

En la Mejor de las Circunstancias: ONUSAL y los Desafíos de Verificación y Desarrollo Institucional en El Salvador

Estudios Centroamericanos, Junio 1997, UCA, San Salvador
<http://www.uca.edu.sv/publica/eca/584art3.html>

**David Holiday
y
William Stanley
Universidad de Nuevo México**

Introducción

En febrero de 1992, al cabo de 13 años, por fin terminó la guerra civil en El Salvador. Después de un cese el fuego de 11 meses, durante el cual el Frente Farabundo Martí por la Liberación Nacional (FMLN) desmovilizó su ejército guerrillero, los ex rebeldes formaron su propio partido político. En las elecciones de marzo y abril de 1994, el FMLN obtuvo una representación minoritaria en la legislatura nacional, mientras el partido oficial Alianza Republicana Nacional (ARENA) obtuvo la presidencia y una mayoría legislativa efectiva. El final de la guerra y la transición de posguerra del país hacia lo que se presenta como una democracia ampliamente competitiva se encuentran entre los logros políticos recientes más dramáticos y positivos del hemisferio occidental.

El cese el fuego empezó después de dos años de negociaciones, las cuales dieron origen a una serie compleja de acuerdos para la realización de reformas fundamentales en las instituciones del Estado salvadoreño. Inicialmente, la ONU facilitó las negociaciones a través de sus buenos oficios, y luego continuó desempeñándose como mediador más activo, y sus negociadores prestaron su apoyo en la redacción de los acuerdos. Entre los acuerdos más importantes se encuentran las enmiendas constitucionales y la legislación secundaria que limitó de manera definida el rol de las fuerzas armadas para la seguridad doméstica, definió una nueva fuerza de Policía Nacional Civil (PNC), y creó una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDH). Los acuerdos también estipularon reformas más limitadas al sistema judicial y electoral, y otras medidas como la transferencia de tierras, capacitación y crédito para ayudar a los ex combatientes a reincorporarse en la vida civil. Los acuerdos invitaban a la ONU a verificar la implementación de los mismos por medio de una misión de observadores dentro del país.

En términos generales, la implementación de los acuerdos fue exitosa, aunque hubo muchos reveses en el camino, y todavía existen buenas razones para cuestionar si el proceso en conjunto finalmente dará origen a una democracia consolidada y, como mínimo, a una "revolución lograda con negociaciones", como lo describió el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali¹. El cese el fuego iniciado en febrero de 1992 nunca fue violado, aunque algunos combatientes desmovilizados fueron asesinados posteriormente. Después de algunas demoras e irregularidades iniciales, se logró la desmovilización y el desarme de las fuerzas militares de ambas partes. Las Naciones Unidas y otros observadores internacionales consideraron que las elecciones de 1994 fueron suficientemente libres y justas, a pesar de numerosos problemas técnicos y de organización que se presentaron y que afectaron particularmente a los nuevos votantes. Ahora, más que en ningún momento antes o durante la guerra, los salvadoreños gozan de mayor seguridad respecto al arresto, abuso o asesinato arbitrarios por parte de agencias gubernamentales, pero existen síntomas alarmantes del posible regreso de prácticas autoritarias bajo un nuevo liderazgo civil. Las nuevas instituciones creadas en los acuerdos de paz, como la PNC y la PDH, aún son cuestionadas. Ambas han superado obstáculos serios y se muestran prometedoras, pero la PNC se ha resistido a la responsabilidad pública y en ocasiones se ha involucrado en la represión; la PDH ha sido objeto de ataques públicos e ideológicos por parte de oponentes internos y externos al gobierno. En general, a pesar de los importantes logros de los acuerdos, es débil la confianza doméstica en las instituciones democráticas².

No obstante la cantidad de preocupaciones actuales, para las Naciones Unidas el resultado obtenido en El Salvador ha sido tan positivo en comparación con otras intervenciones de la ONU, que se ha vuelto un ejemplo de lo que ésta es capaz de lograr en este período posguerra Fría. El relativo éxito en El Salvador es aun más significativo porque se trata de uno de los primeros estados afiliados a quien la ONU intentó ayudar a resolver un conflicto interno mediante la conciliación y el "desarrollo de la paz". Este logro ha contribuido a que en ocasiones Boutros Boutros Ghali, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, afirme triunfante, como por ejemplo en una conferencia de prensa en Nueva York: "No se puede subestimar el hecho que la ONU ha sido capaz de *resolver* los problemas en Cambodia, El Salvador, Mozambique y ahora quizás en Angola³." De hecho, el proceso en El Salvador parece validar, por lo menos superficialmente, la visión del Secretario General en cuanto a una ONU más activista y capaz de jugar un rol significativo en la promoción de la paz interna de los países afiliados, promulgando las instituciones democráticas⁴.

No cabe duda que los múltiples roles de las Naciones Unidas como intermediario, mediador, verificador y creador de instituciones fueron cruciales para el éxito del proceso de paz en El Salvador. Sin embargo, la ONU también fue extraordinariamente afortunada en El Salvador. Su éxito se puede atribuir tanto a las circunstancias particulares del caso como a las propias acciones de la ONU. El proceso en El Salvador se llevó a cabo bajo circunstancias inusualmente fortuitas que posiblemente no se repetirán en otro lado. Una cantidad de desarrollos políticos domésticos únicos y de condiciones internacionales especiales despertaron en los antagonistas del proceso de El Salvador un compromiso profundo y consistente para finalizar la guerra por medio de negociaciones. Aunque ambas partes violaron elementos de los acuerdos y abandonaron sus compromisos, en ningún momento ninguna de las partes estuvo a punto de renunciar al proceso, contrario a lo que sucedió en Cambodia o en Angola. El resultado fue un proceso robusto capaz de sobrevivir irregularidades.

Algunas de las lecciones más importantes que ofrece el proceso salvadoreño no radican en su éxito en general, sino en la forma en que la ONU manejó una serie de desafíos difíciles que tuvo que enfrentar, no obstante el contexto general favorable. Al examinar más de cerca el rol de la ONU, particularmente durante la fase de implementación de los acuerdos (1992 a 1996), se descubre que su influencia en el curso de los acontecimientos en ocasiones era bastante limitada. Hubo resultados importantes que fueron la consecuencia de acontecimientos e intereses políticos domésticos fuera del control de la ONU. También hubo una cantidad de tensiones intrínsecas entre los diferentes aspectos del rol 'multidisciplinario' de las Naciones Unidas. Los desafíos que la ONU enfrentó en El Salvador podrían repetirse con facilidad en otros lados y constituir retos aun más serios bajo circunstancias menos positivas.

Este trabajo tiene dos metas. Primero, examinamos las motivaciones de los antagonistas en El Salvador para explicar la razón que los impulsaba simultáneamente hacia el logro y la negociación de la paz y a inclinarse por abandonar algunos de sus compromisos más importantes. Ante estas condiciones contextuales examinamos una serie de problemas que enfrentó la ONU, tanto en la realización de su rol verificador como en sus posteriores tareas de desarrollo institucional. La fuente de influencia más importante a lo largo del proceso fue el temor al fracaso por ambas partes. Sin embargo, a fin de evitar socavar la confianza básica de las partes, la ONU debía ser cautelosa al prevenir sobre factores que amenazan el proceso. El rol verificador de las Naciones Unidas se contradecía con su compromiso previo como mediador: debido a que las responsabilidades del gobierno de El Salvador rebasaban en número las del FMLN, la ONU criticó más severamente al gobierno que a la guerrilla, y por lo tanto puso en peligro su imagen de neutralidad. Esto fue particularmente problemático cuando ONUSAL (en su rol de verificador) tuvo que criticar a las instituciones del Estado con las cuales pretendía trabajar (en su rol de creador de instituciones). Además, estaba estrechamente relacionado el hecho que ONUSAL encontrara difícil balancear su responsabilidad de proveer información directamente a la población (respecto a los derechos humanos, por ejemplo), contra su necesidad de mantener una relación diplomática confidencial que funcionara con ambas partes. Además de estas cuestiones de prioridades, la ONU no siempre posee la capacidad de verificar realmente los aspectos cruciales de los acuerdos, como por ejemplo el inventario de armas del FMLN o los traslados de personal militar del gobierno a la nueva policía civil. En otras situaciones, la misión tenía recursos importantes que ofrecer y decidió intervenir en circunstancias en donde las instituciones nacionales se desempeñaban tan desacertadamente que amenazaban el proceso de paz. También examinamos en qué condiciones pueden pesar más los beneficios de dicha intervención que el riesgo de fomentar la dependencia.

Asimismo, examinamos las decisiones tomadas por ONUSAL respecto a estas cuestiones, a fin de ilustrar los cambios asociados con cada una de éstas y de sugerir estrategias institucionales y políticas que, hasta cierto punto, podrían haber aliviado estos problemas. Sostenemos que el mayor éxito de la ONU se registró cuando ofreció a las partes aquellos servicios que éstas no tenían manera de obtener⁵; cuando interpretó correctamente los intereses políticos de los actores domésticos y los directores de las agencias; y cuando combinó efectivamente la crítica con las ofertas condicionales para ayudar a los actores domésticos a alcanzar sus propias metas. También sostenemos que las posturas de principios por parte de la ONU produjeron resultados positivos, aun cuando ésta no estuviera en posición de imponer sus puntos de vista, y que las intervenciones para rescatar las

instituciones nacionales fracasadas pueden ser adecuadas en donde resultan vitales para el proceso en general.

Condiciones Domésticas e Internacionales para la Paz

Compromiso Doméstico

A principios de los noventas, las condiciones militares, políticas y económicas -internacionales y domésticas- se combinaron para crear un clima propicio para la paz; no sólo las dos partes del conflicto habían alcanzado un punto de "estancamiento angustiante", sino los antagonistas mismos habían evolucionado de tal forma que ambos tenían interés en la paz, y también la capacidad de hacerla suceder⁶. La influencia internacional más obvia fue el colapso de los regímenes europeos orientales aliados a la Unión Soviética. Aunque estos acontecimientos tuvieron poco efecto inmediato sobre la capacidad militar de la guerrilla del FMLN, cuyo sistema ampliamente diversificado de apoyo financiero y logístico los aisló parcialmente de la pérdida de fuentes de apoyo, el evidente fracaso político y económico de los sistemas socialistas europeos ocasionó cambios en su posición ideológica. Junto a la derrota electoral del Frente Sandinista en las elecciones de 1990 en Nicaragua, los acontecimientos en Europa Oriental sugerían al FMLN que sería más efectivo negociar las reformas políticas en vez de apropiarse del poder.

Sin embargo, el colapso del Bloque Oriental posiblemente causó su mayor impacto en los miembros de la élite social conservadora de El Salvador, la cual empezó a considerar al FMLN, no como instrumento de una amenaza comunista internacional, sino como movimiento doméstico con el cual era posible negociar. En junio de 1989, el presidente entrante Alfredo Cristiani, del partido de derecha ARENA, inició una ronda más seria de diálogo, al anunciar en su discurso inaugural que negociaría la paz con el FMLN. En cierto modo fue sorprendente que precisamente el partido ARENA -organizado a principios de los ochentas por Roberto D'Aubuisson, ex oficial militar y conocido líder de un escuadrón de la muerte- fuera un protagonista de la paz. A mediados de los ochentas, el ARENA había iniciado un proceso de moderación y expansión política, y su éxito en las elecciones de 1988 y 1989 confirmó su capacidad de defender los intereses de sectores conservadores de la sociedad en el ámbito electoral/político, más que su dependencia de los militares.

