

ARCHIVO

El Subsecretario de Relaciones Exteriores

Santiago, enero 21 de 1993.-

Señor
Embajador don Roberto Cifuentes A.
Asesor Especial de S.E. el Presidente de la República
en Materias Internacionales
Palacio de la Moneda

Estimado Embajador:

De acuerdo con lo solicitado por UD. en su carta del 18 de enero del año en curso, me es grato enviarle como anexo un breve análisis de la situación interna de El Salvador preparado por la Dirección de Política Bilateral.

En dicho documento se narran las principales etapas del diálogo entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se resumen los acápites más relevantes del Acuerdo de Paz firmado en febrero de 1992 y se comenta el desarrollo que ha tenido el citado Acuerdo.

Esperando que esta información sea de utilidad, le saluda muy cordialmente,



CARLOS PORTALES CIFUENTES
EMBAJADOR
SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES
SUBROGANTE

REPUBLICA DE EL SALVADOR

I. ANTECEDENTES GENERALES

Desde el 1º de junio de 1989 preside el Gobierno el dirigente de ARENA Alfredo Félix Cristiani Burkard. Si bien ARENA es considerada de extrema derecha, Cristiani es un dirigente moderado que ha buscado conciliar a los grupos en pugna en la guerra civil salvadoreña con el fin de alcanzar la paz y la estabilidad económica que el país requiere. Otros temas que interesan a Cristiani son eliminar la corrupción y emprender una serie de reformas en el área económica destinadas a mejorar la potencialidad exportadora salvadoreña a través de un mejor desempeño del sector privado.

Cristiani recibió un país severamente afectado por la guerra civil, destruido por un masivo terremoto y con un estado financiero y económico ruinoso. La corrupción administrativa, el terrorismo urbano y rural, así como las reiteradas violaciones a los Derechos Humanos tanto de parte del ejército como de la guerrilla, habían agravado considerablemente la situación.

La solución de la crisis política que vivía El Salvador pasaba necesariamente por la conclusión de un complejo diálogo del Gobierno con la guerrilla, lo que permitiría al país abocarse fundamentalmente a su desarrollo económico y social.

Proceso de diálogo y negociación con el FMLN

El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, México, significa formalmente el término de un conflicto armado que se venía arrastrando por doce años. Sin embargo, la profundidad del conflicto y la cultura de violencia prevaleciente en el país durante este período, permiten suponer que el camino a seguir no estará exento de dificultades.

El proceso de negociación se dividió en dos etapas bien definidas:

1. Primera etapa de diálogo

Correspondió al período de Gobierno de Napoleón Duarte (1982-1989), en la que si bien no se lograron avances sustantivos, tuvo el mérito de que las partes se sentaran por primera vez a la mesa de negociaciones.

2. Segunda etapa de diálogo

Esta etapa se inició con la asunción de Alfredo Cristiani a la Presidencia y finalizó con el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991. En ella se pudieron distinguir dos fases:

- a) la primera caracterizada por las negociaciones directas entre las partes en conflicto, y
- b) la segunda por el hecho de haberse desarrollado bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, a partir de los "Acuerdos de Ginebra" del 4 de abril de 1990.

El inicio de la primera fase lo constituye el discurso inaugural del Presidente Cristiani, al anunciar la constitución de una Comisión de Diálogo Gubernamental, cuyo trabajo permitió los Acuerdos de México y de San José en 1989, siendo interrumpida sin embargo, por una cruenta ofensiva del FMLN en noviembre de 1989 y por la consiguiente inasistencia de su delegación a la

reunión programada en Caracas, violando el acuerdo de no retirarse unilateralmente de las reuniones.

La segunda fase de esta etapa, se inició con los Acuerdos de Ginebra de abril de 1990, por los cuales, las partes aceptaron someter el diálogo a los auspicios del Secretario General de la ONU, en el marco de un mandato de buenos oficios conferido por el Consejo de Seguridad (Res.637). Los hitos más importantes de esta fase son: La Agenda y Calendario de Caracas (mayo 1990); Acuerdo de San José (julio 1990), que estableció la formación de un mecanismo de verificación internacional bajo la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General, creado finalmente en mayo de 1991 por el Consejo de Seguridad (ONUSAL); Acuerdo de México (abril 1991); Acuerdo de Nueva York (septiembre 1991), en que se creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), análogo a nivel nacional del ONUSAL; y el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991. En esta última reunión, bajo la dirección del entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar y con asistencia del Presidente Cristiani, se acordó el cese del enfrentamiento armado a partir del 1° de febrero de 1992, quedando pendiente el calendario de ejecución de los acuerdos logrados y la modalidad en que el FMLN disolvería su estructura militar y se incorporaría a la vida civil, política e institucional del país.

Acordados los puntos pendientes en el Acta anterior, y a propuesta del Secretario General, las partes firmaron el 16 de febrero de 1992, en el Chapultepec, México, el Acuerdo de Paz.

