

# Documento especial

## Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, 26 de mayo de 1992

### Introducción

1. En el presente informe, preparado de conformidad con la resolución 729 (1992) del Consejo de Seguridad, se describen las actividades de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) desde que entró oficialmente en vigor el 1 de enero de 1992 la cesación de fuego entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

2. El Sr. Iqbal Riza se sigue desempeñando como mi Representante Especial y Jefe de la Misión de la ONUSAL. La Misión ha venido cumpliendo los diversos cometidos de verificación que se le encomendaron en los acuerdos suscritos por el gobierno de El Salvador y el FMLN entre el 4 de abril de 1990 y el 16 de enero de 1992. La Misión ha interpuesto también sus buenos oficios a fin de ayudar a ambas partes a superar las dificultades que han surgido en la aplicación de los acuerdos, para la cual, en particular ha propiciado las reuniones entre las partes y también ha asistido a esas reuniones. Además, la ONUSAL ha participado en calidad de observador en la labor de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), cuya composición y funciones se estipularon en el Acuerdo de Nueva York de 25 de septiembre de 1991<sup>1</sup>.

3. La labor de la Misión se describe *infra* en ocho secciones dedicadas respectivamente a la verificación de la cesación del conflicto armado; la Fuerza Armada de El Salvador; las cuestiones de la seguridad pública; las cuestiones de carácter social y económico; la participación política del FMLN; el restablecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto; y la administración de justicia y el régimen electoral. La labor de ONUSAL en relación con el Acuerdo de San José sobre derechos humanos<sup>2</sup> continuará siendo objeto de una serie discreta de informes, de los cuales el más reciente fue el que transmití a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad con mi nota de 19 de febrero de 1992<sup>3</sup>.

4. En el desempeño de su cometido, la ONUSAL continúa recibiendo el apoyo de los cuatro "Amigos del Secretario General" (Colombia, España, México y Venezuela) y de otros gobiernos interesados.

### I. Verificación de la cesación del conflicto armado

#### A. Composición y tareas de la División militar

5. La División militar de la ONUSAL, cuyo mandato es verificar el acuerdo sobre la cesación del conflicto armado, se estableció el 20 de enero

de 1992 y está al mando del general de Brigada Victor Suanzes Pardo (España). La División, que comenzó con un nivel de 380 efectivos autorizados, cuenta ahora con 292 observadores militares procedentes de Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, España, India, Irlanda, Noruega, Suecia y Venezuela. Además de estos efectivos, Argentina ha puesto a disposición ocho oficiales médicos que ayudan a ONUSAL en su cometido. El Consejo de Seguridad convino recientemente en mi recomendación de que se mantuvieran el nivel actual de los efectivos de la División militar hasta el 1 de septiembre de 1992<sup>4</sup>,<sup>5</sup>.

6. La División militar vigila las tropas de la Fuerza Armada en El Salvador y del FMLN en los lugares en que se han concentrado por imperio del Acuerdo de paz<sup>6</sup>; verifica las existencias de armas y personal declaradas por ambas partes; autoriza y acompaña los movimientos de ambas fuerzas; y recibe e investiga denuncias de violaciones. Está desplegada en 4 oficinas militares regionales y 15 centros de verificación, como se indica en el mapa que se adjunta en el presente informe. Los observadores militares patrullan constantemente, por aire y por tierra, toda la zona confiada a su responsabilidad.

## B. Separación y concentración de fuerzas

7. Como se estipula en el Acuerdo de paz, el 22 de enero de 1992 se estableció un grupo conjunto de trabajo compuesto del jefe de los observadores militares de la ONUSAL, en calidad de presidente, un representante del gobierno y uno del FMLN, para definir con precisión los lugares señalados para las tropas de ambas partes y para ocuparse de otros aspectos relativos a la separación y concentración de las fuerzas opositoras.

8. Hubo dificultades para determinar algunos de los 15 lugares señalados para la concentración de combatientes del FMLN. En los dos casos en que resultó imposible llegar a un acuerdo sobre una definición, tanto el gobierno como el FMLN aceptaron las delimitaciones señaladas por el jefe de los observadores militares, aunque el gobierno dejó constancia de su objeción. Como se indica *infra*, ha habido dificultades en cuanto a los lugares de concentración de las tropas de la Fuerza Armada

de El Salvador. Estas dificultades han resultado más arduas de resolver.

9. Para el 6 de febrero de 1992, fecha que marcó el fin de la primera etapa de separación de las fuerzas, la Fuerza Armada de El Salvador había concentrado sus tropas en los 100 lugares señalados en el Acuerdo de paz. Para el 2 de marzo, fecha del fin de la segunda etapa, la mayoría de las tropas de la Fuerza Armada de El Salvador se había concentrado en los 62 lugares señalados. Sin embargo, en esa fecha la Fuerza Armada de El Salvador permanecía en alrededor de 16 lugares adicionales, que consideraba necesarios para proteger instalaciones de importancia nacional, y en otros dos lugares porque aducía que se carecía de espacio para acoger a todos los efectivos concentrados. Este despliegue no se conformaba a las estipulaciones del Acuerdo. En consecuencia, ONUSAL instó a la Fuerza Armada de El Salvador a retirarse, cosa que gradualmente hizo. Para el 25 de mayo de 1992, la Fuerza Armada de El Salvador permanecía en sólo un lugar controvertido, distinto de los dos mencionados en el párrafo 10 *infra*. ONUSAL continúa sus gestiones con miras a resolver este problema.