El impulso de negociar con la insurgencia fue reforzado por el hecho que, después de diez años de guerra, las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) no lograran derrotar o contener totalmente al FMLN. En noviembre de 1989 (después de una inútil ronda de negociaciones realizada en octubre de 1989), la guerrilla llevó este asunto a donde tenía que llegar, lanzando su mayor ofensiva de toda la guerra y ocupando partes de la ciudad capital. En medio de la acción, las fuerzas armadas asesinaron a seis sacerdotes jesuitas y a dos testigos del hecho en la Universidad Centroamericana de El Salvador, y posteriormente intentaron ocultar su crimen.

La ofensiva del FMLN influyó positivamente en los ánimos de negociación del gobierno de ARENA. Además, el desempeño deficiente de las fuerzas armadas al no prepararse adecuadamente para la ofensiva y asesinar a los jesuitas, personalidades prominentes a nivel internacional, los despojó de su capacidad de vetar negociaciones, como a mediados de los ochentas y en 1989. FAES

dependía en gran medida del suministro constante de repuestos, equipo y municiones por parte de los Estados Unidos. Las perspectivas de ayuda continua disminuyeron después de la muerte de los jesuitas, lo cual causó un daño irreversible al apoyo político de FAES en el Congreso de los Estados Unidos. La ofensiva de noviembre también aumentó la determinación de la dirigencia del FMLN para negociar. El hecho que el FMLN no lograra encender una insurrección masiva aclaró los límites de su propio apoyo político. Si habrían de sacar algún provecho de una década de guerra, esto sería en la mesa de negociaciones.

El colapso de las opciones militares y la evolución de las circunstancias políticas domésticas e internacionales posibilitaron la realización de conversaciones serias. El FMLN enfocó sus exigencias en las reformas al Estado, y particularmente en las reducciones de los poderes y las prerrogativas de las fuerzas armadas, dejando las cuestiones económicas para la última fase de las negociaciones. Esta postura de negociación tenía estrecha relación con la estrategia militar del FMLN, la cual había pretendido distanciar a las élites sociales y los militares mediante el sabotaje económico. ARENA, quien representaba, entre otros grupos, a la mayor parte de la comunidad de negocios del país, tenía mucho que ganar de la negociación, y relativamente poco que perder. Un acuerdo de paz acabaría con el sabotaje guerrillero, abriendo nuevas posibilidades para la recuperación económica y la inversión. Las exigencias de la guerrilla respecto a las fuerzas armadas podrían ser aceptables porque la utilidad de FAES como defensor del orden de todas formas estaba siendo cuestionada. Con su poderosa maquinaria electoral, ARENA tenía buenas razones para confiar en su capacidad de mantener su posición en elecciones futuras en donde participaría el FMLN.

La lógica política para llegar a un acuerdo era reforzada por cambios económicos, forjados por la guerra misma. Las batallas y las amenazas de la guerrilla habían alejado de sus tierras a muchos agricultores comerciales de mediana y gran escala. Muchos tomaron parte en la fuga de capital o trasladaron su capital líquido al comercio, los servicios financieros, la construcción y la industria⁷. La caída repentina de los precios internacionales del café ocasionó el debilitamiento adicional del sector agrícola y contribuyó a que los recursos se continuaran desviando hacia otras actividades. Elizabeth Wood coincide con Barrington Moore, quien sostiene que es más probable la aprobación de formas de gobierno coercitivas por parte de los miembros de la élite agrícola que por las élites industriales y comerciales urbanas, y a su vez Wood afirma que el cambio dramático de los intereses económicos de los capitalistas salvadoreños debilitó su postura históricamente antidemocrática y promilitar⁸. Aunque algunos sectores de la élite permanecieron fieles a su visión tradicional represiva y militarista respecto a cómo debería ser gobernada la sociedad salvadoreña, estos grupos eran cada vez más excedidos en número por grupos más moderados dentro de ARENA, y su propio deterioro económico continuó debilitando su posición política. El cambio generacional y la creciente influencia de los propietarios de negocios medianos dentro de las asociaciones del sector privado continuó reforzando la tendencia hacia la moderación política⁹.

Mediación Internacional, Verificación e Influencia

Aunque ambas partes estuvieran comprometidas en la negociación de la paz, la desconfianza fundamental entre los opositores representaba un obstáculo prácticamente insuperable para lograr la conciliación.

Aquí el rol de las Naciones Unidas fue esencial: como intermediario y posteriormente como verificador de los acuerdos, la ONU hizo posible que los antagonistas desarrollaran confianza en el proceso de paz, aun cuando no confiaran el uno en el otro. En diciembre de 1989, el FMLN y el gobierno de Cristiani por separado se acercaron a la ONU en busca de apoyo. El representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Alvaro de Soto, respondió favorablemente a las propuestas. A lo largo de los dos años siguientes, las partes firmaron seis acuerdos separados: en los acuerdos de abril de 1990 en Ginebra ambas partes se comprometían a negociaciones continuas y secretas con la intermediación de las Naciones Unidas; en los acuerdos de mayo de 1990 en Caracas se definió una agenda para las conversaciones siguientes; en los acuerdos sobre derechos humanos, firmados en julio de 1990 en San José, se ofreció el primer mandato específico para las Naciones Unidas (verificación de los derechos humanos) así como poderes de investigación extraordinariamente amplios para una futura misión de observación de las Naciones Unidas; en abril de 1991 se firmaron en México los acuerdos sobre la reforma constitucional y una Comisión de la Verdad para investigar actos de violencia; en septiembre de 1991 se firmaron en Nueva York los acuerdos que establecían la creación de una fuerza pública civil y una Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) para verificar los acuerdos; y los acuerdos finales se firmaron en el Castillo de Chapultepec, Ciudad de México, el 16 de enero de 1992.

Durante este proceso, el rol de la ONU se volvió cada vez más importante. Los acuerdos de San José resultaron de una sugerencia de Naciones Unidas que sostenía que un acuerdo sobre derechos humanos podría ayudar a mantener el entusiasmo, a pesar del estancamiento de la reforma militar y del compromiso mutuo de rendir cuentas sobre los abusos del pasado. Todo el acuerdo fue redactado por Pedro Nikken, experto de Naciones Unidas en derechos humanos (quien se basó en varias sesiones preparativas realizadas entre expertos internacionales de derechos humanos y ONGs, las cuales habían sido convocadas con anterioridad por las Naciones Unidas), y fue firmado prácticamente sin modificaciones de las partes¹⁰. Después de San José, Alvaro de Soto y su equipo de consejeros asumieron un rol cada vez más activo en las negociaciones. Con el fin de ayudar a superar la mutua reactividad, la ONU empezó a preparar documentos de trabajo que compilaban las propuestas fundamentales de ambas partes. Los negociadores encontraron que ambas partes concedían mayor legitimidad a las propuestas si provenían de las Naciones Unidas¹⁰. Con la mediación de las Naciones Unidas, que fue tan importante para el proceso, a finales de 1991 la inminente salida del Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, puso mayor presión sobre las partes. Junto con la presión de los Estados Unidos, esta fecha límite ayudó a acelerar las negociaciones entre septiembre de 1991 y el acuerdo final.

A fin de cuentas, la ONU tuvo una posición inusualmente poderosa en El Salvador. Habiendo formulado gran parte de los acuerdos, los funcionarios de las Naciones Unidas fungían como intérpretes autoritarios de lo que los acuerdos exigían de cada parte. Además, los acuerdos mismos otorgaban amplios poderes a la Misión de Naciones Unidas, inclusive ser la autoridad general de verificación para velar por el cumplimiento de las obligaciones de ambas partes; regular los movimientos de las fuerzas militares de ambas partes, acompañar a la antigua Policía Nacional durante la transición hacia la nueva PNC; ayudar a proveer seguridad pública durante la transición en zonas previamente conflictivas; evaluar el contenido de la doctrina y la educación militar; investigar casos de derechos humanos; y certificar el estado de las armas de la guerrilla del FMLN.

Una invitación posterior del gobierno facultó a las Naciones Unidas para supervisar y evaluar la imparcialidad de las campañas electorales, el empadronamiento y las elecciones. El gobierno también invitó a la ONU a desempeñar una serie de roles adicionales, incluyendo una serie de evaluaciones de la PNC así como la instrucción práctica para los agentes recién graduados de la policía civil¹¹.

El hecho que el gobierno tuviera tantas tareas que completar después de la desmovilización final del FMLN significaba que la implementación de los acuerdos de paz dependía fuertemente del ánimo de cooperación del gobierno y/o la habilidad de las Naciones Unidas para hacer cumplir los acuerdos. La ONU fue apoyada en esta responsabilidad por encontrarse en posición de influenciar los prospectos gubernamentales de ayuda para la reconstrucción por parte de donantes extranjeros. Aunque la propia misión de observación de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) no controlaba o administraba fondos de reconstrucción importantes, las naciones donantes esperaban de ONUSAL y el Secretariado de la ONU que estimaran el compromiso del gobierno con el proceso¹². Una revisión negativa de ONUSAL podía disminuir seriamente el monto de ayuda otorgado para el desarrollo y la reconstrucción.

Incentivos Domésticos para Violar los Acuerdos

Anticipando las elecciones de 1994, tanto el FMLN como ARENA necesitaban mantener sus respectivas bases consolidadas de apoyo político, mientras preservaban una imagen pública positiva que les posibilitara atraer electores no comprometidos. Estas metas reñían potencialmente con las concesiones que ambas partes habían hecho en los acuerdos. Muchos de los conflictos que enfrentó ONUSAL resultaban de los esfuerzos del gobierno y el FMLN de resistirse a la implementación de disposiciones que podrían causar el distanciamiento de partidarios importantes, o de maniobras para maximizar los beneficios para sus propios partidarios. En muchas ocasiones, los costos internacionales por tomar medidas contra la voluntad de ONUSAL demostraron ser menos apremiantes para las partes que sus incentivos domésticos para seguir adelante. Esta limitación fundamental del poder de las Naciones Unidas constituyó la base de la mayoría de desafíos que ONUSAL enfrentó en la realización de su mandato. Las decisiones tomadas por las partes, las cuales fueron criticadas por el Secretario General de Naciones Unidas por denotar falta de 'voluntad política', en realidad demostraron la *fuerte* voluntad política de las partes para perseguir sus *propios* intereses, no obstante las prioridades de la ONU.

La misma estrategia que capacitó al FMLN para la negociación exitosa de un tratado de paz con el gobierno de ARENA también le creó serias desventajas políticas a la organización rebelde. Al enfocar sus demandas en la desmilitarización y las reformas institucionales, el FMLN se corría el riesgo de alienar a sus partidarios políticos más leales en las áreas rurales. A lo largo de la guerra, el FMLN había afirmado que con su lucha pretendía corregir las injusticias socioeconómicas, y su actitud ostensible en dichos temas era una de sus fuentes principales de apoyo popular. Por lo tanto, el FMLN poseía incentivos sólidos para impulsar al máximo la implementación de las disposiciones económicas de los acuerdos (la cual era la más lenta), al punto de orquestar ocupaciones de tierras y presentar listas exageradas de las tierras y sus respectivos habitantes, a fin de maximizar la cantidad de tierras concedidas a los partidarios¹³.

El FMLN tomó otras medidas perjudiciales para llevar al máximo los beneficios para sus combatientes. Algunos comandantes de tropa del FMLN postergaron la desmovilización de sus fuerzas hasta que los donantes internacionales prometieron financiar un programa especial de becas, capacitación y préstamos para comandantes de nivel medio, a lo cual posteriormente se le denominó "Plan 600"¹⁴. En ocasiones, la búsqueda de mayores beneficios condujo al FMLN a adoptar actitudes comprometedoras en asuntos que la ONU hubiera preferido implementar más estrictamente: algunos grupos dentro del FMLN acordaron demorar la depuración de oficiales militares de alto nivel y aceptar el traslado de ciertas unidades militares a la policía civil (ver abajo) a cambio de consideraciones económicas en forma de tierras y mejores programas de reinserción.

