

LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

FRANCISCO MORALES UTRABO

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

"Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", finalidad esencial expresada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, marca el punto de partida en el desarrollo de las misiones de pacificación y mantenimiento de la paz.

En la dilatada historia de Naciones Unidas, frecuentemente se ha solicitado su intervención para evitar que una situación de crisis desembogue en conflicto armado, para convencer a los contendientes que diriman sus problemas en la mesa de negociaciones o poner las bases para que finalice el enfrentamiento y se logre una paz sólida y duradera.

La eficacia y credibilidad de la organización ha estado mucho tiempo en entredicho, como consecuencia de la situación internacional y de las fuentes de los conflictos, profundas y diversas, como lo demuestra el que desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, se han desarrollado más de cien conflictos importantes, en los cuales han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas (1), produciéndose 279 vetos en el Consejo de Seguridad, lo cual obligó a la organización a presenciar impotente muchas de estas crisis.

A pesar de estos reveses y frustraciones, Naciones Unidas ha desarrollado una constante actividad en pro del mantenimiento de la paz.

mediante el empleo de diversos mecanismos de prevención o resolución de conflictos.

La transformación del marco político producida desde 1985 ha supuesto un impulso para este afán pacificador, y se han abierto nuevas posibilidades de adoptar medidas de mantenimiento de la paz, sin que se produzcan vetos en esta materia desde el 31 de mayo de 1990, convirtiéndose el mecanismo de seguridad de la organización en un instrumento central de prevención o restablecimiento de la paz.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad, engloban aspectos que trascienden de las meras amenazas militares, y así han de considerarse otras esferas de análisis, junto a las estrictamente de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, como la protección de los derechos humanos, el nivel de armamentos, el deterioro del medio ambiente, la pobreza generalizada y la proliferación de males sociales, como el tráfico de drogas y la delincuencia (2).

Es precisamente esta diversidad de causas que desembocan en los conflictos, las que han propiciado la integración de policías en los contingentes de las operaciones de mantenimiento de paz, con unas crecientes perspectivas de futuro en esta difícil y trascendental misión.

LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO FACTOR DESESTABILIZADOR

"La negación de los derechos humanos y libertades fundamentales no es sólo una tragedia individual y personal, sino que, además, crea condiciones de intranquilidad social y política, al lanzar semillas de violencia y de conflictos entre las sociedades y las naciones, y en el seno de cada una de ellas" (3).

La situación de postguerra en que se concertó la creación de la organización, con las graves violaciones ocasionadas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, originó que, por primera vez, la Carta de Naciones Unidas atribuyera un valor universal al concepto de los derechos humanos. Según dicho documento, la organización promoverá "el respeto universal a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades" (4).

La expresión traumática de la Segunda Guerra Mundial supuso la creación de una conciencia

generalizada de que uno de los requisitos fundamentales de la paz y el progreso internacionales era la protección efectiva de los derechos humanos a nivel internacional y, en consecuencia, los Estados se obligaron a cooperar con la ONU para asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre (5).

Adquiere así esta organización el papel de promotor y garante de estos derechos, refiriéndose la Carta a los derechos humanos en varias de sus cláusulas, mostrando el firme propósito de avanzar en la erradicación de las violaciones sistemáticas de los mismos, de forma que puede afirmarse que, con la excepción del mantenimiento de la paz, no existe causa con la cual estén más estrechamente identificadas las Naciones Unidas que la de los derechos humanos.

Fruto de ese esfuerzo, la Asamblea General proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, definiéndola como "el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse...", integrándose posteriormente en la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto a los pactos internacionales que entraron en vigor en 1976. Es indudable la enorme influencia que la declaración, los pactos y otros instrumentos internacionales han ejercido en el comportamiento individual y de los gobiernos.

El actual sistema de protección internacional de los derechos humanos está recogido en el procedimiento 1503, basado en la resolución de igual número del Consejo Económico y Social (6) para analizar situaciones generalizadas y prolongadas de violaciones y en el procedimiento del protocolo facultativo, para denuncias de violaciones individualizadas.

Esta vinculación de los derechos humanos al mantenimiento de la paz queda reflejada en la afirmación de Javier Pérez de Cuéllar, en la memoria de 1991, cuando afirma su convencimiento de que "la protección de los derechos humanos ha pasado a ser una de las bases principales del edificio de la paz".

De esta afirmación puede deducirse que, a veces, no basta con esos procedimientos de protección enumerados, y será necesaria una concertación de la presión internacional, hasta llegar, en ocasiones, a una presencia de Naciones Unidas en el lugar de la violación. Surge la necesidad de lograr un equilibrio entre el respeto a la soberanía de los Estados y el deber de la comunidad internacional de proporcionar socorro y ayuda cuando se planteen emergencias en derechos humanos.

En las recientes operaciones de mantenimiento de paz se incluyen misiones de verificación en materia de derechos humanos, lo cual es un nuevo factor que favorece y aconseja la inclusión de contingentes policiales, por ser éstos cometidos parte de la actividad ordinaria de estos funcionarios en sus actividades cotidianas.

DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

El concepto de Diplomacia Preventiva (7) engloba el conjunto de medidas destinadas a mitigar las tensiones antes de que se produzca un conflicto o, en su caso, actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas.

Hay que recordar que la Carta, en su artículo 99, establece este carácter preventivo, y no se prevé que haya de esperarse a que se desencadenen las hostilidades, se produzca una agresión o sean de tal magnitud las violaciones de los derechos humanos que requieran urgentemente la adopción de medidas rectificatorias. En el mismo sentido, hay que concebir a Naciones Unidas como un instrumento de mediación, y a ello contribuye la diplomacia preventiva, ejercida personalmente por el Secretario General o por representantes u organismos especializados.

La base de su eficacia se basa, principalmente en disponer de una alerta temprana, con información que proporcione un conocimiento oportuno y exacto de los hechos, y un análisis de la situación particular e internacional, con indicadores políticos que determinen si existe una amenaza a la paz y las posibles medidas a adoptar por Naciones Unidas.

En el caso de ser aconsejable, podría recurrirse a establecer un despliegue preventivo, mediante el cual se trataría de atajar una situación de crisis, con el consentimiento del Gobierno o de todas las partes implicadas, y mediante la participación de personal militar, civil o de policía, que principalmente tratarían de establecer unas condiciones de confianza y seguridad, como paso previo y favorecedor de las negociaciones.

Vemos aquí también una importante posibilidad de intervención del personal policial en este despliegue preventivo, para frenar la degeneración de una crisis en conflicto y, aunque esto no es una operación de mantenimiento de la paz en sentido estricto, puede asimilarse to-

talmente a ella en cuanto a su ejecución. Aquí se hace aún más importante la presencia policial y civil pues, al no existir aún un conflicto, ha de basarse principalmente en la supervisión y asesoramiento, para crear un clima de paz social, lo cual disminuye la necesidad de la presencia estrictamente militar.

B. EL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

Es el conjunto de medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Es necesario que tengan voluntad política de buscar una solución a sus controversias; de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI de la Carta, puede producirse la mediación de Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, Asamblea General o mediante los buenos oficios del Secretario General, directamente o mediante la interposición de alguna personalidad prestigiosa, para propiciar la negociación entre las partes.

De acuerdo con el artículo 25 de la Carta, corresponde al Consejo de Seguridad la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (8), pero las recomendaciones de otros órganos de esta organización, a pesar de carecer de obligatoriedad, pueden influir en la situación, con la fuerza moral que le da el ser expresión de la opinión mundial.

C. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Este original concepto, mediante el cual se trata de resolver de forma pacífica los conflictos internos o entre Estados, fue puesto en práctica por primera vez en 1945 y, desde entonces hasta enero de 1992, se han llevado a cabo 26 operaciones, la mitad de las cuales se han producido en el último quinquenio, con un volumen de efectivos en ellas empleados cifrados en 528.000, pertenecientes a personal militar, civil y policial.

Se ha producido un relanzamiento destacable de estas operaciones en los últimos años, lo cual pone de manifiesto la conciencia internacional sobre su eficacia en la resolución de conflictos mediante la "no violencia".

Las operaciones de mantenimiento de la paz no están definidas expresamente en la Carta de Naciones Unidas (9) y son un concepto inventado por la organización, como consecuencia de la necesidad de resolver los conflictos, y que ha permitido llevar estabilidad a numerosas zonas de tensión en el mundo. Se basan en el artículo 40 de la Carta, que posibilita a las partes

poner en práctica las "medidas provisionales que juzguen necesarias o aconsejables". La carencia de una definición oficial proporciona a estas operaciones una de sus principales características, que las individualiza al no tener estructura fija ni organización operacional uniforme.

Su creación necesita del voto afirmativo de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad, previa petición de uno de sus miembros, y el control de su establecimiento y funcionamiento es responsabilidad del Secretario General, que normalmente lo ejerce mediante un representante personal que le informa periódicamente de su evolución.

Las Naciones Unidas las han definido en el libro "The Blue Helmets" de su Departamento de Información, como "medidas provisionales que se pueden tomar para impedir el agravamiento de una situación de conflicto. Pueden detener y contener las hostilidades, pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes. Pueden y de hecho lo hacen, crear el clima, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesarios para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos". Este concepto ha ido evolucionando, incorporándose cada vez aquellos componentes que mejoraban su eficacia, como es el caso del componente policial, que paulatinamente ha ido pasando a desempeñar un papel tan importante como las fuerzas militares. En función de la evolución de los acontecimientos, y principalmente en la última fase, la de consolidación de la paz para evitar el resurgimiento del conflicto, pasa a tener un papel portagónico, por la naturaleza de las misiones que en esta fase han de realizarse, como son las de restablecimiento del orden, apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, verificación de elecciones y observancia del respeto a los derechos humanos, etc..., todas ellas de evidente carácter policial, quedando asignadas a las fuerzas militares las específicamente relacionadas con el desarme y control de las Fuerzas Armadas implicadas. Parece indudable el incremento de las misiones que inciden en crear el clima social favorable a la estabilidad y, en ese sentido, la verificación de la observancia de los derechos humanos pasa a tener un papel protagonista, así como la participación en actuaciones de carácter social y humanitario, todo ello dentro de la estrecha cooperación de los contingentes integrados, para aprovechar al máximo la especialización de militares, policías y civiles.

