# El Salvador proceso

informativo semanal

año 12
número 503

febrero 12
1992
ISSN 0259-9864

centro universitario de documentación e información


- ¿Tomas o re-tomas de tierra en las zonas conflictivas?
- El problema agrario y las celebraciones por la paz
- Los derechos humanos y la nueva policía civil
- Perfil del Plan de Reconstrucción Nacional


Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

editorial

# ¿Tomas o re-tomas de tierra en las zonas conflictivas?

A pocos días de la oficial entrada en vigencia del cese de fuego definitivo, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), encargada de la supervisión y verificación del cumplimiento de todos los acuerdos de Nueva York, se enfrascó en su primera disputa pública, a propósito de lo estipulado sobre la tenencia de tierras en el acuerdo económico social, pero principalmente exacerbada por una histérica ola de denuncias oficiales y oficiosas sobre nuevas tomas de propiedades por masas campesinas.

No hace falta ser un experto en política social o en historia salvadoreña para saber que en el país el problema agrario es y ha sido el más activo y violento foco de tensiones y conflictos sociales. En último término, pues, no estaríamos más que en un nuevo capítulo de las históricas disputas por la tierra que dieran inicio con la indiscriminada "toma" y despojo nacional de tierras efectuada por los propulsores de las consignas liberales de fines del siglo pasado.

Por lo mismo, resulta inaceptable que algunos integrantes de COPAZ hayan mordido tan fácilmente el anzuelo de la discordia, y tan a las primeras hayan comprometido su tarea histórica y estratégica de ser los guardianes de la pacificación, retrasando y trastornando el calendario de implementación de leyes y mecanismos vitales para el proceso de transición a la paz.

Este primer desliz de COPAZ no debe pasarse a la ligera. No sólo porque debe impedirse que vuelva a incurrir en nuevos retrasos, sino porque algunos de sus integrantes parecieran estar malentendiendo y descaminando peligrosamente los fines y alcances de su misión en este neurálgico punto de la tenencia de la tierra.

Ni COPAZ ni los Acuerdos de Nueva York tienen por objeto solucionar el agudo y estructural problema de la pobreza campesina en El Salvador, como se colegiría de la histeria con que han publicitado el problema los ya conocidos medios de comunicación derechistas; ni tienen por prioridad salir en defensa del principio de la propiedad privada, como ha pretendido el representante de la Fuerza Armada en la Comisión. Apenas tiene por mandato asegurar el cumplimiento de lo estipulado en los acuerdos, sobre esa materia. En los que, dicho sea de paso, el principio de propiedad privada ha quedado subordinado a los intereses de la paz en las zonas conflictivas, tal como se deduce de la afirmación de que, en las mismas, "se respetará el estado actual de tenencia de tierras...mientras se da una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitiva".



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

Tampoco debe subestimarse que, aun cuando no suficientemente destacado por la prensa, el epicentro de la confrontación ha sido la posesión de la tierra en las zonas que durante la guerra han permanecido bajo control del FMLN. Algo que, por supuesto, añade al estricto problema agrario y social en dichos territorios, un determinante factor de complejidad y animosidad, que se relaciona de manera estrecha y articulada con el fin de la guerra. Tanto porque la tenencia de la tierra en esos lugares fue vital para la lucha armada como porque sigue siéndolo para las garantías del cese de fuego y el desmontaje de la estructura militar del FMLN.

Quizá no sea mera coincidencia que de los miembros de COPAZ haya sido un militar y no un civil, el general Zepeda —con preocupaciones y consideraciones preponderantemente militares y no económico-sociales—, quien haya levantado las más enconadas discusiones contra las presuntas tomas de tierra efectuadas por campesinos afines al FMLN en sus zonas de control. Y que al mismo tiempo se haya declarado tan solícito e impaciente porque la Fuerza Armada cumpliese con el mandato de desalojar a dichos ocupantes.

El FMLN se ha limitado a responder que no se han producido tomas a partir del cese de fuego, y que lo que estaría ocurriendo es el intento de "re-toma" de tierras ocupadas y abandonadas por los propietarios durante los años de la guerra, aclarando que las retomas estarían siendo organizadas y promovidas por el mismo gobierno y Fuerza Armada. Tesis que se reforzaría con la casi instantánea organización y aparecimiento de un "comité" de propietarios que, reunidos con el gobernador de Chalatenango, habrían externado su oposición a vender y el deseo de recuperar sus propiedades en las zonas conflictivas.

Como quiera que sea, también es deplorable que sean miembros de COPAZ los que se presten a protagonizar refriegas verbales contraproducentes y del todo innecesarias en esta nueva fase del proceso salvadoreño. Sobre todo, cuando ésta permite formas serenas y objetivas de resolver las controversias, sin llegar tan atropelladamente a recetar la intervención represiva de la Fuerza Armada como medio de desolojo violento de los problemas.

Acudiendo al campo a inspeccionar cada propiedad en discusión no será nada difícil deducir en manos de quién estaba; averiguando qué se cultivó en ellas y quiénes trabajaron en las mismas; examinando las facturas de compra de insumos, las planillas de trabajadores, las viviendas de dueños y empleados o de sus ocupantes reales, y observando las mismas huellas dejadas por la guerra. Esta es la primera misión que deberá ejecutar la subcomisión agraria electa por COPAZ.