El gobierno, por su parte, al firmar los acuerdos de paz aceptó un conjunto diferente de responsabilidades políticas. Como se observa anteriormente, el mayor peso de los acuerdos estuvo en lo militar¹³.

Entrevistas con agricultores comerciales, octubre de 1992¹.

Estas medidas fueron necesarias para llegar a un acuerdo con el FMLN, aunque éstas representaran una gran brecha entre ARENA y los militares, quienes, a pesar de las tensiones y las sospechas mutuas a lo largo de los años, poseían nexos personales e ideológicos estrechos entre sí. Los militares y las antiguas fuerzas de seguridad pública, no obstante todas sus faltas en la guerra civil, históricamente habían defendido los intereses de los grupos sociales de élite que habían ayudado a fundar ARENA, y parte del apoyo de base de ARENA y del propio liderazgo del partido mantenían fuertes lealtades personales con las fuerzas armadas. Existía el riesgo de que, a consecuencia de los acuerdos, ARENA enfrentara divisiones internas, especialmente si la implementación de algunas de las disposiciones humillaban a la institución armada o su dirigencia. Además, existía el riesgo de que elementos militares desafiaran abiertamente el control civil si eran presionados. Por lo tanto, ARENA poseía incentivos para implementar lo menos posible las disposiciones militares de los acuerdos.

Entre los primeros problemas que esta perspectiva creó para el proceso de paz estaba el manejo de la desmovilización de la Guardia Nacional y de Hacienda, la cual fue meramente rebautizada por el gobierno y trasladada directamente al ejército. Mientras los acuerdos de hecho estipulaban su traslado, más que su desmovilización total (como el FMLN hizo creer a muchos), la legislación anterior no estipulaba claramente que éstos ya no tenían funciones de seguridad pública. Solamente después de las objeciones del FMLN y de las críticas de ONUSAL, el gobierno promulgó una "interpretación auténtica" de la ley, aclarando que estas fuerzas ya no desempeñaban funciones policiales. El gobierno también tardó en crear la nueva fuerza pública civil. La academia abrió sus puertas cuatro meses tarde, en parte porque el programa original había sido irrealistamente corto, y en parte porque el gobierno no solicitó a los militares que cedieran las instalaciones que se necesitaban para la nueva academia¹⁴. Las tensiones sobre asuntos militares se avivaron cuando la comisión 'ad hoc', la cual debía evaluar los expedientes de los oficiales, envió al Secretario General de la ONU una lista de 103 oficiales en donde, según parece, se incluía prácticamente al alto mando en pleno¹⁵. El gobierno no llevó a cabo estas recomendaciones a tiempo, y en repetidas ocasiones solicitó al Secretario General de la ONU extensiones de tiempo para la implementación. La ONU no

certificó el cumplimiento de las obligaciones del gobierno sino hasta a principios de julio de 1993¹⁶.

Obviamente, el impacto de los acuerdos en el gobierno no fue exclusivamente negativo. Por el contrario, los acuerdos también brindaron al gobierno oportunidades importantes para la creación de capital político. El Presidente Cristiani desarrolló una imagen muy positiva como 'presidente de la paz', y el país obtuvo ayuda internacional significativa que aumentó los recursos disponibles del gobierno en un momento de ajustes estructurales, reduciendo los costos políticos que normalmente se asocian con las medidas de austeridad¹⁷. En efecto, los programas internacionales identificados con el proceso de paz ayudaron a proveer una red de seguridad social que de otra manera no hubiera existido o que hubiera sido financiada por el gobierno. También se obtuvo beneficios a expensas del FMLN y otros grupos opuestos al gobierno. Tanto observadores locales como internacionales criticaban el 'Plan de Reconstrucción Nacional' del gobierno por ser parcial, por su disposición en contra de ONGs independientes u ONGs pro-FMLN y por favorecer áreas del país de las que se esperaba que apoyaran más al gobierno en las inminentes elecciones. Los acuerdos conminaban al gobierno a manejar el plan de reconstrucción nacional a modo de promover la reconciliación nacional, pero en la práctica el plan era un vehículo de influencia política, en donde se quedaban cortas aquellas partes del país y aquellas comunidades que no estaban bajo el firme control de ARENA. Las agencias seleccionadas para implementar el plan a menudo no pertenecían a las más capaces y los programas concretos no se adaptaban adecuadamente a las necesidades socioeconómicas de los pobres¹⁸.

En general, el proceso de paz en El Salvador se caracterizó por condiciones internacionales y domésticas inusualmente favorables, y también por los poderes únicos que tuvo la ONU. Sin embargo, hubo obstáculos políticos domésticos significativos, y a fin de cuentas fue limitado el poder de la ONU para controlar la autonomía esencial de los antagonistas salvadoreños. En la próxima sección se examina cómo trabajó la ONU en el marco de dichas limitaciones.

Desafíos para las Naciones Unidas - Verificación

Imparcialidad

Como se ilustró en la discusión anterior, las dos partes de los acuerdos poseían fuertes incentivos para violar o distorsionar el significado de los acuerdos en beneficio propio. Al mismo tiempo, ambos estaban extremadamente motivados a evitar que el proceso de paz fracasara, y ambos necesitaban mantener imágenes internacionales positivas y contar con la aprobación de donantes extranjeros. La influencia de verificación de las Naciones Unidas se basó en estas dos preocupaciones de las partes. Sin embargo, no era conveniente que la ONU denunciara una cantidad ilimitada de violaciones al acuerdo que representaran un riesgo para el proceso, ya que los anuncios alarmistas frecuentes sobre situaciones amenazadoras de la estabilidad del proceso podrían ocasionar el acostumbamiento de las partes o de hecho minar su confianza en el proceso, lo cual podría acarrear consecuencias impredecibles.

Uno de los dilemas más importante enfrentados por ONUSAL fue mencionado en términos más generales por el Subsecretario General Marrack Goulding en 1993 y se refería a las opciones que Naciones Unidas enfrenta cuando hay incumplimiento por una de las partes de un acuerdo.

¿La ONU puede permanecer imparcial ante ambas partes? ¿Acaso no debería tomar medidas contra la parte infractora para persuadirla u obligarla a cumplir con sus compromisos? Quizás debería ser así. Pero si la ONU toma ese camino y si la parte infractora la percibe como adversario, ¿acaso no arriesgaría la cooperación de dicha parte, de la cual podría depender el éxito de la iniciativa entera?¹⁹

En El Salvador, las postergaciones de los acuerdos fueron responsabilidad del gobierno, aunque en parte ello se haya debido a la lentitud del flujo de donaciones extranjeras y a lo extremadamente ambicioso del calendario. Por lo tanto, ONUSAL estuvo obligado a criticar más al gobierno que al FMLN, y éste es precisamente el problema que describe Goulding. Sin embargo, durante todo el año 1992, ONUSAL pudo desviar la hostilidad del gobierno debido al rol indispensable que jugaba en la mediación de los conflictos que se desarrollaban entre ambas partes. De dicha mediación resultaron acuerdos de "recalendarización" de los acuerdos de junio y agosto de 1992, una fórmula de arbitraje obligatorio para resolver el dilema de la transferencia de tierras y, finalmente, la recalendarización de la fecha final para la desmovilización del FMLN para el 15 de diciembre de 1992. Sin embargo, ONUSAL solamente estaba en posición de mediar entre ambas partes en la medida que existiera un balance de fuerzas razonable entre ellos, situación que cambió cuando las fuerzas militares del FMLN se desmovilizaron a finales de 1992.

El final de la fase de cese el fuego coincidió con una confrontación difícil entre las Naciones Unidas y el gobierno respecto a la implementación de las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc para depurar a los militares. El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, asistió a la ceremonia final de desmovilización en San Salvador, el 15 de diciembre de 1992, sobre la base de una promesa del Presidente Cristiani que daría los pasos administrativos necesarios para acatar las recomendaciones de la comisión hasta el 1 de enero de 1993. Durante la primera semana de enero se hizo evidente que Cristiani no había cumplido su promesa.

En este contexto, el debilitado FMLN inició una serie de negociaciones con el gobierno, en las cuales intentó explotar los dos puntos de influencia que le restaban: la pérdida de aprobación internacional por parte del gobierno por no observar las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc; y la retención de algunos misiles por parte del FMLN. El FMLN y el gobierno negociaron dos acuerdos, el 22 de diciembre de 1992 y el 4 de febrero de 1993. En el primero, el FMLN aceptó el traslado de dos organizaciones de aplicación de la ley a la PNC, las cuales eran parcialmente integradas por personal militar, previa evaluación e instrucción; se trataba de la Unidad de Investigación Especial (SIU) y la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos (UEA). En el segundo, el FMLN acordó una postergación de la renuncia de ciertos oficiales del ejército del nivel superior²⁰. A cambio de estas concesiones, el FMLN recibió un paquete de capacitación, becas y créditos para 600 ex comandantes guerrilleros de nivel medio, y además la transferencia de ciertos lotes de tierra a beneficiarios del FMLN²¹. Ambos acuerdos tendrían consecuencias negativas duraderas: la presencia de la SIU y la UEA en la PNC perjudicaron su desarrollo, y la permanencia prolongada de la dirigencia militar intransigente retrasó las reformas militares y contribuyó al descuido de los programas sociales para los soldados desmovilizados²².

Es importante notar que estos tres acuerdos se hicieron sin la mediación de las Naciones Unidas, en

gran parte porque la ONU, como defensora de principios de las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc, no estaba dispuesta a hacer concesiones²³. En efecto, al ser más insistente que las propias partes en lo que respecta a los compromisos adquiridos en los acuerdos específicos, la ONU misma se marginó temporalmente, aunque en realidad casi no le quedaba alternativa. Aceptar mediar en estas pláticas hubiera podido socavar la autoridad moral de la ONU como actor de principios; además, es poco probable que su participación alterara el resultado, en vista de que cada una de las partes tenía incentivos fuertes para realizar estos tratos.

A la larga, el purismo de la ONU dio resultados. En particular, ayudó a rescatar a la nueva policía civil del impacto desastroso del traslado de la SIU y la UEA, el cual había sido aceptado por el FMLN en el acuerdo del 22 de diciembre de 1992. Contrario a las condiciones estipuladas en dicho acuerdo, la evaluación realizada fue mínima, y no se impartió ninguna instrucción, y algunos de los hombres alistados en ambas unidades, carentes de la educación necesaria y de capacitación para roles de liderazgo en la policía civil, fueron nombrados oficiales al ingresar a la PNC. A finales de 1993, una cantidad de ex oficiales de la UEA se había apropiado de puestos de mando fuera de su área de especialización, eludiendo el entrenamiento de la academia y los requisitos de educación para oficiales de la PNC cuando ingresan por la vía normal. Pronto, éstos se volvieron una influencia corrosiva y militarizante dentro de la nueva fuerza. Ex agentes y ex oficiales de la UEA surgieron como los violadores más frecuentes de los derechos humanos dentro de la PNC. La ex SIU, que se volvió la División de Investigaciones Criminales, se desempeñó mediocrementemente, y los miembros estuvieron implicados en actividades criminales, incluso en el asesinato Francisco Velis, un líder prominente del FMLN.

Ante esta situación en deterioro, ONUSAL adoptó una posición cada vez más firme en 1994, determinando que los ex funcionarios de la UEA solamente podían trabajar dentro de la División Antinarcotráfico (DAN) de la PNC, y que todo ex integrante del personal de la UEA y la SIU debería asistir a un curso completo de entrenamiento en la academia. Cuando a finales de 1994 el gobierno por fin aceptó estas medidas, los miembros de ambos grupos se pusieron en huelga y por último renunciaron de la fuerza.