10. Se han planteado dificultades considerables en relación con los dos cuerpos de seguridad pública, a saber, la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional, que conforme al Acuerdo de paz debían abolirse para el 1 de marzo de 1992 y sus miembros incorporarse al ejército. Esas dificultades, que se describen con más detalle en la sección II *infra*, han contribuido a que no pudiera completarse la concentración de las tropas de ambas partes de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de paz. Ello se debe a que, durante varias semanas después de incorporarse al ejército, los antiguos efectivos de esos dos cuerpos permanecieron en sus cuarteles originales, a pesar de que no estaban incluidos en los 62 lugares señalados por la Fuerza Armada de El Salvador. Esta circunstancia fue denunciada como violación del Acuerdo de paz por el FMLN, que se rehusó a completar la concentración de sus propias fuerzas hasta que se resolviera el problema. Para el 23 de abril la mayoría de los ex integrantes de la Policía de Hacienda y de la Guardia Nacional se había trasladado a los 62 lugares de la Fuerza Armada de El Salvador, pero alrededor de

3,500 permanecían en los cuarteles generales de ambos cuerpos en San Salvador, que no estaban incluidos en los 62 lugares señalados. Este problema aún no se ha resuelto.

11. En cuanto al FMLN, sus fuerzas, para el 6 de febrero, se habían concentrado en los 50 lugares señalados para la primera etapa. El FMLN, con todo, no completó la segunda etapa en la fecha prevista del 2 de marzo. Adujo para ello que se carecía de infraestructura en los lugares convenidos y que el gobierno no había dado cumplimiento a otras disposiciones del Acuerdo. Se estableció una serie de nuevos plazos, que tampoco fueron observados, y el FMLN continuó insistiendo en que sólo completaría su concentración cuando la Fuerza Armada de El Salvador completara la suya propia. Hubo una nueva demora a finales de abril, cuando el FMLN objetó una ley que la Asamblea Legislativa había sancionado en la noche del 23 al 24 de abril respecto de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional (véase párr. 17 *infra*). Al tiempo de redactarse el presente informe, alrededor del 8 por ciento de los combatientes del FMLN aún no había concluido su concentración en los lugares convenidos. Se cuentan entre ellos combatientes que, durante el conflicto, habían pertenecido a "comités de seguridad cívica" y que todavía permanecen en 11 lugares. Ambas partes han asegurado a ONUSAL que, a pesar de estas demoras, tienen intención de cumplir sus obligaciones. ONUSAL persiste en sus empeños por resolver este problema, que ha repercutido de manera negativa sobre el clima para la aplicación de los acuerdos en su totalidad.

#### C. Declaración del número de efectivos y armas

12. Conforme al Acuerdo de paz, a más tardar el 23 de enero, ambas partes debían suministrar al jefe de los observadores militares de ONUSAL una información detallada sobre el número de sus efectivos y armas. En cuanto al FMLN, esta obligación se cumplió en fecha oportuna y sin incidentes. Sin embargo, ONUSAL abriga 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 de que dispone el

FMLN. El FMLN ha sido repetidamente informado, tanto en El Salvador como en Nueva York, de estas dudas, pero continúa insistiendo en que la información que ha proporcionado es exacta.

13. También hubo dificultades en cuanto a las declaraciones presentadas por la Fuerza Armada de El Salvador, pues los comandantes de algunas unidades adujeron que el Acuerdo no abarcaba los efectivos o armas de las guarniciones permanentes que no debían desplazarse. ONUSAL aclaró que la información requerida debía incluir todos los efectivos y armas que debían concentrarse, incluidos los que ya se encontraran en algunos lugares señalados al comenzar el proceso. Sin embargo, hubo una demora considerable hasta que ONUSAL recibió toda la información pertinente. La última declaración fue presentada por la Fuerza Armada de El Salvador el 27 de marzo de 1992 y ha sido verificada por ONUSAL.

#### D. Situación logística en las zonas de concentración del FMLN

14. A principios de febrero, se pidió a ONUSAL que ayudara a proporcionar asistencia logística en las 15 zonas designadas para la concentración de efectivos del FMLN. En consecuencia, se estableció un mecanismo de coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que instó a la comunidad internacional a que proporcionara los recursos financieros necesarios. Simultáneamente, otros organismos del sistema de Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), por conducto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), contribuyeron con su apoyo en sus respectivas esferas de competencia. También se contó con la colaboración de las organizaciones no gubernamentales, en especial de *Médecins sans frontières* y Caritas Internacional de El Salvador. El gobierno, por su parte, facilitó esos esfuerzos, que incluyeron la provisión de agua, alimentos y vivienda, el mejoramiento de la red vial y la asistencia en materia de salud y educación. Esta colaboración está produciendo buenos resultados con el generoso res-

paldo de los gobiernos de Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Japón, Noruega, Suecia y la Comunidad Económica Europea.

### E. Reincorporación de los ex combatientes del FMLN

15. En virtud del Acuerdo de paz, el 1 de mayo por lo menos el 20 por ciento de los ex combatientes del FMLN deberían haberse reincorporado "en un marco de plena legalidad, a la vida civil, política e institucional del país". El FMLN no ha cumplido esta disposición, aduciendo, entre otras cosas, que el gobierno había demorado la aplicación de los aspectos del Acuerdo que facilitarían la reincorporación de ex combatientes a la vida civil, en especial los vinculados con la tierra, la formación de la nueva Policía Nacional Civil y la actividad política del FMLN. Por esta razón, es apremiante dar efecto a los aspectos pertinentes de los acuerdos. ONUSAL y el PNUD, por lo tanto, han venido instando al gobierno a que vele para que se apliquen esas disposiciones de conformidad con el calendario convenido y de que haya un esfuerzo especial por superar las demoras que se han producido. ONUSAL ha instado igualmente al FMLN a cooperar con el gobierno en ese cometido.

