

H/NT11/
FRF
G S

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

XI CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

SUPERVISION INTERNACIONAL, CONFLICTOS INTERNOS Y PROCESOS
DE PAZ: EL CASO DE EL SALVADOR

DIEGO GARCIA SAYAN

0ED0-0976
M7N -1156

San José, Costa Rica
Agosto de 1993

SUPERVISION INTERNACIONAL, CONFLICTOS INTERNOS Y PROCESOS DE PAZ:
EL CASO DE EL SALVADOR

Diego Garcia-Sayan (*)

*Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Un camión o un vehículo blindado de color blanco con las siglas "UN" en azul se ha convertido en una imagen rutinaria en los noticiarios de la televisión. Bosnia, Somalia, Camboya o Haití aparecen en la noticia directamente asociadas al papel de las Naciones Unidas. Esta recurrencia da cuenta de los cambios ocurridos en el escenario mundial y del creciente protagonismo que ha ido adquiriendo la organización mundial.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, no obstante, están lejos de ser una novedad para las Naciones Unidas. El concepto de emplear fuerzas multinacionales bajo el mando de las Naciones Unidas con la misión de ayudar a contener o resolver conflictos armados no es reciente. En 1948 se llevó a cabo la primera operación de mantenimiento de la paz cuando Naciones Unidas instaló una misión de observadores en Palestina (UNTSO). De allí en adelante se han producido varias misiones de observadores o de mantenimiento de la paz. Sin que ello obedezca a una clasificación clara y unívoca, se ha distinguido entre un tipo u otro de misión en el sentido que en las primeras -las de observadores- las unidades militares que puedan ser parte de la misión no están armadas mientras que, en las de "mantenimiento de la paz" en un sentido estricto están compuestas de personal predominantemente militar y armado. Las fronteras entre un tipo u otro de operación de paz no son, sin embargo, rígidas.

Las misiones de observadores han sido las siguientes: India-Pakistán (UNMOGIP) desde 1949 hasta la fecha, Líbano (UNOGIL) en 1958, Yemen (UNYOM) en 1963, India-Pakistán (UNIPOM) en 1965, la

misión del representante del Secretario General en República Dominicana (DOMREP) en 1965, la misión de buenos oficios en Afghanistan y Pakistán (UNGOMAP) en 1988, el grupo de observadores militares en Irán-Iraq (UNIIMOG) también en 1988, la misión de verificación en Angola (UNAVEM) desde 1989 hasta la fecha, el grupo de observadores en América Central (ONUCA)¹ en 1990, la misión para el referendun en el Sahara Occidental (MINURSO) desde 1991 hasta la fecha y la misión de observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) desde 1991. Más recientemente se ha instalado la misión de observadores en Haití (MICIVIH). De todas estas operaciones UNTSO, UNMOGIP, UNAVEM, MINURSO, ONUSAL, UNTAC y MICIVIH están aún en operaciones.

Fuera de las misiones de observadores, antes mencionadas, se han efectuado numerosas operaciones de mantenimiento de la paz en un sentido más estricto. Se han ejecutado nueve operaciones de este tipo²: UNEF I en el sector Egipto-Israel en 1956, ONUC en el Congo (hoy Zaire) de 1960 a 1964, UNSF en Irán Occidental (1962-1963), UNEF II que fue la segunda fuerza de emergencia entre Egipto e Israel (1973-1979), UNTAG en Namibia (1989-1990). Las que aún están en operación son la fuerza en Chipre (UNFICYP) establecida en 1964, la misión de observadores en los Altos del Golán de Siria (UNDOF), la fuerza interina en el Líbano (UNIFIL) establecida en 1978, la autoridad transitoria de las Naciones Unidas en Camboya

¹ La misión de observadores militares de ONUCA tenía por objetivo principal el de cooperar en el corte de los flujos de ayuda militar por gobiernos de la región centroamericana a grupos irregulares. Si bien no se le suele ubicar dentro del listado de operaciones de mantenimiento de la paz, lo cierto es que la misión de las Naciones Unidas de verificación electoral en Nicaragua en 1988 (ONUVE) estuvo estrechamente vinculada a la pacificación de la región. Fue, además, la primera experiencia de verificación electoral de Naciones Unidas.

² La operación en Corea en 1950 no fue propiamente una misión de Naciones Unidas sino una autorizada por las Naciones Unidas a semejanza de lo que ocurrió cuarenta años después en la operación militar contra Iraq.

(UNTAC) desde 1991, la fuerza de protección en la ex-Yugoslavia (UNPROFOR) desde 1992 hasta la fecha y la operación en Somalia (UNOSOM) desde 1992.

Si bien han sido numerosas las operaciones de paz efectuadas por las Naciones Unidas desde 1948, el hecho es que estas han proliferado en los últimos años. Con la finalización de la guerra fría, los objetivos de las Naciones Unidas señalados en la Carta parecen haber revitalizado su vigencia: el mantenimiento de la paz y seguridad internacional; el respeto de los derechos humanos y la promoción del desarrollo. La propia mecánica del proceso de toma de decisiones en el sistema adquirió, además, mayor dinamismo y vitalidad. Un Consejo de Seguridad, antes empantanado por los sucesivos vetos, ha sufrido un fortalecimiento sin precedentes. Los vetos reiterados en el Consejo -se llegó a contabilizar 279- son hoy cosa del pasado.