Convendría que Zepeda, y cualquier otro miembro todavía exaltado de COPAZ, asimilen bien la lección dejada por esta primera escaramuza. Y cuanto antes aprendan a hacer uso de los recursos de la paz y



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

abandonen hábitos de los que, se comprende, les resultará difícil desprenderse. Sobre todo Zepeda, solícito participante en la conjura en que Bustillo y otros compinches suyos decidieron la masacre de la UCA.

Prescindiendo de las funciones específicas de COPAZ, también es importante que no se posponga indefinidamente la discusión honda y global de la pobreza y marginación en el campo. Porque la cuestión real y última no es el respeto o irrespeto a las leyes de propiedad o al estado de derecho. Es de humana sobrevivencia, como se ha repetido innumerables veces.

Sin el abordaje serio y sincero del problema, tarde o temprano, espontáneas o planificadas, seguirá habiendo tomas de tierras. Quizá las "tomas" de tierras no sean el mejor camino para que los pobres del campo resuelvan su problema de subsistencia. Pero, ¿resuelve el gobierno el problema de los campesinos desalojándolos violentamente de las ocupaciones y desentendiéndose del abandono y marginación a que se les arroja? Hasta el momento no hay ninguna solución real y estructural a ese problema, y ya sería buen principio que así se reconociera. La tímida e inconclusa reforma agraria de la década pasado no fue solución. Y menos pueden serlo FINATA o el banco de tierras. Si fueran real solución, bien podrían acercarse a los presuntos ocupantes de tierra, empadronarlos y mostrarles el camino y la tierra alternativa a la tomada. Con lo que de paso se impediría su reincidencia, por mucho que fueran "azuzados" por políticos de cualquier signo. Este sería otro de los recursos estabilizadores allanados por las nuevas condiciones de paz, que ciertamente no cumplen los directivos de FINATA y que mal disimulan con pésimas bufonadas belicosas.

En realidad, la magnitud de la miseria y necesidad en el campo desborda totalmente las capacidades e intenciones de estos simples programas de compensación social administrados por FINATA y por el banco de tierras. Aun cuando se fuera serio y honesto en la disposición a la más justa y racional distribución agraria, las coordenadas poblacionales y de extensión territorial salvadoreña dejan poco margen al lirismo social. Sólo de una concertación global y estructurada podría desprenderse una progresiva y duradera estabilidad en el campo.

No es problema que pueda resolverse por ningún gobierno, ni en uno ni en dos períodos; ni por la sola "majestad" de la ley y el imperio del derecho. De modo que es preferible que todas las partes en disputa, en la prensa de derecha y en COPAZ, se vayan armando de paciencia y serenidad. Y que la población vaya robusteciendo su confianza en que la justicia y, sobre todo su derecho a una vida humana, prevalecerán por sobre cualquier ley o autoridad pasajera. Aunque todavía pasen años para conseguirlo.



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

# El problema agrario y las celebraciones por la paz

Durante el primer mes del año, el movimiento popular ha seguido muy de cerca la dinámica desencadenada por la firma del Acta de Nueva York el 31 de diciembre recién pasado. Tal fenómeno abarca las celebraciones de las organizaciones populares el 16 enero y 1 de febrero, así como diversos comunicados, conferencias, declaraciones y movilizaciones de júbilo por los acuerdos de paz.

Las celebraciones del 16 de enero se desarrollaron en dos puntos principales: una organizada por el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz (CPDN) en la Plaza Cívica de San Salvador, y otra en la ciudad de San Miguel planificada por una nueva organización denominada Concertación Democrática de Oriente.

En las celebraciones de San Salvador, tanto la catedral como el palacio nacional fueron cubiertos por pancartas y banderas alusivas al FMLN, miles de sus simpatizantes acudieron portando las respectivas insignias, las radios guerrilleras "Venceremos" y "Farabundo Martí" trasmitieron desde el lugar, y el comité político interno del FMLN se hizo presente. Hechos todos ellos imprevisibles hasta hace poco, y cuyos precedentes sólo podrían encontrarse a finales de la década de los 70 e inicios de los 80. A la concentración, concluida hasta el amanecer del día 17, se dieron cita entre 110 y 130 mil personas. Otro tanto ocurrió el 1 de febrero, tras la instalación formal de la COPAZ y la entrada en vigencia formal del cese de fuego definitivo.

Más allá de las muestras expresas de festividad por los acuerdos, las organizacionmes populares han estado trabajando en la planificación de lo que deberá ser su función en el proceso de reconstrucción nacional. De acuerdo a las mismas, la vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos, la denuncia de los obstáculos existentes y la elaboración de propuestas para ser discutidas en el Foro para la concertación económica y social constituyen sus fundamentales tareas en el próximo futuro. En este sentido, las organizaciones populares han propuesto ya algunos temas para ser integrados a la agenda: la legislación laboral, la reconversión industrial, la cuestión ecológica, y la reforma agraria, entre otros.

