

EL PAPEL DE NACIONES UNIDAS EN LA CONSTRUCCION DE LA PAZ: EL CASO SALVADOREÑO¹

Gino Costa*

Este artículo analiza la evolución de las misiones de paz de Naciones Unidas y su creciente involucramiento en la solución de conflictos de carácter interno. De estas experiencias, la de El Salvador ha sido la primera y, hasta el momento, la más exitosa. A la Organización le correspondió no sólo la tradicional función de mantener la paz entre dos partes beligerantes una vez acordado el cese de fuego, sino la de establecer la paz, a través de la mediación del Secretario General. Más importante aún, le correspondió verificar, facilitar y apoyar el cumplimiento de una variada, rica y compleja gama de Acuerdos de Paz destinados no sólo a acabar con la guerra civil que afectó a ese país por más de una década, sino a construir la paz, esto es a desarrollar las condiciones e instituciones que impedirían el reinicio de la guerra. A este respecto, la reforma institucional más radical y ambiciosa fue la referida a la seguridad pública. Tanto las tareas de mantenimiento como de construcción de la paz recayeron en la Misión de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), cuyo desempeño en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y en particular en la reforma policial, se analizan a continuación.

1 EVOLUCION DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA ONU

Mantener la paz y la seguridad internacional fue la principal tarea que sus fundadores le asignaron a Naciones Unidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Con ese fin le otorgaron a la Organización facultades para resolver pacíficamente los conflictos que surgieran entre Estados y para responder a través de medidas de fuerza a las amenazas a la paz, al quebrantamiento de ella o a los actos de agresión. En efecto, el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante «la Carta») establece los mecanismos para la

* Abogado, Master en Relaciones Internacionales y Doctor en Historia (Universidad de Cambridge, Inglaterra).

1 Este artículo es una versión corregida y aumentada de la ponencia presentada a la conferencia «La Readequación de las Fuerzas Armadas» realizada en la ciudad de Guatemala entre el 25 y el 26 de agosto de 1994, en el marco del Ciclo de Seminarios sobre Relaciones Cívico-Militares organizado por la Fundación Friedrich Naumann, la Fundación para el Desarrollo Institucional de Guatemala y el Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz de Guatemala.

solución pacífica de los conflictos y el capítulo VII las acciones punitivas para hacer frente a una ruptura de la paz y la seguridad internacional.

El artículo 33 (Capítulo VI) se refiere así a los mecanismos de solución pacífica de controversias, entre los que menciona a la negociación, la investigación, la mediación, el arbitraje, el arreglo judicial y el recurso a organismos o acuerdos regionales. Los artículos 41 y 42 (capítulo VII) se refieren a las medidas no militares y militares, respectivamente, que podrán adoptarse en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. Entre las primeras destacan la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas. Si dichas medidas demostraran ser inadecuadas, la Carta faculta al Consejo de Seguridad a adoptar por medios militares las acciones que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. Entre dichas acciones, destacan las demostraciones, bloqueos y otras operaciones militares.

El inicio de la Guerra Fría, poco después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial, impidió que durante más de 40 años la ONU jugara un papel protagónico en la solución de conflictos entre Estados.² Durante este período su papel en el campo de la paz y la seguridad internacional fue más bien limitado. Consistió fundamentalmente en neutralizar ciertos conflictos armados, a través del establecimiento de misiones de mantenimiento de la paz. Curiosamente, este mecanismo no está contemplado en la Carta; surge más bien como una necesidad de los Estados miembros para limitar, paliar y reducir los efectos de la guerra.³

En la medida en que las acciones contempladas en los capítulos VI y VII de la Carta no pudieron ser implementadas por la falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como resultado directo de la confrontación entre las superpotencias, el Consejo de Seguridad limitó su acción en el campo de la paz y la seguridad internacional al establecimiento de misiones de mantenimiento de la paz, cuyo objetivo principal no fue revertir la agresión sino congelar los conflictos militares para facilitar su solución por la vía diplomática. En algunos casos este objetivo fue logrado, en muchos otros no. En efecto, el éxito de estas operaciones de mantenimiento de la paz no siempre constituyó un estímulo a la solución diplomática del conflicto. El ejemplo más característico de esto es el de Chipre, en el que la estabilidad y tranquilidad logradas gracias a la presencia de una fuerza de paz ha sido tal, que las partes en conflicto se han resistido y se siguen resistiendo a buscar una solución política y definitiva a sus diferencias, contribuyendo de esta manera a perpetuar el status quo.

2 Ver HOWARD, M. «The historical development of the UN's role in international security» en **United Nations, Divided World**, editado por Roberts, A. & Kingsbury, B. Clarendon Press, Oxford, 1993.

3 Para una información completa de las misiones de mantenimiento de la paz hasta 1990, ver **Los Cascos Azules. Un resumen de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU**. Naciones Unidas, 1990. Ver también un resumen más analítico en Morphet, S. «UN Peacekeeping and Election-Monitoring», en **United Nations, Divided World**, ibid.

Características de las misiones de mantenimiento de la paz

Según Marrack Goulding, actual Secretario-General Adjunto para Asuntos Políticos y anterior responsable de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, las características esenciales de las misiones de mantenimiento de la paz son su carácter consensual, su imparcialidad y el uso de mecanismos de acción no militares. En efecto, el establecimiento y el posterior funcionamiento de estas misiones requiere del consentimiento de las partes del conflicto. Si este consentimiento no existe, el despliegue de la misión de paz es imposible. Si deja de existir con posterioridad al establecimiento de la misión, esta se verá obligada a replegarse. Además de este ingrediente fundamental, las misiones de mantenimiento de la paz deben actuar con absoluta imparcialidad en relación con las partes, pues si desaparece la confianza que las partes depositaron en la misión esta está condenada a fracasar y su mandato a verse eventualmente interrumpido. Finalmente, el uso de la fuerza no es un instrumento de acción de estas misiones. Estas pueden eventualmente hacer uso de la fuerza sólo en defensa propia.⁴

De las 13 misiones de paz que tuvieron lugar entre 1948 y el fin de la Guerra Fría en 1987,⁵ sólo a la del Congo (1960-4) le otorgó el Consejo de Seguridad facultades para hacer uso de la fuerza en la consecución de sus objetivos de pacificación. Por esta razón, dicha misión no es considerada en sentido estricto como una típica operación de mantenimiento de la paz («peacekeeping»), sino más bien como una misión de imposición de la paz («peace-enforcement»).⁶ A pesar del éxito de la operación del Congo, los problemas políticos que generó casi destruyen a la ONU.⁷ Probablemente por ello, el Consejo de Seguridad esperaba un poco más de treinta años para ordenar nuevas operaciones de imposición de la paz.

Intervenciones humanitarias

El surgimiento de nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacional y los cambios en las relaciones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como resultado del fin de la Guerra Fría dieron lugar a que desde 1991 se establecieran misiones de paz en las que los tres elementos consustanciales a las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz se encontraban ausentes. En efecto, ese es el caso de las llamadas intervenciones humanitarias, destinadas a crear condiciones militares para hacer posible la pro-

4 Ver GOULDING, M. «The evolution of United Nations peacekeeping», en *International Affairs*, Volumen 69, 3, 1993, ps. 453-455.

5 MORPHET, S. en *United Nations, Divided World*, *ibid*, p. 183. Mil novecientos ochenta y siete puede considerarse el comienzo de la post-Guerra Fría. Ese año por primera vez desde la fundación de la ONU, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad redactaron conjuntamente la famosa resolución 598 del 20 de julio de 1987 que ordenó el cese de fuego entre Iraq e Irán, y el Presidente Gorbachev hizo pública la nueva posición soviética de cooperación frente a la Organización. Ver PARSONS, A. «The UN and national interests of states», ps. 115-116 en *United Nations, Divided World*, *ibid*. Sobre la resolución 598 ver HUME, C. R. *The United Nations, Iran, and Iraq. How Peacemaking changed*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1994.

6 Para una definición de los términos mantenimiento de la paz («peacekeeping»), establecimiento de la paz («peacemaking»), imposición de la paz («peace-enforcement») y construcción de la paz («peace-building») ver BOUTROS-GHALI, B. *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Naciones Unidas, Nueva York, julio de 1992 y EVANS, G. *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and beyond*. Allen & Unwin, Australia 1993.

7 *Los Cascos Azules*, *ibid*, ps. 215 y ss.

tección de poblaciones en situación de grave peligro o la entrega de ayuda humanitaria a esas poblaciones desprotegidas o amenazadas.