Es dentro de ese contexto que las operaciones de paz adquieren una nueva gravitación cuantitativa y cualitativa. Si entre 1945 y 1987 se organizaron 13 operaciones de mantenimiento de la paz, desde ese entonces se han contabilizado otras 14 nuevas. En los últimos cuatro años, pues, se han iniciado más operaciones de paz que en los anteriores cuarenta años. De hecho, sólo en el último bienio se han iniciado nada menos que nueve operaciones. Se calcula que cerca de 90,000 personas (entre funcionarios civiles y personal militar y policial)³ están prestando hoy servicios bajo bandera de las Naciones Unidas en los siguientes países o regiones: Medio Oriente, India-Pakistán, Chipre, Altos del Golán, Líbano, Irak-Kuwait, Angola, El Salvador, Sahara Occidental, ex-Yugoslavia, Camboya, Somalia y, más recientemente, Haití.

³ Para dar una idea de la magnitud de ciertas operaciones cabe anotar que en Camboya y Bosnia sumados están destacadas más de 40,000 personas. El despliegue en Somalia debe llegar a las 30,000 personas cuando el proceso sea completado a lo largo de 1993.

Todo esto ha significado un gigantesco esfuerzo por parte de Naciones Unidas en los últimos tres años y una serie de procesos internos de ajuste que se encuentran en marcha. No obstante, pese a las repercusiones de todo ello en el plano presupuestal, tal como ha resaltado el Secretario General, es notable "el contraste entre el costo de las actividades de mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas y el costo de la alternativa, la guerra ..." ⁴. Un reciente artículo en The Economist hacía notar que con la suma del presupuesto regular y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para el año 1992 "...no se habría podido pagar dos bombarderos Stealth nuevos" ⁵. En términos tanto sociales como monetarios las operaciones de paz son "baratas" ⁶.

LAS NACIONES UNIDAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Mantener la paz y la seguridad internacionales es el primero de los propósitos de las Naciones Unidas tal como aparecen enumeradas en el artículo 1 de la Carta. Sobra señalar que el cumplimiento de este objetivo ha sufrido vicisitudes y dificultades tremendas desde la fundación de la Organización. El fin de la guerra fría, paradójicamente, ha derivado en nuevos conflictos pero, a la vez, parece abrir mejores posibilidades de acción a la Organización.

La Carta de las Naciones Unidas dispone en su Capítulo VI que los conflictos que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacional pueden ser puestos en conocimiento del Consejo de

⁴ BOUTROS-GHALI, Boutros. Un programa para la paz. Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

⁵ The Economist. February 27, 1993.

⁶ El presupuesto de la misión de Naciones Unidas en El Salvador es de aproximadamente 35 millones anuales. Durante la guerra, la ayuda militar norteamericana al Gobierno estaba cerca de los 50 millones de dólares al año.

Seguridad o de la Asamblea General. El Consejo de Seguridad está expresamente facultado a promover la solución pacífica de controversias. De otro lado, cuando el Consejo de Seguridad determina que existe una amenaza a la paz o un acto de agresión, el Consejo puede usar los amplios poderes establecidos en el Capítulo VII de la Carta. Entre otras medidas el Consejo puede disponer que los estados miembros interrumpan relaciones económicas o de comunicaciones. En caso esas medidas resulten inadecuadas puede disponer, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 42, "...por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

Las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentran expresamente previstas en las disposiciones de los Capítulos VI o VII de la Carta. De hecho, van más allá de los medios puramente diplomáticos regulados en el Capítulo VI y no llegan tan lejos como las medidas coercitivas o, incluso, militares, previstas en el Capítulo VII. Siendo esto así Dag Hammarskjöld, ex-Secretario General, afirmó que estas operaciones eran una especie de "capítulo seis y medio".

Por cierto que en algún momento se abrieron interrogantes sobre la legalidad de operaciones no expresamente previstas en la Carta, pero una suerte de consenso se ha desarrollado en el sentido que ellas tienen su basetanto en el consentimiento internacional como en los amplios poderes de Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad. El hecho de que no se encontraran expresamente previstas en la Carta ha sido de alguna manera útil ya que le ha dado al Secretario General y al Consejo de Seguridad una enorme flexibilidad para organizar operaciones en varias circunstancias específicas.

Así las cosas, la práctica ha ido definiendo una operación de paz como una integrada por personal militar y civil impulsada por

las Naciones Unidas para establecer o mantener la paz y la seguridad. Estas operaciones están basadas, en principio, en la voluntariedad y en el consentimiento. Este consentimiento es requerido no sólo para el establecimiento de una misión sino para la definición de la manera en que debe ejercer su mandato. La parte o partes son, incluso, consultadas sobre la nacionalidad de los contingentes a desplegar. Un requisito esencial en esas operaciones es el de la imparcialidad; no sólo es crucial esto por razones de principio sino porque es la única forma de asegurar que la operación sea efectiva. En principio el uso de la fuerza está restringido a la auto-defensa.

Todas y cada una de las operaciones de paz han ido surgiendo más de la necesidad que de una teoría o doctrina, sofisticada o no. Las características y mandatos específicos de cada operación se han ido definiendo, así, sobre una base casuística.

A lo largo de décadas las operaciones de paz han sido concebidas como operaciones esencialmente militares orientadas a supervisar un cese de fuego o un proceso de separación de fuerzas militares. Lo cierto es que estas tuvieron siempre un componente civil (aunque fuera para las tareas administrativas). Es sólo al finalizar la guerra fría que la dimensión cuantitativa y cualitativa de las operaciones de paz va sufriendo variaciones significativas así como se va perfilando una aproximación conceptual para englobar estas operaciones. El papel de los civiles y, en particular, de los derechos humanos ha adquirido una gravitación especial.