Es de hacer notar que, pese a las festivas celebraciones que han caracterizado el primer mes del año, también se han hecho públicas algunas denuncias que van desde las capturas de campesinos, cooperativistas y sindicalistas, operaciones de reclutamiento forzoso, amenazas con-

SEPARACION: El 05.02, el jefe de los observadores militares de ONUSAL, general Victor Suanzes Pardo, informó que la primera fase de la separación de fuerzas militares de la Fuerza Armada y del FMLN se ha desarrollado sin ningún problema. Indicó que la Fuerza Armada ya se concentró en sus cuarteles en los catorce departamentos del país y que el FMLN inició la concentración de sus fuerzas a partir del 03.02. En el marco de la segunda fase de la separación de fuerzas, a partir del 07.02, 8,600 ex-combatientes del FMLN, armados con unos 4 mil fusiles, 6 misiles tierra-aire, cientos de ametralladoras, bazookas, lanzacohetes RPG 7, 14 y 18 y otros pertrechos bélicos, quedarían concentrados en 15 lugares en todo el país, mientras que la Fuerza Armada haría lo propio en 50 cuarteles, bajo la supervisión de ONUSAL.

JURAMENTACION: El 12.02, el coordinador temporal de COPAZ, Mario Aguiñada Carranza, juramentó a la subcomisión de COPAZ para la Policía Nacional Civil (PNC), integrada por el comandante Joaquín Villalobos (FMLN), coronel Manuel Antonio Rivas (gobierno), Juan José Domenech (ARENA), general Adolfo Onecífero Blandón (PCN), Pedro Hernández (MAC), Oscar Castro Araujo (PDC), Oscar Fernández (Convergencia Democrática) y Othon Sigifredo Morales (UDN).



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

RECONSTRUCCION: El 02.02, el Presidente Cristiani inauguró en Sensuntepeque el Plan de Reconstrucción Nacional. El 04.02, se informó que una misión de expertos del Banco Mundial llegó a El Salvador para evaluar las necesidades de la reconstrucción. La semana anterior, una misión del BID realizó una visita al país con propósitos similares. El 06.02, arribó el Ministro alemán de Cooperación Económica, Carl Dieter Spranger, para analizar la posible reanudación de la ayuda alemana a El Salvador, en las nuevas circunstancias de post-guerra. Por su parte, el 08.02, la Ministra de Planificación, Mirna Liévano de Marques, concluyó una breve visita de trabajo a Washington, donde, en compañía del presidente del Banco Central de Reserva (BCR), Ing. Roberto Orellana Milla, y del primer designado a la Presidencia, Roberto Llach Hill, expuso el plan de reconstrucción al Congreso norteamericano y a instituciones multilaterales. La Ministra estimó en unos mil millones de dólares el monto de la asistencia que El Salvador requiere para la reconstrucción. El mismo día, se conoció que el gobierno japonés había respondido positivamente, en principio, a la solicitud salvadoreña de ayuda para la ejecución del plan de reconstrucción, el cual cifra en 1,830 millones de dólares los costos de recuperación del país.

tra la vida de líderes religiosos, hasta los violentos desalojos de campesinos. Estos últimos hechos son preocupantes no sólo por la confrontación que implican, sino porque se dan en una de las áreas más directamente vinculadas a las causas del conflicto: la desigual estructura de la tenencia de la tierra. La cuestión de las tomas y desalojos de tierras constituye una expresión de que el problema agrario no ha sido resuelto aún en el país. Su aparición en la actual coyuntura indica con claridad que se trata de un tema obligado para el Foro de concertación económica y social.

Durante el mes de enero, la prensa nacional ha registrado al menos tres tomas de tierras: dos de ellas en las haciendas "Loma Chata" y "El Cocal", en San José Guayabal (Cuscatlán), y la otra en Sonsonate. Pero el fenómeno de las tomas ha ido acompañado por el de los casi inmediatos desalojos. Las haciendas "Loma Chata" y "El Cocal" fueron desalojadas por efectivos de la Primera Brigada de Infantería y de la Guardia Nacional, en presencia de observadores de ONUSAL, apenas un día después de haber sido tomadas.

Otros desalojos verificados han sido los de la "Hacienda Guadalajara" en el departamento de Ahuachapán y el de la finca "La Concordia" en Jiquilisco, Usulután. En el primer caso, que según CONFRAS se trataba de tierras ocupadas desde mayo de 1991, el desalojo fue efectuado por elementos del Destacamento Militar Nº 7 y de la Guardia Nacional, registrándose además la captura de 5 campesinos. En el segundo caso fue efectuado por elementos de la Sexta Brigada de Infantería y de la Guardia Nacional, y dio como resultado la captura de 12 cooperativistas, según lo denunciaron miembros de FENACOA el 31 de enero.

La tradicional acusación de "agitadores" a los campesinos ocupantes sigue siendo el principal argumento para descalificar sus acciones. La única novedad del fenómeno es la solicitada presencia de ONUSAL al momento de los desalojos.

Pese a todo esto, en general el moviento popular se ha mostrado anuente y en disposición a participar en la concertación nacional. Incluso se han formado nuevas instancias de diálogo y consenso, como es el caso de la Concertación Democrática de Oriente, que reúne en sí a partidos políticos y a organizaciones populares.

En fin, si bien la actitud gubernamental frente al problema no hace más que fomentar conflictos y el mismo presidente Cristiani ha enfatizado que acciones como las tomas de tierra no serán permitidas, falta aún que la cuestión sea ventilada en el marco del proceso de concertación para encontrar soluciones más justas y racionales al problema.