La primera de estas misiones tuvo lugar en Iraq, en donde después de la Guerra del Golfo el Consejo de Seguridad creó zonas de protección en el norte del país para proteger a la población kurda de ataques de las fuerzas armadas iraquíes al mando de Saddam Hussein y para facilitar la tarea de proporcionarles ayuda humanitaria. En este caso, sin embargo, hubo un grado de consentimiento por parte del gobierno de Iraq,⁸ consentimiento que no se daría en las operaciones de paz en Somalía, Ruanda y Bosnia-Herzegovina. Mientras que en Ruanda y Bosnia-Herzegovina, al igual que en Iraq, se trató de intervenciones humanitarias en sentido estricto, en Somalía la intervención asumió distintas facetas y características, una de las cuales fue la humanitaria.

La intervención en Somalía se inició con la autorización otorgada a los Estados Unidos de América por el Consejo de Seguridad para que, con el apoyo de otros países, creara en Somalía las condiciones necesarias para que fuera posible el suministro de ayuda humanitaria a la población que la requería. Esta primera intervención se hizo en aplicación del Capítulo VII de la Carta y la resolución que le dió origen fue parecida a las que autorizaron el uso de la fuerza en Korea en 1950 e Iraq en 1990. Luego una misión de paz de la ONU reemplazó a las fuerzas interventoras estadounidenses. Como la misión encontrara resistencia armada, fue autorizada por el Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza, ampliándose además su mandato al logro de la reconciliación nacional y al restablecimiento de la administración pública y de la institucionalidad.

La inconsistencia de la política exterior de los Estados Unidos en Somalía y el mandato finalmente ambicioso otorgado a esa misión de paz, explican su fracaso.⁹ En efecto, los objetivos políticos de Estados Unidos constantemente. Primero, se limitan a frenar la hambruna masiva de millones. Luego se amplían a lograr la reconciliación y reconstrucción nacional. En el proceso toman parte contra uno de los clanes somalíes. Finalmente, las crecientes bajas estadounidenses llevarán al repliegue total de las fuerzas estadounidenses de la operación de paz, lo que obligará a la finalización de esta en momentos en que los objetivos de reconciliación y reconstrucción planteados estaban muy lejos de haberse cumplido.

No es del caso aquí analizar el desempeño de las fuerzas de paz de la ONU en Bosnia-Herzegovina.¹⁰ Baste decir que las dificultades que han encontrado las llamadas intervenciones humanitarias han afectado el entusiasmo que se vivió una vez concluida la Guerra Fría sobre las grandes posibilidades que la ONU ofrecía al logro de la paz y la seguridad internacional. Esto ha dado lugar a un serio debate sobre el uso de la fuerza por parte de la ONU. Los reveses de Somalía, Bosnia-Herzegovina y Ruanda se deberían traducir en una mayor cautela del Consejo de Seguridad para autorizar nuevas misiones de paz y sobre todo para facultarlas a hacer uso de la fuerza.

8 Ver MORPHET, S. en *United Nations, Divided World*, *ibid*, p. 220.

9 Ver BOLTON, R. J. «Wrong turn in Somalia», en: *Foreign Affairs*, Enero/Febrero de 1994.

10 Sobre el papel de Naciones Unidas en Yugoslavia ver HIGGINS, R. «The new United Nations and Former Yugoslavia» en: *International Affairs*, Vol. 69, N. 3, julio de 1993.

El Consejo de Seguridad debería haber aprendido que sólo se puede comprometer a hacer aquello para lo que cuenta con los recursos necesarios, que las Naciones Unidas esta mucho mejor preparada y equipada para involucrarse en la solución de conflictos en los que las partes de común acuerdo reclaman su intervención y que dicho involucramiento resulta mucho más fácil y barato que el que demanda el uso de la fuerza militar. Las únicas acciones exitosas de esta naturaleza en el marco de las Naciones Unidas han sido aquellas que habiendo sido autorizadas por el Consejo de Seguridad han sido llevadas a cabo por coaliciones armadas de algunos países fuera del marco de las Naciones Unidas (Korea, Iraq).

Despliegue preventivo

Otra nueva modalidad de intervención por parte de las Naciones Unidas es la que hoy tiene lugar, por primera vez en la historia de la Organización, en la antigua república yugoslava de Macedonia desde diciembre de 1992. Allí el Consejo de Seguridad ha enviado una misión de paz que el Secretario-General de la ONU define como un despliegue preventivo.¹¹ Este consiste en el despliegue de observadores militares, a solicitud del respectivo gobierno, con el objeto de que su presencia contribuya a disuadir a un Estado vecino de recurrir a la agresión militar. En efecto, la misión en Macedonia no pretende mantener la paz entre dos ejércitos regulares enfrentados, ni imponerla a la fuerza a una o más partes en un conflicto y menos contribuir a establecerla superando los problemas políticos que puedan enfrentar a dos o más Estados. Más bien su objetivo es el de disuadir la agresión de un Estado contra otro, en este caso de Serbia contra Macedonia.

Los observadores militares que forman parte de estas operaciones no tienen necesariamente que estar fuertemente armados. Su sólo presencia es una indicación del compromiso de la comunidad internacional para evitar una agresión contra el Estado en el que se despliegan y de su eventual compromiso de responder a la agresión si ella ocurriera. Se podría decir que, como en el caso de las sanciones contempladas en el Capítulo VI de la Carta, su principal objetivo es expresar una preocupación frente a una posible agresión, transmitir la determinación de responder a ella en caso de presentarse, más que un instrumento práctico para impedir una agresión.

El uso de la fuerza

A pesar de que se ha hecho referencia al uso de la fuerza en algunas misiones de paz -Congo y las más recientes intervenciones humanitarias-, no nos hemos referido a la aplicación del Capítulo VII de la Carta para responder a las amenazas a la paz, al quebrantamiento de la paz o a los actos de agresión. Y no lo hemos hecho porque si bien en tres oportunidades el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el uso de la fuerza (Korea 1950, Iraq 1990 y Somalia 1992) en aplicación del Capítulo VII de la Carta, fueron los propios Estados miembros, -liderados en los tres casos por Estados Unidos, y no fuerzas de la ONU- los responsables de estas acciones militares. Es por esta razón que las mismas no son consideradas en sentido estricto misiones de paz de Naciones Unidas.

Cabe anotar, sin embargo, que en estos pocos y excepcionales casos en los que el

11 BOUTROS-GHALI, B. *ibid.* párrafos 28-32.

Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza, no se pusieron en práctica las acciones militares previstas en el Capítulo VII de la Carta. En efecto, ni los convenios de cooperación militar entre los Estados miembros a que se refiere el artículo 43 de la Carta han sido formalizados, ni el Comité de Estado Mayor a que se refieren los artículos 45, 46 y 47 se ha constituido con los poderes que le otorgaron los autores de la Carta. Todo indica además que dichos artículos seguirán sin ser cumplidos, pues no existe voluntad entre las grandes potencias para poner a disposición de las Naciones Unidas contingentes que operen en conflictos militares importantes bajo el mando de la propia ONU.¹²

Misiones de paz en conflictos internos

El fin de la Guerra Fría creó mejores condiciones para la colaboración entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y consecuentemente dió lugar al establecimiento de un número muy elevado de nuevas misiones de paz. Así, entre 1987 y mediados de 1993 se establecen 16 nuevas misiones; esto es, en menos de siete años se crearon más misiones (dieciseis) que durante los 40 años precedentes (trece). Después de 1993 el proceso ha seguido su curso con la misma intensidad. Además del reciente incremento en el número de misiones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es preciso destacar otros hechos nuevos. Mientras que hasta 1987 casi todas las misiones de paz se daban en el marco de conflictos entre Estados, después de 1987 la mayoría de nuevas misiones se despliegan con el fin de resolver conflictos internos. Cualquier conflicto interno, sin embargo, no concita la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para que ello ocurra es necesario que ese conflicto tenga una repercusión no sólo local y que de alguna manera afecte la paz y la seguridad internacional.¹³

En algunos casos el despliegue de misiones de paz en conflictos internos tiene por objeto verificar ya no exclusiva ni principalmente un cese de fuego, como era el caso tradicionalmente, sino la desmovilización de fuerzas irregulares y la incorporación de sus miembros a la vida política, así como otros acuerdos destinados a acabar con un conflicto interno. Dada la complejidad de estos conflictos y la multiplicidad de acciones y esfuerzos necesarios para superarlos, las nuevas misiones de paz de la ONU no sólo se limitan a mantener la paz («peace-keeping»), sino que contribuyen a establecerla («peace-making»), verifican los acuerdos suscritos e incluso participan en su ejecución («peace-building»), en colaboración con los actores locales.

