datos muestran un alivio notable en los primeros meses de 1992. Así, se puede hablar de un clima de relativa seguridad al haber descendido considerablemente las

capturas por motivos políticos, las capturas por parte de las autoridades que terminan en la desaparición de las personas y en las desapariciones mismas. Por otro lado, los secuestros atribuidos al FMLN han cesado, así como el reclutamiento forzoso y los prisioneros de guerra (ECA, 1992, 522, "Derechos humanos: ¿hacia dónde vamos?", 377).

Ahora bien, contradictoriamente, persiste el asesinato por motivos políticos, cometido por agentes del Estado o por personas que actúan con su tolerancia y cobertura. La actividad de los fatídicos escuadrones de la muerte sigue operando con las mismas características ya tan conocidas: eliminan a sus víctimas con un patrón similar de terror. Todo ello acompañado de una intensa campaña propagandística, que incluye amenazas contra los dirigentes del movimiento popular, algunos políticos de la oposición, organizaciones internacionales no gubernamentales, dirigentes eclesiales y sobre todo contra ONUSAL.

Otro signo inquietante es el nivel de víctimas fuera de las acciones bélicas. Pese a que éstos no son tan elevados como los registrados en el pasado, particularmente en 1991, las tasas aún son elevadas y reflejan problemas de violencia muy graves. En el pasado, las muertes eran explicadas fácilmente a raíz del conflicto, pero, en la actualidad como esas nuevas muertes ya no pueden ser explicadas en esos términos, se está tendiendo a atribuir las a la delincuencia común. Es sumamente inquietante que las nuevas violaciones de los derechos humanos sean enmascaradas como resultado del auge de la delincuencia común o como acciones esporádicas de grupos incontrolados. Si estos casos se investigaran debidamente podrían aparecer connotaciones políticas, mostrando el nuevo modo de operar de la represión encubierta bajo la forma de delito común.

Las acciones semejantes a delitos comunes, llevadas a cabo por "sujetos fuertemente armados" y por "sujetos uniformados, fuertemente armados, sin identificación" también se están generalizando. La población está denunciando estas graves viola-

ciones, pero la autoridad no las investiga, lo cual propicia la inseguridad generalizada y resta la poca credibilidad que les queda a los responsables de la seguridad pública y al sistema judicial. Todos estos hechos deben ser observados cuidadosamente, puesto que el Estado está obligado a proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos.

En este capítulo de los derechos humanos, el FMLN también señala que el sistema judicial no ha sido reformado, tal como está acordado, lo cual explica, según él, que el gobierno aún no haya podido asegurar el cumplimiento del debido proceso en las capturas y detenciones, que no sean efectivos los recursos de amparo y de *habeas corpus*, que los desplazados y repatriados continúen indocumentados, que aún no exista el derecho de respuesta, que falten medidas eficaces para evitar hechos y prácticas que atenten contra la vida y la libertad de las personas. En este sentido, Naciones Unidas promete que en los futuros informes de su división de derechos humanos se examinará este punto (Informe, 47).

El FMLN considera que la creación de la procuraduría para la defensa de los derechos humanos y el nombramiento de su titular pueden y deben contribuir a garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, pero sólo en la medida en que el Estado le proporcione los medios y apoyos necesarios y la misma procuraduría ejerza sus atribuciones constitucionales.

Naciones Unidas afirma que los presos políticos, con las excepciones previstas en la ley de reconciliación nacional, han sido puestos en libertad.

5.7. COPAZ

Finalmente, el FMLN hace una serie de observaciones sobre el funcionamiento de COPAZ. El gobierno sólo se limita a señalar que los acuerdos retrasados se deben a su falta de actividad y a la de la asamblea. El FMLN va más allá y advierte "ciertos deterioros", de tal manera que, en sus primeros tres meses de labor, sus miembros "se han

Cuando esa voluntad política ha existido, los acuerdos se han cumplido satisfactoriamente, sin importar los formalismos y legalismos...

extraviado en gran medida”, abandonando “la idea y los propósitos originales” de COPAZ.

El FMLN asume que en la negociación se partió del supuesto de que los acuerdos expresaban, en su conjunto, un consenso nacional sobre las reformas necesarias para una paz estable y duradera. En la práctica, el supuesto no ha dejado de ser eso, pues en el seno de COPAZ, los representantes gubernamentales y de los partidos políticos de derecha, incluido el partido gobernante, no permiten cultivar consensos, sino que más bien plantean objeciones y restricciones al alcance de los acuerdos. COPAZ tampoco ha asumido su responsabilidad de verificar el cumplimiento de los acuerdos, sobre todo en aquellos casos donde se producen violaciones.

En este sentido, el FMLN señala que, en sus primeros tres meses de gestión, COPAZ ha dejado de ser una instancia para retroalimentar y multiplicar los consensos, tendiendo cada vez más a convertirse en una instancia de confrontación estéril y de empanamiento, a partir de formalismo y de legalismos. Al cabo de los noventa días, en COPAZ se ha impuesto la dinámica de bloques partidarios contrapuestos, los cuales asfixian las posibilidades para trabajar por el interés general de la nación.