## II. Fuerza Armada de El Salvador

16. La Asamblea Legislativa ha seguido el calendario convenido para la aprobación de las reformas constitucionales que afectan a la Fuerza Armada de El Salvador y para la suspensión del reclutamiento forzoso a partir del 1 de febrero. También se han tomado medidas para establecer el estatuto jurídico de la Comisión *ad hoc* para la depuración de la Fuerza Armada de El Salvador e impartirle facultades. ONUSAL se ha mantenido en contacto con los miembros de la Comisión a fin de colaborar en la planificación de las actividades futuras en ese órgano.

17. El 1 de marzo de 1992, el gobierno anunció que los miembros de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional habían pasado a ser policías militares y guardias fronterizos, respectivamente, y el cambio se hizo efectivo en ceremonias celebradas el 2 de marzo. Esa medida provocó reacciones negativas de muchas personas que las con-

sideraron más bien un cambio de forma que un cambio sustantivo dispuesto en el Acuerdo. ONUSAL pidió al gobierno información sobre el número de miembros de los dos antiguos cuerpos de seguridad pública que habían sido incorporados al ejército, el número de miembros asignados para el desempeño de nuevas funciones como policías militares y guardias fronterizos y el número de miembros dados de baja. Mientras ONUSAL esperaba que se le proporcionase esa información, el gobierno dio nuevos motivos de preocupación cuando logró que la Asamblea aprobara rápidamente legislación que no abolía claramente la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional. ONUSAL ha señalado claramente al gobierno que la ley, tal como fue aprobada, no es compatible con el Acuerdo. El gobierno ha afirmado que se adoptarán nuevas medidas legislativas para abolir la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional. ONUSAL ha pedido que se indique claramente lo que se intenta hacer. Esta es otra de las cuestiones que ha creado un ambiente poco propicio para el cumplimiento de los acuerdos en general.

18. El proyecto preliminar de ley sobre el régimen de reservas de los militares de la Fuerza Armada fue presentado a la Asamblea Legislativa el 7 de abril. No obstante, ese proyecto no es todavía plenamente compatible con las disposiciones del Acuerdo de paz.

19. Respecto de las entidades paramilitares mencionadas en el Acuerdo de paz, se hizo la inscripción y ubicación de las unidades de defensa civil de conformidad con el plan presentado por el Comando Conjunto de la Fuerza Armada. Ha comenzado el cumplimiento del Acuerdo en este aspecto y ONUSAL está verificando dicho cumplimiento. ONUSAL ha pedido también a la Fuerza Armada de El Salvador que proporcione detalles sobre el personal del régimen del servicio territorial, especialmente las llamadas "escultas militares" o "patrullas cantonales". Han expirado varios plazos establecidos al respecto y ONUSAL está esperando que el gobierno le proporcione información sobre esta cuestión. Asimismo, si bien se han suspendido o cancelado los permisos para que los particulares porten armas militares para uso privado, no se dispone de detalles sobre la manera en que se

recogerán dichas armas. Este proceso debió comenzar el 2 de marzo y deberá estar terminado para el 28 de octubre.

20. En cuanto a la reducción de la Fuerza Armada, el gobierno presentó un plan ante el Secretario General quien, como se estipula en el Acuerdo, lo dio a conocer debidamente al FMLN. ONUSAL deberá supervisar el proceso de reducción basándose en la información que reciba del gobierno.

### III. Cuestiones de seguridad pública

21. La creación de una nueva fuerza de policía, con personal y comandantes totalmente civiles, es uno de los componentes fundamentales de los acuerdos de paz. En virtud del Acuerdo, la nueva Policía Nacional Civil ha de reemplazar a los tres cuerpos de seguridad pública existentes. Como se señaló anteriormente, dos de ellos, a saber, la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, debían ser disueltos como fuerzas de seguridad pública y sus miembros debían ser incorporados en el ejército, si bien han surgido ciertas dudas sobre el cumplimiento adecuado de esa disposición por parte del gobierno. El tercer cuerpo, es decir, la Policía Nacional, podrá seguir funcionando durante el período de transición, pero será reemplazado progresivamente por la nueva Policía Nacional Civil. En el ínterin, la división de policía de ONUSAL está observando de cerca las actividades de la Policía Nacional.

22. La división de policía de ONUSAL está formada principalmente por especialistas de países con experiencia en la organización y el funcionamiento de fuerzas de policía civil. Los observadores proceden de Austria, Chile, España, Francia, Guyana, Italia, México, Noruega, Suecia y están dirigidos por el general Homero Vaz Bresque (Uruguay). La división tiene actualmente 304 de los 631 observadores autorizados.

23. El despliegue de los observadores de policía en todo el territorio de El Salvador comenzó el 7 de febrero de 1992. Los observadores están distribuidos actualmente en seis oficinas regionales y cuatro suboficinas regionales desde las cuales observan las actividades de la Policía Nacional me-

dante visitas y un promedio diario de 100 patrullas diurnas y nocturnas. Para asegurarse de que la Policía Nacional actúa como único cuerpo encargado del mantenimiento del orden público mientras entra totalmente en funciones la nueva Policía Nacional Civil y de que la transición se haga sin contratiempos, la división presta asistencia a las autoridades policiales y acompaña a los oficiales y agentes de la policía en el desempeño de sus funciones.