El Salvador es el caso más exitoso de misiones de este tipo,¹⁴ pero también existen otros como los de Angola, Mozambique, Cambodia y el Sahara Occidental.¹⁵ El involucramiento de Naciones Unidas en el proceso guatemalteco, con todas sus peculiari-

12 Ver por ejemplo PARSONS, A. «The United Nations in the Post-Cold War Era», en *International Relations*, Volumen XI, Número 3, diciembre de 1992.

13 Ver entrevista a Alvaro de Soto por Francisco Santolalla en *ideele*, Lima, febrero de 1992. De Soto fue Representante Especial del Secretario General para las negociaciones de paz en El Salvador.

14 Sobre el proceso de paz en El Salvador, ver JOHNSTONE, I. *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1995; SPENCE, J. y VICKERS, G. *A Negotiated Revolution? A Two Year Progress Report on the Salvadoran Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, marzo de 1994; HOLIDAY, D. y STANLEY, W. «Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador» en *Journal of International Affairs*, 46 (2), 1993; y, KARL, T. L. «El Salvador's negotiated revolution» en *Foreign Affairs*, 71 (2), 1992.

dades, cae dentro de esta categoría. En otros casos de conflicto interno agudo con repercusiones internacionales, como los de Nicaragua, Haití y Eritrea, la ONU ha colaborado con esos países con misiones de verificación electoral, que han contribuido no sólo a mantener la paz frágilmente lograda, sino a establecerla definitivamente. A pesar del incremento de los casos en que se hace posible el envío de una misión de paz (no sólo en conflictos internacionales sino también en conflictos internos) y de la expansión de los mandatos que a estas se otorga (no sólo verificación de ceses de fuego sino desmovilización de fuerzas irregulares, observación electoral, verificación de los derechos humanos, creación de nuevas instituciones, entre otros), las misiones de paz en conflictos internos mantienen las características centrales de las misiones de mantenimiento de la paz por excelencia: consentimiento de las partes, imparcialidad, no uso de la fuerza.

En síntesis, el período de la post-Guerra Fría ha visto una rápida expansión de las misiones de paz de Naciones Unidas. Estas han encontrado un campo nuevo de desarrollo en conflictos de carácter interno, sin descartarse la posibilidad de que sigan siendo utilizadas, como durante la Guerra Fría, en conflictos entre Estados. No obstante, la mayoría de las misiones establecidas desde 1987 lo han sido para hacer frente a situaciones de confrontación armada entre grupos rivales al interior de los Estados miembros de la Organización. Todo indica que así seguirá siendo, dado que las principales amenazas a la paz y la seguridad internacional en este período son las que enfrentan a grupos étnicos y religiosos dentro de las fronteras de Estados soberanos. El colapso del imperio soviético, la desintegración de Yugoslavia, la expansión del fundamentalismo musulmán y la creciente debilidad de muchos Estados africanos en el período de la post-Guerra Fría han creado las condiciones para la multiplicación de este fenómeno.

Las intervenciones humanitarias a que nos referimos anteriormente también han tenido lugar en el contexto de conflictos internos. Sin embargo, ellas han sido fundamentalmente misiones de imposición de la paz, en las que Naciones Unidas decide actuar unilateralmente. Por el contrario, las misiones destinadas a verificar acuerdos para acabar con prolongados conflictos civiles, aún cuando implican funciones novedosas destinadas a construir la paz e impedir el reinicio de la guerra, comparten en lo esencial los rasgos de las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz, en la medida en que el involucramiento de Naciones Unidas no es unilateral sino a pedido de las partes. ONUSAL ha sido quizás la más exitosa misión de paz de este tipo. Los éxitos relativos de estas misiones (Cambodia, El Salvador, Mozambique, Nicaragua) han sido más importantes que sus fracasos y en todo caso más significativos que los logrados por las misiones de imposición de la paz (Somalia, Bosnia-Herzegovina y Ruanda).

15 Sobre Cambodia ver DOYLE, M. *Un Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1995. Sobre Haití, ver MARTIN I. «Haiti: Mangled Multilateralism», en *Foreign Policy*, N. 95, verano de 1994. Sobre el Sahara Occidental, ver DURCH, W. J. «Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara», en: *International Security*, Vol. 17, N. 4., primavera de 1993. Sobre Angola, ver ANSTEE, M. J. «Angola: The Forgotten Tragedy: A Test Case for UN Peacekeeping», en: *International Relations*, Volumen XI, Número 6, diciembre de 1993.

2) LA ONUSAL Y LOS ACUERDOS DE PAZ DE EL SALVADOR

La Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) fue una misión de paz autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, previa solicitud de las partes en el conflicto salvadoreño, esto es el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Los Acuerdos de Paz que le cupo verificar a ONUSAL tuvieron por objeto poner fin por la vía política al conflicto armado que afectó El Salvador durante más de una década, impulsar su democratización, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.¹⁶ Se trató pues de una misión cuya existencia fue acordada por las partes y cuyo despliegue fue solicitado por ellas al Consejo de Seguridad. Por ello, sus funciones y mandato no fueron otras que las establecidos por las partes en los Acuerdos de Paz. Sus características básicas fueron las mismas que las de las misiones de mantenimiento de la paz tradicionales, esto es consentimiento de las partes, imparcialidad y no uso de la fuerza. En efecto, ninguno de sus observadores, ni militares o policiales, utilizaron armamento alguno.

Misión sin precedentes

Empero, no por ello se le puede definir como una misión de paz tradicional. Esto por tres razones. Primero, porque como ya ha quedado señalado, fue desplegada en el marco de un conflicto interno y no inter-estatal. Segundo, porque su mandato no se limitó a verificar un cese de fuego y observar la separación de fuerzas consiguiente. Como veremos más adelante, abarcó un conjunto de funciones amplísimas que no sólo desarrollan significativamente el concepto de mantenimiento de la paz, sino que incluye acciones de lo que se ha dado en llamar construcción de la paz.¹⁷ Tercero, porque un elemento peculiar del proceso de paz salvadoreño, si se le compara con otros del mismo tipo (Angola, Cambodia, Mozambique), es que en adición a las funciones anteriores -mantenimiento y construcción de la paz-, el involucramiento de Naciones Unidas contribuyó también al establecimiento de la paz, pues no se inició con la verificación de los Acuerdos sino que los antecedió.

En efecto, las negociaciones que llevaron a dichos acuerdos se realizaron bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, quién directamente o a través de su representante, jugaron un importante papel en el proceso. Si bien dicho papel se limitó inicialmente a los buenos oficios -y antes del Acuerdo de Ginebra de abril de 1990 a la mera observación de las negociaciones- fue gradualmente desarrollándose hasta convertirse en mediación, habiéndole las partes asignado, en algunos casos, poderes que podrían equipararse a los de árbitro, los mismos que fueron ejercidos en limitadas ocasiones.¹⁸ Una de las lecciones más importantes del proceso salvadoreño es la importancia que tuvo la participación de la Organización en las negociaciones, pues en la medida en que le correspondería veri-

16 Ver el Acuerdo de Ginebra y el conjunto de otros acuerdos que constituyen los llamados Acuerdos de Paz en *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, The United Nations Blue Book Series, Volume IV, New York, 1995.

17 BOUTROS-GHALI, B. *ibid*, párrafos 55-59.

18 Después de firmados los Acuerdos, en más de una oportunidad las partes solicitaron a ONUSAL o al Secretario General solucionar un impase. Ejemplos de esto fueron el programa para el restablecimiento de la administración pública en las zonas de conflicto presentado por ONUSAL a las partes en setiembre de 1992 y el plan de transferencia de tierras presentado por el Secretario General en octubre de 1992.

ficar los Acuerdos, ello le permitió conocerlos en toda su complejidad y contribuir a la definición de su propio mandato. La ausencia de la ONU en las negociaciones de paz en Angola, por ejemplo, determinó que se le otorgara un mandato y facultades tan limitadas que dificultaron enormemente su labor, lo que eventualmente se tradujo en el colapso del proceso de paz y el reinicio de la guerra.¹⁹

Otro elemento novedoso del proceso salvadoreño es que la verificación de los Acuerdos de Paz se inició cuando estos no habían sido suscritos en su integridad y, por tanto, cuando el enfrentamiento armado aún no había cesado. En efecto, por acuerdo entre las partes ONUSAL fue desplegada en El Salvador en pleno conflicto armado para verificar el respeto al Acuerdo sobre derechos humanos suscrito en San José, Costa Rica el 26 de julio de 1990.²⁰ Estos elementos, y otros igualmente novedosos, hacen de ONUSAL una misión sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas. En efecto, nunca antes Naciones Unidas había desplegado sus fuerzas en pleno conflicto armado, ni lo había hecho para verificar el respeto de los derechos humanos por las autoridades de un Estado soberano y una fuerza insurgente.