Con su postura purista en estos asuntos, ONUSAL hizo una contribución positiva al desarrollo de la PNC y demostró que, bajo ciertas circunstancias, la ONU puede neutralizar con éxito las concesiones imprudentes otorgadas por las partes. Pero es importante entender las circunstancias: la efectividad de las Naciones Unidas en cuanto a la policía dependía de una mayor coordinación entre los donantes internacionales y las consideraciones políticas domésticas de dos presidentes salvadoreños sucesivos. Con el "programa de trabajo" del 19 de mayo de 1994, se abrió la puerta a la ONU para que ésta desempeñara un rol de verificación más activo en lo relativo a la policía. En dicho programa el gobierno y el FMLN solicitaban a ONUSAL la realización de una evaluación sustancial de los esfuerzos de la PNC y de la ANSP hasta la fecha. Más de un año más tarde, la administración de Calderón Sol invitó a la misión sucesora, MINUSAL, a proporcionar al programa una evaluación exhaustiva complementaria de las nuevas instituciones de seguridad pública²⁴. Aparentemente, en alguna medida estos logros fueron la consecuencia de la mayor coordinación entre las misiones de las Naciones Unidas y los donantes internacionales -particularmente los Estados Unidos- quienes utilizaron su influencia económica para reforzar la crítica y la presión privada para obtener acceso a información detallada acerca de la PNC. La selección del momento

oportuno para realizar el acuerdo gubernamental que determinó la expansión del rol de las Naciones Unidas, en parte se puede atribuir al hecho que la cooperación y coordinación entre ONUSAL y los donantes no se desarrolló sino hasta tarde en la vida de la misión²⁵.

Dicho sea que los factores domésticos que trascendían el control de los actores internacionales también jugaron un rol crucial en este caso. Entre éstos estaba el anhelo del Presidente Cristiani de finalizar su período dejando una buena impresión en la comunidad internacional, y el hecho que con la finalización de las elecciones y la posición política hegemónica de ARENA bien establecida, Cristiani ya no debía preocuparse de ofender a los electores más conservadores y nacionalistas de ARENA al hacer concesiones en la seguridad pública. Además, el Presidente entrante, Calderón Sol, necesitaba apoyo internacional para restaurar su imagen internacional, y por lo tanto poseía incentivos para hacer concesiones ante la preocupación de la ONU en relación con la policía. Solamente con el cambio de líderes entre las autoridades de seguridad pública, realizado a mediados de 1994, ONUSAL se encontró en posición de contar con la colaboración necesaria para realmente llevar a cabo sus diagnósticos.

Estos ejemplos ilustran de forma muy significativa cuán fuertemente influyen las condiciones domésticas en la habilidad de la ONU para manejar desafíos de verificación. En primer lugar, el riesgo de parecer parcial fue superado por la capacidad de la misión de proveer ayuda invaluable en forma de mediación y arbitraje en una situación en donde las soluciones negociadas aún eran del interés de ambas partes. En segundo lugar, cuando los incentivos de las partes domésticas eran contrarios a los de la ONU, ésta no podía hacer nada. Por último, cuando la administración debilitada a nivel internacional pidió la ayuda de un ente verificador de la ONU, ésta finalmente fue capaz -con la ayuda de la condicionalidad de los donantes internacionales- de llevar a cabo sus funciones de verificación de una manera sorprendentemente exhaustiva.

Dependencia de las Partes para Obtener Información

Al verificar los acuerdos, la ONU a menudo careció de mecanismos independientes para obtener más información que la que podían ofrecer las partes. Esto expuso a la misión a dos posibles riesgos: las partes podían mentirle a la ONU, tal como lo hizo el FMLN acerca de su inventario de armas, o las partes podían simplemente excluir a ONUSAL de oportunidades de verificación, tal como lo hizo el gobierno con sus programas de reinserción para ex soldados. Ambos casos mencionados eran potencialmente desestabilizadores, lo cual elevaba los riesgos potenciales para las Naciones Unidas. No obstante, en ambos casos ONUSAL reaccionó ante estos problemas no haciendo nada; y finalmente ambos fueron resueltos por fuerzas externas a su control.

Desde el principio, ONUSAL dudó de la exactitud del inventario de armas del FMLN. Información proveniente de otras fuentes, incluyendo los Estados Unidos, sugería que el FMLN poseía una cantidad mayor de armas y que había armas más nuevas de lo descrito en el inventario. Esto no resultaba sorprendente -la mayoría de observadores esperaban que el FMLN conservara algunas armas a manera de garantía- pero ello presentó opciones difíciles para la ONU. Si ONUSAL aceptaba un inventario de armas del cual sospechaba fuertemente estar incompleto, pondría en peligro su propia credibilidad como verificador, en el caso que se encontraran más armas, y si por otro lado ONUSAL desafiaba las afirmaciones del FMLN y éste insistía en que su inventario estaba

completo, de hecho podría ocasionarse la suspensión del proceso de paz. La misión carecía del aparato investigativo y de inteligencia para descubrir independientemente los depósitos de armas del FMLN. Finalmente, la misión aprobó el inventario, esperando lo mejor. La explosión accidental ocurrida en un escondite del FMLN en Managua resultó fortuita de muchas maneras: ésta ocurrió antes de iniciar la campaña electoral, y los costos domésticos e internacionales que impuso en el FMLN fueron tan grandes que los ex rebeldes procedieron al desarme total, con lo que fue olvidado el asunto de las armas.

Los programas gubernamentales de reinserción para ex soldados presentaron un diferente tipo de desafío. Aunque la misión supuestamente debe verificar los programas para ex combatientes, en la práctica el gobierno negó a ONUSAL el acceso a información detallada acerca de los programas que se estaban ofreciendo a los soldados desmovilizados. El gobierno consideraba que le correspondía la responsabilidad de manejar la reinserción de sus propios ex combatientes²⁶. De hecho, los programas gubernamentales eran muy deficientes, en particular aquéllos dirigidos a ciertas categorías de tropas. A pesar de las súplicas reiteradas que grupos de soldados desmovilizados que no habían sido tomados en cuenta dirigieron al gobierno y a ONUSAL, se tomaron pocas medidas en su favor.

Por consiguiente, en numerosas ocasiones éstos recurrieron a ocupar el edificio de la asamblea legislativa y otros edificios de gobierno. Sólo después de la primera de estas acciones, a finales de 1993, en donde los ex soldados tomaron como rehenes a los tres poderes gubernamentales, el gobierno aceptó pagar las indemnizaciones de los primeros de unos 18,000 soldados desmovilizados²⁷. El éxito de dichas tácticas extraparlamentarias, unido a los retrasos posteriores y las exclusiones de los programas, a menudo injustas, de algunos de los soldados, contribuyeron a la realización de repetidas manifestaciones en 1994 y 1995, incluyendo a una gama creciente de ex combatientes, patrulleros civiles y heridos de guerra. En una manifestación que se llevó a cabo a principios de 1995, soldados desmovilizados lograron paralizar la ciudad. La policía, inclusive la nueva PNC, respondió violentamente en una cantidad de oportunidades. ONUSAL jugó un rol de mediación activo e importante para la resolución de cada uno de estos conflictos. En retrospectiva, aunque la misión dependiera del gobierno para obtener información, se podría haber prevenido o moderado las crisis con el desempeño de un rol de verificación más activo que exigiera oportunidades de evaluación a los programas gubernamentales para ex combatientes.

La Verificación como Fuerza de Cambio

La presencia de una misión de verificación como ONUSAL en un país tan pequeño como El Salvador causa una serie de efectos indirectos. Por ejemplo, la presencia de la misión en el campo automáticamente disuadía las violaciones a los derechos humanos. Más allá de dichos efectos automáticos, el rol verificador de las Naciones Unidas le brindó oportunidades para influenciar deliberadamente la situación local. Entre otras, ONUSAL se planteaba cómo realizar su rol público para promover el desarrollo exitoso del proceso de paz, y dónde poner los límites de su intervención en la esfera pública. En esta sección se examinarán cuatro de los roles de ONUSAL: la divulgación de información sobre derechos humanos, la promoción pública de los acuerdos de paz, el impacto de las investigaciones de ONUSAL y su ayuda directa en el empadronamiento.

Es obvio que ONUSAL no aprovechó totalmente el mandato estipulado en los acuerdos de San José

en relación con la divulgación de sus resultados a través de los medios de difusión, la educación del público en derechos humanos y la explicación clara de su propia función. Se hizo poco esfuerzo en publicitar los resultados de la división en casos particulares. La misión utilizaba dicha información en sus comunicaciones privadas con el gobierno, pero su principal producto público era una serie de informes para el Secretario General de la ONU. Aunque se tratara de documentos supuestamente públicos, éstos no se difundían ampliamente en El Salvador. No obstante, si ello hubiera sido el caso, es cuestionable el valor que esta información hubiera tenido para el público, ya que se trataba de documentos redactados en un estilo legal formal, el cual era inaccesible para la mayoría de salvadoreños. Los esfuerzos de educación en derechos humanos empezaron tarde, carecían de suficiente financiamiento y en resumen eran inadecuados para abordar la ignorancia general de la población salvadoreña respecto a sus propios derechos, las responsabilidades de su propio gobierno y los tipos de acciones que en forma razonable podrían esperar de ONUSAL. Fueron escasas las ocasiones en que ONUSAL ofreció conferencias de prensa sobre condiciones o casos de derechos humanos, y cuando lo hacía, éstas no siempre eran particularmente informativas²⁸. En 1993 y 1994, la División de Derechos Humanos mantuvo un perfil más alto en la prensa, a través de las numerosas declaraciones públicas de su jefe, el peruano Diego García-Sayan, pero esto no fue suficiente para realizar una estrategia completa de información pública.

La reticencia de ONUSAL de hacer declaraciones públicas frecuentes sobre casos específicos de violaciones a los derechos humanos fue una gran oportunidad perdida. Al publicitar ampliamente sus resultados la misión hubiera podido contribuir significativamente a transmitir a los salvadoreños un sentido más claro de los criterios de derechos humanos, internacionales y domésticos, y a aclarar una serie de casos que aparentaban tener motivaciones políticas, pero que al realizar investigaciones adicionales resultaron no tenerlas. La aclaración de dichos casos podría haber aumentado la confianza pública en las fases iniciales del proceso de paz, y podría haber aumentado el impacto al informar sobre otros casos que de hecho parecían ser de naturaleza política.

Una de las razones de la prudencia de la misión al publicitar casos fue de índole metodológica: la expectativa inicial de la División de Derechos Humanos, generada por los informes previos de ONGs, era que la mayoría de violaciones a los derechos humanos tendrían motivaciones políticas. La ausencia de violaciones de evidente "motivación política" condujeron a una confianza equivocada en la misión al considerar que las condiciones habían mejorado más de lo que era el caso. Durante 1993, la División de Derechos Humanos empezó a reconocer una modalidad más complicada de violaciones a los derechos humanos, en donde se empañaron los límites entre las organizaciones y actividades criminales y políticas, y en donde las estructuras criminales disfrutaron de la participación activa y la colaboración de alto nivel de miembros de las fuerzas armadas y la Policía Nacional. Esta evaluación más sofisticada fue incorporada en los informes de ONUSAL, y posteriormente fue reforzada por el informe del Grupo Conjunto presentado a mediados de 1994²⁹.