#### A. Creación de la Policía Nacional Civil

24. A fin de organizar la Policía Nacional Civil, el presidente de la república, tras celebrar consultas con el FMLN por conducto de Naciones Unidas, designó un coordinador el 28 de diciembre de 1991. Aunque eso se hizo antes de lo previsto, otras medidas se han tomado con diversos períodos de atraso. El 10 de febrero de 1992 (10 días de atraso), COPAZ designó a los ocho miembros de su subcomisión sobre la Policía Nacional Civil; el presidente de la república, a partir de la terna propuesta por COPAZ, designó al director general y a los miembros del consejo académico de la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública el 20 de marzo (5 días de atraso) y el 26 de marzo (11 días de atraso), respectivamente. También hubo atraso en la preparación por la subcomisión de los proyectos de ley relativos a la Academia y a la Policía Nacional Civil y, si bien el primero fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 2 de abril de 1992, todavía no se realiza el examen completo del segundo por parte de COPAZ. Puesto que con arreglo al Acuerdo de paz, todos los miembros de la Policía Nacional Civil deben ser graduados de la Academia, es sumamente urgente que ésta empiece a funcionar sin demora. También hay atraso muy grave en el nombramiento del director general de la Policía Nacional Civil, que debió hacerse a más tardar el 2 de marzo de 1992, pero todavía no se hace. Se había previsto originalmente la confirmación rápida del coordinador como director general y eso le habría permitido adoptar medidas concretas y eficaces para la creación de la Policía Nacional Civil y evitar así esos desafortunados atrasos.

25. A fin de ayudar en la creación de la Acade-

mia y en su funcionamiento durante los dos primeros años, desde el 3 de marzo de 1992 se encuentra en El Salvador una misión técnica de expertos de España y Estados Unidos, dirigida por el Representante Residente del PNUD en El Salvador. Habida cuenta de que la Misión trabaja en el marco de las actividades conjuntas del PNUD y el gobierno de El Salvador para la creación y el funcionamiento de la Academia, colabora en su trabajo con un equipo del gobierno.

26. El FMLN ha señalado que, como es una de las partes en el Acuerdo de paz, también deben tenerse presentes sus opiniones sobre las cuestiones relativas a la Academia. ONUSAL y el PNUD han tomado nota de las opiniones del FMLN y las están transmitiendo al Consejo Académico, que es el órgano que supervisa la creación de la Academia.

27. Se ha previsto que en los primeros dos años, la Academia forme a 5,700 efectivos nuevos del nivel básico y 240 de los niveles ejecutivo y superior y que durante los cinco años siguientes esas cifras sean de aproximadamente 10,000 y 500, respectivamente. Para eso se requerirá un presupuesto considerable y ya han manifestado su deseo de contribuir a él los gobiernos de España y de Estados Unidos. También se necesitará el aporte financiero generoso de otros miembros de la comunidad internacional.

28. El gobierno de El Salvador se ha comprometido a proporcionar locales para la Academia y la infraestructura necesaria para su funcionamiento. Naciones Unidas pidió que la Academia se estableciera, o bien en el cuartel del batallón de infantería de reacción inmediata Atlacatl o en la actual Academia Militar, que era originalmente la Academia de Seguridad Pública y fue ocupada por el ejército en diciembre de 1991. No obstante, tras considerable atraso, el gobierno prefirió no utilizar ninguno de los dos locales y sugirió varias posibilidades, de las cuales la misión técnica ha escogido el cuartel de infantería de reacción inmediata Bracamonte, que deberá ser disuelto en virtud del Acuerdo de paz. Inicialmente se había previsto que ese local estuviera disponible a fines de mayo de 1992. En consecuencia, la misión técnica ha sugerido que la Academia funcione provisionalmente en el local del centro técnico de instrucción

policial, que estará disponible a fines de mayo, aunque según las últimas indicaciones no será posible empezar la instrucción antes de principios de julio. Con arreglo a ese procedimiento, la Academia se vería obligada a reducir el número mensual de reclutas de 330 a 270 hasta que pueda usar el local del Bracamonte. A partir de entonces, el local del centro técnico de instrucción policial se usaría exclusivamente para la formación de los oficiales de los niveles ejecutivo y superior. 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 la respuesta.

29. También ha habido desacuerdo sobre la posibilidad de que puedan ingresar a la Academia los antiguos miembros de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional. El gobierno sostiene que ambas categorías podrían ser admitidas a su debido tiempo siempre que se tratara de personal dado de baja debidamente y que hubiera pasado a la vida civil. ONUSAL considera que esa posición es contraria al concepto contenido en el Acuerdo de una fuerza de policía civil totalmente nueva que reemplace a los anteriores cuerpos militares de seguridad pública. El gobierno ha garantizado que en el futuro inmediato no presentará como candidatos a antiguos miembros de los dos cuerpos.

#### **B. Incorporación en la Policía Nacional del personal de la ex Policía de Hacienda y la ex Guardia Nacional**

30. Hay acuerdo general en que la delincuencia común ha aumentado últimamente en El Salvador y en que, tras la incorporación en el ejército de los miembros de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional, la Policía Nacional no cuenta con suficientes recursos humanos y materiales para combatir esa delincuencia. Sobre esa base, el gobierno ha trasladado a la Policía Nacional grandes cantidades de miembros de los dos antiguos cuerpos de seguridad pública aduciendo que su responsabilidad en materia de seguridad pública no le permite otra solución. El gobierno afirma que eso no está prohibido expresamente en los acuerdos. 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. El primer paso de ese proceso fue precisamente la disolución y supresión de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional. En consecuencia, reasignar a antiguos miembros de esos cuerpos para que desempeñen funciones de orden público es totalmente contrario a lo dispuesto en los acuerdos. ONUSAL ha pedido información detallada sobre el personal de que se trate a fin de poder observar de cerca sus actividades en la Policía Nacional.