Las diversas y vastas tareas de la ONU en El Salvador han sido el resultado de los ambiciosos acuerdos alcanzados. Ellos tuvieron como objetivo central acabar con la guerra, permitiendo la incorporación definitiva de las fuerzas rebeldes al sistema político e institucional del país. El cumplimiento de este objetivo central se tradujo en acciones, que resumidamente podrían agruparse en cinco grandes rubos, a saber, el desmontaje de la estructura militar del conflicto, las reformas institucionales, la reinserción de los ex-combatientes a la vida económica, los derechos humanos y el fin de la impunidad y la incorporación propiamente dicha del FMLN a la vida política e institucional del país.

Desmontaje de la estructura militar del conflicto

Los Acuerdos de Paz establecieron las condiciones para la desmovilización gradual del FMLN y la destrucción total de su armamento. Sin embargo, el desmontaje de la estructura militar del conflicto no se agotó con la disolución del aparato armado de las fuerzas insurgentes, sino que involucró también la disolución de otras estructuras armadas que se desarrollaron durante el conflicto, no sólo por necesidad de mantener una simetría simbólica entre las partes del conflicto, sino para acabar con aquellas estructuras reñidas con la paz e innecesarias en una fase de consolidación democrática.

Fue así que también se estableció la reducción en un 50% de los efectivos de la Fuerza Armada, la disolución de las unidades ofensivas del Ejército (los llamados Batallones de Infantería de Reacción Inmediata) creados durante el conflicto y la desaparición de los cuerpos paramilitares, conocidos como la defensa civil y las patrullas cantonales, cuya función de control poblacional e inteligencia militar fue fundamental en la lucha contrainsurgente. Estas medidas fueron acompañadas por el compromiso de recuperar todas las armas de guerra que se encontraran en manos de particulares, lo que nunca se logró y sin duda contribuyó, entre otros factores, al incremento delincriminal experimentado después de la firma de la paz.

19 Ver a este respecto el balance del proceso angoleño realizado por Margaret Angsee, Representante Especial del Secretario-General de la ONU en Angola, en Angsee M.J., *ibid.*

20 *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, ps. 107-9.

Reformas institucionales

El desmontaje de la estructura militar del conflicto, proceso verificado por los observadores militares de ONUSAL, fue complementado por un conjunto de reformas institucionales destinadas a modernizar y democratizar el Estado salvadoreño. Estas reformas abarcaron a la propia Fuerza Armada y los sistemas electoral, judicial y policial. Como quiera que las deficiencias en el funcionamiento de estas instituciones y su carácter excluyente fueron consideradas como causas que contribuyeron al conflicto armado, fue preciso proceder de consenso a establecer las reglas básicas para su transformación. La redefinición de la función de la Fuerza Armada fue el aspecto central de la reforma militar. Como resultado de las reformas constitucionales la misión de la Fuerza Armada fue limitada a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, manteniéndose para ella funciones de orden público sólo en circunstancias excepcionales. Esto representó una reducción significativa de las funciones de una institución que había gobernado ininterrumpidamente el país desde 1932 y cuyos poderes no hicieron sino incrementarse durante el conflicto armado, a pesar que desde 1980 el poder fue formalmente ejercido por civiles.

En virtud de esta reforma la Fuerza Armada perdió su control tradicional sobre la seguridad pública, habiéndose creado un nuevo cuerpo policial de carácter civil e independiente de la Fuerza Armada como pilar básico de la nueva relación entre el Estado y la sociedad.²¹ Asimismo, las funciones de inteligencia de Estado, tradicionalmente en manos militares, pasaron a manos civiles y el servicio territorial de reserva que había constituido el sostén de los cuerpos paramilitares fue enteramente reformado, eliminándose sus funciones de control, inteligencia y seguridad pública. En concordancia con la nueva misión institucional los Acuerdos de Paz dispusieron la readecuación de la doctrina militar imperante y la consecuente reforma del sistema educativo, el que en adelante pondría especial «énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales».²²

Los acuerdos de reforma institucional en los campos electoral y judicial tuvieron por objeto ampliar la participación política en las instancias directrices de esos órganos del Estado, para darles mayor representatividad y legitimidad.²³ Se convino, por ejemplo, que el nombramiento de ciertos funcionarios públicos, como el Fiscal General, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la República fueran realizados por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. Se crearon asimismo nuevas instituciones como el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, responsable de velar por la tutela y promoción de los derechos y libertades fundamentales.

21 Sobre la reforma de la seguridad pública, ver COSTA, G. **La Reforma Policial en El Salvador**, ponencia presentada a la conferencia: La Comunidad Internacional y la Reforma Policial en América Central y Haití, realizada en la Universidad de Johns Hopkins, Washington D.C. noviembre de 1994 y STANLEY W. **Risking Failure. The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador**, Hemisphere Initiatives y Washington Office on Latin America, setiembre de 1993.

22 **The United Nations and El Salvador, 1990-1995**, p. 194.

23 Sobre la reforma y el proceso electoral ver Spence, J. y VICKERS, **El Salvador: Elections of the Century. Results, Recommendations, Analysis**, Hemisphere Initiatives, julio de 1994. Sobre la reforma judicial, ver POPKIN, M. **Justice Delayed. The Slow Pace of Judicial Reform in El Salvador**, Hemisphere Initiatives and Washington Office on Latin America, diciembre de 1994.

Reinserción de ex-combatientes

Además del desmontaje de la estructura militar y las reformas institucionales, los Acuerdos de Paz contemplaron un conjunto de programas destinados a garantizar la reinserción de los ex-combatientes de uno y otro bando a la vida económica del país, rehabilitar las zonas afectadas por el conflicto y atender prioritariamente a sus poblaciones. Se buscaba así asegurar la más rápida transformación de los desmovilizados en productores, evitando que la desmovilización masiva de viejos combatientes se convirtiera no sólo en una amenaza al orden social sino a la construcción de la paz.

Estos programas de reinserción, contenidos en el Plan de Reconstrucción Nacional preparado por el Gobierno, con la asesoría del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en consulta con el FMLN, contemplaban becas de capacitación, créditos para actividades productivas y materiales de trabajo. Los Acuerdos también establecieron las condiciones por las cuales, tanto ex-combatientes como la población civil de las zonas conflictivas, accederían a la propiedad de la tierra. La solución que brindaron los Acuerdos al tema de la posesión y propiedad de la tierra fue imaginativa, pues respetó tanto el derecho de los propietarios de la tierra, como los derechos posesorios de ex-combatientes y tenedores.²⁴ Muchos de los problemas que hoy persisten y amenazan la estabilidad social en El Salvador tienen que ver con el retraso, insuficiencia de recursos y mal manejo de los programas de reinserción, incluyendo el programa de transferencia de la tierra.²⁵ No obstante, dichas dificultades no parecen ser de tal magnitud como para poner en cuestión el proceso de paz. Contribuyen si a retardar su consolidación.

Derechos humanos

Derechos humanos fue un componente muy importante de los Acuerdos de Paz, así como su plena vigencia en El Salvador fue uno de los cuatro objetivos del proceso de negociaciones iniciado bajo auspicios de Naciones Unidas en abril de 1990. La importancia de los derechos humanos en el proceso de paz salvadoreño resultó de las trágicas consecuencias que tuvo su falta de respeto en la historia contemporánea del país. Además del sufrimiento generado, el irrespeto de los derechos humanos -en un contexto en el que las posibilidades de participación política para las fuerzas opositoras era mínimo- contribuyó al estallido de la guerra civil. Por ello, el objetivo de reintegrar a los miembros de las fuerzas insurgentes al sistema político pasaba por garantizar sus vidas y asegurar el carácter permanente de dicha incorporación. Ello demandaba el absoluto respeto a los derechos ciudadanos.

No debe resultar por ello sorprendente que el primer acuerdo suscrito entre las partes fue el referido a este tema y que la verificación de dicho acuerdo antes de la firma del cese de fuego dio inicio a las actividades de ONUSAL en El Salvador y constituyó a lo largo

24 Sobre el tema de la tierra, ver el Capítulo V de los Acuerdos de Paz, en *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, ps. 206-9 y el programa de transferencia de la tierra, en *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, ps. 443-7.

