

La construcción de la paz. Las lecciones preliminares de El Salvador.

David Holiday y William Stanley¹

Resumen

Nadie duda del papel determinante de Naciones Unidas en el proceso salvadoreño. Sin embargo, surge la sospecha de si con ello no ha contribuido a fortalecer la dependencia externa del país. Teniendo delante esta sospecha, los autores sostienen que el reto fundamental de Naciones Unidas es ayudar a fortalecer los mecanismos internos para la solución de los conflictos y para la construcción del consenso, mientras ofrece la necesaria verificación activa para proteger las reformas estructurales e institucionales esenciales surgidas de los acuerdos de paz.

Cuando se firmó el Acuerdo de paz, que puso fin a doce años de guerra civil en El Salvador, el 16 de enero de 1992, en el castillo de Chapultepec, México, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali declaró que era "una revolución lograda por la negociación"². El gobierno salvadoreño y el opositor Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), hicieron pública su satisfacción con los acuerdos de paz, aunque por razones diferentes. El FMLN ha insistido en el contenido revolucionario de las reformas acordadas, mientras que el gobierno pone su atención en el logro de la paz y el mantenimiento del orden constitucional. Muy pocos salvadoreños, sobre todos la ultraderecha, se han manifestado en contra de los acuerdos de paz. En los meses posteriores a la entrada en vigencia

del cese del fuego, sin embargo, el entusiasmo por los acuerdos fue reemplazado por la cautela, la desconfianza y el malestar, en la medida en que la implementación de la desmovilización militar y las reformas institucionales y económicas se retrasaban y posponían.

Los acuerdos de paz proporcionan el diseño básico para una sociedad salvadoreña más democrática. Incluyen propuestas para reducir y modificar el papel de las fuerzas armadas y para someterlas a la autoridad civil, también estipulan la creación de una nueva fuerza policial civil. Sin embargo, los acuerdos no fueron diseñados para ser cumplidos de modo automático. Las nuevas reglas del juego, implícitas en el Acuerdo de paz, han tenido que ser definidas continuamente a través de per-

manentes maniobras políticas y arduas negociaciones. Los obstáculos que se han presentado en esta fase del proceso plantean la interrogante de si los acuerdos constituyen verdaderamente un nuevo pacto social entre los salvadoreños, o si las fuerzas externas impusieron a las partes un consenso superficial e incompleto.

Está claro que Naciones Unidas ha asumido un nuevo papel, como consecuencia de sus esfuerzos en El Salvador. Es la primera vez que Naciones Unidas interviene de oficio para posibilitar la finalización de un conflicto interno. En el proceso, Naciones Unidas desarrolló una serie de enfoques nuevos para llevar a cabo la pacificación. El papel de Naciones Unidas se fue ampliando gradualmente, pasando de observador en las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN a mediador activo y, finalmente, a verificador de los acuerdos logrados. Naciones Unidas ha jugado un papel clave al posibilitar de manera sostenida el desarrollo de este proceso, el cual —a pesar de su desenvolvimiento desigual y escabroso— ha sido calificado por la mayoría de observadores como positivo e irreversible.

A mediados de 1991, Naciones Unidas estableció en El Salvador una numerosa misión de observadores (ONUSAL), cuyo papel inicial —sin precedentes— era verificar los acuerdos en materia de derechos humanos. Al comenzar el período de cese del fuego, el 1 de febrero de 1992, ONUSAL se transformó en un dispositivo orientado fundamentalmente a mantener la paz, a verificar la separación de las fuerzas militares y a supervisar las actividades de la actual fuerza policial. A medida que se produjeron retrasos y disputas en la implementación de aspectos políticamente sensibles de los acuerdos, como la transferencia de tierra y la formación de una nueva fuerza policial civil, las responsabilidades verificadoras de ONUSAL exigieron más medidas para mantener la paz, debiendo mediar en los conflictos surgidos alrededor de la interpretación e implementación de los acuerdos³.

El aspecto más novedoso de la actividad de ONUSAL, sin embargo, ha sido la inclusión de una serie de objetivos orientados a facilitar la consolidación de la paz, a través del fortalecimiento

de estructuras que eviten el resurgimiento del conflicto. ONUSAL es la primera misión de paz que incorpora este concepto novedoso, conocido como consolidación de la paz después del conflicto⁴. Según la definición del Secretario General, contenida en *Una agenda para la paz*, los esfuerzos para construir la paz incluyen “el desarme de las partes enfrentadas y la restauración del orden, la custodia y posible destrucción del armamento, la repatriación de refugiados, asesoría y capacitación para el personal de seguridad, monitoreo de elecciones, promoción de esfuerzos para la protección de los derechos humanos, reforma o fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y promoción de procesos formales e informales de participación política”⁵. ONUSAL participa y participará en la mayoría de estas actividades para la construcción de la paz⁶.

En muchos sentidos, El Salvador es un escenario óptimo para la participación de Naciones Unidas en la construcción de la paz después del conflicto. En contadas ocasiones, los bandos enfrentados han estado de acuerdo en pactar reformas para atacar las causas que originaron el conflicto. La guerra civil salvadoreña y su fin negociado, aunque acelerado, evidentemente, por condiciones políticas y económicas internas, estuvo también condicionado por influencias externas. Mientras la mayoría de observadores estiman que el papel de Naciones Unidas en El Salvador ha sido esencial, queda una sospecha inquietante de si no ha contribuido en alguna forma a mantener una larga dependencia de la ayuda exterior.

No obstante, el principal dilema de Naciones Unidas en El Salvador sigue siendo el que enfrentan todas las organizaciones internacionales que han buscado fortalecer las instituciones democráticas en otros países: ¿cómo deben intervenir los actores internacionales en una sociedad determinada para fortalecer y no para debilitar o desplazar las instituciones nacionales, contribuyendo a una paz duradera? Al discutir la experiencia salvadoreña, pretendemos demostrar que el reto operativo fundamental para Naciones Unidas es ayudar a fortalecer los mecanismos internos para la solución de los conflictos y para la construcción del consenso, mientras ofrece la necesaria verificación

activa para proteger las reformas estructurales e institucionales esenciales surgidas de los acuerdos de paz.

1. El papel de Naciones Unidas en los acuerdos de paz

La participación de Naciones Unidas en el proceso de paz salvadoreño se inició modestamente con un representante del Secretario General que actuó como observador en las dos rondas de diálogo entre el gobierno y el FMLN, en 1989. Estas conversaciones, efectuadas en octubre de 1989, no dieron resultados positivos, y poco después, el FMLN lanzó la mayor ofensiva de la guerra. En el transcurso de la ofensiva, la Fuerza Armada asesinó a seis sacerdotes jesuitas y a dos testigos en la Universidad Centroamericana.

Con todo y que estos hechos fueron violentos, crearon las condiciones que llevaron a la paz. El FMLN descubrió que no tenía la suficiente fuerza para derrocar al gobierno y que una insurrección popular masiva era algo muy lejano. Desde finales de 1988, algunos jefes de Estado latinoamericanos habían estado urgiendo al FMLN a que negociara; inmediatamente después de la ofensiva, la comandancia general del FMLN comenzó a tomar más en serio esta petición. Por su parte, los militares salvadoreños, después de diez años de guerra, se fueron incapaces de proteger la capital y de derrotar decisivamente al FMLN. Este hecho aumentó las presiones al interior del sector privado y de las élites políticas para que se buscara una solución negociada⁷. La necesidad de negociar aumentó porque los militares, debido a su participación en el asesinato de los jesuitas y a su posterior encubrimiento, encontraron que el apoyo político del cual gozaban en Washington disminuyó y corrían el peligro de quedarse sin la generosa ayuda norteamericana que habían recibido en el pasado.

Aunque ambas partes tenían fuertes incentivos para buscar y alcanzar una solución negociada en 1990, la naturaleza de esos incentivos no era la misma. Los militares se vieron obligados a negociar por presiones norteamericanas, en el entendido de que su integridad institucional no se vería



afectada. El gobierno civil encabezado por ARENA⁸ (que representaba a los elementos más importantes del sector privado), también sintió la presión de Estados Unidos, pero además se vio motivado a negociar, porque se dio cuenta de que la reactivación económica era imposible mientras hubiera guerra. En el sector privado, muchos se preocuparon también por las consecuencias a corto y largo plazo del fortalecimiento de una casta militar corrupta, que se consideraba por encima de la ley.

Por su parte, el FMLN, ante el desenlace de la guerra fría y la imposibilidad de una victoria militar, sufrió una evolución ideológica que condujo a que sus metas revolucionarias vinieran a ser la transformación de El Salvador en un Estado verdaderamente democrático, un objetivo que consideraban alcanzable mediante la negociación.

En poco tiempo, un conjunto de actores nucleados alrededor del gobierno —incluyendo a ARENA, la Fuerza Armada y a muchos representantes del sector privado— aceptaron la necesidad de un acuerdo negociado, sobre todo, aunque no exclusivamente, por razones prácticas. Por otra parte, el FMLN consideró esta opción como su última y mejor oportunidad para lograr reformas sociales y políticas fundamentales. El reconocimiento de la diversidad de vías seguidas por las diferentes partes comprometidas en el conflicto es clave para entender las dificultades principales del período posterior a los acuerdos.

Poco después de la ofensiva de noviembre de 1989, el Secretario General y su representante personal, Alvaro de Soto, aumentaron sus consultas con ambas partes, lo que llevó a los acuerdos de Ginebra, en abril de 1990, por medio de los cuales las partes se comprometieron a terminar el conflicto armado, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar el país. Se comprometieron a proseguir un proceso de negociaciones secretas, en el cual el Secretario General o su representante participarían como intermediarios. Ambas partes se comprometieron a mantener las negociaciones hasta alcanzar un acuerdo⁹.