#### IV. Asuntos económicos y sociales

##### A. Régimen de tenencia de la tierra

31. El complejo problema agrario en El Salvador tiene raíces históricas muy profundas que no se pretende analizar en el presente informe. No obstante, ha sido reconocido como una de las causas principales del conflicto armado, como consecuencia del cual muchas propiedades quedaron abandonadas y los habitantes de muchas zonas rurales fueron desplazados. Se estima que fueron desplazadas casi medio millón de personas y aproximadamente 45,000 se transformaron en refugiados. Muchas de las personas desplazadas se han establecido en comunidades, algunas de ellas en tierras abandonadas. Esta corriente de población, junto con otros fenómenos relacionados con la guerra, ha alterado el esquema de tenencia de la tierra en las zonas de conflicto.

32. El tema de la tenencia de la tierra se incluyó en el Acuerdo de paz de Nueva York, de 25 de septiembre de 1991, y nuevamente en el Acuerdo de paz de 16 de enero de 1992, en el que también se hace referencia a un acuerdo suscrito entre el gobierno y las organizaciones de campesinos, el 3 de julio de 1991. En el Acuerdo de paz se estipula que hasta que se llegue a un acuerdo sobre diversas cuestiones pendientes en relación con este tema, la situación de la tenencia de la tierra se respetará en las que fueron zonas de conflicto y no se desalojará a los que están en posesión de esas tierras. También se asigna a COPAZ la tarea de verificar la aplicación de las disposiciones relacionadas con estas cuestiones por conducto de una comisión es-

pecial. La Comisión Especial, que tiene la misma composición que COPAZ, se hizo cargo del problema de la tenencia de la tierra en las zonas de conflicto una semana más tarde de lo que se estipulaba en el calendario de aplicación. Una de las dificultades que enfrenta es que en el Acuerdo de paz no se definen las zonas de conflicto.

33. Durante el mes de febrero y principios de marzo, en el país siguió percibiéndose la tensión que había comenzado después de la firma del Acuerdo de Nueva York. Diversos grupos de campesinos se apropiaron de tierras en varios departamentos y muchos fueron desalojados por los órganos de seguridad pública, en algunos casos con apoyo de las fuerzas armadas y sin orden judicial. Esas medidas dieron lugar a que los combatientes del FMLN que esperaban concentrarse en los lugares designados experimentaran inseguridad e inquietud. El 15 de febrero, COPAZ hizo un llamamiento a los campesinos y terratenientes para que permitieran el funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos previstos en los acuerdos. Sin embargo, ese llamamiento sólo encontró eco en parte, ya que se sucedieron las ocupaciones de tierras y los terratenientes iniciaron procedimientos judiciales exigiendo que se desocuparan sus propiedades y se respetara el marco institucional. Estos episodios afectaron a las propiedades de las zonas de conflicto y de fuera de ellas.

34. Las gestiones posteriores de ONUSAL, sobre la base del llamamiento de COPAZ, para mantener sin cambios la situación con respecto a la ocupación de las tierras y los desalojos, no tuvieron resultados satisfactorios. Como esto afectaba el ambiente para la aplicación de los acuerdos en general, y a petición del gobierno y el FMLN, envió al Sr. Marrack Goulding, Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a El Salvador para que examinara con las partes la forma de reestablecer el clima de confianza necesario. Durante su visita, que se realizó del 11 al 14 de marzo de 1992, el Sr. Goulding y el Sr. Riza mantuvieron varias reuniones con el presidente de la república y sus asesores y con el mando general del FMLN. En una última reunión conjunta, celebrada el 13 de marzo, se convino que se suspenderían las incautaciones de tierras y los des-

alojos a fin de facilitar el procesamiento de los casos presentados a la Comisión Especial de COPAZ. Además, se establecieron mecanismos de consulta entre el gobierno y el FMLN, con los buenos oficios de ONUSAL, para encontrar soluciones pragmáticas a esos casos. Esos mecanismos están en funcionamiento y cabe esperar que la buena voluntad expresada por ambas partes en las recientes reuniones conjuntas de alto nivel convocadas con los buenos oficios de ONUSAL se traducirán en una pronta solución del problema.

#### **B. Foro para la concertación económica y social**

35. Se había previsto convocar el Foro para la concertación económica y social para el 15 de febrero. Con ese fin, COPAZ invitó a los dirigentes de las organizaciones empresariales y laborales más representativas a participar en un debate, entre otras cosas, sobre la composición y organización del Foro.

36. Durante las reuniones que, debido al intenso programa de actividades de la COPAZ no comenzaron hasta el 26 de febrero, los representantes de las empresas expresaron públicamente su preocupación ante lo que describieron como el clima de inseguridad resultante de las incautaciones de tierras y los conflictos laborales. El 23 de marzo, en una reunión del Grupo Asesor del Banco Mundial, celebrada en Washington, en la que participaron representantes del gobierno, el FMLN y los partidos políticos, el director de la Asociación Nacional de la Empresa Privada indicó que participaría en el Foro que COPAZ convocó para el 11 de mayo. No obstante, posteriormente, la Asociación Nacional de la Empresa Privada informó a COPAZ que aplazaría su participación. Habida cuenta de las responsabilidades encomendadas al Foro en el Acuerdo, de lograr acuerdos sobre el desarrollo económico y social del país, es esencial la participación temprana y plena de todos los sectores.

#### **C. Plan de reconstrucción nacional**

37. El gobierno presentó el plan de reconstrucción nacional al FMLN puntualmente, para recibir sus sugerencias. Además de los proyectos para re-

construir la infraestructura de los municipios afectados por el conflicto y para poner en marcha planes de producción, se convino en facilitar fondos para el fortalecimiento de las instituciones democráticas previsto en el Acuerdo y para prestar asistencia técnica. A fin de obtener los recursos adicionales necesarios para su ejecución, el plan fue presentado en la reunión del Grupo de Asesores del Banco Mundial ya mencionado y recibió una respuesta positiva de la comunidad internacional. A pesar de las reservas formuladas por algunos sectores, se ha iniciado la ejecución de un número reducido de proyectos con los propios recursos del gobierno, hasta que se reciba la asistencia externa prometida. El gobierno ha manifestado que para que el plan pueda funcionar plenamente se debe reestablecer la administración pública en las zonas de conflicto.