En las demás áreas de trabajo de la misión, también había tensiones entre la relación "altamente política" de la misión con el gobierno y su contribución para la educación pública respecto al contenido y la implementación de los acuerdos. Durante la fase inicial de la misión, existió la tendencia de mantener cierto grado de hermetismo alrededor de las negociaciones. Las diferentes "recalendarizaciones" del programa de implementación de elementos claves de los acuerdos eran documentos supuestamente confidenciales, aunque en la práctica fueran ampliamente divulgados a

la prensa por las partes mismas. Esta secretividad era comprensible en 1992, cuando las tensiones eran fuertes y cuando las negociaciones a puerta cerrada a menudo eran ejercicios delicados y vagos que podían ocasionar la alienación de los electorados claves de ambas partes, pero era menos justificable después de la desmovilización. Bajo Augusto Ramírez Ocampo, el segundo jefe de la misión (1993-1994), la misión hizo numerosos pronunciamientos positivos de progreso de los acuerdos de paz, los cuales no sólo reflejaban la realidad, sino también minaban la posición de aquéllos dentro de ONUSAL (y en el FMLN) que ejercían presión para un acatamiento más riguroso. Más adelante en el proceso, por iniciativa del último jefe de misión, Enrique Ter Horst (1994-1995), ONUSAL empezó a dar a conocer más ampliamente los acuerdos entre las partes, así como su propio boletín informativo semanal acerca de los acuerdos. La misión también comenzó a compartir más información, a modo de prueba, con algunos de los periodistas y editores locales más responsables. No hubo efectos negativos a causa de esta mayor apertura; quizás podría haber sucedido antes.

Mientras son apremiantes las exigencias de corto plazo de mantener relaciones de trabajo con ambas partes, se puede argumentar que una de las contribuciones de mayor duración potencial de una misión es su capacidad de comunicarse directamente con el público. Impulsando la apertura en las negociaciones entre las partes y proporcionando análisis públicos continuos y confiables acerca del estado de implementación de diferentes acuerdos, una misión puede contribuir para ofrecer al público un discurso más racional, transparente y comprensible. Uno de los aspectos más desconcertantes de la situación en El Salvador es el grado de compromiso aparentemente bajo por parte de la población en lo que se refiere a las reformas institucionales logradas a través de los acuerdos de paz. En una reciente encuesta realizada por la Universidad de Centroamérica, un 76% de los salvadoreños expresó su conformidad con la declaración: "Lo que El Salvador necesita es un hombre fuerte y determinado que imponga el orden." Las grandes mayorías expresan poca confianza en sus funcionarios electos, sus partidos políticos y sus instituciones estatales³⁰. Por lo menos existe la posibilidad de que la mayor transparencia durante las negociaciones actuales para la implementación de los acuerdos, así como el mayor esfuerzo de educación pública por parte de ONUSAL, hayan podido contribuir a aumentar la apreciación del público por la importancia de los acuerdos y a profundizar su compromiso con los cambios institucionales que ellos forjaron.

Un tercer punto relacionado con los límites del rol que juega la ONU es el uso apropiado de su capacidad investigativa. Durante los primeros dos años de la misión, la División de Derechos Humanos por lo general se limitó a verificar que hubieran ocurrido violaciones a los derechos humanos, identificando -en donde fuera posible- la parte responsable de la violación y luego determinando si las instituciones del Estado respetaban el proceso legal correspondiente en el procesamiento de dichos casos. Los grupos de derechos humanos invariablemente se decepcionaban de que ONUSAL no usara su capacidad investigativa para "resolver" casos importantes de derechos humanos -eso es, identificar a los autores intelectuales y presionar al gobierno y al poder judicial para procesar efectivamente a los perpetradores³¹. Sin embargo, la crisis en los últimos meses de 1993 -en donde fueron asesinados varios líderes de alto nivel del FMLN, y que finalmente condujo a la formación del Grupo Unido para la Investigación de Grupos Armados Ilegales Motivados Políticamente- provocó un interés más activo de ONUSAL para utilizar sus propias investigaciones y ejercer presión para la resolución de casos importantes en el sistema judicial.

En el caso de la ejecución del líder del FMLN, Francisco Velis, los investigadores de ONUSAL descubrieron a una testigo clave que sabía de la participación de un sargento de servicio activo en la División de Investigaciones Criminales (DIC) de la PNC. Este descubrimiento, en sí alarmante, planteó dudas acerca de la infiltración adicional de elementos criminales en la PNC. ONUSAL persuadió a la testigo a testificar, la acompañó a la corte y ayudó a garantizarle protección dentro del país y posteriormente en el extranjero, y de esa manera prácticamente proporcionó un tipo de programa ad hoc de protección de testigos³². Además, ONUSAL presionó a las cortes, a los acusadores y a la misma PNC para arrestar al acusado, un funcionario de la PNC. Como resultado de los atrasos y la divulgación de información por parte de las autoridades salvadoreñas, el sospechoso logró escapar del arresto y huir a los Estados Unidos. Más adelante fue aprehendido y extraditado a El Salvador, en donde será juzgado.

El progreso en este caso tan importante de derechos humanos solamente pudo ocurrir gracias a las actividades independientes de investigación y verificación por parte de ONUSAL, lo cual es una demostración tangible de la actual falta de interés político por parte de los actores domésticos para adelantar los casos importantes de derechos humanos. Pero, ¿la ONU fue demasiado lejos? Por ejemplo, si las medidas de protección de ONUSAL resultaran insuficientes y la testigo que fue convencida para testificar habría sido asesinada, ¿hubiera sido diferente la respuesta a la pregunta anterior? Una verificación tan activa de casos solamente es sostenible en un clima en donde las respectivas instituciones del Estado también poseen un interés definido en los resultados. En este caso no era notorio un interés tal; sólo el tiempo dirá si la intervención de ONUSAL en este caso sirvió de precedente importante y estímulo para las acciones futuras por parte de las instituciones locales.

Otro contexto en donde ONUSAL tomó parte en forma muy directa y que trascendía su mandato verificador fue su intervención de ayuda en el proceso de empadronamiento. A mediados de 1993, cerca del inicio de la División Electoral de ONUSAL, se hizo evidente que el proceso de empadronamiento no estaba avanzando con la suficiente rapidez para conceder el derecho de voto a nuevos votantes, especialmente entre los potenciales electores del FMLN, el cual se había integrado recientemente en el sistema político, como partido político legal³³. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) parecía sólo hacer esfuerzos simbólicos para mejorar el proceso, no obstante la retención de ayuda de los Estados Unidos y la gran presión por parte de otros actores internacionales, inclusive ONUSAL. La influencia de la comunidad internacional era limitada por el hecho que los acuerdos de paz mismos no proporcionaban directrices fuertes y específicas para reformas del TSE - forzosamente obligado a la influencia política- y, como ya se notó anteriormente, los partidos en control del TSE tenían razones internas poderosas para no desear ampliar el banco de votantes elegibles de oposición. En vista de estas circunstancias (y de la disponibilidad fortuita de más de 200 observadores de la policía que estaban subempleados a consecuencia de la suspensión del trabajo de ONUSAL con la PNC - ver más adelante), ONUSAL decidió invertir la mayor parte de sus recursos humanos y físicos en el esfuerzo de empadronamiento. Los observadores de ONUSAL trabajaron a la par de los empleados del TSE, los motivaron a trabajar y proporcionaron importantes servicios logísticos, de comunicaciones y hasta de fotocopiado. En el proceso, el personal de ONUSAL se volvió casi un apéndice del mismo personal del TSE³⁴.

Sin lugar a dudas, ONUSAL superó su mandato de verificación al ofrecer la ayuda mencionada, lo

cual puede haber afectado su rol verificador. Sin embargo, esto puede haber sido una decisión acertada. El proceso de paz entero dependía de que las elecciones fueran libres y justas en términos generales, y que fueran aceptadas como tales por los partidos involucrados y por la población en general. Sin el apoyo de ONUSAL y otros actores importantes como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (que ayudó a los ciudadanos de zonas conflictivas a obtener documentos de identificación) y USAID (quien proporcionó asistencia técnica al TSE y financió el trabajo de ONGs en la educación de votantes y campañas de empadronamiento), las elecciones podrían haber sido aun más cuestionadas que el día de la primera vuelta de las elecciones.

Se podría argumentar que la participación directa de ONUSAL en el trabajo del TSE podría haber creado incentivos para que la misión descuidara sus responsabilidades de verificación y para que diera al TSE un "certificado de buena salud". Sin embargo, es limitada la evidencia de que este potencial conflicto de interés de hecho haya afectado el trabajo de ONUSAL. Los informes de la División Electoral, aunque formulados diplomáticamente, eran un análisis preciso de los problemas inherentes al TSE. Al final, esta cuestión fue irrelevante: es escasa la evidencia como para sugerir que una crítica más intensa hubiera producido resultados con el TSE. Y a pesar de lo mal diseñado de los métodos de verificación de ONUSAL para el día de las elecciones, los cuales no permitieron una evaluación sistemática de las irregularidades, nadie ha tenido que demostrar hasta el momento que las deficiencias en el proceso podrían haber alterado significativamente el resultado electoral, con la posible excepción de unos cuantos municipios³⁵. Una medida de verificación de ONUSAL, menos notada pero muy importante, fue su recuento expedito realizado el día de las elecciones, el cual, a la luz del escaso margen necesario para que Calderón Sol ganara en la primera vuelta, probablemente ayudó a impedir las declaraciones triunfalistas de victoria de primera vuelta por parte del partido ARENA³⁶.

Desafíos para las Naciones Unidas - Desarrollo Institucional

Acceso

El acuerdo de San José sobre derechos humanos no estipuló claramente el fortalecimiento de las instituciones del Estado relacionadas con la protección de los derechos humanos (la policía, las cortes, el procurador de los derechos humanos). La única excepción fue una mención vaga de la necesidad de que la ONU prestara apoyo a las autoridades judiciales. Esta laguna en el mandato inicial de ONUSAL, que limitaba los patrones iniciales de intervención de la ONU, reflejaba el hecho que la ONU misma -como ONG- posee más experiencia en la interpretación de la ley de derechos humanos que en el trabajo con instituciones estatales, con la finalidad de mejorar la práctica y la implementación real de las normas de derechos humanos. Los expertos de Naciones Unidas que ayudaron a redactar los acuerdos de San José no incluyeron un mandato específico de desarrollo institucional; para el personal de ONUSAL, el fortalecimiento institucional fue una ocurrencia tardía, estimulada por el creciente reconocimiento de que las actividades de verificación por sí solas no tendrían un impacto duradero, a menos que fueran acompañadas por cambios corolarios en instituciones estatales permanentes.

En parte a consecuencia de esta carencia de un mandato preciso de desarrollo institucional, hubo algunos tipos de intervenciones de la ONU que se iniciaron demasiado tarde para ser plenamente

efectivas. Por ejemplo, los cursos de capacitación en derechos humanos para jueces, acusadores y policías fueron iniciados hasta muy avanzada la misión, razón por lo cual la contribución de ONUSAL ha sido caracterizada por algunos observadores como "muy poco, muy tarde", comparado con lo que podría haber sido considerando los conocimientos y la experiencia del personal de la misión³⁷. No obstante estas críticas, algunos roles de la ONU para el desarrollo institucional dieron inicio desde temprano, y algunos tuvieron bastante éxito a pesar de su corta duración. Entre los más importantes se destaca el involucramiento directo y práctico de personal internacional en el trabajo diario de nuevas instituciones, incluyendo la PNC y la PDH.

Lo cierto es que la falta de conciencia inicial de la misión respecto a la necesidad de desarrollar instituciones contribuyó a que hubiera algunos retrasos en sus esfuerzos, aunque muchas de las limitaciones principales eran externas a ONUSAL. La limitación más evidente era el hecho que dos de las instituciones más importantes necesitadas de fortalecimiento institucional, la PNC y la Procuraduría de los Derechos Humanos, nacieron hasta después del primer año de presencia de ONUSAL. Sin embargo, lo que es más importante, la misión no podía implementar proyectos de fortalecimiento institucional, a menos que el gobierno, y más específicamente las instituciones mismas, estuvieran dispuestas a aceptar la ayuda de ONUSAL. En la práctica, la receptividad variaba según la institución y con el paso del tiempo, y algunas agencias cambiaron su postura abruptamente en relación con la ayuda de ONUSAL. Por ejemplo, al principio la PNC estaba bastante abierta a recibir ayuda de ONUSAL, pero luego la nueva dirigencia de la PNC decidió que la institución se distanciara de ONUSAL durante un período crucial de nueve meses. Solamente al volver a cambiar la dirigencia, ONUSAL recobró su rol como asesor. El Procurador de los Derechos Humanos mantuvo a ONUSAL a cierta distancia, y luego solicitó ayuda a la misión en los últimos meses de su administración; y los líderes de la Corte Suprema de Justicia (la cual controla el sistema entero de cortes) minimizó las oportunidades de trabajo de ONUSAL con el poder judicial.