Es dentro de este nuevo contexto que el Secretario General de Naciones Unidas ha planteado que para alcanzar la paz, conforme a la Carta, la organización opera en cuatro esferas de acción vinculadas de manera integral²:

a) La diplomacia preventiva que abarca las medidas orientadas

² BOUTROS-GHALI, Boutros. Op. cit..

a evitar que surjan controversias o a que éstas se transformen en conflictos;

b) El establecimiento de la paz por el cual se abarca las medidas orientadas a que las partes hostiles lleguen a un acuerdo;

c) El mantenimiento de la paz por el cual se entiende el despliegue en el terreno de una presencia de Naciones Unidas con la participación de personal militar o policial y, crecientemente, civil;

d) La consolidación de la paz que opera después de los conflictos con medidas orientadas a fortalecer estructuras que puedan reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación de las hostilidades.

Si en alguna experiencia se han visto en toda su dimensión todas -o casi todas- las cuatro esferas de acción ha sido en el proceso salvadoreño. Los buenos oficios del Secretario General fueron un crucial elemento catalizador en la etapa de las negociaciones de paz (establecimiento de la paz) sucedidos por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador ("ONUSAL" de aquí en adelante) que cumplió y viene cumpliendo su función de mantener y consolidar la paz. Una y otra esfera de acción, por cierto, no se suceden mecánicamente por compartimentos estancos sino en una sucesión ininterrumpida de actividades que han entrañado, a veces, la superposición de acciones. La realidad se muestra, pues, bastante más compleja y dinámica que cualquier esfuerzo de conceptualización.

LOS BUENOS OFICIOS Y EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR

En el Acuerdo de Esquipulas II -agosto de 1987- se delinearon las pautas para la paz en la región centroamericana. Luego, los cinco Presidentes centroamericanos pidieron en 1989 la intervención del Secretario General de las Naciones Unidas para que interpusiera sus buenos oficios para lograr la pacificación de la región de America Central. El rumbo había sido trazado: la ONU, por inter-

medio de su Secretario General, jugaría un rol en la búsqueda de los conflictos internos que azotaban a la mayoría de los países centroamericanos.

En setiembre de 1989 en México el Gobierno y el FMLN acordaron entablar un proceso de diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto en El Salvador. En diciembre de ese mismo año, en forma separada, cada una de las partes pidió al Secretario General que les asistiera en la búsqueda de la paz. Luego, bajo el auspicio del representante personal del Secretario General, quedaron definidos en el Acuerdo de Ginebra (abril de 1990) el marco de las negociaciones y los cuatro objetivos del proceso:

- a. Terminar el conflicto armado por la vía política;
- b. Impulsar la democratización del país;
- c. Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y
- d. Reunificar a la sociedad salvadoreña.

El 26 de julio de 1990, las partes suscribieron en San José de Costa Rica el primer acuerdo sustantivo del proceso: respeto irrestricto a los derechos humanos y la verificación activa de los mismos por una misión de las Naciones Unidas. Luego de varios meses de negociaciones y de la suscripción de diversos acuerdos parciales, los acuerdos de paz se firmaron, finalmente, el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, México. Un año y medio había transcurrido desde que las partes firmaron el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos; en el camino había iniciado su despliegue -julio de 1991- ONUSAL.

Los "buenos oficios" solicitados al Secretario General, Javier Pérez de Cuellar, por las partes fueron ejercidos en muchas partes críticas del proceso por él mismo quien estuvo directa y personalmente involucrado en muchas de las conversaciones que se efectuaron a lo largo del proceso. Al culminar su gestión, a la

medianoche del 31 de diciembre de 1991, el Gobierno de El Salvador y el FMLN arribaban en Nueva York a los históricos acuerdos que serían rubricados dos semanas más tarde en Chapultepec, México. Cuando a lo largo del grueso de la negociación, en el que la presencia física del propio Secretario General no era posible, su representante personal para centro-américa, Alvaro de Soto, desempeñó un activo rol con la asesoría de varias personas entre las que destacó el jurista venezolano y actual Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Pedro Nikken.

Los "buenos oficios" que, como tales, no están unívocamente definidos, fueron en los hechos, y a lo largo de dos intensos años, mucho más que una simple observación cercana al proceso pero diferenciado nitidamente del arbitraje. Eran las partes las que iban resolviendo cada uno de los puntos materia de la negociación; no había un tercero que decidiera por ellos. Pero también es cierto que en muchos de los puntos se fue avanzando a medida que los "buenos oficios" se plasmaban en la capacidad de traducir en propuestas viables los avances y coincidencias que las posiciones de las partes iban expresando.

A medida que el proceso avanzaba, las partes iban asumiendo que lo que en ese momento eran los "buenos oficios del Secretario General" tendría que expresarse en su momento en la verificación de los acuerdos por parte de Naciones Unidas. Sin que estuviera claro en el momento de la negociación cómo se iba a ejercer tal verificación, el hecho que ésta se iniciara en medio de la guerra con el tema de los derechos humanos -como derivación del Acuerdo de San José- fue un ingrediente de inmensa importancia que aclaró mucho cuál era el grado de compromiso real de las partes y dió criterios para las modalidades específicas de la verificación que empezaría después.

ACUERDO DE SAN JOSE

El Acuerdo de San José celebrado el 26 de julio de 1990 ha sido y es trascendental. De un lado, estableció compromisos para asegurar el respeto y la garantía de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. De otro lado, sometía el acuerdo sustantivo a un proceso amplio de verificación internacional a cargo de las Naciones Unidas.