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

# Los derechos humanos y la nueva policía civil

## Introducción

Quizás la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), de conformidad con la reforma constitucional emanada de los Acuerdos de México (27 de abril de 1991), es el logro más novedoso del proceso de negociación en su conjunto. El último documento, el Acuerdo de Paz firmado en ese mismo país, constituye una verdadera revolución en materia de seguridad pública, determinada desde la perspectiva de los derechos humanos, como una respuesta lógica y necesaria a las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos fundamentales de la población salvadoreña, ocurridas durante los últimos veinte años. Un cambio de tal magnitud posibilitaría el nacimiento en la ciudadanía de una actitud de confianza y credibilidad, perdidas a raíz de la actuación de las anteriores corporaciones policíacas y tan necesaria para el establecimiento de un clima de seguridad en la población.

## Organización del nuevo cuerpo de policía

La PNC será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento, nuevos cuadros y nueva doctrina, según reza el texto del último Acuerdo. Será el único cuerpo policial armado con jurisdicción en todo el territorio nacional. Se especifica que además de su papel en la prevención de los delitos, así como en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, su misión prioritaria será la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Este último planteamiento, plasmado en papel, constituye por sí solo un giro de 180 grados en cuanto a la definición que parecían tener los cuerpos de seguridad en las últimas décadas y refleja muy bien hasta dónde se quiere llegar con los cambios en este campo.

En materia de doctrina, régimen legal y formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas y, en general, la definición institucional así como la actuación del nuevo cuerpo, se enmarcarán dentro de los principios democráticos de la noción de seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica, de posición social o a cualquier otra discriminación. Esas nociones del cuerpo policial al servicio de la comunidad y ajeno a la política, son sumamente modernas en su concepción y muy distantes de las experiencias vividas por la población salvadoreña a lo largo del conflicto.

De igual manera, todos estos aspectos estarán regidos por el respeto de los derechos humanos, sostiene el Acuerdo. Se prevé explícitamente que el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no podrá sufrir menoscabo por la actuación policial. Este último aspecto es significativo e importante para la reinserción de los militantes del FMLN a la vida civil, como garantía de que se les otorgarán iguales oportunidades para competir con las otras fuerzas políticas en el próximo evento electoral de 1994. Todas las últimas contiendas de este tipo, incluidas las elecciones durante la última década, están repletas de casos de abuso de poder y arbitrariedades cometidas por las fuerzas públicas, particularmente las dos últimas en las que participaron sectores políticos de la izquierda (Ver **Proceso 466**) En ese contexto, parece fundamental señalar que tal compromiso significa —además de un tratamiento igualitario para todas las fuerzas políticas,



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

con pleno respeto de sus integrantes y actividades— que la nueva PNC investigará seriamente los ilícitos que se puedan suscitar.

Es, sobre todo, en el desempeño de sus labores cotidianas donde se esperan cosas nuevas de los efectivos de la nueva Policía Nacional. Al respecto, el Acuerdo puntualiza que sus miembros cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. En el desempeño de sus tareas, respetarán y protegerán la dignidad humana, y mantendrán y defenderán los derechos de todas las personas.

En el documento se insiste, con mayor énfasis, en la erradicación de una nefasta práctica sistemática de los agentes estatales en relación a los ciudadanos que son detenidos, así como de los agentes encargados de la vigilancia en los centros de detención: la violación del derecho a la integridad personal. En efecto, ningún miembro de la PNC podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales —llámense éstas estado o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública— como justificación para la realización de tan indignantes y repudiables actos. Además, los miembros del nuevo cuerpo policial tendrán la obligación de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica al detenido cuando así se requiera. Sus integrantes, al conocer o tener motivos para creer que se ha producido o va producirse una violación de las presentes normas de conducta, informarán a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Insuficiente resultaría este espacio para dar cuenta de la utilización sistemática de la tortura durante tantos años en nuestro país, sus secuelas en la persona del detenido y sus familiares, sus múltiples métodos de aplicación y los distintos niveles de tolerancia por parte de autoridades superiores; todo ello, en clara oposición a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos y a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, ambos cuerpos normativos adoptados por las Naciones Unidas. Sin temor a equivocaciones, se trata de una adecuación explícita de los principios que deberán regir el nuevo cuerpo a las normas consideradas hoy en día imperativas del derecho internacional, por encima de cualquier orden jurídico interno nacional. Este énfasis representa una modernización sin precedentes y muy necesaria de la institución policial en el país.

No obstante los buenos propósitos, cuya concreción deberá evaluarse a futuro, no podemos callar el hecho de que ningún torturador ha sido puesto a la orden de los tribunales competentes y condenado por haber realizado tan aberrante práctica.

El Acuerdo especifica, incluso, que toda orden superior deberá estar ajustada a las leyes de la República. La obediencia a una orden superior no justifica la comisión de hechos manifiestamente punibles. Este último enunciado se adecúa a la norma semejante prevista en las causas de inculpabilidad del artículo 40 del Código Penal, así como a las prescripciones de la ordenanza del ejército. Ahora, su mención explícita como principio rector en el caso del personal de la PNC podría impedir, a futuro, que miembros de dicho cuerpo se vean implicados en hechos delictivos semejantes a la masacre de la UCA.