Un mes después, las partes se reunieron en Caracas, para establecer la agenda de negociación. Se previeron tres etapas. En la primera se negociarían los acuerdos políticos necesarios para llegar a un cese del fuego, después negociarían las condiciones necesarias para la incorporación de los miembros del FMLN a la vida civil, y finalmente, los acuerdos definitivos para la consolidación de la paz. En todo ello, lo más importante fue que la agenda incluía referencias a un futuro papel verificador de Naciones Unidas de cualquier acuerdo que se lograra.

Los primeros acuerdos sustantivos se alcanzaron en San José (Costa Rica), en julio de 1990. En ellos, las partes se comprometieron con una serie de mínimos para proteger los derechos humanos, incluyendo el fin inmediato de las capturas nocturnas, la incomunicación de los detenidos y la tortura. El acuerdo reafirmó los derechos al *habeas corpus*, a la libertad de expresión, de movimiento y de asociación, entre otros. El acuerdo también preveía el eventual establecimiento, después del cese del fuego, de una misión verificadora de los derechos humanos por parte de Naciones Unidas, la cual tendría amplios poderes y con la cual las partes estarían obligadas a colaborar¹⁰.

El papel de Naciones Unidas como mediador de hecho se fue perfilando a principios de octubre de 1990, cuando Alvaro de Soto presentó a las partes un "documento de trabajo" que trataba los aspectos más espinosos de la negociación, la reforma y depuración de la Fuerza Armada. En las negocia-

ciones posteriores, el documento de trabajo de Naciones Unidas proporcionó un mecanismo para que las dos partes identificaran sus diferencias de una manera sistemática, ya que ambas comentarían las propuestas escritas del mediador Alvaro de Soto sobre varios asuntos¹¹.

El acuerdo de julio de 1990 sobre los derechos humanos abrió la puerta a una importante iniciativa de la Naciones Unidas: en lugar de esperar el acuerdo sobre el cese del fuego para que la misión de derechos humanos se estableciera en El Salvador, Naciones Unidas abrió una oficina provisional de ONUSAL en el país, en enero de 1991, e inició sus operaciones de verificación en julio de 1991, abriendo rápidamente cuatro oficinas regionales, atendidas por 101 personas, incluyendo personal dedicado a monitorear los derechos humanos, asesores militares y policiales, abogados, profesores y asesores políticos¹². En abril de 1991, las partes firmaron un acuerdo para reformar la Constitución. Este fue un avance importante en dos sentidos. Primero, el FMLN reconoció formalmente la institucionalidad del Estado salvadoreño y la preeminencia del orden constitucional. Por su parte, el gobierno demostró su buena fe al presentar las enmiendas propuestas a la asamblea legislativa en los dos últimos días de su sesión¹³.

El siguiente hecho importante se produjo en septiembre de 1991, en New York, cuando las partes firmaron un acuerdo que alteró la esencia del proceso negociador. En lugar de un cese del fuego inmediato, que tendría una duración y un resultado incierto, que además sería técnicamente difícil verificar para Naciones Unidas, el acuerdo de New York estableció una sola fase de cese del fuego, que comprendería una separación de fuerzas progresiva, seguida por la desmovilización progresiva del FMLN. En un anexo secreto del acuerdo, el FMLN aceptaba retirar su petición de participar en la Fuerza Armada, pero a cambio de ello aceptaba que se permitiera a su gente acceso no discriminatorio en la nueva fuerza policial. El otro elemento clave de los acuerdos de New York fue el establecimiento de la Comisión Nacional Para la Consolidación de la Paz (COPAZ), que gozaría de importantes atribuciones legales para verificar todos los aspectos de la implementación de los acuerdos.

Está claro que Naciones Unidas ha asumido un nuevo papel, como consecuencia de sus esfuerzos en El Salvador.

COPAZ estaría integrada por dos representantes del gobierno y del FMLN, más los representantes de cada uno de los partidos políticos representados en la asamblea legislativa.

Un punto clave del debate fue la inclusión de los ex combatientes del FMLN en la nueva fuerza policial civil. Naciones Unidas, al proponer la cuestión como un asunto de garantías para el FMLN en lugar de presentarlo como un instrumento para compartir el poder, y al proponer que COPAZ fuera responsable de la supervisión del proceso por el cual los ex combatientes del FMLN podrían aplicar y ser admitidos en la policía, fue capaz de asegurar un acuerdo entre las partes. Estos acuerdos, al darle al gobierno y a los actores internacionales un panorama claro de los aspectos importantes de los acuerdos finales, facilitaron la conclusión rápida de la negociación de los otros muchos asuntos pendientes, en diciembre de 1991, lo cual llevó a la firma de los acuerdos en el castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1992.

Tomados en su conjunto, los seis grupos de acuerdos tratan un amplio espectro de cuestiones, incluyendo la transferencia de tierra a los ex combatientes y pobladores de las zonas conflictivas, reducciones significativas en el tamaño y en las atribuciones de la Fuerza Armada y reformas a los sistemas judicial y electoral. El gobierno tenía la responsabilidad de implementar un número significativo de medidas, mientras que el FMLN tenía la responsabilidad de concentrar y desmovilizar sus fuerzas, y destruir su armamento, de acuerdo a un calendario negociado. Aunque Naciones Unidas había asumido, en principio, que las obligaciones de cada una de las partes, según los acuerdos, eran independientes, el calendario de compromisos de cada parte estaba "sincronizado" de tal manera que el gobierno debía haber dado pasos significativos en la transferencia de tierra y en la desmilitarización de la seguridad pública antes de que el FMLN disolviera completamente su estructura militar¹⁴. Solamente en el último mes de la fase del cese del fuego, el Secretario General per-

mitió la vinculación explícita de los cumplimiento de las partes, ligando la fase final de la desmovilización del FMLN con la presentación al Secretario General del plan del gobierno para depurar a los militares¹⁵.

2. El establecimiento y mantenimiento de la paz por parte de Naciones Unidas

El establecimiento de ONUSAL muestra el reconocimiento de la comunidad internacional de la necesidad de centrar la atención en la implementación de los acuerdos de paz, así como en las negociaciones que condujeron a tal acuerdo. En términos generales, ONUSAL, en virtud de su presencia militar, policial y humanitaria en todo el país, ha ayudado a crear un clima de relativa seguridad y confianza para ambas partes. La prueba de esto se puede encontrar en el hecho de que no se ha registrado ni una sola violación importante del cese del fuego. Mas allá de eso, Naciones Unidas sirvió como canal de comunicación, dio una interpretación autorizada y desinteresada a la letra y espíritu de los acuerdos, propuso soluciones cuando se desarrollaron las crisis, pidió concesiones y compromisos a las partes y verificó aspectos de los acuerdos que carecían de mecanismos de verificación.

Estas actividades iban más allá de lo que se determinó en los acuerdos entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, pero ambas partes aceptaron rápidamente la extensión del mandato de ONUSAL, como una manera de evitar que el proceso colapsara. El papel verificador de ONUSAL creció en respuesta a las necesidades: en abril de 1992, había retrasos serios en la implementación de aspectos claves de los acuerdos y la actuación de ambas partes estaba poniendo en peligro el cese del fuego¹⁶. Para evitar un rompimiento, ambas partes acudieron a Naciones Unidas para que mediara.

Inicialmente, el enviado de Naciones Unidas Marrack Goulding logró un compromiso entre el gobierno y el FMLN para evitar las acciones que

más amenazaban los acuerdos. A partir de entonces, ese papel correspondió a ONUSAL que, a través de sus "buenos oficios", se reunió con ambas partes y les presentó una evaluación completa del cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno y del FMLN, primero privadamente y después en un informe hecho público el 26 de mayo. Eventualmente, los mediadores de ONUSAL pudieron elaborar una nueva serie de compromisos el 12 de junio, con un nuevo calendario para el cumplimiento de los acuerdos, y establecieron interpretaciones concretas y consensuadas de aquellos aspectos de los acuerdos en los cuales las partes sostenían interpretaciones diferentes¹⁷. Esta dinámica se repitió en agosto y octubre, cuando tuvieron lugar intensas negociaciones para reprogramar el proceso, debido a retrasos en asuntos que incluían la distribución de tierra, el establecimiento y despliegue de la nueva fuerza policial civil, la necesaria "limpieza" de la Fuerza Armada y la legalización del FMLN como partido político.

El incidente de mayo-junio evidenció que Naciones Unidas podía ejercer una importante presión moral para lograr que se implementaran los acuerdos. El informe político del Secretario General del 26 de mayo acerca del trabajo de ONUSAL, el primer informe público relacionado con asuntos que no eran derechos humanos, demostró que si bien ambas partes eran responsables de incumplimientos y violaciones, el gobierno era responsable de algunos de los problemas más serios. La cantidad y la calidad de los problemas presentados por el gobierno para cumplir con sus obligaciones sugerían mala fe o falta de voluntad política, no obstante Naciones Unidas no hizo acusaciones explícitas. Muchos observadores en San Salvador apreciaron que el informe del 26 de mayo, al haber avergonzado públicamente al gobierno, sugiriendo que debía tomar más en serio el cumplimiento de sus responsabilidades, llevó a la "recalendarización" del proceso del 12 de junio y a una mejoría relativa en el cumplimiento por parte del gobierno. La mayor parte de los gobiernos extranjeros no estaban dispuestos a presionar al gobierno salvadoreño por los acuerdos hasta que Naciones Unidas dio a conocer su apreciación definitiva sobre los cumplimientos¹⁸.

La presencia de ONUSAL antes del cese del fuego también afectó notablemente el proceso de paz. Ante todo, como se esperaba, tuvo un impacto positivo sobre el respeto de los derechos humanos. ONUSAL tiene capacidad para desplegar su personal en cualquier parte del país y para entrar a cualquier instalación militar sin notificación previa. Este factor sorpresa —algo que no tenían a su disposición el Comité Internacional de la Cruz Roja ni el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados— ha sido un elemento clave en lo que ha sido descrito por funcionarios de ONUSAL como el impacto "disuasivo" o "preventivo" de la misión. El tamaño numérico de la misión y su presencia en las zonas conflictivas "hace difícil para las partes intensificar la lucha o retirarse de la mesa de negociaciones. Era difícil combatir en presencia de ONUSAL"¹⁹.