Asimismo, el balance del FMLN denuncia que las representaciones de los partidos políticos en COPAZ se han deteriorado sensiblemente y se ha deformado la idea de los representantes alternos, causando graves trastornos de efectividad, coherencia y continuidad en las tareas de la comisión. Por último, el FMLN señala que la excesiva demora en la designación de los apoyos administrativos, ejecutivos y técnicos, por razones de utilización partidista, así como la infraestructura y el presupuesto inadecuados, han incidido en el deterioro de COPAZ.

El diagnóstico del FMLN sobre COPAZ es correcto, pero es necesario ir más allá, sobre todo para considerar realísticamente si es posible esperar que esa instancia pueda llegar a garantizar “el fiel e íntegro cumplimiento de todos los acuerdos de paz en el orden en que fueron programados”, tal como lo desea expresamente el FMLN.

Dos cosas llaman poderosamente la atención de COPAZ. La primera es que, tal como se ha señalado ya, no ha estado a la altura de las tareas que debía cumplir. Esto es así por varias razones. En primer lugar, porque los partidos políticos representados en COPAZ no participaron en el proceso de negociación, por lo tanto, lo desconocen desde dentro e ignoran lo no escrito y lo negociado sobre la mesa. Más aún, no fueron elementos de consenso en el proceso de negociación y cuando quisieron participar, se presentaron en la mesa con una propuesta que ya estaba superada. Al haber estado al margen del proceso de negociación, y lo que es mucho más importante, al no haber sido factores de consenso social, es muy difícil pedirles ahora que asuman como propio algo con lo cual no se sienten identificados.

Esperar que puedan asumir el proceso como propio por el bien del país es mucho pedir a unos partidos políticos que no tienen otros esquemas que los del oportunismo político, la lucha por el poder y la orientación electoral. En general, a los partidos políticos salvadoreños les es sumamente difícil despojarse de sus estrechos intereses partidarios y mirar por el bien común. Por eso, no es extraño que COPAZ se haya vuelto una palestra política partidista, donde se busca la promoción de los intereses particulares y no los nacionales.

Por otro lado, los partidos políticos saben perfectamente bien que el poder decisorio en la negociación y en la implementación de la misma reside en las dos partes, en el gobierno y en el FMLN, y en las fuerzas internacionales que respaldan los acuerdos. De hecho, perciben, y con sobrada razón, que tienen muy poco espacio para la creatividad política y para la maniobra. Este aspecto y el anterior se refuerzan mutuamente. Por eso, todos ellos, incluido el FMLN mismo, se han puesto en plan electoral, lanzando con demasiada anticipación la campaña y anteponiendo sus intereses electorales a los nacionales. Esto quiere decir que les preocupa más aquello que favorece su campaña y a su precandidato presidencial que al bien del país en su totalidad.

El gobierno, representado en COPAZ por dos militares, y la representación de ARENA no están interesados en impulsar las tareas que correspon-

den a COPAZ ni en supervisar los cumplimientos, porque están en contra del Acuerdo de paz. Prueba de ello es que el gobierno sólo se ha tomado en serio la seguridad personal de los dirigentes del FMLN después del incidente del que fue víctima uno de sus guardaespaldas, el cual pudo ser fatal, y después de la presión internacional; en no haber promovido la legalización política del FMLN tal como está previsto en los acuerdos; en la demora injustificable del reingreso al país de los lisiados de guerra y de la documentación de los repatriados y refugiados; en la imposición autoritaria de la administración pública en las zonas conflictivas; en la falta de garantías para la vida de los ciudadanos y en la inexistencia del debido proceso.

El gobierno sólo ha cumplido sus compromisos a regañadientes y por la intervención de otras fuerzas más determinantes. El informe del Secretario General de Naciones Unidas demuestra meridianamente que el gobierno está comprometido en el Acuerdo de paz a medias y más bien tratando de cumplir lo mínimo, y todo eso con retrasos y demoras intolerables. No se puede esperar nada distinto de sus representantes en COPAZ.

Finalmente, la mayoría de los políticos salvadoreños carece de la formación general y técnica indispensable para dirigir un proceso de pacificación tan complejo como el nuestro. Los funcionarios del gobierno actual también participan de esta incapacidad escandalosa y difícilmente comprensible en un gobierno que tanto aprecia la eficiencia. La mayoría de los políticos carece de una visión coherente de la política mundial, desconoce las experiencias de otros procesos de negociación y de pacificación, sus horizontes políticos son sumamente estrechos y desconoce casi totalmente la técnica de la administración pública.