38. Otro aspecto importante es la formulación de programas para promover la reintegración de los ex combatientes de ambas partes en la vida civil. El FMLN menciona la demora en establecer esos programas como otro factor que influye en su decisión de postergar la reintegración del primer contingente de sus combatientes.

#### **V. Participación política del FMLN**

39. El 23 de enero de 1992, la Asamblea Legislativa de El Salvador sancionó una ley de reconciliación nacional en la que se concedía la amnistía por delitos políticos contemplados en el derecho ordinario, con excepción de los casos comprendidos en el alcance de la Comisión de la Verdad o los cometidos por personas ya condenadas por un tribunal. La medida se aplica a los dirigentes del FMLN que son miembros de COPAZ, así como a los que son miembros de otros órganos que se ocupan de la aplicación de los acuerdos. También se amnistió a los miembros no combatientes del FMLN, los heridos de guerra que viven fuera del país y los detenidos por delitos políticos. La amnistía no se hará extensiva a los miembros del FMLN que, en virtud del Acuerdo de paz, se han concentrado temporalmente con sus armamentos en determinados lugares. En cambio, en la ley se dispone que se suspenderán todas las acciones penales o civiles contra esas personas por sus actos

abarcados en la amnistía.

40. La sanción de la ley de reconciliación ha permitido a miembros del mando general y a otros dirigentes del FMLN volver a ingresar legalmente en El Salvador. Desde su regreso, han tenido libertad de movimiento y amplio acceso a los medios de difusión y han obtenido licencias para dos estaciones de radiodifusión y un canal de televisión. El 1 de febrero, los representantes del FMLN en la comisión recientemente formada, COPAZ, juraron lealtad a la Constitución junto con los demás miembros de ese órgano. Se ha puesto en libertad a los presos políticos, con las excepciones previstas en la ley de reconciliación nacional.

41. Los dirigentes del FMLN que regresaron, cuya seguridad estuvo garantizada por el gobierno, fueron acompañados durante los primeros días por miembros de la Policía Nacional y se les permitió, según lo estipulado en el Acuerdo, tramitar los servicios de guardaespaldas personales. En este proceso tuvo gran importancia el apoyo de los representantes en El Salvador de los cuatro "Amigos del Secretario General", así como también la asistencia prestada por varios otros gobiernos, en particular los de Brasil, Chile, Francia, Nicaragua y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Con todo, han surgido algunos problemas con respecto a diversos aspectos de la seguridad de los dirigentes del FMLN. ONUSAL y las autoridades oficiales están procurando racionalizar los procedimientos pertinentes. Al mismo tiempo, COPAZ examina la cuestión y ha manifestado la intención de fomentar la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias.

42. Según el Acuerdo de paz, el gobierno debería haber fomentado un decreto de la Asamblea Legislativa para la legalización del FMLN como partido político a partir del 1 de mayo de 1992. El gobierno informó a ONUSAL de que, en vez de presentar un proyecto de decreto, lo que a su juicio, provocaría un intenso debate, necesitaba preparar los fundamentos para asegurar un consenso en la Asamblea. Desde entonces ha estado en contacto con diversos partidos políticos con ese fin.

43. Antes del 1 de mayo de 1992, ONUSAL había examinado con el FMLN reclamos ocasio-

nales del gobierno de que el FMLN violaba el Acuerdo al establecer oficinas en diversos lugares y mediante otras actividades políticas con sus dirigentes y otros integrantes, especialmente ex combatientes concentrados en los lugares designados. No obstante, desde el 1 de mayo de 1992, el gobierno indica que, si bien continúa el proceso de legalización, el FMLN puede adoptar medidas para organizarse como partido político. Por su parte, el FMLN insta a que el gobierno adopte medidas sin tardanza, y sostiene que hasta que se lo legalice sus actividades políticas se verán entorpecidas. Sin embargo, el 23 de mayo de 1992 se realizó sin contratiempos un acto político en el que el FMLN anunció su lanzamiento como partido político.

44. El gobierno ha demostrado su voluntad de facilitar el regreso de los heridos de guerra que en la actualidad están fuera del país por conducto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR). Entre las personas cuyo regreso está previsto se cuentan varias que viven en Cuba y cuya repatriación se ha demorado, porque no hay relaciones diplomáticas entre Cuba y El Salvador. OACNUR está tratando de resolver el problema con la cooperación de un tercer país que actuaría como intermediario.

#### **VI. Establecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto**

45. Tras la entrada en vigor del acuerdo de cesación del fuego, comenzó paulatinamente el restablecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto, en la mayoría de los casos en consulta con ONUSAL, a un ritmo que variaba de región a región. En algunos lugares, los jueces y los alcaldes regresaron sin ninguna dificultad, aunque algunos enfrentaron problemas para desempeñar sus funciones en la actualidad como resultado de la falta de infraestructura o de apoyo y cooperación de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales. En otras localidades, los jueces y alcaldes no han podido regresar a causa de la oposición del FMLN, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales y la ausencia de comunicación con esos grupos, que es necesaria para facilitar el proceso de reestablecimiento. Sesenta y ocho de los 363 alcaldes electos en El Salvador en

1991 se vieron forzados por el conflicto a desempeñarse lejos de sus municipios; aproximadamente 24 han regresado a sus puestos.