Después de la última desmovilización del FMLN, el 15 de diciembre de 1992 (que debió realizarse el 31 de octubre), la dinámica política del proceso de paz cambió dramáticamente. Hasta la instalación de un nuevo gobierno, en marzo de 1994, la responsabilidad por la gran mayoría de los compromisos que deben ser cumplidos todavía dependerá del poder ejecutivo y legislativo actual, electos antes de la firma de los acuerdos y hegemónizados por ARENA. Al disolver su estructura militar, el FMLN ha perdido su capacidad para forzar el cumplimiento del gobierno. Sólo la presión internacional, ejercida por Naciones Unidas o por otros gobierno, puede asegurar el progreso futuro. Está por verse cuán eficaz puede ser esa presión.

3. Los obstáculos para construir la paz

Hasta ahora, la experiencia de ONUSAL ha demostrado que si bien ha sido bastante exitosa en su papel mediador entre las partes y en el mantenimiento de la paz, algunos aspectos de la construcción de la paz están llenos de trampas y peligros, incluso pese a que su mandato está establecido claramente. No obstante, la construcción de la paz es esencial (especialmente teniendo en cuenta la naturaleza del acuerdo logrado en el caso salvadoreño), si ONUSAL pretende dejar establecida una sociedad más democrática y contribuir a una paz

permanente en El Salvador.

Hay que considerar varios factores para entender las dificultades que ha encontrado ONUSAL. Primero, la especificidad (o bien carencia) de las reformas acordadas; segundo, el nivel de voluntad política o consenso interno de la partes para implementar las reformas; tercero, lo adecuado o eficiente de los mecanismos de verificación de ONUSAL o de las instituciones locales; cuarto, el nivel de confianza depositado en los actores internacionales para resolver los problemas internos; y finalmente, la capacidad institucional de las agencias de Naciones Unidas para proporcionar asistencia técnica relacionada con la construcción de la paz. Es importante que Naciones Unidas entienda la naturaleza de estos problemas que enfrenta ONUSAL, si pretende dejar una sociedad más democrática y una paz permanente en El Salvador.

4. La especificidad de las reformas

A pesar de que las crisis que tuvo que enfrentar ONUSAL en 1992 giraron en torno a la naturaleza imprecisa de los acuerdos con respecto a la tierra, a largo plazo, quizás la deficiencia más importante de los acuerdos sea la inadecuada reforma del sistema judicial²⁰. Los mediadores de Naciones Unidas no proporcionaron la misma clase de dirección en esta área durante la negociación tal como lo hicieron en los asuntos relacionados con la reforma policial y militar. Meses después de estar operando, ONUSAL se dio cuenta de las grandes deficiencias del sistema judicial y dedicó su cuarto informe sobre derechos humanos (de los cinco que había elaborado) a la necesidad de hacer cambios institucionales en ese órgano del Estado. ONUSAL llegó a la siguiente conclusión: "el sistema judicial debe ser completamente reexaminado... Los defectos en el sistema judicial, evidenciados por su incapacidad para investigar las muertes violentas, la selectividad del sistema y los retrasos en emitir sentencia, no puede remediarse sin realizar reformas básicas"²¹. La presencia de ONUSAL ha hecho que algunos jueces inicien investigaciones en aquellos casos en que la primera se ha mostrado interesada, pero está por verse si y cómo ese interés puede ser institucionalizado.

Las reformas constitucionales relativas al sistema judicial surgidas de los acuerdos han tenido poca incidencia sobre estas deficiencias. Aunque las reformas proponen un proceso de selección más profesional e independiente de los fiscales, los jueces y los magistrados, los mecanismos concretos para esta selección no fueron especificados y un enorme debate político se ha producido sobre la manera de estructurar la institución que nombrará a los jueces, el Consejo Nacional de la Judicatura. Aún es incierto que tan independiente será este proceso de selección²².

Las reformas no tocan la estructura extremadamente jerárquica de los tribunales, que permite a la Corte Suprema de Justicia controlar la jurisdicción, las decisiones legales y la administración de todos los tribunales menores. Anteriormente, esta concentración de poder ha sido utilizada con fines políticos para bloquear investigaciones que pudieran perjudicar los intereses de los partidos políticos importantes o de los militares. La Fiscalía General adolece también de una estructura vertical, que le permite controlar las investigaciones de los fiscales. Durante la larga batalla legislativa en torno a cómo estructurar el Consejo Nacional de la Judicatura, ARENA introdujo un proyecto de ley para prolongar el período de servicio de los jueces nombrados, perpetuando así su control sobre el sistema judicial, en un momento en el cual aspectos claves como la tierra y los derechos humanos podrían llegar a dirimirse en los tribunales²³.

En la actualidad, la División de Derechos Humanos de ONUSAL se encuentra tratando de introducir reformas en el sistema judicial. Sin embargo, su éxito dependerá mucho de la colaboración que le presten los actuales funcionarios del sistema. No obstante, la vigilancia de ONUSAL sobre las autoridades judiciales y policiales ha estado limitada desde el principio por la falta de especificidad de los acuerdos con respecto al poder de la misión en este terreno. Los jueces han sido reacios a colaborar con los observadores de ONUSAL y en algunos casos se han negado a mostrar los archivos de algunos procesos. El presidente de la Corte Suprema de Justicia en varias ocasiones ha dicho que los acuerdos no se aplican

al sistema judicial, porque fueron firmados únicamente por el órgano ejecutivo y el FMLN²⁴. Una definición más explícita en los acuerdos sobre la verificación relativa al sistema judicial hubiera evitado esta situación.

5. La importancia de la voluntad política

Un segundo aspecto problemático es el relacionado con los retos para lograr la voluntad política y estimular la construcción del consenso. Un área importante en la que el gobierno ha carecido de determinación política y de unidad para cumplir sus compromisos es la depuración del cuerpo de oficiales. Los acuerdos establecieron una Comisión *ad hoc*, formada por tres salvadoreños notables, para revisar los expedientes de los oficiales en relación a los derechos humanos y el profesionalismo. Esta comisión debía recomendar medidas administrativas para depurar a aquellos que podrían constituirse en una amenaza para el nuevo orden democrático²⁵. Al establecerse, pareció que la Comisión no tendría un impacto importante. Sólo se le dieron tres meses (después se le concedió uno más) para revisar los expedientes de más de dos mil oficiales. Aparentemente, los oficiales no esperaban que el informe fuera tan fuerte y, en consecuencia, no se escucharon objeciones públicas contra la Comisión, sino hasta que terminó su trabajo. De hecho, la Comisión *ad hoc* parece que ha propuesto el retiro de casi todos los oficiales que forman el alto mando, un fenómeno sin precedentes en América Latina, que ha provocado el mayor desafío a los acuerdos por parte de los militares²⁶.

A medida que se conoció la magnitud de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*, los altos jefes militares comenzaron a criticar públicamente el informe, calificándolo de un complot de la izquierda para decapitar a la institución y asumir su control. Al parecer, los militares están divididos generacionalmente acerca de la implementación de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*. Los oficiales más jóvenes y de rango intermedio están a favor, mientras que los que están en los escalones superiores se oponen tenazmente²⁷. Aunque pocos observadores consideran posible un golpe de Estado, el riesgo de desestabilizar la institución

militar presiona fuertemente al presidente Cristiani para que desista de aplicar o posponga la ejecución de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*, lo cual le impediría anunciar y ejecutar las medidas administrativas recomendadas en las fechas establecidas. Bajo la presión intensa de Naciones Unidas, que afirma que no se pueden hacer excepciones en el cumplimiento de los acuerdos para ninguna de las partes, y a pesar de declaraciones amenazantes de altos oficiales, Cristiani envió al Secretario General una carta vaga, afirmando que se habían preparado las medidas administrativas relacionadas con las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*.

Cuando se presentó el momento de implementar estas medidas, Cristiani se resistió y pidió a Naciones Unidas aceptar un retraso en la implementación total de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*, hasta mayo de 1994. Aunque la posición del FMLN en esta cuestión no ha sido clara, parece que algunos de sus miembros están de acuerdo en aceptar retrasos en la implementación del informe de la Comisión *ad hoc*, dejándole a Naciones Unidas el trabajo de presionar para que se cumplan completamente.

Menos evidente, pero potencialmente más peligroso para el proceso de paz, son los atrasos y los problemas en la creación de la Policía Nacional Civil. Entre las instituciones creadas por los acuerdos, tiene gran importancia dicha policía y la Academia Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, en este punto específico los esfuerzos de ONUSAL han sido entorpecidos por la poca disposición del gobierno²⁸.

Originalmente, la Policía Nacional Civil debía empezar su despliegue al mismo tiempo que se producía la desmovilización final del FMLN, lo que brindaría garantías adicionales a éste y abriría una nueva era con una policía profesional y con la investigación imparcial del crimen. Sin embargo, la Academia Nacional de Seguridad inició sus actividades con cuatro meses de retraso y en instalaciones improvisadas, debido a que el gobierno fue incapaz de proporcionar uno de los dos locales adecuados. Ambos locales pertenecían al Ministerio de Defensa, que no estaba dispuesto a cederlos. Inicialmente, el gobierno tampoco mostró buena

disposición, negándose incluso a proporcionar financiamiento para la academia de policía, para los gastos operativos, para las becas de los estudiantes y para los materiales técnicos. Esta aparente falta de interés motivó que los donantes internacionales disminuyeran su cooperación con la academia hasta que el gobierno aumentara su interés²⁹.

