

CONCLUSIONES DEL INFORME DE LA CIVS A LA REUNION DE PRESIDENTES SOBRE LOS PROGRESOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DEL PROCEDIMIENTO PARA ALCANZAR LA PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMERICA

1. La Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento del Procedimiento de Guatemala ha recogido el manifiesto de los pueblos centroamericanos por la paz, su ansiedad por el establecimiento y en su caso por el perfeccionamiento de regímenes democráticos, pluralistas y participativos que, además de ser fruto de la voluntad libremente expresada en las urnas, garanticen efectivamente el pleno disfrute de los derechos humanos, el desarrollo económico y la superación de estructuras sociales injustas y anacrónicas, así como el legítimo derecho de decidir su propio destino libre de injerencias externas. El ferviente deseo de los pueblos de Centroamérica por la paz y la democratización política, económica y social, se ve obstaculizado por una pugna geopolítica que no les atañe y por intereses hegemónicos indiferentes y extraños a sus legítimas aspiraciones.

2. Con la esperanza de contribuir al logro de estas legítimas aspiraciones, que son la razón subyacente de los compromisos de Esquipulas II, la CIVS desea realizar las siguientes puntualizaciones respecto del cumplimiento por los cinco gobiernos centroamericanos de los compromisos que adquirieron con la firma del Procedimiento de Guatemala para establecer una paz firme duradera en la región.

3. Los cinco países centroamericanos, pese a algunos reservas iniciales, han cumplido con el compromiso contenido en el Procedimiento de crear Comisiones Nacionales de Reconciliación.

4. No ha habido uniformidad de interpretación en los cinco países, ni sobre los criterios para integrar las CNR, ni respecto de la toma de decisiones en éstas. Sería conveniente que las dificultades surgidas fuesen superadas.

5. En el espíritu de reconciliación que sustenta el Procedimiento, es deseable, que en los países "donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad", estén incluidos entre los miembros de la CNR personalidades, representantes de partidos políticos o agrupaciones cercanas a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, con el propósito de fortalecer su misión reconciliadora, como es el caso de Nicaragua y lo fue en El Salvador.

6. En efecto, en el caso de El Salvador, la integración original reflejó los criterios esbozados en el párrafo anterior, pero el retiro de la CNR de los dos representantes de partidos políticos de oposición, ha creado un situación imprevista que la afecta.

7. En relación con el compromiso de diálogo con todos los grupos de oposición política interna y con aquellos que se hayan acogido a la amnistía, la CIVS comprobó que en Nicaragua, donde se inició ese diálogo, actualmente se encuentra suspendido por el retiro de los partidos de oposición. En el caso de El Salvador, la CIVS constató que el Gobierno ha dialogado con amplios sectores de oposición política pero que algunos de ellos consideran que el gobierno ha dado prioridad al diálogo con la oposición armada. En Honduras y Costa Rica, según información proporcionada, por el Gobierno, el diálogo interno se manifiesta a través del ejercicio de una irrestricta libertad de expresión por medio de las instituciones políticas de dichos países que culmina en consultas electorales. Por otra parte, en relación al diálogo con la oposición política, la CIVS está convencida que es preciso persistir y profundizar en los esfuerzos de reconciliación nacional.

8. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han emitido decretos de amnistía, pese a la reserva en

el caso de Honduras respecto de que el compromiso le fuera aplicable.

En el caso de Costa Rica la CIVS no considera necesario que se emita un decreto de amnistía. Sin embargo, en razón de que algunos extranjeros detenidos en Costa Rica se beneficiarían por la amnistía decretada por sus países de origen, la CIVS recomienda a dicho Gobierno estudiar esos casos a fin de que puedan obtener su libertad.

9. En lo que se refiere al contenido y a los alcances de los decretos de amnistía, se han registrado apreciaciones críticas en ciertos casos. En el caso específico de El Salvador, donde se ha emitido una amnistía general, fundada en la tesis de perdón y el olvido, la CIVS ha tomado nota que el decreto de amnistía ha beneficiado a los presos políticos; pero que solamente concedió un plazo de quince días a los alzados en armas para acogerse a ella.

10. En el caso de Nicaragua, aunque el Gobierno de ese país emitió un decreto de amnistía para los alzados en armas que sigue vigente y dictó un indulto, la entrada en vigor del decreto de amnistía para los encarcelados se ha supeditado a la certificación de la CIVS del cumplimiento del cese de la ayuda a las fuerzas irregulares por parte de los Estados de la región y extrarregionales, así como del no uso del territorio para desestabilizarlo. Esta invocación del principio de la simultaneidad de los compromisos refleja uno de los problemas estructurales de la aplicación del Procedimiento que son materia de reflexiones más adelante.