Se estipuló el compromiso de adoptar, de manera inmediata todas las acciones y medidas necesarias para evitar cualquier tipo de hechos o prácticas que atenten contra la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas así como para erradicar toda práctica de desapariciones y secuestros.

En el acuerdo se estipuló que estos compromisos serían objeto de verificación internacional por una Misión de Naciones Unidas en materia de derechos humanos a la que se le dió el mandato de "imponerse sobre el estado de los derechos humanos en El Salvador, respecto de hechos o situaciones existentes a partir de su instalación, así como de adoptar toda iniciativa que estime apropiada para la promoción y defensa de tales derechos".⁸ La Misión estaría bajo la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General de Naciones Unidas.

Se estipuló, también, en el Acuerdo que la Misión prestaría especial atención a la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación.

Para el cumplimiento del mandato de la Misión, el Acuerdo de San José le otorgó amplias facultades, entre las cuales: constatar activamente la observancia de los derechos humanos; recibir comunicaciones de cualquier persona, grupo de personas o entidad

⁸ Acuerdo de San José. Num. 14.

que contengan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos; visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso; asentarse libremente en cualquier lugar del territorio nacional; entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones; recoger por los medios que estime adecuados toda la información que considere pertinente; formular recomendaciones a las partes de acuerdo con las conclusiones que haya extraído de los casos o situaciones que le haya correspondido examinar e informar regularmente al Secretario General de los Naciones Unidas y por su medio a la Asamblea General.

La suscripción de los demás acuerdos de paz en enero de 1992, amplió el espacio de la verificación a otros compromisos vinculados a los derechos humanos. En particular los referidos a la reforma del poder judicial, la nueva doctrina de la Fuerza Armada y la reestructuración de su sistema educativo y, por último, la formación de una nueva policía (Policía Nacional Civil).

ACUERDOS CON SUSTANCIA

Más de una vez me he topado con personas interesadas en El Salvador que al leer los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno y el FMLN no salen de una doble incredulidad. Primero, la que deriva de constatar la amplitud y seriedad con la que luego de doce años de una guerra muy cruenta, ambas partes se pusieron de acuerdo sobre aspectos muy diversos y variados que iban mucho más allá de los asuntos estrictamente circunscritos a la separación de fuerzas o al cese de fuego. Segundo, la que se desprende de un ejemplar proceso de ejecución de acuerdos bajo verificación de Naciones Unidas en el que, pese a las dificultades y a ciertos atrasos o incumplimientos, la voluntad política de los actores involucrados - Gobierno y FMLN- ha sido seria y consistente.

Los acuerdos versan sobre derechos humanos, Fuerza Armada,

nueva Policía Nacional Civil, sistema judicial, sistema electoral y asuntos económicos y sociales. El Acuerdo de México celebrado en abril de 1991 estipuló reformas constitucionales sobre Fuerza Armada, Poder Judicial, creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y sobre el sistema electoral. Creó, también, la llamada "Comisión de la Verdad" para la investigación de los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980. Las reformas constitucionales se pusieron en marcha salvo las referidas a la Fuerza Armada que quedaron sujetas a los acuerdos a que se arribara luego.

El 26 de julio de 1991 se estableció ONUSAL en el territorio salvadoreño, con seis oficinas en distintos lugares del país. Su objetivo: la verificación del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El Acuerdo de San José firmado un año antes estipulaba que la verificación de Naciones Unidas se iniciaría al comenzar el cese de fuego. Pese a ello y mientras las negociaciones -y la guerra- proseguían, las dos partes solicitaron al Secretario General el establecimiento de la Misión sin esperar el cese de fuego. Para comprobar esa determinación así como para examinar la viabilidad de la propuesta el Secretario General designó una Misión Preparatoria⁹.

⁹ Me cupo el honor de integrar dicha Misión Preparatoria encabezada por Iqbal Riza, Secretario General adjunto de Naciones Unidas (y luego primer Jefe de Misión de ONUSAL) y compuesta por el diplomático sueco Carl Johan Groth, el jurista venezolano Pedro Nikken y el magistrado francés Phillipe Texier. Con la visita se comprobó que tanto el Gobierno como el FMLN se interesaban en el pronto establecimiento de la Misión y que le darían su apoyo. Los sectores sociales consultados manifestaron igual criterio.

De hecho el propio trabajo de la Misión Preparatoria era ya un "test" de las condiciones del país ya que nos desplazamos a las zonas de combate sin que ello fuera un secreto. A pesar de algunas voces que nos disuadían visitamos esas zonas y tomamos contacto con el FMLN. Era la primera vez que las Naciones Unidas lo hacían dentro de territorio salvadoreño. El comandante del FMLN con quien me correspondió entrevistarme en la localidad de Arcatao (Chalatenango) murió a los pocos días en ese mismo lugar emboscado por el Ejército. Su seudónimo: "Jesús Rojas"; su nombre: Antonio Cardenal,

La Misión Preparatoria visitó El Salvador en marzo de 1991 y pudo comprobar la disposición de las partes y la factibilidad de instalar la Misión. Con base en lo recomendado por dicha Misión Preparatoria, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad el que estableció la Misión bajo el nombre de Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)¹⁰.