Los acuerdos establecían que el 20 por ciento de la Policía Nacional Civil sería cubierto por ex combatientes del FMLN, el 20 por ciento por ex policías nacionales y el 60 por ciento por civiles que no habían tenido participación en la guerra en ninguna de las dos partes. Los aspirantes a la nueva fuerza policial debían tener un nivel académico específico según el nivel para el cual aplicasen. El consejo académico de la Academia Nacional de Seguridad es responsable de decidir quién será admitido y de revisar los currícula y de supervisar el entrenamiento. Este consejo fue diseñado para tener una amplia representatividad, más o menos como COPAZ, pero en la práctica ha sido dominado completamente por el director de la academia³⁰. Como resultado de esta supervisión defectuosa, tanto de parte de COPAZ como del consejo académico, el director ha cometido graves violaciones a los acuerdos, como permitir el ingreso de ex miembros del ejército, de la Policía de Hacienda y de la Guardia Nacional, lo cual está claramente prohibido en los acuerdos. También ha admitido a ex oficiales militares que no llenan los requisitos para ocupar puestos de dirección superior³¹.

Una tercera reforma importante que se ha visto afectada por la falta de voluntad es la Procuraduría de Derechos Humanos que debe investigar activamente los casos donde posiblemente se han cometido abusos, asistir a las posibles víctimas, promover el enjuiciamiento de los violadores e impulsar programas educativos para promover la cultura del respeto y vigilancia de los derechos humanos. Las facultades del procurador son tales que gradualmente debería ser capaz de asumir muchas de las funciones que actualmente realiza la división de derechos humanos de ONUSAL.

Debido en buena medida a que el gobierno no le asignó fondos, la procuraduría no inició sus actividades hasta el 27 de julio de 1992. El presu-

puesto que el gobierno da actualmente al procurador es insuficiente por lo que continúa dependiendo del financiamiento externo. Además, las partes (incluyendo al FMLN), dieron poca importancia al nombramiento de un abogado experimentado para ocupar este puesto tan importante. El experto independiente en derechos humanos de Naciones Unidas Pedro Nikken comentó en su informe de noviembre de 1992 que la oficina del procurador tenía "muchas dependencias y poca actividad", que sus respuestas a las quejas habían consistido principalmente en procedimientos internos y que las actividades investigativas habían sido "tímidas"³². La incapacidad de la procuraduría para hacerse sentir de inmediato alienó a la población, minando la confianza en las instituciones locales y perpetuando una insostenible dependencia de la División de Derechos Humanos de ONUSAL. Al igual que con el sistema judicial, ahora ONUSAL está intentando asumir un papel más activo en relación con el procurador; todavía es prematuro hacer una valoración de estos esfuerzos.

6. La necesidad de una verificación efectiva

También COPAZ, que fue el primer mecanismo nacional creado para verificar la implementación de los acuerdos³³, se encuentra en problemas para cumplir su misión. El acuerdo para crear COPAZ, en donde podría participar el FMLN, era una garantía importante para el FMLN de que los acuerdos recibirían la requerida atención nacional. Por ejemplo, una Comisión Agraria Especial fue establecida por COPAZ para tratar el financiamiento y la venta de tierras a los ex guerrilleros, ex soldados y pobladores de las ex zonas conflictivas. Se establecieron otras subcomisiones para monitorear la creación de la nueva fuerza policial civil, la preparación de las reformas electorales, la situación de los derechos humanos, la libertad de expresión y los programas para los ex combatientes y civiles heridos durante la guerra. Las subcomisiones deben dar seguimiento a la implementación de los acuerdos en esas áreas específicas y luego informar al pleno de COPAZ.

Además de sus funciones de supervisión, COPAZ tiene una especie de función protolegislativa, según la cual prepara los anteproyectos de

las leyes propuestas en los acuerdos. Ejemplo de esto son las leyes que establecieron la nueva fuerza policial y la academia de policía, una ley que suprime los viejos cuerpos de seguridad controlados por los militares (la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional), una nueva ley de reserva militar que elimina el "servicio territorial" de carácter paramilitar, responsable de muchos abusos de los derechos humanos durante la guerra, leyes que reforman el actual sistema judicial y un nuevo código electoral.

La inclusión en COPAZ de muchos partidos políticos de diferente tendencia constituye otra debilidad de esta institución. COPAZ incluye dos representantes del gobierno y uno de cada partido o coalición representado en la asamblea³⁴. La representatividad de COPAZ originalmente buscaba estimular la búsqueda del consenso en la toma de decisiones, pero en la práctica ha producido un empantanamiento, ya que tres partidos votan con el gobierno y tres lo hacen en contra. Este problema de COPAZ ha generado un debate muy emotivo, muy poco consenso y retrasos serios en la ejecución de sus funciones previstas en los acuerdos. Las subcomisiones de COPAZ han tenido los mismos problemas y frecuentemente le han pasado los problemas sin resolver al pleno de COPAZ y de ahí a las negociaciones bilaterales entre el gobierno y el FMLN³⁵.

Otro factor que ha contribuido al pobre desempeño de COPAZ es que los partidos políticos sólo tuvieron un papel secundario en el proceso de paz, con la importante excepción de la aprobación de las reformas constitucionales, en abril de 1991. Tampoco las partes los tuvieron bien informados sobre los acuerdos. La mayoría de los partidos políticos están menos interesados en el proceso que el partido gobernante y el FMLN, aparte de que, por lo general, carecen de experiencia técnica para tratar con eficiencia las cuestiones que se supone deben resolver. El resultado ha sido que COPAZ se ha visto reducida al "trabajo de escritorio" y generalmente no ha llevado a cabo investigación de campo³⁶. La principal excepción en esta tenden-

cia es la Comisión Especial Agraria, que si bien empezó con lentitud, ha instalado once oficinas regionales y tiene 69 "equipos de trabajo" evaluando las propiedades incluidas en el inventario de tierras reclamadas por el FMLN en las ex zonas conflictivas³⁷.

En lo esencial, COPAZ se ha limitado a proporcionar insumos al proceso de implementación de los acuerdos más que a verificar sus resultados. COPAZ prepara anteproyectos, propone varios candidatos para los cargos claves en las nuevas instituciones y establece los procedimientos para llevar a cabo actividades como la tenencia de la tierra. En casi todos los casos, sin embargo, las decisiones finales son tomadas por el gobierno o resultan de negociaciones bilaterales entre el gobierno y el FMLN, con la mediación de ONUSAL. En parte esto se debe a los límites impuestos a la actividad de COPAZ: no puede pasar por encima de la asamblea legislativa. En ciertos casos, la asamblea legislativa ha modificado la legislación propuesta por COPAZ, en otros la ha debilitado considerablemente. En algunos casos, aunque se supone que COPAZ debe revisar la legislación, se han hecho necesarias fuertes objeciones del FMLN y ONUSAL para que el gobierno introduzca y apruebe leyes más acordes con lo que demandan los acuerdos³⁸.

Recientemente, COPAZ se ha mostrado incapaz para hacer cumplir los acuerdos, cuando se han producido importantes violaciones y retrasos. Durante la fase de cese del fuego, en la cual el FMLN mantuvo su estructura militar, que era una moneda de cambio, estas cuestiones por lo general se trataban en las discusiones bilaterales entre el gobierno y FMLN con la mediación de ONUSAL. Un funcionario de la Naciones Unidas comentó que COPAZ pudiera haber funcionado mejor si a ONUSAL se le hubiera permitido mediar en las reuniones de COPAZ, así como lo hace en las reuniones bilaterales entre el gobierno y el FMLN, en vez de ser un observador únicamente³⁹. Para que tal mediación de ONUSAL sea efectiva, sin embargo, el gobierno y el FMLN, así como los

A largo plazo, quizás la deficiencia más importante de los acuerdos sea la inadecuada reforma del sistema judicial.

partidos políticos, tendrían que darle a sus representantes en COPAZ la autoridad suficiente como para contraer compromisos, y COPAZ tendría que tener poderes más definitivos con relación al gobierno.

Desafortunadamente, las limitaciones de COPAZ han significado que la mayoría de los labores de verificación de la implementación de los acuerdos recaiga sobre ONUSAL. Sin embargo, ONUSAL no siempre ha hecho un uso oportuno o efectivo de su autoridad moral y de su condición de intérprete desapasionado de los acuerdos en el reino de la verificación. En el área de los derechos humanos, por ejemplo, ONUSAL ha evitado hacer críticas públicas oportunas al gobierno, a pesar de que está capacitada para hacerlo, según el Acuerdo de San José⁴⁰. La censura pública es el último recurso que tiene ONUSAL para presionar en materia de derechos humanos, ya que la misión no tiene mecanismos efectivos para hacer cumplir sus compromisos. La ausencia de publicidad en la problemática de los derechos humanos, afecta negativamente este recurso; por otra parte, las posturas públicas enérgicas podrían servir para generar presión en El Salvador y forzar al gobierno a hacerse cargo de la situación y, eventualmente, para provocar cambios estructurales.

Debido a su amplia presencia en todo el país, así como sus poderes sin precedentes para investigar y acceder a las instalaciones del gobierno, la división de derechos humanos de ONUSAL tiene una capacidad única para monitorear las denuncias de las violaciones de los derechos humanos en El Salvador. No obstante, ONUSAL no ha hecho esfuerzos para tratar de distinguir los casos en donde sus investigaciones indican responsabilidad gubernamental de aquellos otros en donde se trata de delincuencia común. El silencio de ONUSAL no solamente corre el peligro de contribuir a la impunidad de los funcionarios estatales, sino que no contribuye en nada a aclarar las percepciones polarizadas que tienen los salvadoreños con respecto a la actual situación de los derechos humanos.