11. Al considerar el ámbito de aplicación de la amnistía, la CIVS ha registrado testimonios de que, en distintos países y en diferente grado, fue práctica sistemática, durante gobiernos anteriores, la eliminación física de los miembros capturados de grupos irregulares o fuerzas insurreccionales, los que pudieran haberse acogido a los recientes decretos emitidos por los actuales Gobiernos.

12. Debe tenerse presente que el propósito de la amnistía es el de abrir espacios políticos en algunos países para la reintegración a la vida democrática de los grupos opositores, principalmente de los alzados en armas. Es, por consiguiente, prematuro emitir un juicio definitivo acerca de la efectividad de los decretos de amnistía como instrumento de reconciliación nacional.

13. El numeral 3 del Procedimiento de Guatemala prescribe un amplio esquema de democratización, difícil de lograr en escasos cinco meses en una región caracterizada por una historia turbulenta.

14. Es justo reconocer la estabilidad y el amplio grado de desarrollo de las instituciones democráticas en Costa Rica.

15. En el caso de Nicaragua, la CIVS ha podido comprobar que, pese a la gravedad del hostigamiento bélico que el país sufre, se han dado pasos concretos para la puesta en marcha de un proceso democrático. No obstante, algunos voceros de partidos opositores y de organismos no gubernamentales, emitieron opiniones de que sería necesario proceder a una diferenciación más neta entre las instituciones estatales y partidarias y al establecimiento de garantías más amplias para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

16. Según la gran mayoría de las fuentes de información consultadas, el propósito de los Jefes de Estado centroamericanos de propiciar la participación efectiva por las diversas corrientes de opinión en la vida democrática, y de velar por la protección de los derechos humanos se ve limitado en el caso de algunos países, por abusos de autoridad de las fuerzas de seguridad y por la acción de grupos paramilitares. La CIVS recibió denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidos por las fuerzas irregulares o los movimientos insurreccionales.

17. La CIVS ha comprobado que no existe estado de excepción, sitio o emergencia en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. La Comisión ha recibido información de que en El Salvador se encuentra vigente un Decreto Ley, que permite a las autoridades detener a una persona por más de 72 horas. En Nicaragua, el levantamiento del Estado de emergencia está sujeto a la certificación de la CIVS del cumplimiento del cese de la ayuda a las fuerzas irregulares por parte de los Estados de la región y extrarregionales, así como del no uso del territorio para desestabilizarlo. El Gobierno señaló que en la práctica el estado de emergencia se aplica con flexibilidad. En más de un país, la inoperancia, en la práctica, del recurso de amparo o de habeas corpus permite que frecuentemente se produzcan detenciones por períodos más largos y en condiciones menos favorables que las contempladas por la ley.

18. La CIVS ha seguido con satisfacción los preparativos para el establecimiento del Parlamento Centroamericano en los cinco países. La creación de esta importante institución representará un avance significativo en el proceso de democratización y fortalecerá la integración política, económica y social entre los países de la región.

19. Pese a los esfuerzos realizados, la falta de concertación de cese del fuego en los países en los que operan fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales y la intensificación de las acciones bélicas tras la firma de Esquipulas II, con las consiguientes pérdidas humanas y materiales, es motivo de fundada preocupación.

20. No han prosperado en El Salvador, Guatemala y Nicaragua los llamamientos a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales para acordar un cese del fuego, o en su caso acogerse a la amnistía e incorporarse a los procesos políticos en sus respectivos países, conforme lo contempla el Procedimiento de Guatemala.

21. Pese a la exhortación de los Presidentes centroamericanos subsiste la política y la práctica por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América de prestar asistencia, militar en particular, a las fuerzas irregulares que operan contra el gobierno de Nicaragua. El cese definitivo de dicha asistencia continúa siendo un requisito indispensable para el éxito de los esfuerzos de paz y del Procedimiento en su conjunto.

Asimismo se ha recibido la denuncia del gobierno de El Salvador de que existe ayuda que veladamente otorga Nicaragua a las fuerzas insurgentes en su país y que la suspensión de esa ayuda es un requisito indispensable para el éxito de los esfuerzos de paz del Procedimiento en su conjunto. La CIVS recibió la negativa presentada por el gobierno de Nicaragua en relación a esa denuncia.