25 Un buen análisis de estos programas se encuentra en COLETTI, E. y SPENCE, J. *Rescuing Reconstruction. The debate on post-war economic recovery in El Salvador*, Hemisphere Initiatives, mayo de 1994.

de toda su existencia un componente central de sus actividades.²⁶ Tampoco que las nuevas doctrinas policial y militar recogieran como principios fundacionales la preeminencia de la dignidad humana, el respeto de los derechos y libertades individuales y la subordinación institucional a las autoridades civiles legítimamente constituídas.

Para garantizar la tutela de los derechos humanos después de la partida de ONUSAL de El Salvador, los Acuerdos crearon una defensoría del pueblo (la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos). Asimismo, crearon otras instancias de carácter transitorio cuya finalidad fue contribuir a superar la impunidad que reinó durante el pasado. La primera, la llamada Comisión ad-hoc tuvo por objeto evaluar a los oficiales de la Fuerza Armada a fin de determinar, quiénes entre ella, debían ser reemplazados en sus funciones dados de baja. La Comisión ad-hoc integrada por tres civiles realizó su evaluación tomando en consideración los siguientes criterios: i) antecedentes en el respeto a los derechos humanos; ii) competencia profesional; y, iii) aptitud para desenvolverse en la nueva realidad de paz, impulsar la democratización del país y garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos. En virtud de esta evaluación más de 100 oficiales de alto rango, incluyendo prácticamente todo el Alto Mando pasaron a retiro. Los resultados de esta evaluación tuvieron consecuencias administrativas, no así jurisdiccionales.

La Comisión de la Verdad tampoco tuvo facultades jurisdiccionales. Tan sólo le correspondió informar sobre los más graves hechos de violencia ocurridos en El Salvador de 1980 en adelante. Constituida por tres civiles no salvadoreños, la Comisión de la Verdad elaboró un informe pormenorizado sobre algunos de los hechos de violencia más conocidos y concluyó, en base a los testimonios recibidos, que la Fuerza Armada, los Cuerpos de Seguridad Pública, los cuerpos paramilitares y los escuadrones de la muerte -integrados generalmente por personal militar, policial y paramilitar-, fueron responsables por el 95% de las violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1980 y 1991. Según estas mismas fuentes, el FMLN fue responsable del 5% del total de violaciones ocurridas durante el mismo período.²⁷ Los informes de ambas comisiones, muy críticos del desempeño de la Fuerza Armada fueron rechazados abiertamente por la institución militar y la puesta en práctica de sus recomendaciones fue consistentemente resistida por ella. Para Naciones Unidas el cumplimiento de estas recomendaciones constituyó uno de los capítulos más difíciles de su gestión verificadora en El Salvador.

Cuando pocos meses antes de las elecciones generales el asesinato de tres dirigentes importantes del FMLN puso en peligro la estabilidad del proceso de paz, se constituyó a instancias de Naciones Unidas y pese a las resistencias del Gobierno de El Salvador, el llamado Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Ilegales con motivación política que tuvo por objeto ahondar la investigación sobre los Escuadrones de la Muerte ya iniciada por la Comisión de la Verdad. Actualmente una unidad especializada en la Policía Nacional Civil continúa estas investigaciones. Como resultado de ellas se ha logrado detener a personal de la propia institución involucrados en escuadrones de la muerte dedicados a actividades de limpieza social.

26 Sobre la verificación de los derechos humanos, ver GARCIA-SAYAN, D. «The Experience of ONUSAL» en *Honoring Human Rights and Keeping the Peace. Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*, editado por Henkin, A.H., The Aspen Institute, Justice and Society Program, 1995.

27 Ver *Informe de la Comisión de la Verdad*, Anexos, Tomo II, Naciones Unidas, San Salvador, Nueva York, marzo de 1993, Gráfico 12 (Fuente Directa).

Incorporación política del FMLN

Los Acuerdos de Paz establecieron un cronograma muy detallado de compromisos, en el que las elecciones de marzo de 1994 constituían el punto culminante del proceso de paz, no sólo porque su realización coincidiría con el plazo final para la ejecución de la mayoría de los acuerdos pactados, sino porque ellas asegurarían la incorporación definitiva del FMLN al sistema político. Con las elecciones generales concluyó el rápido proceso de transformación del FMLN de una fuerza militar irregular en un partido político, con plena participación y representación en las instancias decisorias del Estado. No obstante, la incorporación del FMLN a la vida política comenzó bastante antes, incluso antes de que cumpliera con su desmovilización total y fuera reconocido como un partido político en diciembre de 1992. En efecto, poco después de la firma de la paz el FMLN comenzó a actuar políticamente y a operar sus propios canales de radio. Al momento de realizarse las elecciones generales seguían sin ejecutarse aspectos importantes de los Acuerdos, razón por la cuál el período de transición de la guerra a la paz se extendió más allá de esa fecha.

Los Acuerdos también contemplaron una serie de mecanismos de garantía para facilitar la transición. En la medida en que la desconfianza entre las partes era muy grande luego de doce años de conflicto armado, una vez que las partes optaron por encontrar una solución negociada al conflicto armado, fue necesario que recurrieran a un tercero imparcial, las Naciones Unidas, para que facilitara las negociaciones y se comprometiera posteriormente a verificar, garantizar y hacer posible el cumplimiento de los acuerdos que se suscribieran durante las negociaciones. El fin de la Guerra Fría en el contexto de un empate militar entre las partes y el cansancio de la población civil con la guerra generó grandes presiones internas y externas sobre los contendientes para que se comprometieran a acabar con la guerra por la vía política.

Considerando los antecedentes de los derechos humanos en El Salvador, las partes solicitaron a Naciones Unidas tutelar su respeto e impedir que la inseguridad política atentara contra la necesaria estabilidad de la transición. Esto constituyó una garantía adicional para el FMLN, mientras se avanzaba en desmontar la estructura militar del conflicto, se creaba la nueva fuerza policial y se transformaban las principales instituciones del país, con el fin de constituir las en garantes efectivas de un moderno Estado de derecho y del irrestricto respeto de los derechos humanos. Estas garantías también protegieron a los tradicionales enemigos del FMLN y constituyeron terreno fértil para la reconciliación nacional. Un mecanismo adicional de garantía para la incorporación del FMLN al sistema político fue el establecido durante la transición al nuevo régimen de seguridad pública. En efecto, las partes acordaron que en tanto se preparaba el despliegue de la nueva policía, la vieja Policía Nacional desempeñaría sus funciones con el acompañamiento de observadores policiales de ONUSAL, con el fin de impedir los desmanes o excesos del pasado.

La transición confrontó al FMLN con varios problemas. Al momento de firmarse la paz (febrero de 1992), el FMLN no era un partido político y sólo lo sería legalmente luego de su desmovilización nueve meses después (octubre de 1992). Esto presentaba problemas para su participación política. El FMLN carecía además de representación parlamentaria y por tanto se encontraba excluido del proceso legislativo, cuya importancia era decisiva para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos, dado que ellos requerían adecuar la Constitución y las leyes a lo pactado. Tendría que transcurrir casi año y medio después de su desmovilización antes de que el FMLN estuviera en condiciones de postular candidatos a

la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa y los Consejos Municipales en las elecciones de marzo de 1994.

Estas consideraciones llevaron a las partes a acordar la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ)²⁸ en la que se otorgó participación preferencial al Gobierno de El Salvador y al FMLN (dos miembros cada uno). También se incorporaron a COPAZ representantes de los partidos políticos con presencia en la Asamblea Legislativa (1 miembro cada uno). A COPAZ se le otorgó la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los Acuerdos y de formular los proyectos legislativos necesarios para adecuar el marco legal salvadoreño a las reformas institucionales convenidas durante las negociaciones. De esta manera se creó un importante foro político que contribuyó significativamente a facilitar la transición, reduciendo las tensiones políticas inevitables y concertando esfuerzos para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos.

Estructura de ONUSAL

La estructura de ONUSAL respondió a las responsabilidades de verificación ya referidas. La misión fue presidida por un Jefe de Misión civil, encargado de dirigir y coordinar los esfuerzos de verificación de los componentes civil, policial y militar de la operación, cada uno de los cuales se organizó en una división. Adicionalmente, la Oficina del Jefe de Misión, compuesta por asesores políticos civiles, tuvo como tarea asesorar y asistir al Jefe de Misión, que además de las tareas mencionadas mantuvo una relación fluida y permanente con las partes al más alto nivel con el fin de garantizar el cumplimiento de los Acuerdos y de encontrar fórmulas adecuadas para superar los impases que se presentaron sucesivamente en el proceso.²⁹

El componente civil de la misión tuvo dos conjuntos de tareas claramente diferenciadas. Primero, la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de carácter político (referidos, entre otros, a la normalización de la vida institucional en las zonas de guerra, la transferencia de tierras y la reinserción de los ex-combatientes) y la coordinación con los actores políticos y sociales, tanto para facilitar la ejecución de los compromisos como para mantener un clima de distensión que contribuyera a la consolidación de la paz y la reconciliación nacional. Estas tareas fueron llevadas a cabo bajo los órdenes del Jefe de Misión. Segundo, la verificación de los derechos humanos -de oficio y a pedido de parte- y la información periódica de su situación. Para contribuir a la mejoría de la situación de los derechos humanos se realizó un considerable esfuerzo destinado a fortalecer las instituciones democráticas, especialmente las creadas y reformadas con los Acuerdos, especialmente la Procuraduría de los derechos humanos, La Policía Nacional Civil y el sistema judicial. Estas labores se llevaron a cabo bajo los órdenes del Director de la División de Derechos Humanos.