Otro terreno en el que ONUSAL ha subutilizado su capacidad para publicar las violaciones a los acuerdos es el de la construcción de la nueva fuerza policial civil. Los retrasos y violaciones a

los acuerdos por parte del gobierno con respecto a la Policía Nacional Civil son tan amplios que muchos dirigentes opositores, así como funcionarios de ONUSAL, sugieren falta de voluntad política o mala fe. ONUSAL adoptó una estrategia muy cuidadosa al tratar con estas cuestiones hasta el 24 de noviembre, cuando finalmente publicó un informe político muy crítico de la actuación del gobierno en este aspecto. Una denuncia pública previa de estas demoras e irregularidades pudo haber evitado la situación actual, en la cual un número significativo de ex soldados y ex miembros de los cuerpos de seguridad están recibiendo entrenamiento para acceder a los puestos de mando de la policía, socavando la intención explícita de los acuerdos de crear una institución nueva, completamente desligada de los antiguos cuerpos represivos.

Los acuerdos asignan a la división policial de ONUSAL la tarea de "cooperar en el aseguramiento de una transición ordenada y colaborar con las autoridades", así como, "acompañar a los oficiales y a los miembros de la Policía Nacional en la realización de su trabajo"⁴¹. Por carecer de un mandato específico, ONUSAL no ha podido (o no ha intentado) supervisar las investigaciones de los



hechos delictivos que regularmente lleva a cabo la Policía Nacional. La principal unidad de investigación, la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos, se encuentra automáticamente exenta de la supervisión de ONUSAL.

Estos vacíos en la labor supervisora de ONUSAL, junto a la antes mencionada falta de precisión de los acuerdos respecto a los poderes de la misión, han limitado sus esfuerzos en la verificación de los derechos humanos. Además, algunas de las cuestiones más importantes con respecto a la labor policial no están relacionadas con la actual Policía Nacional, sino con la creación de la nueva Policía Nacional Civil, la academia de policía y la selección de los aspirantes. Estas son áreas fundamentalmente políticas, en las cuales las responsabilidades verificadoras de ONUSAL han tenido que ser definidas a través de negociaciones, después de que se han producido graves violaciones a los acuerdos.

Hay señales de que las divisiones policial y de derechos humanos de ONUSAL han comenzado a adoptar recientemente un enfoque más activo en su labor de verificación, asumiendo sus propias investigaciones de una manera más intensa, pero todavía es demasiado pronto para saber cuál será el impacto de esta nueva actitud.

7. La confianza en los actores externos

A lo largo del proceso de paz, la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, fue convocada con frecuencia para tratar asuntos que no podían ser resueltos por consenso o para verificar otros donde sólo se había logrado un consenso débil. La manifestación más visible de esta tendencia es la misma ONUSAL, que fue creada para verificar todos los acuerdos. La confianza depositada en la comunidad internacional puede tener grandes implicaciones a largo plazo, relacionadas con el éxito de los esfuerzos de Naciones Unidas para consolidar la paz en El Salvador y en otras partes.

Algunas de las actividades verificadoras de ONUSAL, tales como el monitoreo del cese del fuego, son sobre todo de naturaleza técnica y temporal, mientras que otras, como en el terreno de

los derechos humanos, tocan más profundamente los problemas estructurales del país. Por ejemplo, la presencia de ONUSAL tuvo un efecto inmediato en cuanto a prevenir y disuadir las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, la meta última de la presencia de ONUSAL es fortalecer las instituciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales, incluyendo el fortalecimiento de su capacidad para monitorear y proteger los derechos humanos, lo cual no debe confundirse con su impacto en el corto plazo. En una sociedad donde los ciudadanos tienen una gran desconfianza de las autoridades, ONUSAL rápidamente se ganó la confianza de la población civil. Así, cuando ocurre un crimen, las víctimas están más dispuestas a acudir a ONUSAL que a las autoridades judiciales o policiales. Aunque ONUSAL ha animado a las personas a que acudan a las autoridades, los ciudadanos raramente lo hacen, debido a que consideran que no vale la pena perder el tiempo o por temor a que más adelante los identifiquen por haber hecho la denuncia. Incluso si acuden a las autoridades, ello no hace más que reafirmarle su desconfianza al encontrar un sistema judicial incapaz de dar respuesta.

ONUSAL podría hacer una mayor contribución si su trabajo de supervisión y de asesoría fuera más activo, y si, cuando fuera necesario, denunciara públicamente a las instituciones judiciales del país. Una sorpresiva investigación a nivel nacional realizada por ONUSAL reveló la ausencia del debido proceso para personas acusadas de delitos menores, lo que obligó a la Policía Nacional a organizar una fuerza de tarea junto con ONUSAL para mejorar los procesos policiales administrativos. Esta experiencia puede servir para ejemplificar cómo ONUSAL puede utilizar más eficazmente su poder de denuncia y señalamiento público y así lograr mayor influencia en las instituciones judiciales.

El componente de derechos humanos de ONUSAL ha desplazado efectivamente —tal vez sin proponérselo— a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a la Iglesia, y no ha trabajado con ellas para redefinir su papel en el período de postguerra. Hasta cierto punto, ONUSAL se ha apropiado del papel de denunciar

las violaciones de los derechos humanos que ocurren, aunque no siempre ha sido suficientemente efectiva en esta tarea. Esta cuestión se hizo más evidente a mediados de 1992, después de que un ex empleado de ONUSAL señaló varios casos de derechos humanos que ONUSAL no hizo públicos.

Otro ejemplo impresionante de la confianza depositada en los actores internacionales es la naturaleza de la Comisión de la verdad, establecida según los acuerdos para investigar graves hechos de violencia cometidos durante la guerra por parte del gobierno y del FMLN, y para presentar también un informe público de sus resultados y recomendaciones, incluyendo posibles enjuiciamientos. Para asegurar su objetividad, el gobierno y el FMLN decidieron que los tres miembros de la comisión fueran extranjeros, designados por el Secretario General⁴².

A la Comisión de la verdad se le encargó una tarea descomunal, que debía realizar en un período de sólo seis meses (después alargado a ocho). La preparación del informe definitivo sobre doce años de violencia política se inició el 14 de julio de 1992. La Comisión de la verdad ha aceptado información de gobiernos extranjeros (incluyendo Estados Unidos), de organizaciones no gubernamentales y de la oficina de derechos humanos de la Fuerza Armada. También ha aceptado testimonios directos de miles de personas y ha realizado sus propias investigaciones en una serie de hechos de violencia particularmente notables. El poco tiempo con el que contó y el hecho de que la comisión empezara lentamente el proceso de recabar testimonios directos, al principio generó dudas entre las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en el sentido de que el informe sería muy incompleto y que, en lugar de encontrar la verdad, la ocultaría.

Incluso si la Comisión de la verdad logra procesar toda la información de que dispone y elabora un informe enérgico, el hecho de que sea un organismo internacional, en vez de nacional, cuestiona la dependencia del proceso salvadoreño de los factores externos. Un esfuerzo parecido para encontrar la verdad, el de la Comisión Rettig en Chile, posibilitó que algunos casos avanzaran en el siste-

ma judicial chileno, pero la credibilidad del informe se debió en parte a que su personal era completamente chileno y representaba un amplio espectro de tendencias políticas⁴³. El objetivo de la comisión salvadoreña es más complejo y su impacto necesariamente será diferente. El punto clave de la comisión será romper con la tradición de impunidad que existe en El Salvador y con la inutilidad del sistema judicial, mientras que en Chile la comisión buscaba recobrar una bien establecida tradición judicial.

Según el mandato otorgado por los acuerdos, la Comisión de la verdad debe asumir "la necesidad de crear confianza en los cambios positivos surgidos del proceso de paz y la necesidad de avanzar a la reconciliación nacional". La credibilidad de la Comisión estará en función de que proporcione un recuento riguroso y confiable de los casos más controvertidos; su impacto dependerá de cómo las partes acepten los resultados de la comisión. Todavía queda por ver si una comisión internacional puede estimular a las partes a que asuman la responsabilidad por sus acciones y, en consecuencia, promover el proceso de reconciliación, elevando los niveles de confianza mutua.

Será muy difícil que alguien pueda descalificar algunas de las pruebas que la Comisión de la verdad haga públicas. Por ejemplo, a antropólogos forenses altamente calificados se les ha permitido participar para ayudar a la Comisión de la verdad (por supuesto, gracias a la presión internacional) en la exhumación de unos mil civiles muertos durante la masacre de El Mozote, en 1981. Los descubrimientos preliminares de los expertos extranjeros —la inmensa mayoría de los aproximadamente cien esqueletos eran de niños— serán difíciles de refutar, y podrían contribuir al esclarecimiento de un episodio que los responsables de hacer política en El Salvador y Estados Unidos durante mucho tiempo negaron que hubiera sucedido⁴⁴.

La Comisión de la verdad bien podría hacer valiosas recomendaciones para reformar el sistema judicial que, si se pusieran en práctica, mejoraría las perspectivas para poder exigir mayor responsabilidad por la comisión de abusos. Cualquier recomendación para abrir un juicio en casos específi-

ONUSAL podría hacer una mayor contribución si su trabajo de supervisión y de asesoría fuera más activo, y si, cuando fuera necesario, denunciara públicamente a las instituciones judiciales del país.

cos puede ser anulada si se decreta una amnistía. Una ley de amnistía, la Ley de reconciliación nacional, fue aprobada el 23 de enero de 1992 por la asamblea legislativa, pero excluía aquellos casos que podrían ser asumidos por la Comisión de la verdad, así como aquellos que ya hubieran sido llevados a los tribunales (caso jesuitas). Sin embargo, esa ley también incluía otra posible amnistía seis meses después de conocerse el informe de la Comisión de la verdad.