Lo que en el Acuerdo de San José se denominaba "la Misión" pasó a ser la División de Derechos Humanos, el primer elemento de una operación integrada que se completaría más adelante. Los derechos humanos marcaron el carácter y esencia de la Misión. Se comprobó que era factible que ésta se pudiese desplegar antes del fin de las hostilidades. Además resultó ser un factor muy positivo para las negociaciones limando algunas aristas extremas de la guerra y fomentando un clima de más confianza.

Luego de los Acuerdos de México, en los numerosos encuentros entre el Gobierno y el FMLN no se avanzó mayormente. Después de adoptar una "agenda comprimida" que permitía atacar a la vez una serie de temas cruciales que estaban pendientes referidos a las garantías suficientes que solicitaba el FMLN y a la mecánica del cese de fuego, se adoptó el Acuerdo de Nueva York el 25 de setiembre de 1991 que creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)¹¹ y fijó los puntos básicos de acuerdo sobre Fuerza Armada, Policía Nacional Civil y el tema económico y social.

Finalmente, las negociaciones concluyeron en la medianoche del

sobrino de Violeta Chamorro.

¹⁰ Resolución 693 (1991), del 20 de mayo de 1991.

¹¹ COPAZ es un mecanismo interpartidario con representación de todos los partidos político que se constituía en un mecanismo nacional de supervisión de los acuerdos de manera paralela a la propia ONUSAL como mecanismo internacional.

31 de diciembre 1991 con la firma del Acta de Nueva York ante el propio Secretario General quien culminaba en ese mismo instante dos períodos de gestión a la cabeza del organismo mundial. En dicha Acta el Gobierno y el FMLN reconocían haber llegado a un acuerdo sobre todos los temas pendientes y concordaron en establecer el cese de fuego desde el 1 de febrero de 1992. Se comprometieron, asimismo, a suscribir el acuerdo final de paz en México el 16 de enero de 1992 lo que, en efecto, se hizo en Chapultepec en esa fecha.

En el Acuerdo de Chapultepec se establecieron una serie de compromisos en diversos ámbitos de la vida nacional de El Salvador con la finalidad de cumplir con los objetivos de paz. Los principales fueron:

a.- El cese del enfrentamiento armado en un lapso que empezó el primero de febrero de 1991 y culminó el 15 de diciembre de 1992¹². El cese del fuego fue concebido no sólo como el término de las operaciones militares, sino como un acuerdo global que además del cese del fuego propiamente dicho, implicó la separación de fuerzas, la disolución de la estructura militar del FMLN (que suponía el inventario, entrega y destrucción de sus armas bajo supervisión de ONUSAL) y la reincorporación de sus integrantes a la vida civil, económica, política e institucional del país, incluyendo la entrega de tierras a los ex-combatientes de uno y otro lado.

b.- La realización de cambios sustantivos en la concepción, estructura y funciones de la Fuerza Armada. Entre ellas, su

¹² El calendario para el cumplimiento de los acuerdos de paz previó originalmente el término del cese del fuego -denominado en los acuerdos "cese del enfrentamiento armado" CEA- para el 31 de octubre de 1992. Diversas circunstancias impidieron cumplir este plazo. Un ajuste en los compromisos estableció como nuevo plazo el término del conflicto armado el 15 de diciembre.

reducción, un proceso de depuración encargado a una Comisión Ad Hoc, la elaboración de una nueva doctrina militar que defina la seguridad como un "concepto mas amplio fundado en el irrestricto respeto a los derechos individuales y sociales de la persona"¹³, el establecimiento de un nuevo sistema educativo , la disolución de los batallones de infantería de reacción inmediata para la lucha antisubversiva (BIRIS) y la creación de una nueva fuerza de seguridad pública, civil e independiente de la Fuerza Armada: La Policía Nacional Civil.

c.- El mejoramiento del sistema judicial a través de la dación de nuevas leyes que regulen el Consejo Nacional de la Judicatura, la Escuela Nacional de Capacitación Judicial, la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos, la Carrera Judicial y la reforma del Código de Justicia Militar, esto último con la finalidad de excluir de la jurisdicción militar a los delitos cometidos por personas civiles.

La histórica ceremonia celebrada en el castillo de Chapultepec en ciudad de México rubricaba acuerdos muy detallados. Sobre esa base el Consejo de Seguridad amplió las actividades de ONUSAL¹⁴, conforme a su concepción inicial de operación integrada, estableciendo las divisiones de observadores militares y observadores policiales. La primera verificaría el cese de fuego y determinados acuerdos sobre la Fuerza Armada. La segunda cooperaría con la vigente Policía Nacional en el mantenimiento del orden público durante el período de transición, en el que se iniciaría la creación de la nueva Policía Nacional Civil.

Durante el año 1992 se verificó un ejemplar cese de fuego que ambas partes respetaron escrupulosamente. No existía ni existe

¹³ ONUSAL, Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz, junio 1992, p. 50.

¹⁴ Resolución 729 (1992), del 14 de enero de 1992.

hasta hoy otro proceso verificado por Naciones Unidas en el que se haya respetado así un cese de fuego acordado por las partes beligerantes. Al culminar el 15 de diciembre de 1992 la etapa del denominado "cese del enfrentamiento armado" con la desmovilización del FMLN y su conversión en partido político, la guerra terminó material y formalmente. El período de transición pasaba a una nueva fase en la que se continuarían verificando el resto de acuerdos.