El rol de desarrollo institucional que ONUSAL desempeñó en la PNC, el cual tuvo mucho éxito aunque una vida corta, se debió a la asunción *de facto* por parte de ONUSAL de las responsabilidades de la policía local en algunas partes del país. Debido al comienzo demorado de la PNC, la nueva policía no estaba lista para entrar en operación en anteriores áreas conflictivas en donde la guerrilla había sido desmovilizada; sin embargo, muchos de los vecinos del área habrían considerado amenazadoras las incursiones por parte de la antigua Policía Nacional. ONUSAL negoció una solución provisional con las partes, según la cual cadetes de la academia de policía civil (conocidos como Policía Auxiliar Transitoria [PAT]) fueran comisionados, después de solamente un mes de capacitación, para patrullar dichas áreas bajo la supervisión directa de la policía de ONUSAL, quien también brindaba instrucción diaria en técnicas policiales. Este rol potencialmente irritante fue aceptado por ambas partes porque: 1) ONUSAL ya estaba desplegada por todo el país y se había establecido como fuerza confiable e imparcial, 2) se le consideraba solamente como sustituto y no como medida permanente, y 3) porque nadie más podía jugar ese rol en el período de transición. A pesar del potencial para problemas en la práctica, ambas partes consideraron efectivo el rol de ONUSAL en la operación de las PAT.

Aunque el mandato de ONUSAL no estipulaba un rol específico para ayudar a desarrollar la Policía Nacional Civil, la experiencia de la PAT preparó el camino para un 'programa de instrucción de campo' para la PNC, en donde la policía de ONUSAL y los observadores legales proporcionaron

apoyo técnico y logístico para la PNC misma, una vez que empezó a desplegarse en febrero de 1993. Este esfuerzo, aunque no estuvo tan bien coordinado como hubiera sido posible, produjo resultados positivos mientras duró. Los observadores de ONUSAL verificaron las actividades de los recién desplegados agentes de la PNC, a menudo brindando asesoría técnica y capacitación en el lugar mismo, y a la vez preparando reportes periódicos para las autoridades de la PNC y la Academia. Como notó un observador cercano, este programa "posibilitó a sus receptores el aprovechamiento de información fresca del campo respecto a los defectos de la capacitación recibida en la academia [en donde la influencia directa de ONUSAL era mínima] y los problemas operativos de la PNC", permitiendo que las autoridades pertinentes hicieran los ajustes necesarios³⁸. Este programa era ampliamente considerado como beneficioso para la nueva fuerza pública inexperimentada, y fue un importante suplemento para los esfuerzos bilaterales, como el Programa de Asistencia para Capacitación en Investigaciones Criminales Internacionales del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (ICITAP), el cual trabajaba con la PNC y con la academia de policía (ANSP). La capacidad de ONUSAL para ayudar a la PNC con vehículos de la misión y con radiocomunicaciones contribuyó a compensar las grandes deficiencias de estos artículos de necesidad en los primeros meses de despliegue de la PNC. Desafortunadamente, el rol de asesoría de campo de ONUSAL fue suspendido después de sólo seis meses, aparentemente por orden del recién nombrado director adjunto de la policía, un controversial ex oficial militar que fue obligado a retirarse antes de finalizar la administración de Cristiani en mayo de 1994. Cuando estuvo despejado el camino para restablecer una relación laboral estrecha con ONUSAL, la división de policía de la misión empezó a ser reducida y ya no tuvo la capacidad de proveer ayuda práctica significativa a la PNC, la cual se estaba desarrollando rápidamente.

Un segundo esfuerzo efectivo aunque tardío para el fortalecimiento institucional, involucró a la Procuraduría de los Derechos Humanos. En 1994, a pocos meses de finalizar el período del Procurador, y con el retiro gradual de ONUSAL, la policía y los observadores legales permanecían, por lo menos una parte de cada día, en las oficinas centrales y regionales. Todas las denuncias empezaron a ser verificadas conjuntamente por ambos órganos. Esta colaboración directa entre entidades internacionales y nacionales proporcionó un seminario permanente para aprender a realizar investigaciones de derechos humanos, y se puede afirmar que fue la herramienta más efectiva que ONUSAL pudo ofrecer para el fortalecimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Sin embargo, a pesar de su éxito y aceptación por la recién electa (y ampliamente respetada) Procuradora de los Derechos Humanos, Victoria de Avilés, en marzo de 1995, el programa fue suspendido cuando ONUSAL hizo su transición a MINUSAL, en gran parte debido al seguimiento inadecuado y a la pelea interna del personal de Naciones Unidas³⁹.

En vista de los logros aparentemente positivos de ONUSAL en el trabajo -aunque breve- con la PDH, el retraso de dos años antes de emprender el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional parece particularmente lamentable. La PDH, después de todo, fue la responsable de encargarse de las funciones de supervisión de los derechos humanos que correspondían a ONUSAL cuando ésta abandonó el país. Prestar ayuda en el desarrollo de la PDH obviamente habría sido una gran prioridad. La causa fundamental del distanciamiento entre las dos organizaciones fue la resistencia personal que el Procurador Carlos Molina Fonseca oponía a la interferencia externa. ONUSAL, en un esfuerzo por ganarse a Molina y de abrirse paso hacia la institución, dio a la oficina un trato bastante suave en sus informes, hasta que en agosto de 1994 fue publicado el informe No.

11 de la División de Derechos Humanos. Solamente hasta que Molina entendió que se arriesgaba a no contar con la bendición de ONUSAL (y los donantes internacionales) para su reelección, manifestó apertura ante la ayuda externa.

En contraste con la experiencia en la PDH, en donde ONUSAL por lo menos se desempeñó brevemente en el desarrollo institucional, ONUSAL casi no logró realizar un desarrollo institucional significativo en las cortes y el ministerio público. Tal como sucedió con la demora para empezar a trabajar con la PDH, el hecho que no trabajó con el poder judicial se atribuye fundamentalmente al deseo de los actores domésticos principales de mantener a ONUSAL en su sitio. La fuente básica de resistencia en este caso fue el Presidente de la Corte Suprema, Mauricio Gutiérrez Castro, quien mantuvo un control vertical sobre el aparato judicial⁴⁰. Gutiérrez Castro cuestionó la validez del mandato de verificación de ONUSAL para el poder judicial, notando (literalmente) que el poder judicial no era un signatario de los acuerdos de paz. Por lo tanto, el hecho de que no se eligió una nueva corte sino hasta en 1994 fue una situación desafortunada sobre la cual ONUSAL no ejercía control. La nueva corte -más pluralista y más abierta a esfuerzos de reforma y ayuda- empezó un proceso de depuración lento pero seguro de jueces corruptos o incompetentes, basado en parte en los resultados de las actividades previas de verificación de ONUSAL. Desafortunadamente, cuando llegó el momento para que la nueva corte asumiera el cargo, la misión de las Naciones Unidas ya no contaba con los recursos de personal o de tiempo para hacer una contribución significativa en la reforma del sistema judicial.

Una segunda área en donde el rol de desarrollo institucional de ONUSAL fue decididamente limitado estuvo en su relación con las ONGs locales. El no establecimiento de buenas relaciones de trabajo de ONUSAL con ONGs locales se conoce bien y anima la crítica de ONGs que sostienen que ONUSAL (1) perdió la oportunidad de involucrarse en ONGs locales a modo de ayudarles a mejorar sus capacidades de investigación e información, y (2) reforzó las sospechas de las ONGs que sostenían que el trabajo de derechos humanos de ONUSAL era impulsado por consideraciones políticas de alto nivel⁴¹. Las ONGs nacionales de derechos humanos frecuentemente antagonizaban a ONUSAL criticando su poca disposición a adoptar en sus informes la firmeza o hasta la beligerancia necesaria para condenar supuestos abusos gubernamentales.

Mientras era obvio que había espacio para mejorar la extensión de ONUSAL hacia las ONGs a nivel nacional, se ha notado con menos frecuencia que a nivel regional las relaciones eran mucho más productivas y alentadoras. El antagonismo percibido por algunas ONGs hacia ONUSAL se debía a una cantidad de factores, incluyendo la sensación de exclusión de las ONGs de un terreno que éstas habían ocupado por más de una década (probablemente una consecuencia inevitable de una fuerza externa de verificación), así como su reacción contra el hecho que sus propios juicios sobre casos de derechos humanos (que durante la guerra a menudo eran altamente politizados) eran analizados por una autoridad más profesional y confiable.

La principal debilidad de la crítica dirigida por ONGs domésticas e internacionales, sin embargo, es asumir que un mayor esfuerzo por parte de ONUSAL automáticamente hubiera originado mayores posibilidades de fortalecimiento institucional para las ONGs locales. Esta asunción refleja el tabú tradicional que representa, para las organizaciones internacionales de derechos humanos, la crítica a los grupos locales de derechos humanos. La presunción a favor de las ONGs locales se adelanta a

una cuestión importante: ¿Cuáles ONGs merecen ser fortalecidas, y cuáles criterios deberían ser aplicados para determinar bajo qué condiciones la ONU debería aspirar activamente a brindar apoyo a las ONGs? Durante su existencia relativamente corta, ONUSAL no estuvo en posición de remediar defectos históricos como la escasez de profesionales legales instruidos que pudieran facultar a las organizaciones para pasar de la denuncia al compromiso con el proceso judicial, o con problemas de corrupción y faccionalismo político⁴². Aunque podía ofrecer asistencia técnica, ONUSAL no podía rehacer la estructura política orgánica de las organizaciones que contaban con más de una década de historia⁴³.

Interacción entre Verificación y Desarrollo Institucional

El ejemplo antes citado en relación con la Procuraduría de los Derechos Humanos revela una dificultad esencial que la ONU ha enfrentado en sus esfuerzos de fortalecimiento institucional: ¿cómo puede equilibrar la misión el enfoque alentador requerido para el fortalecimiento institucional y el enfoque negativo de guardián, necesario para la verificación? ¿Existe un conflicto de interés cuando la entidad encargada de la verificación de los acuerdos firmados por dos partes, simultáneamente desarrolla una relación estrecha de apoyo a sólo una de dichas partes, por lo general el gobierno?⁴⁴ La misma duda surge a nivel de instituciones específicas: la misión verificadora, ¿hasta qué punto puede criticar a ciertas instituciones sin arriesgar su capacidad de participar en esfuerzos constructivos de desarrollo institucional?

Hay ventajas y también riesgos para un solo organismo que se desempeña tanto en roles de verificación como de fortalecimiento institucional. En el caso de la PNC, hay quienes sostienen que ONUSAL se desempeñó con demasiada lentitud en lo relativo a la supervisión y crítica adecuada de los abusos públicos por parte de la PNC. Un observador de ONUSAL afirmó que se temía que la crítica a la PNC sirviera para revelarles el juego a los enemigos de la PNC, y que, por consiguiente, las primeras críticas reales no se realizaron sino hasta en el informe No. 11, en agosto de 1994⁴⁵. Sin embargo, esa prudencia en la crítica pública no provee una imagen completa de la relación entre la PNC y ONUSAL. Por ejemplo, la crítica privada y no pública en alguna medida fue la responsable del distanciamiento de la PNC, ocurrido en octubre de 1993, en relación con los esfuerzos de desarrollo institucional de ONUSAL⁴⁶. Es muy poco probable que críticas públicas mayores por parte de ONUSAL en esa época hubieran podido mejorar su capacidad de supervisión de los abusos de la PNC, o de ayuda para su desarrollo institucional.