3. Acuerdo de Paz de Chapultepec

Los puntos más importantes de este acuerdo son:

- a. **Fuerzas Armadas:** Se acordó un proceso de reducción de efectivos y material de guerra. Se proscriben los grupos paramilitares y el reclutamiento forzoso. Se regula la existencia de un nuevo organismo de inteligencia estatal, subordinado al poder civil.
- b. **Creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC),** en cuya estructuración COPAZ toma parte activa.
- c. **Sistema Judicial y Derechos Humanos:** Creación de un nuevo Consejo Nacional de la Judicatura. Elaboración de una nueva Ley Orgánica que contemplaría una Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. Creación de una Comisión de Verdad, integrada por miembros del Gobierno, de la guerrilla y expertos internacionales designados por la Secretaría General de la ONU.
- d. **Reforma del sistema electoral.**
- e. **Aspectos económicos y sociales:** Elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional y las modalidades de cooperación externa para estos fines.
- f. **El FMLN y su integración a la vida política :** Se establecen las modalidades de esta integración, ejercicio de sus derechos y libertades políticas y la legalización del FMLN como partido político.
- g. **Cese del enfrentamiento armado:** Este proceso se inició el 1° de febrero de 1992 y iba a concluir el 31 de octubre de ese mismo año. Se establecen la forma y calendario del cese del fuego, separación y desmovilización de las fuerzas, lo que incluye la interposición de soldados de la ONUSAL en determinadas zonas de conflicto.

- h. **Verificación de Naciones Unidas:** La ONU es la encargada de verificar el cumplimiento del acuerdo como los anteriormente suscritos.

II. DESARROLLO DEL ACUERDO DE PAZ

A pesar de que las partes se han retrasado en el cumplimiento de los plazos fijados, el 30 de junio de 1992 el FMLN inició la desmovilización del 20% de sus efectivos, comenzándose a cumplir uno de los puntos más decisivos del Acuerdo.

Han surgido dificultades en los temas de la tenencia de la tierra y la incorporación del FMLN a la vida política y civil del país. Respecto del primero, durante 1992, se realizaron numerosas tomas de tierra por parte de campesinos, aún en territorios considerados fuera del área de conflicto, los que fueron catalogados como actos de provocación por el Gobierno y como legítimas medidas de presión por parte del FMLN. Por otra parte, la dirigencia del FMLN acusó al Gobierno de impedir el normal desplazamiento de sus miembros y entorpeciendo su inserción en la vida civil, además de dificultar la actividad del Frente como futuro partido político. A su vez, se han generado dificultades en el repliegue de los efectivos de las Fuerzas Armadas salvadoreñas, con contingentes situados en lugares no acordados.

En todo caso, el Gobierno ha disuelto en virtud de lo establecido en Chapultepec a la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, dos cuerpos policiales acusados de violaciones a los Derechos Humanos, incorporándolos a las filas del ejército, al mismo tiempo que ha estado reorganizando a la nueva Policía Nacional Civil, solicitando cooperación de Naciones Unidas para tal efecto. Además, en abril de 1992 se creó el nuevo Organismo de Inteligencia del Estado, subordinado al poder civil, bajo la autoridad del Presidente de la República y en el mes de julio se instaló la Procuraduría Nacional de Derechos Humanos.

Ante los atrasos en el cumplimiento del Acuerdo, tanto el Gobierno como el FMLN han asumido un compromiso con ONUSAL, en el sentido de reponer el tiempo perdido, acelerando el acatamiento de los compromisos atrasados.

En agosto de 1992 visitó El Salvador el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, Sr. Marrack Goulding. A raíz de esta visita se presentó un calendario revisado sobre los temas "difíciles" de los acuerdos de paz.

El nuevo calendario hizo referencia a casi todos los puntos sobre los que versaron los Acuerdos de Paz, en especial a los siguientes:

- Cese del enfrentamiento armado. Este implica la concentración total de los combatientes en zonas designadas y la correspondiente entrega de las armas dentro de plazos establecidos.
- Reinserción de ex-combatientes del FMLN a la vida cívico-política. Se diseñan programas preparados por el Gobierno consistente en una ayuda de emergencia (paquetes con enseres básicos y aperos agrícolas), créditos agrícolas, cursos de capacitación laboral, asistencia técnica para la agricultura, rehabilitación de lisiados, becas estudiantiles y programas de vivienda.
- Creación y puesta en funcionamiento de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública. Los ex-combatientes podrían ingresar a estos cuerpos si hubieren abandonado efectiva y definitivamente las armas.

- Transferencia de tierras. Tal beneficio sería para ex-combatientes e incluía la determinación de precios y extensión de las propiedades; condiciones de pago y títulos de dominio, así como el otorgamiento de créditos.
- Restablecimiento de la Administración Pública en zonas de conflicto. Se trataba de facilitar el regreso de los Alcaldes a sus municipios, dentro de un marco de cooperación con las organizaciones comunales.