DERECHOS HUMANOS: DE LA VIOLACION SISTEMATICA A LA VERIFICACION ACTIVA

Al iniciarse la década de los 80, la sociedad salvadoreña se vió inmersa en un conflicto interno que opuso a sucesivos gobiernos con las fuerzas insurgentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. La situación de violencia en El Salvador se fue agravando progresivamente debido a crecientes violaciones a las normas del derecho humanitario y, especialmente, por prácticas de violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

La situación de los derechos humanos durante la década fue, desde un inicio materia de atención en las Naciones Unidas. La Asamblea General incluyó desde 1980 en sus trabajos el análisis de los derechos humanos en El Salvador. Luego, la Comisión de Derechos Humanos nombró a José Antonio Pastor Ridruejo como Representante Especial para el caso de El Salvador. Los informes del Representante Especial, las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y las decisiones adoptadas por la III Comisión de la Asamblea General, ejercieron durante todo este período una presión moral y política que contribuyó a impedir un mayor deterioro de la situación de los derechos humanos en El Salvador.

Pese a los esfuerzos realizados, la situación que encontró ONUSAL al iniciar sus actividades estaba caracterizada por la persistencia del conflicto armado y por prácticas graves, sis-

temáticas y masivas de violación de los derechos humanos. Como se ha dicho, ONUSAL inició sus actividades verificando sólo el Acuerdo de San José por intermedio de la División de Derechos Humanos. Posteriormente se integraron los componentes policial y militar y, más recientemente, el Consejo de Seguridad decidió crear el componente electoral para verificar el proceso electoral que culminará con las elecciones generales de marzo de 1994¹⁵.

La División de Derechos Humanos tiene características singulares ya que posee un status especial que la dota de una importante autonomía conceptual y práctica si se le compara con cualquiera de las otras Divisiones.

De un lado, es el único componente de ONUSAL que posee un mandato integral que está basado explícita y específicamente en un instrumento ad-hoc como es el Acuerdo de San José. De otro lado, dicho Acuerdo dota al Director de la División de Derechos Humanos de la facultad de dirigir de manera directa informes periódicos al Secretario General y, por su intermedio, a la Asamblea General. Este significativo nivel de autonomía dentro de la Misión proporciona al Director la necesaria independencia de juicio para actuar en una problemática tan delicada como la de los derechos humanos.

Al no tener precedentes, el trabajo de la División debió hacer frente a todo tipo de dificultades en un proceso que no ha sido fácil ni lineal. Por el contrario ha hecho frente a diversas situaciones muy complejas. Especialmente por la necesidad de que las autoridades e instituciones nacionales se percaten de su mandato y facultades y, asimismo, por las propias demandas de la población no siempre coincidentes estrictamente con dicho mandato. Sin embargo, la realidad impuso una orientación dinámica, en la que prioridades y métodos han ido evolucionando al ritmo de los propios acontecimientos. Ello permitió que la verificación activa fuera

¹⁵ Resolución 832 (1993), del 27 de mayo de 1993.

obteniendo buenos resultados sobre la base de una dinámica de trabajo con criterios operacionales claros y con efectos positivos en la realidad, tanto en casos individuales como en la modificación de patrones de ciertas situaciones violatorias de los derechos humanos.

El proceso político y social y el trabajo de verificación en materia de derechos humanos han venido modificando sustantivamente la situación de los derechos humanos en El Salvador. El propio proceso de negociaciones, con los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas, creó desde un principio una actitud de las partes orientada a evitar progresivamente la comisión de actos o hechos de violación del derecho humanitario y de los derechos humanos. Por su lado, la dinámica política y social que generó el proceso contribuyó a incentivar en la población de manera gradual una disposición de ánimo positiva en el proceso de paz y de pérdida del temor hacia el aparato de Estado.

Para fortalecer esos cambios subjetivos y darles sustancia vienen siendo importantes ciertos procesos de cambio en las instituciones básicas del Estado. El punto de partida de este proceso fueron las modificaciones constitucionales que se acordaron en México. Ellas fortalecieron el rol del Estado para proteger los derechos humanos, reorientaron el rol de la Fuerza Armada como institución de exclusiva competencia para la defensa nacional¹⁶, perfeccionaron las instituciones judiciales, crearon la nueva Policía Nacional Civil, reformaron el Tribunal Supremo Electoral y, finalmente, establecieron la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta nueva normatividad influyó favorablemente en el proceso de mejoramiento de los derechos humanos.

¹⁶ Vale decir, sin competencia para desempeñar funciones en el control del orden interno salvo en situaciones excepcionales previstas en la Constitución reformada luego de los acuerdos.

En lo que respecta al Derecho Internacional Humanitario, el establecimiento del cese de fuego y la verificación de acuerdos efectuada por ONUSAL, contribuyeron al logro de un respeto total al cese de fuego en el largo periodo de 10 meses y medio que este comprendió. El trato directo de ONUSAL con las partes en cada caso de supuesta o real violación al Derecho Internacional Humanitario, contribuyó a reducir estas violaciones hasta su total eliminación, aún antes de la terminación formal de la guerra. A ese resultado contribuyó en forma decisiva el libre acceso que las partes dieron a ONUSAL en todas las zonas de conflicto y de concentración de una y otra fuerza.

En cuanto a derechos humanos, los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal han disminuído significativamente como violaciones. De hecho, las ejecuciones sumarias ya no se presentan como prácticas sistemáticas y masivas aunque aún siguen registrándose algunos casos. Los casos de torturas han disminuído en un grado considerable y, de hecho, no se presentan de manera sistemática. Las desapariciones forzadas ya no se producen. Las detenciones arbitrarias e ilegales se presentan pero ante todo por faltas menores y sin motivación política.