Es importante notar que el gobierno aceptó que, como parte del 'programa de trabajo' del 19 de mayo de 1994, ONUSAL vigilaría abiertamente a la PNC y la ANSP, mucho antes de ser objeto de la primera crítica pública y en un momento cuando se esperaba que la influencia de ONUSAL estaría disminuyendo. Como se notaba anteriormente, este progreso en gran parte fue motivado por factores políticos domésticos, aunque también hubiera sido útil la mejor coordinación entre los donantes y ONUSAL. Aunque este nuevo rol no estipuló medidas específicas de desarrollo institucional, las recomendaciones obligadas emitidas por ONUSAL superaron la verificación de abusos de derechos humanos y se internaron en la esfera de las reformas estructurales e institucionales necesarias en ambas instituciones. Más de un año más tarde, la administración de Calderón Sol invitó a la misión sucesora, MINUSAL, a proporcionarle una evaluación complementaria exhaustiva de las nuevas instituciones de seguridad pública.

También hubo observadores que acusaron a ONUSAL de aminorar sus responsabilidades de verificación en deferencia con sus metas de desarrollo institucional respecto al Procurador de los Derechos Humanos. Esta indecisión para criticar a la Procuraduría en parte derivaba del juicio político que sostenía que la crítica de la ONU de una institución clave como ésta podría revelarles el juego a los enemigos del Procurador. Sin embargo, la misión impulsó activamente otros canales complementarios para criticar a la Procuraduría (concretamente, los informes del Experto Independiente de Naciones Unidas, Pedro Nikken). Las posibles señales más prematuras de desaprobación de ONUSAL podrían haber ejercido presión sobre el Procurador para que éste abriera su institución más pronto a ONUSAL. Sin embargo, la selección del momento oportuno para realizar la crítica posiblemente fue crucial: si ésta se hubiera formulado antes, previo a que Molina realizara que carecía de apoyo doméstico significativo, las cosas podrían haber salido de otra manera. La única lección clara es que, en general, la ONU puede esperar que la actuación de algunos líderes de instituciones se adaptará a sus propios intereses provinciales, a expensas del mejor desarrollo de sus instituciones. Las misiones internacionales pueden lograr un mejor acceso a las instituciones que pretenden fortalecer si plantean sus estrategias alrededor de ese tipo de intereses provinciales. Si los comentarios de desaprobación emitidos por ONUSAL respecto a la ejecución de los líderes hubieran sido acompañados con ofertas de apoyo para que éstos realizaran un mejor trabajo, ONUSAL posiblemente habría tardado menos en obtener acceso a las oportunidades para configurar la nueva institución.

Conclusiones

El Salvador fue un contexto inusualmente favorable para un esfuerzo de fortalecimiento de la paz realizado por la ONU. Los dos signatarios del acuerdo tenían el anhelo genuino de poner fin a la guerra, una condición que no siempre se ha aplicado en otras situaciones de conflicto interno. La guerra fue impulsada por fuerzas políticas y económicas, y no por conflictos étnicos, lo cual fue un factor que facilitó la resolución del conflicto y la consiguiente convivencia entre ex enemigos. El clima internacional también fue favorable. Gracias a la buena suerte y la buena coordinación de los acontecimientos, el contexto salvadoreño sólo fue afectado un mínimo por tres limitaciones principales del poder de las Naciones Unidas, identificadas por Eva Bertram en su artículo *Reinventando los Gobiernos*: 'los estados miembros son codiciosos', 'los estados miembros son inconstantes', y 'los estados miembros son parciales'⁴⁸. Como se notaba anteriormente, los estados miembros de hecho fueron bastante generosos para financiar la implementación de los acuerdos, la reconstrucción y la misión misma; los estados miembros mostraron un interés consistente e incansable en promover y defender el proceso salvadoreño; y los Estados Unidos, cuyo rol histórico de apoyo a una de las partes durante la guerra pudo haber despertado su responsabilidad con el proceso, se retiró del centro político de atención, haciendo fuertes donaciones para la reconstrucción, la redistribución de tierras y el desarrollo institucional posconflicto. En retrospectiva, sería difícil imaginar un clima más favorable.

Aun bajo estas circunstancias tan fortuitas, en donde las partes de los acuerdos de paz poseían un interés fundamental en el éxito del proceso, éstas cambiaban de rumbo según conviniera a sus intereses políticos secundarios y si los costos eran tolerables. Además, los líderes de agencias específicas, como la PNC y la PDH, tenían sus intereses propios que los conducían a evadir a la

misión, obstaculizando los roles de verificación y desarrollo institucional que ésta desempeñara. En algunos casos, el uso selectivo de críticas expresadas por la misión en el momento oportuno podría haber conquistado las resistencias domésticas de este tipo, pero en conjunto, no obstante su posición inusualmente poderosa en El Salvador, la ONU tenía recursos limitados para influenciar la serie de incentivos de los actores domésticos. Además, el hecho que el rol de las Naciones Unidas fuera tan extenso y multifacético creó tensiones y contradicciones potenciales en la realización de su trabajo.

Nuestra revisión de cómo manejó ONUSAL los diferentes desafíos que enfrentó sugiere las siguientes conclusiones tentativas. Primero, es más probable que los estados y otros actores domésticos toleren críticas considerables si éstas son acompañadas de ofertas prácticas de ayuda. Así, ONUSAL contó con la cooperación del gobierno salvadoreño durante el año 1992, pese a sus fuertes críticas contra éste, porque el gobierno necesitaba la ayuda de ONUSAL como mediador en los desacuerdos con el FMLN para evitar que fracasara el proceso, y porque en general necesitaba el sello de aprobación de la misión para poder recibir millones de dólares de ayuda financiera.

A la inversa, en situaciones donde la misión desea emprender el desarrollo institucional y es restringida por la dirigencia de la agencia (como en el caso de Molina Fonseca y la PDH), la crítica pública puede ser una herramienta útil para que los líderes de las agencias evalúen en donde se encuentran sus mayores intereses. Para ello, sin embargo, es limitada la capacidad de las Naciones Unidas. Las críticas de la ONU al poder judicial dieron pocos frutos hasta que ocuparon su cargo los jueces de la nueva Corte Suprema: la ONU no tenía influencia directa en la antigua Corte Suprema, y no tenía nada que ofrecer en proporción con las prerrogativas y los poderes existentes de los jueces.

En aquellas situaciones en donde es posible combinar la crítica y la ayuda, una de las claves del éxito parece ser la coordinación efectiva de ambas. Esto sugiere que, debido a las mencionadas dificultades asociadas con la combinación de las funciones de verificación y desarrollo institucional, las ventajas superan los riesgos. Asociar actividades de fortalecimiento institucional y verificación puede producir resultados positivos superiores a la suma de las dos partes individuales. Sin embargo, esto solamente funciona si existe la sincronización política entre ambas partes. En ocasiones, la misión disponía de suficientes recursos propios para generar una respuesta positiva ante la crítica. La división de derechos humanos de ONUSAL contaba con el personal y la capacidad para ofrecer ayuda considerable a la Procuraduría, por ejemplo, de modo que la coordinación entre la crítica y una oferta condicional de ayuda era relativamente sencilla para la misión. En donde la verificación y el desarrollo institucional estaban a cargo de diferentes actores internacionales, el acuerdo sobre los objetivos políticos intensificaba la influencia de ambos. Por otro lado, el no condicionamiento de la ayuda según criterios políticos compartidos contribuyó a la efectividad reducida, tanto de la verificación como del desarrollo institucional.

En general, la lección más importante que se puede extraer de la experiencia de ONUSAL posiblemente sea que al final las fuerzas políticas domésticas determinaron los resultados en mayor medida que las acciones de las Naciones Unidas. Tanto los mayores reveses como los adelantos más importantes en el proceso corresponden a los intereses políticos domésticos de los actores, cosa que no nos debería sorprender: después de todo, el conflicto salvadoreño fue una guerra interna. Quizás el mayor logro de ONUSAL haya sido su sensibilidad y flexibilidad para aprovechar las

posibilidades y oportunidades inspiradas a nivel doméstico, así como en el caso de su intervención para examinar a fondo el funcionamiento de la PNC, según mandato estipulado en el acuerdo del 19 de mayo de 1994. Aunque la ONU no pueda controlar los acontecimientos, puede asegurar un impacto más positivo si conserva la maniobrabilidad que le posibilita sacar el mejor partido posible de las oportunidades proporcionadas por los actores domésticos.

Notas

Las investigaciones para este trabajo se realizaron en El Salvador, Washington, D.C., y Nueva York, entre 1992 y 1995. El trabajo de campo fue financiado por una donación mayor del Institute of Peace de los Estados Unidos, y se obtuvo financiamiento adicional del "Gene Gallegos Regents' Lectureship" de la Universidad de Nuevo México. Los autores desean expresar su agradecimiento a Cynthia Arnson, Diego García-Sayan, Mark Peceny, Thomas Weiss, y a los editores del North-South Center de la Universidad de Miami por sus comentarios de versiones anteriores. Todas las opiniones expresadas en este documento pertenecen exclusivamente a los autores. Muchos de nuestros informantes para este estudio, incluyendo funcionarios de las Naciones Unidas, solicitaron que sus comentarios permanecieran anónimos.

1. Ver Boutros Boutros Ghali, "La larga noche de El Salvador llega a su fin", discurso pronunciado con motivo de la firma de los acuerdos finales de paz de El Salvador, acto realizado en la Ciudad de México, el 16 de enero de 1992. Publicado en español en *Acuerdos hacia una nueva nación* (San Salvador: FMLN, 1992), p. 151.
2. Comunicado de prensa, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), enero de 1996, basado en una encuesta realizada a finales de 1995. De acuerdo con la misma encuesta, un 76% de los entrevistados tenía poca o ninguna confianza en los partidos políticos, un 71% tenía poca o ninguna confianza en la Asamblea Legislativa, y más de un 74% tenía poca o ninguna confianza en el Presidente Calderón. Ver también: Richard Stahler-Sholk, "El Salvador's Negotiated Transition: From Low-Intensity Conflict to Low-Intensity Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Vol. 36, No. 4, invierno de 1994), pp. 1-60.
3. Transcripción de la conferencia de prensa celebrada en las oficinas centrales de las Naciones Unidas el 5 de enero de 1995 para la entrega de *Supplement to An Agenda for Peace*.
4. Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace* (Nueva York: Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, 1993); también "Democracy: A Newly Recognized Imperative", *Global Governance* (Vol. 1, No. 1, invierno de 1995), pp. 3-11.
5. Este es un argumento de Kevin Hartigan en relación con el acceso extraordinario brindado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados por parte de los gobiernos de México y Honduras. Ver "Matching humanitarian norms with cold, hard interests: the making of refugee politics in Mexico and Honduras, 1980-1989", *International Organization*, (Vol. 46 No. 3, verano de 1992).
6. William I. Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation", en *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*. Editores: Diane B. Bendahmane y John W. McDonald, Jr. (Washington, D.C.: Foreign Service Institute, Departamento de Estado de los Estados Unidos: 1986), pp. 205-227.
7. *Lawyers Committee for Human Rights, Improvising History: A Critical Evaluation of the*

United Nations Observer Mission in El Salvador (Nueva York: *Lawyers Committee for Human Rights*, 1995), p. 6; entrevista con el ex coordinador del FMLN, Shafick Handal, julio de 1995.

8. Entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, octubre de 1992 y abril de 1995.

9. Como explicaremos en detalle a continuación, el acceso de ONUSAL a dichos roles de verificación y desarrollo institucional con la PNC fue discontinuo y agitado.

10. Entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, septiembre y noviembre de 1992.

11. Entrevistas, afiliados locales de la Resistencia Nacional (anteriormente FMLN), junio de 1995; banco gubernamental de tierras y funcionarios de la oficina de transferencia de tierras, septiembre de 1992 y junio de 1995.

La frustración por parte de los líderes del FMLN y sus seguidores era justificada: la implementación del programa de transferencia de tierras fue impedida por problemas legales y de derechos extremadamente complejos, la resistencia por parte del gobierno, las agencias incompetentes para la implementación, los déficits financieros intermitentes, la carencia de vendedores dispuestos y las complicaciones de procedimientos que eran una pesadilla y que disuadían hasta a los propietarios que inicialmente *estaban* deseosos de vender. Las transferencias de tierras no se completaron sino hasta mediados de 1996, cuatro años después de que hubieran tenido que iniciar, y eso a pesar de las repetidas medidas tomadas por la ONU para mantener avanzando el proceso.

12. El gobierno no aceptó formalmente el Plan 600 sino hasta febrero de 1993, un tiempo después de la desmovilización del FMLN en diciembre de 1992. Sin embargo, los donantes internacionales habían comprometido fondos informalmente antes de la desmovilización del FMLN, y la documentación interna del Secretariado de Reconstrucción Nacional contemplaba el Plan 600 desde diciembre de 1992.

13. Estas incluían reducir sus prerrogativas constitucionales, finalizar sus roles políticos fundamentales en la seguridad interna y la inteligencia doméstica, disolver tres fuerzas de seguridad históricamente represivas y políticamente conservadoras, imponiendo supervisión parcial civil sobre la academia militar, y exponiendo a los oficiales militares a la evaluación y la crítica externa (civil).

14. Cuando se fundó la academia, pronto se descubrió que el gobierno había presentado una cantidad de oficiales militares que eran evidentemente inelegibles como candidatos para puestos de mando en la PNC.

15. Esta recomendación fue mucho más fuerte de lo que esperaba la mayoría de observadores, ya que los miembros de la Comisión Ad Hoc eran todos salvadoreños y nadie parece haber esperado de ellos que tuvieran el valor de solicitar una depuración tan radical de los oficiales del más alto nivel.

16. La ONU no certificó que el gobierno había cumplido con sus obligaciones a este respecto hasta a principios de julio de 1993. Ver *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, Blue

Book Series, Vol. IV (en adelante denominado *Blue Book*), (Nueva York: *United Nations Department of Public Information*, 1995), Documento 84, p. 471.

17. Entrevista, funcionario de la Embajada de los Estados Unidos, junio de 1995.

18. Ver Kevin Murray et. al., *Rescuing Reconstruction: The Debate on Post-War Economic Recovery in El Salvador*, (Cambridge, MA y San Salvador: *Hemisphere Initiatives*, 1994).

19. Marrack Goulding, *"The Evolution of United Nations Peacekeeping"*, *International Affairs*, (Vol. 69, No. 3, 1993) p. 458. Citado bajo Eva Bertram, *"Reinventing Governments"*. Una articulación anterior y más estrecha de este dilema respecto a las tensiones entre la verificación de los derechos humanos y los roles diplomáticos de las Naciones Unidas se registró en *Human Rights Watch - Americas*, *"Peace and Human Rights: Successes and Shortcomings of the U.N. Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)"*, (Vol. IV, No. 8, septiembre 2 de 1992), así como en el capítulo sobre El Salvador de *The Lost Agenda: Human Rights and United Nations Field Operations* (Nueva York: *Human Rights Watch*, junio de 1993).

20. La depuración del alto comando militar no se completó sino hasta que el último de los oficiales en cuestión completó sus 30 años de servicio y se retiró de acuerdo con los procedimientos militares normales, el 30 de junio de 1993. Entrevista, funcionario de las Naciones Unidas, mayo de 1995.

21. El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y la Resistencia Nacional (RN) se conocen como los partidarios principales de este convenio, por encima de las objeciones iniciales de otros grupos en el FMLN. Entrevistas con USAID y funcionarios de las Naciones Unidas, julio de 1993. Esta negociación fue extremadamente divisiva dentro del FMLN; aunque públicamente se logró mantener una postura unificada, esto ayudó a sembrar las semillas de la división posterior. Ver *Blue Book*; Doc. 84. La firmeza de las Naciones Unidas respecto al tema de la Comisión Ad Hoc también proporcionó al FMLN (aunque no intencionalmente) una influencia política para negociar por beneficios que de otra manera podría no haber recibido.

22. Tanto los funcionarios de las Naciones Unidas como ex soldados descontentos reclamaban que el antiguo alto mando, encabezado por el General René Emilio Ponce, se oponía particularmente a proveer beneficios a ex soldados, y prefería destinar otros usos a los fondos del Ministerio de la Defensa. La falta de ayuda para la "reinserción social" de ex soldados condujo a protestas violentas y la toma de rehenes. Entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas y líderes de la Asociación de Soldados Desmovilizados de las Fuerzas Armadas de El Salvador, junio y julio de 1995.

23. El jefe de misión de ONUSAL estuvo presente durante algunas de las negociaciones, pero no funcionó como mediador. Entrevista, funcionario de las Naciones Unidas, mayo de 1995.

24. Dos documentos fueron proporcionados al gobierno, el 15 de julio de 1994 y el 28 de septiembre de 1995.

25. Desafortunadamente, esta cooperación llegó cuando el proceso ya estaba avanzado. Ver Gino Costa, *Police Reform in El Salvador*, un trabajo presentado como conferencia titulada "*The International Community and Police Reform in Central America and Haiti*", Washington, D.C., 3 y 4 de noviembre de 1994; ver también: William Stanley, *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, (Washington, D.C. y Cambridge, MA: *Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives*, enero de 1996).
26. Entrevista con un funcionario de las Naciones Unidas, julio de 1993.
27. Entrevistas con líderes de la Asociación de Soldados Desmovilizados de las Fuerzas Armadas de El Salvador, ADEFAES, junio de 1995.
28. *Human Rights Watch - Americas*, "*Peace and Human Rights*" y *Lawyers Committee, Improvising History*, p. 67.
29. Ver "Informe publicado el 28 de julio de 1994 por el *Joint Group for the Investigation of Politically Motivated Illegal Armed Groups* (extracto: conclusiones y recomendaciones)", *Blue Book*, documento 113, p. 568-75.
30. ONUSAL fue clausurada formalmente a finales de abril de 1995 y fue reemplazada por una misión mucho más pequeña, llamada MINUSAL, dirigida inicialmente por Enrique Ter Horst.
31. Comunicado de prensa de IUDOP
32. *Lawyers Committee, Improvising History*, p. 74
33. Entrevistas con diferentes funcionarios de ONUSAL, enero a junio de 1995.
34. Madalene O'Donnell, Jack Spence, y George Vickers, *El Salvador Elections 1994: The Voter Registraton Tangle* (Cambridge, MA: *Hemisphere Initiatives*, julio de 1993); Madalene O'Donnell, *El Salvador Elections 1994: Voter Registration Progress and the Tasks Ahead* (Cambridge, MA: *Hemisphere Initiatives*, noviembre de 1993).
35. Algunos funcionarios de ONUSAL se refirieron irónicamente a estas tareas como "trabajo de hormiga". Ver: Tommie Sue Montgomery, "*Good Observers, Bad Leaders, and Ugly Politics: Observing Elections in El Salvador*", trabajo presentado en una conferencia titulada "*Peacemaking and Democratization in the Hemisphere: Multilateral Approaches*", *North-South Center*, Miami, FL., 11 al 13 de abril de 1996, p. 26.
36. Ver Jack Spence, David Dye y George Vickers con Garth David Cheff, Carol Lynne D'Arcangelis y Ken Ward, *El Salvador's Elections of the Century: Results, Recommendations, Analysis* (Cambridge, MA: *Hemisphere Initiatives*, julio de 1994). Esto también es reconocido por Felix Ulloa, quien como miembro del *Electoral Vigilance Board*, quizás haya sido el crítico más directo del TSE, y quien, como magistrado del TSE, electo en 1994, continuó manteniendo su juicio.

Entrevista, julio de 1995.

37. Entrevista, funcionario de ONUSAL, septiembre de 1994.

38. *Lawyers Committee, Improvising History*, pp. 93-118.

39. Gino Costa, "The U.N. and Reform of the Police in El Salvador", *International Peacekeeping* (Vol 2, No. 3: otoño de 1995), p. 377.

40. Entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas.

41. Los acuerdos no ocasionaron reformas inmediatas a la Corte Suprema. Estipularon la selección futura de los jueces de la Corte Suprema mediante un proceso de nominación por miembros de la profesión legal y aprobación por una mayoría calificada de la legislatura, forzando la selección de candidatos aceptables para un espectro político más amplio y dificultando que una de las partes pueda controlar la corte. Estas reformas fueron aún más cruciales porque el sistema entero de cortes es directamente controlado por la Corte Suprema, una característica institucional que ha sido criticada por muchos observadores internacionales.

42. Ver *Lawyers Committee, Improvising History*.

43. Por ejemplo, las dos organizaciones de derechos humanos de El Salvador con el mayor reconocimiento a nivel internacional, las cuales produjeron informes regularmente acerca de la situación -Tutela Legal de la Arquidiócesis Católica y la ONG Comisión sobre Derechos Humanos (CDHES)- fueron receptores difíciles de los esfuerzos de fortalecimiento institucional. Tutela Legal, el grupo de derechos humanos más conocido, nunca había estado abierto a la crítica de su metodología, y con el tiempo se fue distanciando cada vez más de ONUSAL. El CDHES había estado plagado de problemas de corrupción y luchas internas de tipo político (a menudo enfocándose en las diferencias entre distintas facciones del FMLN). En algún momento, después de un cambio de liderazgo y de recortes de financiamiento externos, CDHES aceptó una pequeña iniciativa de ayuda de ONUSAL para refinar la metodología de la organización. Poco tiempo después, el CDHES sufrió un cisma político más, suscitando dudas acerca de la eficacia perdurable de los esfuerzos de ONUSAL.

44. Un excelente resumen de los desafíos que enfrentó la ONU en sus relaciones con ONGs es presentado en *NGOs, The UN & Global Governance*, editado por Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (Boulder: Lynne Reiner Publishers, 1996), especialmente el capítulo final escrito por los editores.

45. Ver De Soto y Castillo, "Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador", *Global Governance* (Vol. 1, No. 2: mayo a agosto de 1995), p. 202. Plantean esto como un conflicto potencial en la discusión del futuro de MINUSAL y las razones por las cuales el Consejo de Seguridad debería permanecer involucrado en la verificación política de los acuerdos de paz.

46. *Lawyers Committee, Improvising History*, p. 37.

47. ONUSAL se había opuesto al nombramiento del ex Capitán del Ejército Oscar Peña Durán para un cargo en la PNC, básicamente por sus antecedentes militares. Algunos funcionarios de ONUSAL interpretaron su posterior obstaculización del acceso de ONUSAL a la PNC como venganza por la oposición que ONUSAL había manifestado para su nombramiento. El otro factor importante fue el rol dominante jugado por el subdirector de la PNC, quien "estaba acostumbrado a mandar" y enfrentaba la interferencia y crítica externas con particular hostilidad. Entrevista con un funcionario de las Naciones Unidas, agosto de 1993.

48. Eva Bertram, *"Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building"* *Journal of Conflict Resolution* (Vol. 39, No. 3, septiembre de 1995), pp. 387-418.