8. Necesidad de la asistencia técnica

Aunque ONUSAL se convirtió rápidamente en la misión principal de Naciones Unidas en El Salvador, ha dependido de la agencia de asistencia técnica más importante del organismo mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para coordinar los aspectos técnicos y materiales de la construcción institucional que plantean los acuerdos. Esto ha significado que el PNUD ha tenido que responder a demandas de asistencia para las que no estaba preparado organizativamente. El PNUD generalmente trabaja con gobiernos y está estructurado para llevar a cabo programas de desarrollo cuidadosamente planificados, no para ayuda de emergencia. La formación de las nuevas instituciones en El Salvador, particularmente la nueva fuerza policial, ha demandado que los programas de asistencia técnica sean ejecutados en estrecha consulta no sólo con el gobierno, sino con el FMLN.

Además, surgieron algunas contingencias como la urgente necesidad de dar atención logística a los combatientes del FMLN concentrados en los campamentos durante el cese del fuego, a quienes el PNUD no pudo responder tan rápidamente como se necesitaba, minando momentáneamente la confianza en el proceso. Estas experiencias sugieren que Naciones Unidas haría bien en habilitar más misiones especiales como ONUSAL para dar más asistencia técnica y material o pensar de qué forma el PNUD puede organizarse mejor para tratar más rápida y efectivamente con actores no estatales⁴⁵.

En un futuro previsible la sola presencia de ONUSAL en el país —para no mencionar los costos políticos que implicaría— hará virtualmente imposible la reanudación de las hostilidades. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para asegurar que se implementen los acuerdos antes de las elecciones de marzo de 1994, después de las cuales ONUSAL se retirará de El Salvador. Hay perspectivas reales de que la presión internacional disminuirá, incluyendo la del gobierno de Clinton, cuya atención —y financiamiento— se orientará a otras regiones del mundo. Sin duda van a surgir nuevos problemas en la implementación de los acuerdos, así como inquietantes interrogantes sobre el éxito de la construcción de la paz quedarán sin respuesta.

A mediados de marzo, la Comisión de la verdad hará público su informe. La reacción de la población ante los resultados del trabajo de la Comisión será mayor que en el caso de la Comisión *ad hoc*, ya que el informe de aquélla se hará público y estará bien documentado. Sin duda, sus resultados provocarán un encendido debate acerca de la naturaleza y grado de los abusos cometidos por las partes. Sin embargo, se puede esperar otra amnistía que deje sin filo las desagradables recomendaciones del informe. También es de prever que surjan conflictos agrarios, especialmente si el proceso de legalización de propiedades y distribución de tierra sigue el ritmo lento que lleva.

Aún más fundamental es que ONUSAL deberá utilizar el tiempo que le queda —hasta después de las elecciones de 1994— para desarrollar formas para fortalecer las instituciones nacionales, especialmente el sistema judicial y la policía. Hay al menos dos escenarios previsible. Primero, los esfuerzos actuales de ONUSAL en cuanto a trabajar calladamente con los jueces, proporcionándoles entrenamiento y capacidades técnicas, podrían resultar positivos. Con el tiempo, si las prerrogativas militares van desapareciendo, la independencia de la policía aumenta gradualmente y más criminales son enjuiciados, el salvadoreño promedio podría

aumentar su confianza en la administración de justicia. Por otra parte, si el sistema judicial continúa como está —esencialmente corrupto y sin reformas de fondo—, entonces, los logros positivos creados por una fuerza policial nueva y más efectiva serán anulados. Evidentemente, estos problemas potenciales se deben más a la insuficiente definición de las reformas en los acuerdos más que al trabajo de ONUSAL.

La confianza de la población en la administración de justicia también podría verse debilitada si la actual situación, ligeramente mejorada, regresa al orden establecido anterior, después de la salida de ONUSAL. En este escenario, la presencia de ONUSAL sólo habría proporcionado un alivio pasajero, impidiendo que el Estado cometiera grandes abusos, pero únicamente mientras Naciones Unidas estuvo presente. Si los criminales no pueden ser capturados y castigados mientras ONUSAL está presente e investiga casos —una situación frecuente desde su instalación—, qué garantías existen para la justicia una vez que la misión haya abandonado el país.

Un escenario alternativo se puede presentar si con el tiempo los salvadoreños se muestran más habituados a un cierto nivel de administración de justicia, estimulado por la presencia y las acciones de ONUSAL. De tal forma que, cuando ésta ya no esté presente, los actos graves de violencia política y los ocasionados por abusos gubernamentales generarán repudio y presión de parte de la ciudadanía, obligando al sistema a responder. La falta de respuesta gubernamental, a su vez, mostraría la necesidad de mayores reformas sistemáticas. Este escenario implicaría que ha surgido una nueva cultura política como resultado de la intervención de Naciones Unidas durante el período 1991-1994.

Un reconocimiento de las imperfecciones de la "revolución negociada", así como una clara conciencia de los dilemas que plantea la consolidación de la paz en El Salvador, indican la necesidad de un consenso más profundo en torno a las reformas. La verificación de ONUSAL estimuló un



proceso por el cual las propuestas legislativas en materia electoral, judicial y militar fueron adecuadas al contenido de los acuerdos, a pesar de que las reformas todavía se quedaron cortas con relación a lo que proponían los acuerdos originalmente. Es muy posible que esta dinámica, en la cual una mayoría legislativa comprende que, a largo plazo, es mejor llegar a un compromiso y no imponer su agenda a la minoría, se mantenga aún después de la salida de ONUSAL.

No obstante, el resultado de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de marzo de 1994, será clave para el desenlace final de los acuerdos. Estas elecciones serán las primeras en que participe el FMLN como partido político y serán la primera prueba del poder real de cada fuerza política que existe en el país. Si surge una izquierda más cohesionada y coherente en la arena política, también el período electoral determinará el compromiso efectivo de la derecha con las nuevas reglas del juego.

La experiencia acumulada hasta ahora con un gobierno controlado por los militares y el partido ARENA, demuestra que si hay un triunfo claro de la derecha en 1994, es poco probable que se continúe con las reformas democráticas. Por otra parte, si una amplia coalición opositora (desde los demócrata cristianos hasta el FMLN) logra el control de la asamblea legislativa, sería imposible que un presidente de ARENA hiciera retroceder el proceso.

9. Las lecciones para Naciones Unidas

El debate más reciente se ha centrado en cuán activo puede o debe ser el papel de Naciones Unidas en la elaboración de soluciones durables en los conflictos internos. Sin contar a unos cuantos críticos de la extrema derecha salvadoreña, relativamente pocos discutirían los méritos de la decisión de Naciones Unidas de comprometerse profundamente en la construcción de la paz en El Salvador.

La mediación de Naciones Unidas durante la fase de concertación de la paz y su promesa de verificar cualquier acuerdo que se lograra, contribuyó a poner fin a doce años de guerra fratricida. El despliegue anticipado del personal que daría seguimiento a los derechos humanos, ayudó a crear un clima más adecuado para lograr un fin negociado a la guerra y contribuyó a reducir los hechos de violencia contra los no combatientes. La permanente mediación de Naciones Unidas y sus esfuerzos de verificación después de la firma de los acuerdos contribuyeron a darle salida a las crisis que se presentaron en la implementación de los compromisos. El Salvador merece crédito por el cese del fuego exitoso de casi un año, el cual terminó con la desmovilización definitiva, en diciembre de 1992, del ejército guerrillero del FMLN.

Aunque todavía hay gran incertidumbre sobre el futuro de las reformas acordadas, la implementación exitosa de estas medidas convertiría a El Salvador en uno de los países más democráticos de la región.

Algunos observadores han hecho extensivo el concepto de construcción de la paz del Secretario General, Boutros Ghali, a las propuestas para diferentes misiones de protección de la paz de Naciones Unidas en países que no pueden garantizar la gobernabilidad de sus territorios⁴⁶. La primera lección para Naciones Unidas es que la experiencia de El Salvador sugiere que cualquier esfuerzo debe ser asumido con gran cuidado en relación a los riesgos y las limitaciones que implica. Aunque en muchos sentidos El Salvador presentaba una situación inusualmente esperanzadora para el trabajo de Naciones Unidas de construir la paz, los elementos que implicaban cambios institucionales considerables en esta tarea, se han visto frustrados

repetidamente. Así, por ejemplo, la capacidad de Naciones Unidas para promover cambios institucionales duraderos está limitada por el hecho de que no puede sustituir a las instituciones nacionales.

Naciones Unidas está frente a un dilema. Entre más se compromete en la creación de nuevas instituciones y en la solución de problemas, más grande es el riesgo de que genere dependencia de la participación internacional, en vez de promover auténticas soluciones nacionales a los conflictos. Una participación considerable de Naciones Unidas puede ser incluso contraproducente. En un contexto de construcción de la paz, Naciones Unidas debe depender de la voluntad política de un determinado gobierno para llevar a cabo reformas que bien pueden no ser del agrado de dicho gobierno. Irónicamente, la capacidad de presión de Naciones Unidas sobre un gobierno recalcitrante, depende de la habilidad del organismo mundial para concretar las amenazas de retirar su apoyo a la construcción de la paz en el caso de incumplimiento. Así como Estados Unidos encontró difícil admitir su fracaso y abandonar su esfuerzo multimillonario en El Salvador, Naciones Unidas también estará menos inclinada a retirar su esfuerzo a medida que vaya invirtiendo más tiempo y recursos en una situación dada.

Segundo, el caso salvadoreño refuerza la necesidad que tiene Naciones Unidas de desarrollar un equipo de expertos en el trabajo de construcción de la paz. La continuidad del personal es clave, dadas las complejidades y diferencias de cada situación. A medida que Naciones Unidas se vaya comprometiendo en misiones similares de construcción de la paz en otras partes, deberá evaluar su experiencia acumulada en El Salvador para considerar su utilidad en otros contextos⁴⁷.