Desde el inicio de las actividades de verificación activa la División de Derechos Humanos enfatizó la importancia del deber de garantía del Estado en la esfera de los derechos humanos. La historia heredada se traduce en una debilidad de las instituciones que es particularmente marcada en el aparato judicial. En el caso de la administración de justicia salvadoreña ha sido y es notoria la insuficiencia del ejercicio del deber de garantía del Estado por parte de los órganos jurisdiccionales. Por ello aún subsisten algunas violaciones en este terreno dentro de las que destacan la prolongada detención administrativa, la incomunicación, el derecho a la defensa en juicio, el retardo de justicia y la inoperancia del habeas corpus. No escapa al criterio de cualquiera, sin embargo, que una modificación sustantiva del comportamiento del aparato

judicial sólo surte efecto en el mediano y largo plazo por las dificultades propias del problema y por la estructural resistencia al cambio de los aparatos judiciales.

La creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos en la modificación constitucional consecuencia de los acuerdos ha introducido la institución del "ombudsman" en El Salvador. De hecho, una de las instituciones más modernas del control de la legalidad en materia de derechos humanos de naturaleza casi jurisdiccional lo constituye el sistema de la Procuraduría destinado a recoger peticiones y reclamaciones de los ciudadanos sobre los abusos e ilegalidades de las autoridades y propiciar el resarcimiento del derecho violado y las sanciones judiciales en los casos en que corresponda. Se trata de un avance institucional normativo de particular importancia, especialmente por las facultades que la Constitución y su ley de creación le otorgan. El papel que le corresponde cumplir a la Procuraduría es y será crucial y determinante ya que cuando deba retirarse ONUSAL¹⁷, la Procuraduría en uso de sus propias facultades debe cumplir funciones que transitoriamente viene desempeñando la ONU. La Procuraduría viene dando pasos firmes en función de sus fines institucionales a través de resoluciones significativas dicatas sobre diversos temas e iniciando un despliegue en todo el país para lo cual viene recibiendo el apoyo de ONUSAL.

En un contexto histórico y político como el salvadoreño, tiene particular relevancia el papel de la Fuerza Armada. Los acuerdos de paz encomendaron a ONUSAL la verificación de compromisos calendarizados en relación a la elaboración de una nueva doctrina de seguridad militar y programas de formación de los oficiales de la Fuerza Armada, en la perspectiva de la afirmación del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Con el aporte de

¹⁷ Previsiblemente luego del proceso electoral a efectuarse en marzo de 1994.

diversos sectores de la sociedad y la participación de ambas partes, los compromisos se han cumplido satisfactoriamente al nivel normativo y orientador.

Queda, sin embargo, la tarea de consolidar estos compromisos a través del desarrollo conceptual y práctico de la nueva doctrina y de la articulación de planes y programas en los diversos centros de formación militar en la perspectiva de una formación técnica y especializada pero al mismo tiempo democrática y funcional al respeto a los derechos humanos. La División de Derechos Humanos ha priorizado, con buenos resultados, su contribución en este ámbito.

La experiencia que viene desarrollando ONUSAL es, de hecho, un camino viable y eficaz para el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en El Salvador. Pero, a la vez, es una experiencia de validez universal ya que significa un desarrollo institucional de los mecanismos de protección del Sistema de las Naciones Unidas. Hasta antes que el Consejo de Seguridad tomase la decisión de establecer en El Salvador, a solicitud de las partes esta Misión, los mecanismos y procedimientos de las Naciones Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos presentaban como elementos comunes las siguientes características: procedimientos de investigación no permanentes, no implantados en el territorio del país objeto de la acción internacional, sustentados en el mecanismo de la denuncia (no gubernamental o gubernamental) y con una capacidad limitada de influencia en las políticas del Estado en cuestión a través del ejercicio de una presión moral, diplomática o política.

La verificación activa como mecanismo construido en la experiencia salvadoreña aporta elementos distintivos trascendentes ya que supone la presencia permanente durante un lapso adecuado en el territorio del país objeto de la verificación; la aceptación de las partes en conflicto de las facultades de observación, investigación y recomendación por parte de la Misión; la imposición de

la situación existente y la protección de los derechos humanos a partir de compromisos adoptados soberanamente al interior del Estado; y, finalmente, la capacidad de propiciar cambios sustantivos en la situación a partir del compromiso de las partes para aceptar la verificación internacional del cumplimiento de las obligaciones adquiridas en términos políticos o jurídicos.

La experiencia salvadoreña se constituye, pues, en el modelo de un nuevo y eficaz mecanismo de protección de los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas. Ello ha sido factible en El Salvador por el esfuerzo de Naciones Unidas pero, ante todo, por la decisión soberana y autónoma adoptada al interior del país -y sustentada en una adecuada voluntad política- para solicitar los buenos oficios del Secretario General en la negociación de los acuerdos de paz y de protección de los derechos humanos, así como la verificación internacional de sus compromisos. Todo esto da valiosos precedentes a considerar en la eventual utilización de un mecanismo análogo en otras situaciones nacionales, caracterizadas por la existencia de conflictos internos o a partir de la disposición de un gobierno que afronta graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos para superarlas con el aporte de la verificación internacional.

PARTICULARIDAD DEL CASO SALVADOREÑO

La distinción de el caso de El Salvador con las operaciones comunes de mantenimiento de la paz se puede encontrar básicamente en tres niveles:

a) Como lo ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, ONUSAL constituye el inicio de una nueva generación de operaciones para el mantenimiento de la paz. Se trata de una experiencia sin precedentes en el sistema de las Naciones Unidas en la que la organización interpone sus buenos oficios para la solución de un conflicto interno y en la que asume la verificación

de todos los compromisos asumidos por las partes, incluido el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país con miras a su protección y promoción.