Al componente militar de la misión le correspondió verificar el cese de fuego, la concentración de fuerzas, la desmovilización gradual del FMLN y la destrucción de sus ar-

28 Según Alvaro de Soto la idea de constituir una instancia como COPAZ fue concebida por Felipe Gonzáles. Ver *entrevista a Alvaro de Soto* por Francisco Santolalla, en: *ideele*, Lima, febrero de 1992.

29 Entre ellas cabe destacar las recalendarizaciones de los acuerdos del 17 de junio, 19 de agosto, 23 de octubre y 22 de diciembre de 1992, 5 de febrero y 7 de setiembre de 1993 y 19 de mayo de 1994.

mas, así como el desmontaje de las estructuras militares de las partes. Con el fin de facilitar este proceso se constituyó el Grupo Conjunto de Trabajo, presidido por el jefe de los observadores militares de ONUSAL, e integrado por un representante de cada una de las partes. En esta instancia se abordaron los problemas de implementación del cese de fuego, en tanto estos no adquirieran un carácter político, en cuyo caso dichos problemas eran procesados por el Jefe de Misión y las partes al más alto nivel. Al componente policial le correspondió acompañar a la Policía Nacional en el desempeño de sus funciones hasta su reemplazo por la Policía Nacional Civil, a cuya formación y despliegue contribuyó. También jugó un papel importante en el funcionamiento del régimen transitorio de seguridad en las zonas conflictivas.³⁰

Cada una de las tres divisiones mencionadas tuvo una presencia nacional. Correspondió al Coordinador Regional -un civil-, como representante del Jefe de Misión, la coordinación del trabajo de las tres divisiones a nivel local. Para efectos de supervisar las elecciones generales de marzo de 1994 el Consejo de Seguridad creó la División Electoral a la que se incorporó nuevo personal civil. Sobre la estructura de ONUSAL cabe hacer algunos comentarios. La experiencia de ONUSAL indica que dada la naturaleza fundamentalmente política -y no militar o policial- de procesos de paz como el salvadoreño es fundamental asegurar la constitución de un poderoso equipo político que asesore y asista al Jefe de Misión a conducir el proceso. En ONUSAL inicialmente se constituyó un equipo muy pequeño y con atribuciones limitadas que se fueron desarrollando en la medida en que lo demandó el proceso, hasta que dicho equipo se convirtió en una suerte de quinta división, responsable de asesorar y asistir a la Jefatura en las importantísimas tareas de verificar los acuerdos políticos e intermediar entre las partes. Esta última fue la tarea más importante, delicada y difícil de todas las que recayeron en la dirección de la misión.

La organización de ONUSAL en divisiones tuvo virtudes y limitaciones. Estas fueron mayores en lo que se refiere al trabajo de las divisiones policial y de derechos humanos que contaban con muchas funciones yuxtapuestas, generándose tremendos problemas de coordinación que se habrían evitado de haberse establecido una estructura integrada de observadores policiales y de derechos humanos subordinados a una dirección civil. La experiencia de ONUSAL indica que el mejor trabajo de observación, verificación, asesoría e instrucción en el campo policial y de derechos humanos es el que realizan equipos mixtos de observadores jurídicos y policiales.³¹ Para asegurar el trabajo armónico entre las distintas divisiones a nivel regional es fundamental dotar al Coordinador de la autoridad necesaria y de un mandato claro que le permita ejercerla. En una misión integrada y multidisciplinaria de la envergadura de ONUSAL, las tareas de dirección cotidiana de las oficinas regionales no pueden recaer en el Jefe de Misión, sino en una persona nombrada por el/ella para cumplir esa función de manera exclusiva. De preferencia esta persona podría ser el Jefe Adjunto de la Misión, premunido de la autoridad necesaria para ejercerla sobre los jefes de las respectivas divisiones.

30 Ver COSTA, G. *ibid*, pp. 15-21.

31 *Ibid*, pp. 21-23.

Las funciones de ONUSAL

Las funciones de observación de ONUSAL fueron diferentes de aquellas propias de las primeras misiones de paz. No sólo porque no fue una misión exclusivamente militar sino porque su labor fue más amplia que la de la mera observación. En efecto, la verificación no se limitó a comprobar la ejecución o no de los Acuerdos por las partes, sino a garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones. Primero, porque el cronograma estableció una correspondencia entre las obligaciones de una parte y la otra, sobre todo durante el cese del enfrentamiento armado (febrero-octubre de 1992). Por ello, el incumplimiento de una parte podía fácilmente llevar al incumplimiento de la otra, poniendo en cuestión el avance de todo el proceso de paz. Segundo, porque una vez desmovilizado el FMLN, este cumplió en lo fundamental con sus obligaciones derivadas de los Acuerdos, mientras que el Gobierno debía todavía cumplir con muchas de sus obligaciones. Finalizado el cese del enfrentamiento armado, ONUSAL se transformó en el garante del cumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones.

Además de verificar el cumplimiento de los Acuerdos, ONUSAL también asistió activamente a las partes, sobre todo al Gobierno, en la tarea de transformación institucional a que se comprometió. Este apoyo fue fundamental en el caso de la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral, y en menor medida en relación con el Órgano Judicial. La intensidad y profundidad de esta asistencia dependió de la voluntad del Gobierno de beneficiarse de ella. ONUSAL se involucró así en la construcción de la paz, en el entendido de que la consolidación del proceso de paz dependería del efectivo funcionamiento de las instituciones, recientemente creadas o reformadas. Dentro de esta lógica, la presencia internacional se haría innecesaria luego de que quedaran adecuadamente constituidas las nuevas instituciones.

ONUSAL también jugó un papel importante en la resolución de los conflictos que se presentaron durante la transición, no sólo de aquellos que resultaron de la ejecución de los Acuerdos, sino de situaciones conexas o incluso independientes de ellos. En la medida en que COPAZ no pudo constituirse en la instancia de solución de conflictos derivados del proceso de paz por el empate de fuerzas existentes a su interior, los distintos actores políticos y sociales recurrieron a ONUSAL y delegaron en ella alternativamente los papeles de buen oficiante, intermediario, mediador e incluso árbitro. La presencia de ONUSAL contribuyó así a distensionar situaciones potencialmente conflictivas y a generar una dinámica de diálogo y negociación que abrió el camino para que, luego de más de diez años de guerra, los salvadoreños y sus todavía débiles instituciones democráticas fueran aprendiendo a hacerse cargo de resolver sus conflictos de manera pacífica.

3) LA REFORMA POLICIAL EN EL SALVADOR

La redefinición de la misión de la Fuerza Armada fue la columna vertebral de la reforma castrense pactada en los Acuerdos de Paz. Hasta 1992 la Fuerza Armada había cumplido funciones, que como el mantenimiento del orden y la seguridad pública, no corresponden a las instituciones militares en las sociedades democráticas. También se había constituido de facto en el principal actor político. Ambas cosas habían contribuido no sólo a reducir la eficacia policial y a vulnerar sistemáticamente los derechos y libertades ciudadanas, sino a politizar la institución militar, dañando su imagen, credibilidad y legitimidad.

Por estas consideraciones, las partes acordaron reducir la misión constitucional de la Fuerza Armada a aquella que le corresponde en las sociedades más modernas y democráticas, esto es la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial.