En el desempeño de sus funciones, los integrantes de la PNC utilizarán —en lo posi-



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

ble— medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza o de sus armas de fuego. Sin embargo, estos recursos podrán ser empleados solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado legítimo previsto. No emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solamente se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los elementos de la PNC protegerán la libertad de reunión y manifestación. Cuando, por razones legales, se vean obligados a disolver este tipo de actividades, utilizarán los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. Se abstendrán de utilizar armas de fuego en esos casos, salvo si se trata de reuniones violentas en las cuales se hayan agotado los otros medios y sólo cuando se reúnan las circunstancias antes mencionadas. En ese campo se trata también de revertir, a nivel de principio rector, prácticas tradicionales de los cuerpos de seguridad del país.

Innovación de suma importancia para garantizar la responsabilidad pública en materia de derechos humanos, impedir la ineficacia del nuevo cuerpo policial en el control de las violaciones a la dignidad humana y evitar el involucramiento de sus integrantes en estos hechos, es el poder conferido a la Asamblea Legislativa para destituir al Director General de la PNC "por causa de graves violaciones de los derechos humanos". El enunciado clarifica si sólo se refiere a una implicación personal en la comisión de la violación o si se trata, además, de una actitud de tolerancia, omisión o irresponsabilidad. Es de esperarse la precisión de ese criterio al momento de la adopción de la legislación secundaria, para asegurar la interpretación de la norma. De todas formas, tendría que prevalecer la segunda interpretación para adecuarse a lo requerido en semejante situación.

Bajo la autoridad del Director General de la PNC se encontrará la Inspectoría General de la Policía, encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo. El Inspector General será nombrado por su superior inmediato, en consulta con el Fiscal General de la República y con el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. La Inspectoría General comprenderá una División de Control y una División de Investigación Disciplinaria.

Otra vez, en cuanto al perfil de los integrantes de la PNC, destaca la preeminencia de los aspectos relacionados con los derechos humanos. Se estableció como primera calidad del personal su vocación de servicio a la comunidad, a la cual se deben sumar su capacidad para las relaciones humanas y su madurez emocional, así como la conducta y las condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Los candidatos deberán, entre otros requisitos, encontrarse aptos para servir en un cuerpo policial cuya concepción, estructura y práctica son propias de una institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Todo ingreso definitivo al cuerpo requerirá la comprobación del perfil de los candidatos con criterios específicos y particulares de evaluación, con normas rigurosamente establecidas de acuerdo con cada nivel de responsabilidad. Las pruebas de ingreso comprenderán el



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

examen de aspectos culturales, físicos, médicos y psicotécnicos. Se pondrá especial empeño en la capacitación del personal, para dotarlo de una óptima preparación profesional y adiestrarlo en el cumplimiento de sus funciones, con riguroso apego a la doctrina de la institución que —con particular énfasis— gira alrededor del respeto irrestricto de los derechos humanos.

En cuanto al régimen general de la PNC, se especifica que sus miembros respetarán la Constitución y las leyes, ajustando en todo momento su conducta a la doctrina del cuerpo, tal como ha sido definida en el Acuerdo.

Durante el régimen transitorio, está previsto que para la selección del personal docente que iniciará las actividades de la Academia de Seguridad Pública, se harán todos los esfuerzos destinados a reunir los mejores recursos humanos existentes en la sociedad salvadoreña, a fin de conformar un cuadro de profesores lo suficientemente amplio, pluralista y de calidad, que infunda en la nueva policía signos de identidad cultural acordes con su naturaleza y doctrina. A tal efecto, se buscará la colaboración de profesores universitarios, juristas expertos, médicos y otros profesionales vinculados a este quehacer. Para la integración de la PNC en el contexto de transición, se promoverá la incorporación de ciudadanos que no hayan tenido participación directa en el conflicto armado, sin perjuicio del derecho de los antiguos miembros de la Policía Nacional y de los combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a no ser discriminados, en los términos establecidos por las Partes en las negociaciones de paz. Se previó estimular el reclutamiento de nuevo personal, con especial atención a la incorporación de mujeres. Siempre en este campo, se ha establecido que las zonas del país tradicionalmente conflictivas serán objeto de un tratamiento especial, dirigido a estimular la reconciliación nacional y la estabilidad.

**Conclusión**

Salta a la vista que la creación de la PNC es un paso decisivo para la constitución de una corporación policial profesional, merecedora del respeto ciudadano. Es, también, una adecuación de la institución a una nueva mentalidad que asegure el predominio de las autoridades civiles en los aspectos públicos, así como el apego a las normas del derecho internacional.

Muchos de los principios rectores establecidos en el Acuerdo de Paz surgen como respuesta a vicios observados durante tantos años en materia de seguridad pública y son un esfuerzo serio para superar males endémicos. Cabe esperar, con los trabajos de la Comisión de la Verdad, el conocimiento público de las peores prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos observadas en el país, como elemento que sirva a todos —especialmente a los futuros miembros de la PNC— para ilustrar situaciones que jamás deben volver a repetirse.

El Acuerdo de Paz prevé un papel importante para la comunidad internacional en la concepción, acompañamiento y desarrollo de esta nueva entidad. Pero no es suficiente. El rol principal para hacer realidad estas intenciones, todavía teóricas, le corresponde a una ciudadanía consciente, activa y crítica.