La continuidad de los individuos también es importante para facilitar las misiones de verificación de Naciones Unidas. Ningún miembro del equipo encargado de monitorear el cumplimiento de los acuerdos políticos, participó en las negociaciones. Por esa razón, este personal no siempre estaba capacitado para interpretar inmediatamente los puntos del acuerdo en disputa, teniendo que esperar la

clarificación desde la sede central de Naciones Unidas. En misiones futuras de Naciones Unidas sería provechoso prever alguna continuidad del personal más antiguo, desde la fase de concertación de la paz hasta las de mantenimiento y consolidación. En retrospectiva, está igualmente claro que la temprana creación y establecimiento de una división política para monitorear y mediar en los diversos asuntos que caen fuera de la esfera de competencia de las divisiones de derechos humanos, policial y militar, hubiera facilitado mucho las responsabilidades verificadoras de ONUSAL.

Tercero, la experiencia salvadoreña muestra que las situaciones de postguerra pueden requerir que Naciones Unidas rompa con paradigmas tradicionales y esté abierta a respuestas más flexibles y creativas. Por ejemplo, aunque no es una práctica regular que una agencia de Naciones Unidas se vea envuelta en críticas públicas al gobierno anfitrión, como por ejemplo en el caso de los derechos humanos, esto podría, sin embargo, ser necesario para que su papel verificador tuviera más impacto. Existe un temor justificado de que las críticas de Naciones Unidas a una de las partes en conflicto pueda afectar su capacidad de mostrarse como un mediador objetivo e imparcial. En situaciones en que a Naciones Unidas se le pida actuar simultáneamente como mediador y verificador en un momento de postguerra, sin embargo, debe explorarse la posibilidad de hacer diferentes secciones de una misión responsable ante sus distintos organismos, evitando de esta forma que todas las críticas recaigan sobre Naciones Unidas como tal. Si bien las acciones de una sección pueden afectar la percepción que tiene el público de cualquier otra, se deben hacer esfuerzos para hacer pública esta separación.

Finalmente, la experiencia salvadoreña ilustra claramente la importancia de un enérgico papel verificador por parte de Naciones Unidas en cualquier arreglo de paz que implique una redistribución significativa de recursos o reformas institucionales. Los miembros de Naciones Unidas que participan en las operaciones de mantenimiento de

la paz, deben saber prever qué elementos de un acuerdo de paz van a necesitar verificación e insistir en un mandato bien definido para su supervisión. Este mandato debe dejar claro cuáles son las responsabilidades de las partes que firman el acuerdo con respecto al organismo verificador y cuáles serán las atribuciones del personal verificador. La experiencia de ONUSAL demuestra, sin embargo, que es difícil prever todas las áreas en las que pueden surgir desacuerdos; por eso, el papel verificador de Naciones Unidas debe ser definido con suficiente amplitud y flexibilidad para permitir una evaluación del comportamiento de las partes en áreas en disputa que no se previeron con anticipación.

Un dilema importante de Naciones Unidas en su trabajo para promover la paz en El Salvador es que, para lograr un acuerdo, fue necesario hacer a un lado cuestiones importantes y dejar algunos detalles sin resolver. No obstante, han sido estos detalles —especialmente los relativos a la distribución de tierra, a las reformas institucionales y a los procedimientos para la verificación de los acuerdos— los que más han afectado la capacidad de Naciones Unidas para promover el consenso y los cambios duraderos. Este trueque era inevitable en el caso salvadoreño e inevitablemente sucederá así en otras situaciones.

Tal vez la lección más importante derivada del caso salvadoreño es que las fases de estableci-



miento de la paz y su consolidación están íntimamente vinculadas: los miembros de Naciones Unidas que participan en las operaciones de establecimiento de la paz deben tener en mente que a pesar de las muchas presiones que se dan en las fases iniciales, las cuestiones que quedan sin resolver desde el principio, más tarde pueden requerir acciones agresivas y de mayor perfil de parte de los funcionarios de Naciones Unidas que mantienen la paz. Tales medidas pueden poner en creciente conflicto a Naciones Unidas con las partes que firmaron el acuerdo.

Notas

1. La investigación realizada por William Stanley para elaborar este artículo fue posible gracias a una donación del Instituto Norteamericano para la Paz. El contenido del artículo es responsabilidad exclusiva de los autores. Publicado con permiso del *Journal of International Affairs*, Columbia University de Nueva York.
2. Discurso de Boutros Boutros Ghali, "La larga noche ha llegado a su fin", 16 de enero de 1992, citado en *Acuerdos hacia una nueva nación*, San Salvador: FMLN, abril, 1992, p. 151. Los acuerdos firmados en Chapultepec fueron los últimos de una serie de seis, pactados a lo largo de casi dos años. Los acuerdos de Ginebra y Caracas, de abril y mayo de 1990, respectivamente, establecieron básicamente las cuestiones de procedimiento. El primer acuerdo sustantivo fue el de San José, sobre derechos humanos, firmado en julio de 1990. Este fue seguido por los acuerdos de México de abril de 1991, que establecieron una serie de reformas constitucionales que posteriormente pasaron a la asamblea legislativa. Los acuerdos de New York, de septiembre de 1991, establecieron la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y definieron una serie de precisiones básicas, elaboradas posteriormente en los acuerdos de Chapultepec. El término "acuerdos", pues, hace referencia al contenido acumulativo de los seis conjuntos.
3. Hay que hacer notar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas demostró considerable previsión al darle a la misión un mandato con atribuciones amplias para "monitorear todos los acuerdos pactados entre las dos partes" (ver Resolución 693 del Consejo de Seguridad, 1991, párrafo operativo 2). Esto permitió a ONUSAL ajustar su mandato según fuera necesario sin necesidad de estar teniendo que negociar repetidamente con la sede

central de Naciones Unidas.

4. En un importante informe de junio de 1992, el Secretario General Boutros Boutros Ghali introduce el concepto de "consolidación de la paz después de los conflictos" y lo define como "las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto". También enfatiza que las operaciones de establecimiento y consolidación de la paz deben incluir tales actividades para que verdaderamente sean exitosas. "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", Informe del Secretario General de conformidad con la declaración adoptada por la Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992, (New York: Naciones Unidas, 1992, p. 12).
5. *Ibid.*, p. 12
6. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha participado en la consolidación de la paz mucho antes de que se firmaran los acuerdos para asistir a los refugiados y los desplazados internos.
7. Un buen análisis de la situación política después de la ofensiva es *El Salvador: ¿es posible la paz?* de Tom Gibb y Frank Smyth (Washington, DC: Oficina de Washington para América Latina, abril de 1990).
8. El partido ARENA controla el ejecutivo y, de hecho, el legislativo y el judicial. Las elecciones presidenciales de 1989 y las legislativas de 1991 se realizaron en condiciones de violencia e intimidación. En ellas no participaron elementos importantes de la izquierda, particularmente en el área rural. Aún así, las elecciones de marzo de 1991 proporcionaron algunos escaños en la asamblea a los pequeños partidos de la izquierda, dejando a ARENA sin la mayoría, aunque este partido controla la asamblea gracias a su alianza con otros dos partidos pequeños de derecha.
9. "Acuerdos de Ginebra" en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz* (New York: Naciones Unidas, 1992), pp 1-3.
10. El acuerdo señala: "la Misión tendrá por objeto imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como adoptar toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de los derechos humanos". Según este acuerdo, las partes estaban obligadas a dar cualquier información solicitada por la misión y darle pronta consideración a sus recomendaciones.
11. George R. Vickers, *La realidad política después de*

- once años de guerra, ¿hay una transición democrática en El Salvador? Joseph S. Tulchin ed. (Boulder: Lynne Rienner Pub., 1991) pp. 39-43.
12. Naciones Unidas, "ONUSAL, primer informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador" (New York: Documento de Naciones Unidas A/45/1055; S/213037, 16 de septiembre de 1991), pp. 2-4.
 13. Las enmiendas constitucionales requieren de la aprobación de dos legislaturas consecutivas. La aprobación sin trámite de estas medidas hizo posible que las reformas constitucionales estuvieran listas antes del inicio del cese del fuego.
 14. El Secretario General ha descrito el calendario de implementación como "un mecanismo intrincadamente diseñado y cuidadosamente negociado cuyo propósito es sincronizar (a) la reinserción de los combatientes del FMLN a la vida civil (b) las medidas a las que se ha comprometido el gobierno para facilitar este proceso". Ver "Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad" (New York, documento de Naciones Unidas S/23999, 26 de mayo de 1992), parágrafo 55.
 15. Ver carta del Secretario General al Consejo de Seguridad de la ONU, 11 de noviembre de 1992. (New York: Documento de Naciones Unidas S/24805, 13 de noviembre de 1992).
 16. La cuestión más seria estaba relacionada con la tierra: los simpatizantes del FMLN habían ocupado algunas tierras antes del cese del fuego y las fuerzas del gobierno los habían expulsado violentamente, poniendo en peligro el cese del fuego. Ninguna de las partes concentró a tiempo sus fuerzas. Ver "Informe del Secretario General sobre la Misión de Naciones Unidas en El Salvador" (New York, Documento de Naciones Unidas S/23999, 26 de mayo de 1992), pp. 2-3, 8-9.
 17. Entre los puntos acordados estaban la desmovilización del primer 20 por ciento de las fuerzas del FMLN el 31 de junio (retrasada dos meses); un compromiso del presidente Cristiani de derogar la legislación aprobada por la asamblea dominada por ARENA que no "disolvió" completamente la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional y un acuerdo del gobierno de que ningún ex Guardia Nacional ni Policía de Hacienda trataría de entrar a la nueva fuerza policial. Entrevista a funcionario de ONUSAL, San Salvador, 17 de junio de 1992. Todas las entrevistas citadas de aquí en adelante fueron realizadas por uno de los dos o por ambos autores.
 18. El informe de ONUSAL legitimó las preocupaciones del Congreso norteamericano, por ejemplo, permitiendo al secretario del Subcomité para Operaciones Exteriores de la Cámara que "retuviera" la ayuda a El Salvador en junio de 1991 hasta que el gobierno mostrara mayor cumplimiento. "Legisladores retienen la ayuda norteamericana a El Salvador", *Miami Herald*, 5 de junio de 1992.
 19. Entrevista a funcionario de ONUSAL, San Salvador, 29 de mayo de 1992.
 20. Los acuerdos no establecen la forma de resolver las cuestiones de la tenencia de la tierra en el país, sino que son específicos para las ex zonas conflictivas. Por otra parte, los problemas con la administración de justicia afectan al país en su totalidad.
 21. Naciones Unidas, ONUSAL, "Cuarto informe del director de la División de Derechos Humanos", (New York: Documento de Naciones Unidas A/46/935; S/24006, 5 de junio de 1992), pp. 14-15.
 22. Los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo Nacional de la Judicatura (que designa a los candidatos para la Corte Suprema y para tribunales menores) será electo por los dos tercios de la asamblea. El debate con relación al Consejo Nacional se centró en hasta qué grado la Corte Suprema y las entidades que controla estarían representadas en dicho Consejo. Una crítica detallada de las reformas, así como de su implementación incompleta, se puede encontrar en el informe de noviembre de 1992 del Experto Independiente de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, Pedro Nikken, un destacado jurista venezolano, "Situación de los derechos humanos en El Salvador" (New York: Documento de Naciones Unidas, A/47/596, 13 de noviembre de 1992), párrafos 148-178.
 23. Margaret Popkin, "El sistema judicial después de los acuerdos de paz", borrador (San Salvador, octubre de 1992), pp. 1-17.
 24. Ver Americas Watch, p. 10.
 25. Los miembros de la Comisión son Abraham Rodríguez, un conocido empresario y cercano colaborador del ex presidente José Napoleón Duarte; Eduardo Molina, uno de los fundadores del partido Demócrata Cristiano y Reynaldo Galindo Pohl, un veterano estadista que ha ocupado varios cargos internacionales en décadas recientes. El ultraconservadora *El Salvador News Gazette* informó en junio de 1992 que "se temía que la Comisión *ad hoc* estuviera conformada por personas contrarias a la Fuerza Armada, siendo imposible una evaluación imparcial y objetiva. La aceptación de esta cláusula para el saneamiento de la Fuerza Armada fue considerado como una grave concesión de parte del gobierno al FMLN. Cuando se dieron a conocer los nombres de los miembros de la Comi-