46. ONUSAL está convencida de que el regreso de los jueces y alcaldes y su funcionamiento efectivo sólo puede concretarse en un contexto de diálogo franco entre las autoridades locales y los órganos que desempeñaban las funciones del gobierno local durante el conflicto armado. Este diálogo no sólo garantizará la paz y la reconciliación en las zonas más gravemente afectadas por el conflicto armado, sino que también permitirá revivir los mecanismos locales de consulta y asegurar una amplia participación de la comunidad en el gobierno municipal, sin afectar negativamente el marco institucional. ONUSAL ha instado a las partes a demostrar la mayor flexibilidad posible y está trabajando en el plano regional para fomentar el consenso en las diversas localidades afectadas.

## VII. Régimen judicial

47. Las medidas estipuladas en el Acuerdo de paz tratan de este tema, y su aplicación con arreglo al calendario convenido se examinará en futuros informes de la división de derechos humanos de ONUSAL, de conformidad con el mandato que le asigna el Acuerdo de San José, que consiste en: "Ofrecer su apoyo al Órgano Judicial de El Salvador en orden a coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal"<sup>7</sup>.

48. Entretanto COPAZ y la Asamblea Legislativa han aprobado, con anterioridad a la fecha prescrita, la ley que establece la oficina del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. Ya se ha nombrado al procurador nacional, pero su oficina no se halla todavía en pleno funcionamiento, debido a que el presupuesto ha sido aprobado recientemente. Además de los recursos presupuestarios, que proporcione el gobierno de El Salvador, se confía en obtener asistencia financiera adicional de otros gobiernos y órganos internacionales.

## VIII. Régimen electoral

49. Como se estipula en los acuerdos de México de 27 de abril de 1991<sup>8</sup>, COPAZ designó una comisión especial sobre esta cuestión, que estudiará los proyectos de enmienda preliminares del Código Electoral. Más tarde la Asamblea Legislativa nombró, con cierto retraso, el Tribunal Supremo Electoral, cuya función principal consistirá en preparar las elecciones presidenciales y legislativas de 1994.

## IX. Aspectos financieros

50. La Asamblea General, en su resolución 46/240 de 22 de mayo de 1992, asignó la cantidad bruta de 39 millones de dólares (37 millones de dólares netos) para el funcionamiento de ONUSAL durante el período del 1 de enero al 31 de octubre de 1992. Esta consignación prevé la ampliación del mandato de ONUSAL sobre la base de la resolución 730 (1992) del Consejo de Seguridad.

51. En fecha 26 de mayo de 1992 las cuotas sin abonar correspondientes a la cuenta especial para ONUSAL para los seis meses del período del 1 de julio al 31 de diciembre de 1991 ascendían a 1,980,000 dólares.

## X. Observaciones

52. Los acuerdos firmados entre el 4 de abril de 1990 y el 16 de enero de 1992 por el gobierno y el FMLN bajo los auspicios de Naciones Unidas, definían el marco de aplicación de los entendimientos políticos entre uno y otro. La finalidad consiste en poner término a los 12 años de conflicto civil, consolidar la paz en El Salvador y volver a instaurar un proceso político normal que culmine con la celebración de elecciones libres y justas en 1994, con amplia participación. Este proceso no es fácil. Los acuerdos son complicados y requieren voluntad de compromiso y ajustes fundamentales en las actitudes políticas y sociales. Tampoco pueden llevarse a la práctica sin ayuda. Naciones Unidas se ha comprometido a asistir a las dos partes, pero sólo se conseguirá el éxito si ambas partes dan muestras de su voluntad política y de su vo-

luntad de aceptar la reconciliación nacional como objetivo supremo nacional.

53. El gobierno y el FMLN son dignos de elogio por el éxito con que han conseguido mantener la cesación del fuego que no ha sido violada ni una sola vez. Tampoco se ha registrado ningún incidente importante que haya podido poner en peligro esta frágil primera fase de la reconciliación nacional. Sin embargo, ha habido graves retrasos en la ejecución de diversas disposiciones de los acuerdos, lo que ha socavado la confianza de cada una de las partes en la buena fe de la otra.

54. En particular, me preocupa que las dos partes sigan sin haber conseguido concentrar todas sus fuerzas en los lugares designados, operación que se esperaba quedase finalizada para el 2 de marzo de 1992, o sea, hace casi tres meses. Por parte del gobierno hay un número sustancial de fuerzas armadas que aún no se hallan en los lugares designados en la sede de la Policía de Hacienda y de la antigua Guardia Nacional. No es menos inaceptable el hecho de que el FMLN no haya logrado concentrar las fuerzas que quedan. Es esencial que las dos partes cumplan con sus respectivas obligaciones, sin más demoras y cada una independientemente de la otra. También he manifestado al FMLN mis dudas acerca de los inventarios de armas que ha presentado a ONUSAL, que quizás no reflejan exactamente las armas que poseen. La sospecha de que el FMLN mantenga depósitos clandestinos de armas y municiones ha ejercido un efecto desestabilizador para todo el proceso de aplicación.

55. Otros motivos de grave preocupación son el hecho de que el gobierno no haya conseguido establecer la Academia Nacional de Seguridad Pública ni comenzar el reclutamiento para la Policía Nacional Civil en la fecha prevista del 1 de mayo de 1992, así como el hecho de que, en la misma fecha, el FMLN no haya desmovilizado al primer 20 por ciento de sus combatientes. El 1 de mayo de 1992 era también la fecha en que el gobierno se suponía que iba a comenzar a preparar normas legislativas que legalicen al FMLN como partido político. Desde el principio, ONUSAL ha sido de la opinión de que no cabe utilizar una violación de los acuerdos para justificar otra. Tampoco se pue-

de pasar por alto el hecho de que el calendario de aplicación, que figura en el capítulo IX del Acuerdo de paz, no constituye una secuencia aleatoria de acciones que cabe modificar con facilidad: por el contrario, se trata de un mecanismo minuciosamente confeccionado y cuidadosamente negociado cuya finalidad es:

(a) sincronizar la reintegración de los ex combatientes del FMLN en la vida civil, y (b) sincronizar las medidas que el gobierno se ha comprometido a adoptar para facilitar dicho proceso, especialmente por lo que se refiere a la agricultura, la actividad política y el reclutamiento para la Policía Nacional Civil. Este es el motivo de que las demoras registradas en estos últimos sectores susciten tan graves inquietudes.