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

# Perfil del Plan de Reconstrucción Nacional

Uno de los puntos acordados en Nueva York por el gobierno y el FMLN en materia económica y social es la implementación del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). Sus objetivos fundamentales, establecidos por los convenios en materia económico-social, contemplan la restauración de la infraestructura, el desarrollo de las zonas conflictivas y la promoción de la satisfacción de las necesidades básicas de la población que las habita.

La elaboración del PRN ha sido encomendada al gobierno, dejando abierta la posibilidad de que el FMLN realice observaciones para ser tomadas en cuenta. Se han elaborado ya dos versiones del Plan. Las modificaciones más importantes contenidas por la segunda versión se refieren al marco institucional, a aspectos operativos y financieros y a la cantidad y monto de los proyectos a ser realizados. Asimismo, la última versión del PRN contempló una estrategia adicional, cuya finalidad es fortalecer la participación de las comunidades.

Otra modificación radica en que los componentes del PRN también fueron ampliados de dos a tres entre las dos versiones del Plan. Originalmente, se plantearon dos fases: una de emergencia o corto plazo y otra de mediano plazo. En la segunda versión se plantean tres fases: la fase I o de contingencia, la fase II o de corto plazo, y la fase III o de mediano plazo.

La potencialidad del PRN para ser fiel a sus objetivos es importante, aun cuando los requerimientos financieros están por debajo de las necesidades reales que enfrentaría un Plan que pretendiera erradicar todas las secuelas de la guerra. Lo que es evidente es que el PRN puede ser un importante instrumento para crear un clima propicio para la consecución del desarrollo, en la medida que contribuya a la rehabilitación de la infraestructura económica y social.

Lo que es dudoso es que el PRN sea capaz de ser fiel a uno de sus supuestos básicos, el cual establece que el PRN no sólo debe ejecutarse como una medida asistencialista sino —por el contrario— como una medida de importancia para la integración productiva y social de la población considerada objetivo, y para la creación de condiciones de infraestructura adecuadas para favorecer el desarrollo.

**Objetivos y componentes del PRN**

El objetivo general planteado en el PRN es "establecer las bases que fortalezcan el proceso de reconciliación nacional mediante la creación de las condiciones económicas y sociales necesarias para la reintegración de los miembros de la sociedad mayormente afectados por el conflicto".

Los objetivos específicos, por su parte, establecen la importancia de la participación de la población y de las autoridades locales en distintos momentos de la selección, planificación y ejecución de los proyectos; adicionalmente, establecen la necesidad de restaurar los servicios sociales y reconstruir la productividad e infraestructura social.

En cuanto a la población objetivo del programa, ésta engloba a desplazados, repatriados, desmovilizados y población ubicada en las zonas más afectadas. De acuerdo al PRN, la población objetivo, excluyendo a los desmovilizados y desplazados, es de aproximadamente 830 mil personas. La población desmovilizada podría cifrarse en alrededor de 30 mil personas, mientras que el PRN establece que la población desplazada está cercana a 12 mil familias. A un promedio de 5 miembros por familia, existiría un total de 60 mil personas desplazadas. Un estimado de la



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

población objetivo, pues, podría rondar en torno a 920 mil personas.

Los territorios objeto están conformados por 99 municipios, considerados los más afectados por el conflicto —la mayoría de ellos ubicada en el norte del país— y por aquellas zonas en las que se localicen proyectos de restauración de infraestructura.

En materia de formulación e implementación, el PRN supone la preexistencia de condiciones básicas para garantizar un efecto adecuado sobre el proceso de recuperación nacional.

Algunos de los supuestos para la formulación establecen que el PRN no se define como un programa asistencialista, sino que está destinado a promover la integración económica y social de la población objetivo y la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura dañada. Asimismo, establecen que el PRN debe ser consistente con las metas del programa macroeconómico y complementario al Plan de Inversiones del gobierno.

La implementación del PRN, por su parte, contiene entre sus supuestos la disponibilidad inmediata de los fondos a ser utilizados en la fase de contingencia, así como la existencia de un "régimen especial" para la asignación, utilización y fiscalización de los recursos en las distintas fases, arriba mencionadas. El tiempo máximo para la implementación de las fases es de aproximadamente cinco años.

Con la fase I (contingencia) se pretende atacar los problemas más graves que aquejan al país y que requieren de atención inmediata. Estos se identifican con proyectos de vivienda, capacitación, asistencia humanitaria, reconciliación nacional, rehabilitación de infraestructura e incentivos a la producción y empleo. Dada la urgencia de la implementación de esta fase, los supuestos básicos del PRN establecen la necesidad de que los proyectos que ella contenga estén en posibilidad de ser implementados inmediatamente después de que se suscriba el cese de fuego.

La fase II (corto plazo) comprende proyectos tendientes a buscar la satisfacción de las necesidades básicas de la población mediante atención a la rehabilitación de la infraestructura física, y a las necesidades de vivienda, alimentación, capacitación y empleo. La fase también contempla subprogramas de diseño del perfil socio-demográfico de la población objetivo, así como un sistema de verificación de usuarios y metas. El tiempo para la implementación de los proyectos contenidos en esta fase es de 18 meses.