Pese a todo ello, COPAZ sigue teniendo una tarea importante que llevar a cabo; pero para llevarla a cabo será necesario que los dirigentes de los partidos políticos hagan un sacrificio supremo, posponiendo sus intereses electorales y poniéndose a estudiar seriamente las posibilidades reales del proceso de pacificación del país, incluidas sus alternativas económico sociales.

6. Las perspectivas del proceso de pacificación

El Secretario General de Naciones Unidas subraya en su informe al Consejo de Seguridad que el éxito del proceso depende de la voluntad política y de la aceptación de la reconciliación como "objetivo nacional supremo" por las partes (Informe, 52). Sin embargo, el mismo informe señala que el que menos voluntad ha mostrado ha sido el gobierno.

Cuando esa voluntad política ha existido, los acuerdos se han cumplido satisfactoriamente, sin importar los formalismos y legalismos que son esgrimidos cuando no existe dicha voluntad. Este es el caso del cese del fuego, que no ha sido violado por ninguna de las partes ni una sola vez. Y no lo ha sido porque ninguna de ellas tiene voluntad para regresar a la guerra. La lucha ahora se está dando en el terreno político y en las mayores o menores posibilidades políticas que puedan abrirse para un juego democrático más o menos moderno.

Los sectores dominantes que han retenido el poder económico, político y social del país en las seis últimas décadas con la colaboración más o menos incondicional de las estructuras militares se niegan obcecadamente a poner sobre la mesa electoral dicho poder. No están dispuestos, ni preparados, para arriesgar la enorme cuota de poder que han acumulado y retenido anticonstitucionalmente. Estos sectores estarían dispuestos a permitir un cierta apertura política, una democracia muy restringida y controlada por el aparato militar; pero no están dispuestos a renunciar a la hegemonía que ejercen sobre la sociedad salvadoreña, que es la meta que quiere alcanzar el Acuerdo de paz.

Ahora bien, esta negativa para establecer una democracia moderna muestra que no existe voluntad de reconciliación nacional en estos sectores ni en el gobierno que defiende y representa sus intereses. Para estos sectores, el objetivo del proceso de pacificación no es la reintegración plena del FMLN en la vida civil y política. Aceptarían con alguna facilidad cierta integración, pero siempre y cuando ello no implicara renunciar al control del poder real. La posibilidad de perder el control es lo que los asusta y retrae.

De ahí que con frecuencia los funcionarios gubernamentales aparezcan tratando al FMLN como un ejército derrotado, que se estuviera reintegrando a la vida nacional a partir de un tratado de rendición. El Acuerdo de paz no es un tratado de rendición para ninguna de las partes, pero menos para el FMLN. Mientras no se reconozca al FMLN como una parte, con iguales derechos y deberes ante la ley, la reconciliación no será posible.

La falta de voluntad de reconciliación nacional por parte de los sectores dominantes extremistas ha socavado la confianza en la buena fe de la otra parte. En todo proceso de transición de una dictadura militar a una democracia es normal que surjan desconfianzas mutuas, pero en nuestro caso, esas desconfianzas han alcanzado extremos intolerables por la falta de voluntad de reconciliación en los sectores dominantes extremistas. Lo que no consiguieron en el campo militar ni en la mesa de negociación, quisieran conseguirlo en la maniobra política del Acuerdo de paz

El 15 de mayo, después de recibir el primer proyecto de informe, el Secretario General habló telefónicamente con el presidente Cristiani y con Shafick Handal para expresarles su preocupación, porque ninguna de las dos partes había cumplido completamente el calendario fijado. El presidente Cristiani informó al Secretario General que ambas partes se estaban reuniendo regularmente para reacomodar el calendario y recuperar los retrasos,

“me dio la seguridad de que en todos los casos en que había habido demoras se volvería a recuperar el tiempo perdido, y describió las medidas que se habían adoptado con esa finalidad” (Informe, 60). Handal también se refirió a las reuniones que estaban llevando a cabo ambas partes con el objeto de establecer nuevos plazos “y dijo que los casos en que el FMLN no había cumplido el calendario previsto se debían a que el gobierno no había cumplido muchos de los compromisos asumidos” (*ib.*). El Secretario General añade que Handal “me aseguró que el FMLN participa seriamente en las reuniones con el gobierno, quería atenerse a los acuerdos existentes y no quería volver a negociarlos”.

Ante estas respuestas positivas, el Secretario General aseguró a sus interlocutores que “apoyaba firmemente los acuerdos y de que estaba dispuesto a hacer todo lo que pudiera para ayudar a cada una de las partes a aplicarlos... y que esperaba poder decir en el próximo informe que se había recuperado el tiempo perdido en el proceso de aplicación”. De esta manera, el Secretario General ha comprometido a ambas partes a recuperar el tiempo perdido y a cumplir los acuerdos, según los compromisos adquiridos. Esta intervención personal ante las partes así como el informe en su conjunto muestran el interés de Naciones Unidas y, en concreto del Consejo de Seguridad, en el proceso de pacificación salvadoreño.

San Salvador, 11 de junio de 1992.