22. En relación con el compromiso de no utilización del territorio de un Estado para agredir a otro, la CIVS ha recogido denuncias de ciertos gobiernos de la región y el testimonio de fuentes no gubernamentales sobre la ayuda a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales que prestarían otros gobiernos centroamericanos, así como sobre la utilización de territorios de ciertos Esta-

dos para agredir a otros. En tal sentido, se han recibido denuncias de El Salvador contra Nicaragua y de Nicaragua contra Honduras, El Salvador y Costa Rica. Los Gobiernos respectivos manifiestan que no podían aceptar tales denuncias mientras no se conociera la solidez y la sustentación en que se basan y expresaron su voluntad de permitir inclusive la inspección incondicional en sus territorios. La CIVS debe señalar que la utilización de territorio de Estados de la región para agredir a otros, con o sin la anuencia del gobierno cuyo territorio estaría comprometido, facilita la acción de dichas fuerzas o movimientos y dificulta el logro de la paz. La CIVS no está aún en condiciones de verificar la anterior por no haber podido hasta la fecha instalar mecanismos de inspección in situ.

23. Con relación al cumplimiento del mandato contenido en el numeral 7 del Procedimiento de Guatemala, la CIVS tomó nota con satisfacción de la reunión realizada en Caracas el 10 de diciembre de 1987, en cumplimiento de una decisión de la Comisión Ejecutiva, reunida en San José el 27 y 28 de octubre de 1987, con el propósito de continuar las negociaciones sobre los aspectos pendientes de acuerdo en materia de seguridad, verificación y control en el Acta de Contadora, y el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía. El encuentro se efectuó con la participación de los cinco países centroamericanos y el Grupo de Contadora en el ejercicio de su función mediadora.

Los resultados de las deliberaciones permitieron precisar los términos de referencia de las futuras negociaciones, a saber:

Compromisos en materia de armamentos y de efectivos militares; de maniobras militares; asuntos de carácter procesal y operativo sobre el reglamento o estatuto de la Comisión de Verificación y Control en materia de seguridad; y medidas para el desarme de las fuerzas irregulares.

Se acordaron previsiones para la organización de los futuros trabajos y reuniones que se efectuarán en países del Grupo de Contadora con la coordinación de éstos. La próxima reunión se realizará en Panamá durante la primera semana de febrero de 1988, y Colombia ofreció la sede para el subsiguiente encuentro.

24. En materia de refugiados, la CIVS ha notado con satisfacción que se han registrado progresos tanto en la creación de mecanismos institucionales como en aspectos concretos tales como la protección, asistencia y repatriación voluntaria que constituyen claros avances en la búsqueda de soluciones humanitarias a los problemas en la región. En este sentido, la realización en el transcurso de este año de una conferencia internacional sobre refugiados centroamericanos auspiciada por los Gobiernos de los países del área con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sería una contribución significativa a los esfuerzos de paz. La situación de los desplazados continúa siendo un gran problema de carácter humanitario cuya solución exige esfuerzos adicionales urgentes. El logro de los objetivos de Esquipulas II contribuirá sustancialmente a la solución definitiva del problema de los refugiados y desplazados.

25. El cometido global que entraña Esquipulas II, consistente en lograr la paz por medio del cese de las hostilidades, la amnistía, la democratización, el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros Estados, no ha sido alcanzado hasta la fecha. El hecho de no haberse logrado aún ese cometido no resta validez al procedimiento de Guatemala, aunque resulta imperativo una permanente voluntad política en la búsqueda de fórmulas para superar los obstáculos.

26. Al evaluar el progreso en el cumplimiento del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, suscrito en Guatemala el 7 de agosto de 1987, es fundamental tener presente que, como su denominación lo indica, constituye un programa de acciones que forman parte de un proceso. Por esta razón, a los 150 días de la firma del acuerdo, sería tan contrario a la verdad declarar que no se han logrado avances como proclamar su éxito.

27. Cabe recordar que, así como el deterioro en la estructura política, económica y social centroamericana no se produjo súbitamente, tampoco la paz en la región puede lograrse de manera inmediata. Los factores en juego son por su naturaleza complejos y acentúan en distintos niveles a la vez. Varios de los actores presentes en el escenario centroamericano no son parte en el acuerdo firmado por los principales interesados, que son

los Jefes de Estado de la región. El reto es enorme pues se trata de poner en práctica un acuerdo integral, universalmente satisfactorio, simultáneamente ejecutable y verificable, y que además comprometa a aquellos que son parte en el conflicto pero que no son signatarios del acuerdo. La tarea que corresponde en esta etapa no es, por lo tanto, declarar el éxito o el fracaso de un proceso que se encuentra en marcha sino evaluar el progreso alcanzado, identificar el trabajo pendiente y sugerir vías para continuarlo.