56. En otros casos, la aplicación de los acuerdos ha sufrido como consecuencia de las interpretaciones contradictorias que cada una de las partes daba a disposiciones concretadas en los acuerdos. Esto ha sido causa de que las dos partes se hayan dedicado a acusarse pública y mutuamente en vez de trabajar juntas, con los buenos oficios de ONUSAL, para encontrar formas prácticas y pragmáticas de poner en vigor los acuerdos mediante el respeto de su espíritu, en vez de insistir en interpretaciones legalísticas de su letra. Esto ha constituido un problema especial en el caso de la tenencia de tierras, que era una de las principales causas del conflicto. A pesar del papel que los acuerdos asignan a COPAZ, papel que COPAZ no ha podido desempeñar por entero, ONUSAL, a petición de las dos partes, ha podido utilizar sus buenos oficios para ayudarles a ocuparse de la cuestión de la tenencia de la tierra en espíritu constructivo y al nivel más elevado. Quedo agradecido a ambas partes por haber cumplido las promesas que hicieron en marzo de detener la ocupación de tierras y de interrumpir las expulsiones de los ocupantes en espera de que se encuentre una solución pragmática del problema.

57. Hay otros sectores en los que se necesita una búsqueda igualmente moderada y pragmática de soluciones. Entre ellos figura la restauración de la administración pública en las zonas de conflicto anterior, así como determinadas cuestiones referentes a las antiguas Policía de Hacienda y la

Guardia Nacional. En las negociaciones se convino en que esos dos órganos se disolverían y ya no ejercerían funciones de seguridad pública. Su personal, después de ser transferido a la Fuerza Armada, quedaría incluido entre los que se verían afectados por la reducción de dicha Fuerza. Como ya se indica en el presente informe, la forma en que los dos órganos mencionados han sido disueltos y la subsiguiente captación de algunos de sus miembros por la Policía Nacional hace abrigar serias dudas acerca del grado en que el gobierno ha cumplido con los acuerdos a este respecto.

58. El presente informe da una idea del carácter complejo, diverso y delicado de las labores de verificación confiadas a ONUSAL. Además de sus obligaciones concretas de verificación, ONUSAL ejerce también sus buenos oficios para ayudar a las partes a cumplir con los acuerdos. En el desempeño de este cometido, recibe el valioso apoyo de los cuatro "Amigos del Secretario General", así como de otras personas que estén en condiciones de prestar ayuda.

59. ONUSAL está funcionando en un ambiente de profunda desconfianza, que quizás sea la secuela inevitable de un conflicto prolongado y penoso. Su insistencia de mantener su imparcialidad es considerada a veces por cada una de las partes como prueba de parcialidad a favor de la otra. En este contexto, lamento tener que comunicar al Consejo de Seguridad que recientemente han vuelto a efectuarse amenazas contra la seguridad de la Misión y de su personal<sup>9</sup>. Las autoridades salvadoreñas han sido informadas de lo que acabo de decir, y tengo la convicción de que conseguirán identificar a los autores de las amenazas, que hasta ahora han sido anónimas, y evitar todo acto hostil contra el personal de la Misión.

60. En conversaciones telefónicas que sostuve el 15 de mayo de 1992, después de recibir el primer proyecto del presente informe, hablé con el presidente Cristiani de El Salvador y con el Sr. Schafik Handal, del comando general del FMLN, acerca de mi preocupación por el hecho de que ninguna de las dos partes hubiera cumplido enteramente el calendario fijado por los acuerdos, haciendo especial referencia a los puntos que se mencionan en los párrafos precedentes. El presidente

Cristiani me dijo que las dos partes se estaban reuniendo regularmente con miras a fijar un calendario para 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. El Sr. Handal citó también las reuniones que estaban teniendo lugar entre las dos partes con miras a fijar nuevos plazos de aplicación para diversas cuestiones previstas en los acuerdos, 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. El FMLN no tendría problema alguno para respetar el calendario, sin esperar a que el gobierno lo hiciera, si se daba la seguridad de que terceras partes velarían por que el gobierno cumpliera también sus obligaciones. El Sr. Handal me aseguró que el FMLN participaba seriamente en las reuniones con el gobierno, quería atenerse a los acuerdos existentes y no quería volver a negociarlos. Di la seguridad a mis interlocutores de que apoyaba firmemente los acuerdos y de que estaba dispuesto a hacer todo lo que pudiera para ayudar a cada una de las dos partes a aplicarlos. También les dije que en el presente informe mencionaré lo que habían dicho y esperaba poder decir en el próximo informe que se habían recuperado el tiempo perdido en el proceso de aplicación.

61. Para terminar me gustaría rendir homenaje a mi Representante Especial, Sr. Iqbal Riza, y a todo el personal de ONUSAL que, bajo su dirección está ocupándose con perseverancia y decisión de la tarea difícil, pero noble de ayudar a establecer una paz justa y duradera en El Salvador.

#### Notas

1. S/23082.
2. S/21541, anexo.
3. S/23580.
4. S/23987.
5. S/23988.
6. S/23501, anexo.
7. S/21541, anexo, inciso h), párr. 14.
8. S/23130, anexo.
9. S/22494, párr. 6.