Sin embargo, subsistían las posiciones antagónicas, pues el Gobierno sostenía que existían trabas o impedimentos para el cumplimiento de su parte en los Acuerdos y que ello no justificaba el incumplimiento de la otra parte. El FMLN manifestó que debía existir estricta correspondencia en el cumplimiento de las respectivas obligaciones.

Por otra parte, la División de Derechos Humanos de ONUSAL dio a conocer en 1992 un informe que señalaba que, a partir del cese del fuego, las infracciones al derecho internacional humanitario se habían reducido al mínimo y se había observado una mejora sustancial en ciertos derechos. Sin embargo, agregó que no había desaparecido del todo la conducta violenta, caracterizada por el uso indebido de la fuerza o de las armas, las amenazas de violencia y los métodos intimidatorios. Preocupaba la falta de respuesta institucional frente a la protección del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de las personas.

En las conclusiones del informe se expresaba que "a pesar de las serias preocupaciones ya expresadas a propósito de las ejecuciones sumarias, muertes violentas y amenazas, la situación general de los derechos humanos en El Salvador mejoró en el último año. No se puede afirmar que existan actualmente prácticas sistemáticas de torturas, de desapariciones forzadas o de secuestros. Pero esta evolución positiva no significa en absoluto una consolidación firme y definitiva del Estado de Derecho".

El día 15 de Diciembre de 1992 se celebró la conclusión de la Primera Etapa de Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador, poniéndose fin al período de "paz armada", esto es, a un espacio de tiempo de casi un año en el que hubo un cese total del fuego en el Estado. El acontecimiento fue objeto de una ceremonia oficial organizada por el Gobierno y en la que estuvieron presentes, además de las autoridades de la nación, la jefatura del FMNL y altas personalidades extranjeras vinculadas al proceso de paz, tales como el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, representantes de los Gobiernos de los países amigos, Jefes de Estado de Centroamérica y el entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, Dan Quayle.

No obstante la existencia de plazos que habían concluido en 1992 para llevar a efecto la desmovilización de los combatientes y dar cumplimiento a las obligaciones que afectaban al Gobierno, éstas no pudieron verificarse atendida la complejidad de los diversos compromisos y a la rigidez del calendario. En poco tiempo la acumulación de demoras fue tal que se convirtió en un obstáculo para la aplicación del proceso de paz. Así las cosas, ONUSAL, en consulta con las partes, debió modificar dos veces el calendario en los puntos afectados por las demoras. En una evaluación del cumplimiento de la segunda reprogramación hecha por Naciones Unidas, se pudo establecer que la cuestión de la tierra era un obstáculo para la efectiva aplicación de los acuerdos.

Al 15 de diciembre de 1992, fecha establecida como límite, el Gobierno de El Salvador había dado cumplimiento a decenas de compromisos. Por su parte, el FMNL completó su desmovilización y entrega de armas.

Entre los compromisos cumplidos por el Gobierno destacan, entre otros:

- la disolución de la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional;
- creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, encargada de formar a la nueva policía nacional civil, que está llamada a reemplazar a la policía nacional;
- reducción de las fuerzas armadas y disolución de algunos batallones de infantería de reacción inmediata;
- creación de la comisión ad-hoc para la depuración de las fuerzas armadas;
- creación de la Comisión de la Verdad que investigará graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 que reclaman de parte de la sociedad su esclarecimiento;
- creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos;
- creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, encargada de elaborar medidas legislativas relacionadas con los acuerdos;
- creación del Foro de Concertación Económica y Social;
- traspaso gradual y progresivo de tierras a los ex-combatientes; y
- legalización del FMNL como bastión político.

Durante el mes de diciembre de 1992 se habría verificado la completa desmovilización del FMLN. Cabe precisar que el inventario original de armas presentado por el FMLN a Naciones Unidas despertó dudas tanto en la organización como en el Gobierno. El Frente se vio en la necesidad de presentar un nuevo inventario, el que fue objeto de estudio por parte de Naciones Unidas. El Gobierno declaró que condicionaría la desmovilización de algunos batallones de infantería de reacción inmediata hasta que Naciones Unidas declarara oficialmente que el nuevo inventario era aceptable. Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador emitía una resolución en la que se exigía como requisito previo para la legalización del FMLN como partido político una certificación de Naciones Unidas en el sentido de que el Frente se había desmovilizado y desarmado totalmente. Esta certificación fue emitida por la Organización Mundial en la forma de una declaración del Secretario General. Según esto, el Gobierno se prepara a desmovilizar en el curso de enero de 1993, el principal batallón de infantería de reacción inmediata. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral, teniendo a la vista la certificación de Naciones Unidas, legalizó al FMLN como partido político.