28. Por estas razones, la CIVS considera necesario, después de aludir a los temas específicos de su mandato, hacer dos planteamientos de carácter general, no solamente porque afectan al problema más amplio del cumplimiento del Procedimiento en su conjunto por parte de sus signatarios, sino porque estima útil hacer un aporte en ese sentido.

29. Cabe anotar la inquietud manifestada por varios miembros no centroamericanos de la CIVS respecto a la modalidad de participación de los países centroamericanos, en tanto que partes en un conflicto, en la tarea de verificación. Los Presidentes podrían examinar esta materia en su próxima reunión para hacer una distinción práctica entre la participación, en lo que hace propiamente a la verificación, de los miembros no centroamericanos de la CIVS y la de los centroamericanos. Esto en rigor no requeriría alterar la letra del Procedimiento. Este tema se relaciona asimismo con otro problema que se ha podido palpar en el curso de las reuniones de la CIVS, que es el de la falta de un marco más operativo para la toma de decisiones.

30. Una de las primeras consideraciones hechas por la CIVS fue la necesidad de establecer modalidades prácticas para la verificación de los acuerdos contenidos en el Procedimiento de Guatemala. Para la verificación de los compromisos contraídos en materia de seguridad, a saber, el cese del fuego, la no utilización de los territorios para agredir a otros Estados y el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales, la necesidad de inspección in situ es un requisito sine qua non de la verificación si ésta ha de estar cubierta de objetividad, independencia y eficacia. Todos los miembros de la CIVS aceptan esta premisa básica y nadie discute la necesidad de que tal mecanismo esté debidamente establecido para que pueda iniciar la verificación y el seguimiento.

31. En ese sentido, los Ministros de Relaciones Exteriores miembros de la CIVS coincidieron en elevar a la atención de los señores Jefes de Estado centroamericanos la conveniencia de solicitar a los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos el envío urgente de una Misión Técnica a la región con el objeto de finalizar los detalles del establecimiento en los cinco países centroamericanos de unidades móviles con las características esbozadas en el segundo Informe de la Misión.

32. En cuanto a los compromisos en materia de democratización, incluido entre otros el respeto de los derechos humanos, así como elecciones libres de autoridades nacionales y del Parlamento Centroamericano, y refugiados y desplazados, la CIVS consideró que su labor de verificación y seguimiento podría ser apoyada por la acción de organizaciones internacionales.

33. La CIVS considera pertinente observar que existen otros factores de orden estructural que podrían afectar el cumplimiento del Procedimiento en su conjunto. Estos factores se exponen a continuación.

34. La naturaleza de Esquipulas II consiste, más que en la formal obligatoriedad jurídica, en el compromiso político que lo sustenta, y en el hecho indiscutible de que cuenta con un amplio respaldo popular y un apoyo internacional unánime. No obstante, el Procedimiento podría completarse con elementos que faciliten su instrumenta-

ción práctica, tales como un plan de ejecución y un calendario de cumplimiento de compromisos.

35. Es ya casi de pública notoriedad que el elemento que permitió que el Procedimiento de Guatemala pudiera acordarse fue que se allanaron las diferencias entre las partes acerca de la secuencia del cumplimiento de los distintos compromisos al acordar que estos se cumplieron simultáneamente. La comunidad internacional acogió con admiración esta fórmula que zanjó diferencias aparentemente irreconciliables acerca del problema medular que la precedencia entre la pacificación y la democratización.

36. Las divergencias de opinión, justamente en cuanto a la secuencia de las acciones, han hecho aflorar la realidad de que el cumplimiento simultáneo, si no es articulado más allá del marco general previsto en Esquipulas II, difícilmente puede llegar a tener realización concreta. Este es un problema de fondo y urgente que todavía no está resuelto pese a los esfuerzos realizados.

37. El trazado de un plan cronológicamente ordenado, para la ejecución del procedimiento, supone una negociación. Esta compleja como ineludible tarea podría recibir un impulso decisivo en la oportunidad que ofrece la reunión de los Presidentes en San José.

Ciudad de Panamá, 12 de enero de 1988.