La fase III o de mediano plazo persigue apoyar el proceso de recuperación económica y social del país. En esta línea contiene proyectos de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura pública, capacitación y educación, rehabilitación de los servicios de salud, así como de reactivación agropecuaria, apoyo a los empresarios de los territorios objetivo y atención al medio ambiente. La duración de esta fase se calcula en aproximadamente cinco años. El mismo PRN anticipa que no contiene todas las necesidades de inversión para apoyar un proceso de recuperación económica sostenido, puesto que sólo han sido definidas de forma preliminar.

**Modificaciones**

No puede negarse la importancia del PRN en la promoción de la reconstrucción nacional y del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, el mismo gobierno reconoce la incapacidad de su estrategia para enfrentar radicalmente los graves problemas del país en materia económica y social. Las primeras correcciones han sido efectuadas ya, pero aún persisten deficiencias que contrarrestan los posibles efectos benéficos del PRN.

Entre las dos primeras versiones del PRN se reconsideraron aspectos relacionados con la ampliación de las fases del Plan, cantidad



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL AGREGADO DE TRES FASES
PROYECTOS SEGUN PROGRAMA ESTRATEGICO
(Millones de dólares)

| Programa | Fase I | Fase II | Fase III | Total | % |
|---|---|---|---|---|---|
| Seguimiento y verificación | 0.21 | | | | |
| Rehabilitación de la infra. física | 7.89 | 248.98 | | 256.87 | 27.76 |
| Asistencia humanitaria | 3.37 | 45.10 | | 48.47 | 5.24 |
| Incentivo a la prod. y generación empleo | 4.76 | 48.23 | | 52.99 | 5.73 |
| Campaña de reconcialiación | 0.50 | | | 0.50 | 0.05 |
| Vivienda | 10.00 | 17.60 | 32.11 | 59.71 | 6.45 |
| Capacitación y educación | | | 34.33 | 34.33 | 3.71 |
| Rehabilitación de los servicios de salud | | | 8.41 | 8.41 | 0.91 |
| Rehabilitación y reconstrucción de la infra. pública | | | 370.84 | 370.84 | 40.07 |
| Reactivación agropecuaria | | | 43.43 | 43.43 | 4.69 |
| Atención al medio ambiente | | | 24.88 | 24.88 | 2.69 |
| Apoyo a empresarios de territorios objeto | | | 25.00 | 25.00 | 2.70 |

Fuente: Plan de Reconstrucción Nacional, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Versión preliminar revisada. Noviembre de 1991.



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

y monto de los proyectos, fortalecimiento de la participación comunal, modificaciones del marco institucional, y de aspectos operativos financieros.

Una implicación de la ampliación de las fases del PRN fue la consideración de una fase de contingencia compuesta de proyectos calificados de urgentes y con viabilidad de implementación. En atención a ello, se decidió su implementación inmediata, lo cual —como ya se mencionó— presupone la disponibilidad también inmediata de los fondos pertinentes. La ampliacion de fases y programas implicó un incremento de los requerimientos financieros, que elevaron el presupuesto de 560.5 millones de dólares hasta 925.43 millones de dólares.

Una modificación importante fue la inclusión de una nueva estrategia en el PRN, consistente con el fortalecimiento de la participación de las comunidades en la elección y ejecución de los proyectos. En esta línea se propone la creación de cabildos abiertos, comités de contraloría y comités técnicos de reconstrucción.

De esta forma, las estrategias contempladas por el PRN se ampliaron a cuatro: la concerniente al marco institucional, la concerniente a la implementación del Plan, la relacionada con los mecanismos operativos y financieros y la relacionada con el fortalecimiento de la participación comunal.

Dentro de los planteamientos en la estructura institucional del PRN, se procedió a eliminar la posible intermediación de funcionarios en las distintas instancias. Así, se propuso la creación de la Secretaría Nacional de Reconstrucción, la cual deberá ser presidida por la Presidencia de la República y conformada por distintas instancias, dentro de las cuales el Directorio Nacional de Reconstrucción y el Secretario General de Reconstrucción Nacional serán las encargadas de encaminar el resto de instancias en los lineamientos del Plan. El Directorio Nacional de Reconstrucción será presidido por la Presidencia de la República y conformado por los Ministros de Educación, Salud, Planificación y Obras Públicas, teniendo como alternos a los Viceministros correspondientes y al Secretario General de Reconstrucción. Este deberá ser nombrado por el Presidente.

Este tipo de estructura eliminó la anterior propuesta de crear un Consejo Nacional de Recuperación Económica y Social que, como punto discordante con el Directorio Nacional de Reconstrucción, habría estado conformado —además de los Ministros que deben integrar el Directorio— por el Ministro de Defensa, representantes de la Secretaria Nacional de la Familia, Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA) y del Fondo de Inversión Social (FIS).

El cambio registrado en el marco institucional también implicó abandonar la creación de los puestos de presidente del Consejo y de director ejecutivo de la Secretaria de Reconstrucción Nacional.

Otras modificaciones ocurrieron como efecto de la ampliación de los componentes del PRN, y de la modificación de aspectos operativos y financieros.

Las modificaciones realizadas hasta ahora han contemplado con más atención los aspectos institucionales y de funcionamiento de las instancias del PRN, relegando el estudio de la forma en que se pretende evaluar y distribuir el requerimiento financiero del PRN.

Las dimensiones programadas para el PRN no cubren todas las necesidades de reconstrucción pertinentes para promover el desarrollo de los territorios objetivo. Adicionalmente, los montos destinados a la atención de las necesidades de la población objetivo tampoco son cuantiosos. La distribución de los requerimientos financieros favorece claramente la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura.