- sión... todos los temores desaparecieron". Mario Rosenthal, "El saneamiento de las fuerzas armadas", *El Salvador News Gazette*, 18-24 de mayo de 1992, p. 1.
26. El 9 de enero, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad que las recomendaciones de la Comisión *ad hoc* afectaban a 103 oficiales de los cuales uno ya no estaba en servicio activo. De los 102 restantes, 26 debían ser transferidos y 76 dados de baja. Boutros Ghali informó que el gobierno había cumplido con el informe de dicha comisión, con excepción de siete oficiales que habían sido enviados a cargos diplomáticos y otros ocho que el presidente Cristiani quería seguir manteniendo en activo hasta el fin de su mandato presidencial, en mayo de 1994. Ver carta del Secretario General al presidente del Consejo de Seguridad, 7 de enero de 1993 (New York: Documento de Naciones Unidas S/25078, 9 de enero de 1993).
 27. Entrevistas a funcionarios militares salvadoreños y norteamericanos, San Salvador, 24 y 25 de septiembre, 6 y 19 de octubre de 1992.
 28. La valoración de que la Policía Nacional Civil es la institución más significativa y "trascendental" creada por los acuerdos es compartida por David Escobar Galindo, un miembro prominente del equipo negociador del gobierno. Entrevista de televisión transcrita por INSISTEM, San Salvador, 15 de junio de 1992.
 29. El gobierno también se retrasó en la preparación del presupuesto y los planes operativos para los dos primeros años de la Policía Nacional Civil. Esto ha retrasado el apoyo internacional para establecer la nueva fuerza. Hasta ahora sólo Estados Unidos ha comprometido fondos, 6 millones de dólares, de un presupuesto anticipado de 137 millones de dólares para los dos primeros años. Entrevista a un funcionario de Naciones Unidas, San Salvador, 18 de noviembre de 1992.
 30. A diferencia de COPAZ donde hay un estancamiento, el director de la Academia Nacional de Seguridad Pública puede votar en el Consejo Académico, haciendo una mayoría de 5-4 para el gobierno. Aún más, debido a un mal cálculo político, el FMLN no está representado en el Consejo. El director de la Academia ha ignorado reiteradamente los llamados de la subcomisión de la Policía Nacional Civil de la COPAZ y, según miembros del Consejo, repetidamente les ha dado malas interpretaciones, en un esfuerzo aparente para evitar que cuestionen sus decisiones. Entrevistas con miembros de las subcomisiones de COPAZ para la Policía Nacional Civil y el Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública, San Salvador, 10 y 18 de septiembre, 23 de octubre y 16 de noviembre de 1992.
 31. Además, el director no ha permitido a un representante de ONUSAL que participe en las reuniones del Consejo, un problema que, a juicio de funcionarios de ONUSAL, ha contribuido a la facilidad con que la Academia ha violado los acuerdos. Recientemente se llegó a un arreglo para que funcionarios de ONUSAL puedan participar en las reuniones del Consejo.
 32. Pedro Nikken, "Situación de los derechos humanos en El Salvador" (Documento de Naciones Unidas A/47/596, 13 de noviembre de 1992), pp. 33-34.
 33. El Experto Independiente Pedro Nikken, en un informe de noviembre de 1992 decía de COPAZ que su "funcionamiento ha sido lento; su organización deficiente; y su conducción de menos utilidad que la que se estimó, ya que ni siquiera ha cumplido con la elaboración de varios anteproyectos de ley, que es su atribución". Ver "Situación de los derechos humanos en El Salvador" (New York, Documento de Naciones Unidas A/47/596, 13 de noviembre de 1992), párrafo 29.
 34. Los partidos que apoyan al gobierno en COPAZ son Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Partido de Conciliación Nacional, el Movimiento Auténtico Cristiano. Los que integran la oposición son la Convergencia Democrática, el partido Demócrata Cristiano y la Unión Democrática Nacionalista. La conformación de las subcomisiones de COPAZ generalmente refleja la composición de la propia COPAZ, aunque el gobierno y el FMLN sólo tienen un representante en algunas subcomisiones y ninguno está representado en la subcomisión de asuntos electorales.
 35. Entrevista con un miembro de la subcomisión electoral de COPAZ, San Salvador, 9 de septiembre de 1992. Un problema fundamental de COPAZ es que sus miembros representan a los partidos políticos o a organizaciones, por lo tanto, están sujetos a la disciplina política de sus respectivas organizaciones. En consecuencia, no tienen suficiente autoridad independiente para negociar de hecho, para acomodar sus posiciones y para trabajar constructivamente por un consenso. Aparentemente, ha habido más consenso y compromiso en las conversaciones bilaterales entre el gobierno y el FMLN que en COPAZ.
 36. Entrevista con un diputado de la oposición, San Salvador, 9 de septiembre de 1992.
 37. Cada equipo de trabajo está integrado por un representante del gobierno y uno del FMLN, y ocasio-

nalmente por un tercer observador de los partidos políticos. Entrevista con un miembro de la comisión especial agraria de COPAZ. San Salvador, 15 de octubre de 1992.

38. Un ejemplo de esto fue que la ley relacionada con las reservas militares, la cual fue aprobada por la asamblea, no establecía con claridad la abolición del infame Servicio Territorial, una unidad paramilitar. El artículo que eliminaba el Servicio Territorial desapareció "de alguna manera" del texto de la ley en el curso de sus revisiones y ediciones. Nadie notó la omisión hasta que la ley había sido aprobada sin él. Un diputado de la oposición lo expresó sarcásticamente en los términos siguientes, "pero, por supuesto, no había mala fe". Después de una intensa presión por parte de Naciones Unidas, el gobierno aceptó agregar una "interpretación auténtica" a la ley, clarificando que el Servicio Territorial estaba abolido de hecho. Entrevista, San Salvador, 9 de septiembre de 1992.
39. Entrevista con un funcionario de ONUSAL, 10 de octubre de 1992.
40. Las observaciones sobre el papel de ONUSAL en la verificación de los derechos humanos están tomadas en parte de Americas Watch, "El Salvador: Peace and Human Rights, Successes and Shortcoming of the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)", 4, N° 8 (2 de septiembre de 1992). Cynthia Arson y David Holiday son co-
- autores de este informe.
41. Acuerdo de paz de Chapultepec (Nueva York: documento de Naciones Unidas 2/23501, 30 de enero de 1992, p. 25).
42. Los miembros de la comisión son Belisario Betancur, ex presidente de Colombia; Reynaldo Figueredo, ex ministro del exterior de Venezuela; y Thomas Burgenthal, profesor de derecho y presidente honorario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica. Betancur es el presidente de la comisión.
43. Esta observación fue hecha a uno de los autores por Margaret Crahan del Occidental College, junio de 1992. Ver Americas Watch, *Human Rights and the "Politics of Agreements": Chile During President Aylwin's First Year*, julio de 1991.
44. Ver Americas Watch, "El Salvador: The Massacre at El Mozote: The Need to Remember", 4, N° 2 (4 de marzo de 1992).
45. Los autores están en deuda con Peter Sollis, un experto en desarrollo y un consultor de Washington Office on Latin America, por las observaciones de esta sección.
46. Ver, por ejemplo, Gerald B. Helman y Steven R. Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy*, N° 89 (invierno, 1992-1993), pp. 3-20.
47. Muchos de los observadores de derechos humanos, de la política y del sistema judicial no están preparados para asumir las exigencias de ONUSAL.