Una vez separadas las tareas militares de las policiales y subordinadas las instituciones responsables a distintos ministerios (Fuerza Armada a Defensa, Policía a Seguridad Pública), las partes evaluaron la conveniencia de reformar los viejos cuerpos policiales o de crear una nueva institución. Los tres cuerpos policiales existentes eran deficientes en el ejercicio de sus funciones y se encontraban profundamente desprestigiados frente a la ciudadanía. En la práctica, como eran una extensión de la Fuerza Armada, la formación de sus miembros era militar y por tanto inadecuada para la función que les correspondía desempeñar. No se trataba de cuerpos policiales preparados y organizados para velar por el respeto de los derechos y libertades ciudadanas y combatir el delito, sino de cuerpos militares preparados para hacer la guerra y destruir al enemigo a cualquier costo. Cualquier esfuerzo por reformarlos hubiera sido vano.³²

Por estas consideraciones, las partes decidieron suprimir dichos cuerpos y reemplazarlos por una nueva fuerza policial, constituida en su mayoría por nuevos reclutas, aunque con participación minoritaria de miembros de la antigua policía y de ex-combatientes del FMLN.³³ Acordaron además preparar a los nuevos policías, con colaboración internacional, en la más moderna doctrina policial -civil y democrática-, en el estricto respeto a los derechos y libertades ciudadanas y en las más novedosas técnicas de seguridad pública.

La transición

De todas las reformas institucionales acordadas la de la policía fue sin duda la más ambiciosa, pues involucró la creación de un cuerpo enteramente nuevo, con un concepto policial civil desconocido en el país hasta entonces. La transición del viejo al nuevo sistema de seguridad pública presentó grandes retos. Si bien existía acuerdo entre las partes en disolver los viejos cuerpos para reemplazarlos por uno nuevo, dicha transformación no podía ocurrir de la noche a la mañana. Por ello, se optó por disolver de inmediato la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional y mantener en funciones a la Policía Nacional mientras se organizaba, capacitaba y desplegaba gradualmente la Policía Nacional Civil.

En la medida en que la subsistencia de la Policía Nacional constituía una amenaza para el FMLN, quien temía por la integridad de sus ex-combatientes desmovilizados, las

32 **Entrevista con Jesús Rodes**, Washington D.C., noviembre de 1994. Rodes fue durante las negociaciones el asesor de Naciones Unidas en asuntos policiales. Presidió, además, la misión de expertos policiales de Naciones Unidas que visitó El Salvador en octubre de 1991 y produjo el informe que sirvió de base para el diseño de la nueva policía. Ver **Informe de la Misión de las Naciones Unidas sobre la Creación de la Policía Nacional Civil**, San Salvador, October 1991.

33 Los Acuerdos de Paz establecieron que la policía sería enteramente nueva y completamente civil. Sin embargo, contemplaron que durante la transición se podrían incorporar a ella, en proporción minoritaria, ex-policías y ex-combatientes del FMLN. El acuerdo complementario del 12 de junio de 1992 estableció que la proporción de ex-policías y ex-combatientes no excedería de 20% cada uno y que los civiles, esto es quienes no hubieran tenido participación directa en el conflicto armado, constituirían el 60% restante. Durante las negociaciones muchos abogaron por la creación de un cuerpo enteramente civil. Sin embargo, descartada por el Gobierno la fusión o incorporación de miembros del FMLN al Ejército, el FMLN como mecanismo compensatorio de garantía logró que se aceptara la participación de sus miembros en la nueva policía, a cambio por supuesto de la incorporación a ella de ex-policías nacionales.

partes solicitaron a Naciones Unidas el acompañamiento de la Policía Nacional en el desempeño de sus actividades hasta su reemplazo total por la nueva policía civil. Las partes también convinieron en el establecimiento de un régimen especial de seguridad pública en lo que fueron las zonas de guerra, donde el FMLN tuvo una presencia predominante y en las que los cuerpos policiales no ingresaban. Dicho régimen, definido por el Director General de la Policía Nacional Civil, se tradujo en el establecimiento de la llamada Policía Auxiliar Transitoria responsable de desarrollar tareas cuasi policiales hasta su reemplazo por la nueva policía. La Policía Auxiliar Transitoria contó con la supervisión de expertos policiales de ONUSAL y fue bastante exitosa en la medida en que permitió un tránsito pacífico y sin conflictos del viejo al nuevo sistema de seguridad pública en las zonas de guerra. La presencia de esta fuerza de seguridad transitoria contribuyó a hacer posible la rápida desmovilización del FMLN.

El mayor reto de la transición fue crear de la noche a la mañana, con muy pocos recursos, una nueva policía.³⁴ El reto fue todavía mayor considerando el desconocimiento que se tenía en el país sobre lo que era una policía civil. Esta falta de experiencia nacional en instituciones policiales civiles y democráticas fue compensada con creces por el aporte técnico de la comunidad internacional. Ese aporte facilitó la constitución, organización y desarrollo de una nueva academia policial y la organización y despliegue gradual de la nueva policía. El aporte de los expertos policiales de ONUSAL fue decisivo para apoyar al naciente cuerpo y brindarle orientación y asistencia técnica en el terreno, así como el necesario apoyo logístico. Gradualmente, a medida que la policía se fue asentando y ganando en legitimidad dicho apoyo fue perdiendo importancia y se concentró en tareas de asesoría puntual de ciertas divisiones especializadas y en la capacitación jurídica.

Los éxitos

Los principales éxitos de la reforma policial en El Salvador fueron la rapidez de su organización y despliegue, la creación de una institución nueva y respetuosa de los derechos ciudadanos, la relativa reducción de los niveles de delincuencia común y la integración favorable de sus componentes. Los antiguos cuerpos de seguridad pública fueron sustituidos en su integridad tan sólo dos años después del inicio de actividades de la Academia Nacional de Seguridad Pública.³⁵ El Salvador cuenta hoy con una policía que lejos de inspirar temor es, en términos generales, fuente de confianza y seguridad. Esta policía dista de ser perfecta y debe aún superar muchísimos problemas. Se han verificado violaciones a los derechos humanos, aunque éstas no son masivas y sistemáticas como en el pasado, ni revisten la misma gravedad. En lo sustancial, se trata de una policía enteramente distinta de las anteriores en sus relaciones con la comunidad, que cuenta con una imagen y legitimidad de la que carecieron las antiguas fuerzas policiales. La confianza y seguridad que inspira la Policía Nacional Civil se ha traducido en la cooperación de la ciudadanía, lo que ha contribuido a facilitar y hacer más eficiente su trabajo.

34 Sobre el problema financiero, ver de Soto, A. y Del CASTILLO, G. «Obstacles to Peacebuilding», en: *Foreign Policy*, N. 94, primavera de 1994 y STANLEY, William, *ibid*.

35 Dicha sustitución pudiera haber sido más rápida de haberse iniciado los trabajos de organización de la nueva policía inmediatamente después de que esto fuera acordado en Nueva York en septiembre de 1991. Lamentablemente, luego del acuerdo de Nueva York se perdieron valiosos meses en la organización de la nueva Academia. Entrevista con Alvaro de Soto, Nueva York, julio-agosto de 1994.

A medida que ha ido avanzando el despliegue de la nueva policía se ha reducido la delincuencia común, sobre todo en el interior del país. Esto ha sido el resultado del entusiasmo de los nuevos policías y de la cooperación brindada por la ciudadanía. Uno de los mejores índices de popularidad del nuevo cuerpo son las demandas de la población para la creación de nuevos puestos policiales. Esto contrasta dramáticamente con la incredulidad inicial, cuando no abierta hostilidad, de ciertos sectores frente a la naciente policía. Los altos índices delincuenciales se mantienen altos, sin embargo, sobre todo en las grandes ciudades y son el resultado de la finalización del conflicto armado y sobre todo del rápido crecimiento del crimen organizado frente al cual es poco lo que ha podido hacer el nuevo cuerpo.

Hasta el momento la integración heterogénea de la policía no sólo no ha generado los problemas de politización y luchas intestinas que muchos imaginaron, sino que ha tenido indudables efectos positivos. Ha comprometido, por ejemplo, conjunta y solidariamente a los antiguos enemigos de la guerra en un proyecto de cuyo éxito dependerá el futuro de la paz y la democracia salvadoreña. El involucramiento directo de estos actores en el desarrollo de la nueva institución constituyó una garantía de que la organización y desarrollo de la policía sería concordante con la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz. La heterogeneidad de los componentes que integraron la nueva policía le ha dado al país una institución bastante representativa de sus fuerzas políticas y sociales, lo que constituye uno de sus principales elementos de fortaleza.

Las dificultades

Considerando el componente heterogéneo de la Policía Nacional Civil y el contexto político de su creación, las principales dificultades enfrentadas han sido de carácter político y han tenido que ver con el cumplimiento por las partes de sus obligaciones en relación con sus cuotas de ingreso y de poder en la nueva institución. Como es inevitable en estos casos, interpretaciones divergentes han obligado a ONUSAL a actuar no sólo de verificador sino de mediador, para resolver los principales impases en el cumplimiento de los Acuerdos. Los celos y desconfianzas mutuas, sobre todo por los supuestos afanes de copar la nueva institución en sus niveles de dirección, estuvieron a la base de estos problemas.