La distribución de los requerimientos financieros del PRN revela que se ha prestado



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

poca atención a la satisfacción inmediata de las necesidades básicas de la población, con el agravante de que la promoción del empleo e ingreso tampoco cuenta con un estimado de recursos de amplia participación en el total de los requerimientos financieros del Plan.

**Las prioridades del PRN**

Pese a que se ha contemplado un aumento en la cuantía de los fondos necesarios para implementar el PRN, éstos continúan siendo insuficientes para cubrir todas las necesidades de inversión requeridas para garantizar una recuperación económica sostenida. Más problemática todavía se presenta la atención de las necesidades básicas de la población objetivo desde una perspectiva asistencialista de alcance limitado. La promoción de la producción y del empleo que se derive del PRN debe complementarse con otras iniciativas surgidas de los Acuerdos de Nueva York que persigan incentivar a los productores. El PRN por sí solo enfrenta serios límites para cubrir los objetivos que se ha planteado.

Los objetivos del PRN serían alcanzados mediante tres áreas de acción: la promoción del desarrollo de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades básicas de la población residente en ellas y la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura destruida o dañada por el conflicto.

Esta última área de acción es la que parece tener prioridad en la asignación de recursos del PRN, pues absorbe un 67.83 por ciento del total de los requerimientos financieros del mismo, equivalente a 627.7 millones de dólares. El PRN establece que los daños a la infraestrucura física ascienden a 1,037 millones de dólares.

Por el otro lado, la atención de las necesidades de asistencia humanitaria, salud, vivienda y educación recibe sólo el 16.3 por ciento, esto es, 150.92 millones de dólares. Suponiendo que la población objetivo es de 920 mil, tendríamos que cada habitante recibiría aproximadamente 164 dólares (1,312 colones) como gasto social del próximo quinquenio.

La promoción del desarrollo económico pretende ejecutarse mediante la creación de incentivos a la producción y empleo, reactivación agropecuaria y apoyo a los empresarios de los territorios objeto. Los requerimientos proyectados para los proyectos de esta área ascienden a 121.42 millones de dólares, que representan el 13.12 por ciento de los requerimientos totales.

El restante 2.75 por ciento de los fondos planificados para el PRN se utilizan en acciones tendientes a promover el seguimiento y verificación de la población objetivo, la reconciliación nacional y la atención al medio ambiente.

Las prioridades de la asignación de recursos del PRN, en orden de importancia, son la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura dañada por el conflicto, la atención de las necesidades básicas de la población y el fomento de la producción.

En lo referente al criterio imperante en la calificación de "urgentes" asignada a algunos proyectos, es necesario señalar que el criterio ha fallado en la calendarización de los proyectos. Los proyectos destinados a rehabilitar los servicios de salud y a brindar capacitación y educación, están desfasados de los proyectos de vivienda y asistencia humanitaria. Los primeros grupos de proyectos han sido programados para la tercera fase, mientras que los proyectos de vivienda y asistencia humanitaria se contemplan desde la fase inicial.

El aporte del PRN para el desarrollo puede ser importante, en la medida que contribuya a restablecer la infraestructura dañada, a promover la reconciliación nacional, a mejorar —aunque sea temporalmente— las condiciones de vida de la población y a estimular



Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas

la expansión de la producción. Sin embargo, el PRN podría aportar más para promover la satisfacción inmediata de las necesidades básicas de la población, tanto mediante una reprogramación de los proyectos como mediante una reasignación de los recursos que equilibre la reparación de infraestructura con la atención de la población objetivo, la cual está cercana al millón de personas.

La promoción del empleo e ingresos juega un papel clave en la búsqueda del desarrollo, inclusive comparable a la restauración de la infraestructura. Por ello debería dimensionarse en su verdadera magnitud a la hora de elaborar estrategias económicas y estimados de requerimientos financieros destinados a unificar al país.

**PRESENTACION**

El boletín "Proceso" sintetiza y selecciona los principales hechos que semanalmente se producen en El Salvador y los que en el extranjero resultan más significativos para nuestra realidad, a fin de describir las coyunturas del país y apuntar posibles direcciones para su interpretación.

Sus fuentes son los periódicos nacionales, diversas publicaciones nacionales y extranjeras, así como emisiones radiales salvadoreñas e internacionales.

Es una publicación del Centro Universitario de Documentación e Información de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

**SUSCRIPCION ANUAL**

| | |
|---|---|
| El Salvador | |
| personal | ¢ 55.00 |
| correo | ¢ 60.00 |
| Centroamérica y Panamá | $ 25.00 |
| Norte y Sur América | $ 35.00 |
| Europa | $ 45.00 |
| Otras regiones | $ 50.00 |

Los suscriptores de El Salvador pueden suscribirse en la Oficina de Distribución de la UCA o por correo. Los cheques deben emitirse a nombre de la Universidad Centroamericana y dirigirse a Centro de Distribución UCA. Apdo. Postal (01) 575, San Salvador, El Salvador, C.A. Teléfono: 733556 y 734400. Ext. 161 y 191.

Digitalizado por Biblioteca "P.Florentino Idoate, S.J."
Universidad José Simeón Cañas