A diferencia, pues, de las operaciones previas, en El Salvador se trataba no de un conflicto armado de naturaleza internacional o de una disputa por la descolonización. Ciertamente que en el contexto regional, los conflictos al interior de los países de la región habían sido procesados en Contadora y Esquipulas como amenazas a la paz de la zona. Pero lo contundente y nítido es que pese a ese diagnóstico valedero y a lo que podía tener de reflejo en El Salvador el conflicto este-oeste, se trataba en esencia de un conflicto armado no internacional.

b) La segunda es que la participación de las Naciones Unidas se dió a lo largo de todo el proceso de negociaciones de paz y no sólo en el de la verificación de acuerdos. Los buenos oficios desempeñados a lo largo de la etapa negociadora por el Secretario General con base en la solicitud de las partes dieron a la Organización un rol activo y trascendental contribuyendo decididamente al éxito de las negociaciones. Este "acompañamiento" temprano del proceso por parte de las Naciones Unidas no sólo sirvió de catalizador en el mismo sino que permitió una penetración que más adelante fue invaluable para la instalación de ONUSAL.

c) La tercera diferencia es la más importante: ONUSAL es una operación integrada decidida por el Consejo de Seguridad a solicitud del Gobierno de El Salvador y el FMLN. Tiene la responsabilidad de verificar activamente el cumplimiento de los cuatro objetivos que las partes han asignado al proceso de establecimiento de la paz (finalización del conflicto por medios políticos, la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la reunificación y reconciliación de la sociedad salvadoreña). Esta naturaleza integrada de la misión de Naciones

Unidas es un corolario lógico de la aproximación totalizadora con la que se abordó el proceso de negociaciones por las partes.

El logro de la paz no fue procesado en las negociaciones como equivalente de "fin del enfrentamiento armado" sino como resultante de un complejo y laborioso tratamiento del conjunto de condiciones objetivas que estaban en la base y origen del conflicto. Tal aproximación no podía dar como resultado una misión de observación estrictamente militar sino una integrada que diera el adecuado énfasis y prioridad a la superación de las condiciones institucionales, políticas y sociales que precipitaron el conflicto. Se imbricaban, pues, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y una perspectiva de consolidación de la paz.

Más allá de las notas distintivas antes mencionadas hay que anotar que el proceso de paz salvadoreño y, dentro de él, la experiencia de ONUSAL, se ha singularizado por ser exitoso. Esto se ha reflejado tanto en el escrupuloso y total respeto por las partes del cese de fuego así como por la finalización material y formal de la guerra el 15 de diciembre de 1992 coincidiendo con la desmovilización del FMLN y su conversión en partido político.

Paralelamente, en otros rincones del planeta los cese de fuego establecidos -desde Bosnia hasta Camboya- son sistemáticamente violados. Como nos lo dijo en una reunión de trabajo Boutros Boutros-Ghali en ocasión de su visita a El Salvador en diciembre pasado, si en otras partes los observadores de Naciones Unidas se tienen que limitar a contar cada violación al cese de fuego -a veces varias en un día-, en este país centroamericano no se dió ni una sola violación.

PRIMER PRECEDENTE

La experiencia del proceso de paz salvadoreño es útil para los países que atraviesan problemas semejantes a los que han aquejado a El Salvador. Es particularmente provechoso, por cierto, para el

propio sistema de Naciones Unidas ya que el éxito del proceso salvadoreño enriquece sus instrumentos de trabajo en operaciones de paz, en particular en el ámbito de los derechos humanos. Tengo la convicción que para la maquinaria de Naciones Unidas el mecanismo de la verificación activa en materia de derechos humanos, generado en la experiencia salvadoreña, tiene validez universal y constituye un progreso sustancial hacia una mayor eficacia en ese terreno tan complejo.

Se podría afirmar que lo que el caso salvadoreño nos muestra es la capacidad de las Naciones Unidas de desarrollar una misión de paz con éxito en los tiempos que corren, enturbiados por situaciones críticas como las de Bosnia. Algo de verdad habría en esa aproximación; de hecho la maquinaria de ONUSAL parece haber estado a la altura de las exigencias de la situación. Pese a eso, no obstante, la clave del proceso no está allí sino en algo que ha sido y sigue siendo lo esencial: la voluntad política de los salvadoreños, particularmente del Gobierno y del FMLN, de acabar con la guerra y cambiar el país. Puede sonar retórico pero es una verdad maciza: sin esa voluntad no se habrían firmado los acuerdos de paz, primero, y no se habría avanzado tanto en su ejecución, luego.

La verificación de Naciones Unidas ha sido, por cierto, fundamental. De hecho, si no hubiera sido por la presencia de Naciones Unidas varios momentos críticos del proceso podrían haberse convertido en escollos que levaran a la regresión. Pero se habría arado en el mar si no se hubiera estado ante un terreno fértil para encontrar soluciones a los problemas que se iban planteando. Es ese suelo fecundo el que constituye la base de la decisión soberana de involucrar activamente a Naciones Unidas a lo largo y ancho del país supervisando todos y cada uno de los componentes de los acuerdos de paz. Esa combinación de soberanía y de verificación de un proceso esencialmente interno desde el seno mismo del Consejo de Seguridad es, acaso, la esencia del proceso de

paz salvadoreño.