La creación de una institución policial, fundada en un nuevo concepto y una nueva doctrina, no fue tarea fácil, sobre todo en un país en que el trabajo policial fue siempre asumido por los militares. Tanto sectores civiles como militares, persistieron en creer que dada la experiencia de los militares en tareas de seguridad pública eran ellos, y no los civiles, los mejor calificados para hacerse cargo de esta actividad. Se ubicó así a militares en posiciones de mando y se mantuvo a la Fuerza Armada en funciones de seguridad pública. El desmontaje de las estructuras militares y la lentitud para reinsertar a los desmovilizados crearon, por un lado, un gran vacío de autoridad y, por el otro, una masa de desocupados integrada por antiguos soldados, policías y combatientes acostumbrados a hacer la guerra y vivir de lo ajeno, reacios a reintegrarse a la vida económica. En este contexto se multiplicó el crimen organizado y la inseguridad ciudadana, todo lo cual facilitó el recurso a los viejos mecanismos para resolver los problemas de seguridad pública.

La profundidad de la reforma requería de un concurso muy activo de la comunidad internacional. Este se materializó, pero no con la rapidez y en la magnitud que hubiera

sido deseable y que el Gobierno esperaba. Mucho tuvo que ver el hecho de que se trataba de un esfuerzo sin precedentes, frente al que muchos países interesados en apoyar carecían de experiencia alguna y por tanto se mostraron reacios a entrenar, asesorar y sobre todo armar un cuerpo policial cuyo desempeño futuro constituía cuando menos una gran interrogante. Con el tiempo la situación fue cambiando. Países inicialmente renuentes a involucrarse comenzaron a colaborar. El propio Gobierno, cuya falta de entusiasmo inicial dificultó su tarea de atraer a potenciales donantes, fue comprometiéndose más e incrementando su contribución financiera. Una vez que el Gobierno se percató de la gran popularidad de la nueva policía sus propias reticencias fueron superadas.

El éxito de la experiencia salvadoreña abre mejores perspectivas para la colaboración de la comunidad internacional con experiencias de esta naturaleza. Es importante, no obstante, que países interesados en reformar y modernizar sus instituciones policiales tengan conciencia que el principal aporte de la comunidad internacional seguirá siendo la asistencia técnica, a través de expertos, asesores, profesores, instructores y observadores y de becas de estudio, sobre todo de especialización, en los países donantes. Toda la inversión en infraestructura, salarios e incluso equipos, por otro lado, tiene que ser proporcionado mayoritariamente por el país interesado.

Cualquier reforma policial para tener éxito debe de ir acompañada de una reforma igualmente seria del poder judicial. En El Salvador el cronograma de ambos procesos no coincidió en el tiempo, habiéndose retrasado mucho la depuración, capacitación y modernización del poder judicial. Ello ha neutralizado en parte los logros de la reforma policial. El éxito definitivo de la reforma policial salvadoreña dependerá en buena medida de la profesionalización y modernización de la administración de justicia.

Las lecciones

Una de las principales enseñanzas de la experiencia salvadoreña es que es posible que países con estructuras policiales deficientes lleven a cabo una reforma radical de las mismas. Se trata de una tarea difícil pero factible. Las claves del éxito en El Salvador fueron las siguientes. Primero, el apoyo político del Gobierno y la sociedad civil al esfuerzo de reforma y la convicción ciudadana de que dicha reforma era indispensable para combatir eficazmente la delincuencia en un marco de respeto a los derechos y las libertades ciudadanas. Segundo, los Acuerdos de Paz como materialización de ese gran compromiso nacional tuvieron la virtud de establecer con gran detalle los alcances de la reforma, proveer un calendario para su cumplimiento y asociar a la comunidad internacional a este esfuerzo. Tercero, el involucramiento internacional fue decisivo no sólo por razones técnicas y financieras, sino fundamentalmente políticas. El mismo constituyó una garantía ante la sociedad salvadoreña que la reforma se haría dentro de los causes acordados.

Para experiencias futuras de reforma policial sería de gran utilidad establecer los criterios para la incorporación a la nueva policía civil de personal proveniente de los antiguos cuerpos policiales. A continuación se enumeran algunos de estos criterios. En primer lugar, es necesario limitar la participación de personal con experiencia policial perteneciente a cuerpos militarizados, incorporando mayoritariamente reclutas civiles. En segundo lugar, es preciso establecer mecanismos adecuados de selección del personal proveniente de cuerpos policiales, obligándolo a someterse, junto al personal de origen civil, a un riguroso entrenamiento en una escuela policial nueva, en la que instructores nacionales e internacionales

les altamente capacitados inculquen la nueva doctrina civil y el respeto a los derechos ciudadanos y enseñen las más modernas técnicas policiales

Finalmente, es importante someter al nuevo cuerpo a una supervisión permanente, tanto nacional como internacional. En una primera etapa, es recomendable contar con el concurso de instructores y asesores internacionales. A largo plazo dicha tarea debe recaer en los mecanismos de supervisión y control nacionales, tanto propios como externos a la policía. Entre estos últimos destacan los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales.

4) CONCLUSIONES

Con el fin de la Guerra Fría, Naciones Unidas ha comenzado a jugar un papel más activo en la solución de conflictos que afectan la paz y la seguridad internacional. Una de las áreas de más rápida expansión es la del establecimiento, mantenimiento y construcción de la paz en países que buscan poner punto final a conflictos internos que se vieron azuzados por la Guerra Fría. En estos conflictos la ONU puede ser fundamental para promover una solución negociada y contribuir a hacerla realidad, siempre y cuando los principales actores nacionales tengan la voluntad política de hacerlo. El involucramiento de Naciones Unidas en procesos de esta naturaleza resulta más seguro y barato y cuenta con mayores posibilidades de éxito que su involucramiento en riesgosas misiones de imposición de la paz.

La renuncia limitada y transitoria a los poderes soberanos de los Estados que una solución de esta naturaleza representa, se ven compensados por los logros de una paz que integra y no divide, que incorpora y no margina, que moderniza y no obstruye el cambio institucional, en suma que legitima, consolida y fortalece el Estado nacional. Sentadas las bases de la reconciliación nacional, existen mejores condiciones para que los Estados nacionales miren con esperanza el futuro y enfrenten cohesionados los retos del desarrollo y de la integración nacional en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo.

En El Salvador, las partes aprovecharon de las negociaciones para hacer un esfuerzo de revisión de los grandes temas nacionales y para encontrar solución política a los problemas identificados conjuntamente. Negociaciones de esta naturaleza ofrecen, no sólo a las partes sino a la sociedad entera, una oportunidad insuperable para hacer un repaso minucioso de los principales temas de la agenda nacional. En un contexto de empate militar como el existente en El Salvador, la ventaja de una solución negociada frente a acciones unilaterales, es que permiten a las fuerzas políticas del país acordar reglas básicas de juego político que le darán a este estabilidad y tranquilidad futura. Sólo estableciendo nuevas reglas de juego, claras y aceptables para los principales actores políticos y sociales, es posible crear sólidas bases para un desarrollo sostenido.

La ventaja de los Acuerdos de Paz de El Salvador sobre los logrados en Angola, Mozambique, Nicaragua e incluso Cambodia es el de haber abordado exhaustivamente la discusión de los grandes problemas nacionales. Los compromisos logrados son sólidos y fortalecerán la democracia, en la medida en que se orientaron a garantizar a la oposición -cualquiera que esta sea- una cuota de poder importante en las decisiones políticas más trascendentales. Por esta vía se logró la incorporación plena de la antigua oposición armada al

sistema político e institucional del país y se robusteció las instituciones democráticas dotándolas de una legitimidad de la que antes carecían.³⁶

Dentro del esfuerzo por acabar con viejos conflictos internos, la modernización institucional es un elemento fundamental en la consolidación de la paz, complementario y tan importante como el desmontaje de la estructura militar del conflicto, la reinserción económica y política de los ex-combatientes y la vigencia de los derechos humanos. La reforma policial en El Salvador fue un elemento central de esa transformación institucional, que permitió no sólo la transición pacífica de la guerra a la paz, sino el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, garantía de paz y de estabilidad.

36 Según Margaret Anstee una de las debilidades más importantes de los acuerdos de paz de Angola fue no haber establecido tales garantías. En efecto, los acuerdos no establecieron los contrapesos necesarios para que el ganador de las elecciones no monopolizara el poder y el perdedor no quedara completamente desprovisto de él. Ver ANSTEE, M. *ibid.*