Independientemente de las definiciones que puedan adoptarse, el actual Secretario General, en su informe de 31 de enero de 1992, expresa las condiciones fundamentales para el éxito de estas operaciones:

- Un mandato claro y viable, que exprese las facultades y limitaciones de la misión.
- La cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato, pues es difícil el correcto cumplimiento de estas funciones con la oposición e, incluso, falta de colaboración de los implicados.
- El apoyo constante del Consejo de Seguridad para respaldar la gestión del Secretario General y del representante especial de éste en la operación.
- La buena disposición de los Estados miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesarios. Hay que hacer la consideración de que cada vez resulta más difícil lograr esta aportación de los Estados, sobre todo de agentes de policía, difíciles de ser sustituidos en sus países ante el incremento de la delincuencia y las nuevas misiones que la seguridad ciudadana exige, aunque la solidaridad internacional y los resultados favorables conseguidos últimamente merecen el esfuerzo de todos los países para aportar estos contingentes e, incluso, mejorar la preparación específica de su personal.
- Por último, se necesita, asimismo, el establecimiento de unos mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas, tanto en la sede como en el terreno, y el apoyo financiero y logístico suficiente.

EL GRUPO DE AYUDA PARA LA TRANSICION EN NAMIBIA (GANUPT)

Ejemplo de la evolución constante y acelerada que han sufrido las operaciones de mantenimiento de la paz lo constituye esta misión, que merece ser analizada, aunque sea brevemente, por su carácter nuevo y globalizador.

El tema a resolver era la independencia de Namibia, que afectaba a la paz y la seguridad de Africa Meridional, por lo cual se dedicó una gran y prolongada atención a la planificación de su descolonización, tanto por parte de la Asamblea General como del Consejo General (10).

El problema partía desde 1884, en que Alemania ocupó el territorio hoy constituido por Namibia, quedando con posterioridad a la 2.ª Guerra Mundial bajo administración militar de Sudáfrica, la cual solicitó de la Sociedad de Naciones un mandato internacional para su gobierno, que le fue aceptado (11).

En 1966 la Asamblea General consideró expirado este mandato y creó el Consejo de Naciones Unidas para Namibia, para posibilitar la independencia. Simultáneamente surgió un grupo guerrillero, el SWAPO, que inició las hostilidades, y fue reconocido en 1973 como el único representante de ese territorio.

Las negociaciones diplomáticas se incrementaron y el 27 de julio de 1978 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 431 (1978), en la cual se pidió al Secretario General que nombrara un representante especial para Namibia, el cual debería presentar propuestas para el arreglo. El 29 de septiembre de 1978 se aprobó la resolución 435 (1978), mediante la cual se aceptaba por parte del Consejo el plan de Naciones Unidas, y se decidió establecer el GANUPT.

Tuvieron que pasar diez años para que este plan pudiera ejecutarse, lo cual presentó la ventaja indirecta del tiempo amplio que existió para su perfeccionamiento, y el 22 de diciembre de 1988 se firmó en la Sede de Naciones Unidas un acuerdo tripartito entre Angola, Cuba y Sudáfrica, con la mediación de Estados Unidos, mediante el cual se comprometían a llevar a cabo una serie de medidas para lograr la paz e independencia de Namibia, quedando fijada la fecha del 1 de abril de 1989 para la aplicación de la resolución 435 en su forma originaria, estableciéndose el GANUPT para la ejecución del plan previsto.

Como puede observarse, el problema a resolver era de la máxima complejidad, por lo dilatado en el tiempo, numerosos países implicados, existencia de un conflicto armado, discriminación y numerosas violaciones a los derechos humanos. Suponía un reto, y vale la pena analizar el plan ejecutado y la composición de esa operación pues, sin duda, pondrá de manifiesto la evolución de los procedimientos y la participación policial, numerosa y determinante del éxito, en integración con civiles y militares.

El componente militar, cifrado en 4 650 personas, tenía como misiones la comprobación de la cesación del fuego, la vigilancia de la separación y concentración de las tropas en sus bases, control de la desmovilización, así

como el apoyo logístico en beneficio de los otros componentes.

El contingente civil debía apoyar en la supervisión y control de todos los aspectos derivados del proceso electoral, incluyendo la fase previa, el desarrollo y posterior recuento de votos, así como colaborar en las investigaciones sobre las denuncias de fraude o amenazas relacionadas con el proceso electoral.

El **componente policial**, integrado por primera vez en una operación de esta naturaleza, supuso el inicio de una nueva concepción generalizadora de los cometidos a desarrollar en una operación de este tipo. Su entidad se cifró en 1.000 agentes, con la misión de supervisión de la policía local para lograr un ambiente de seguridad, adoptar medidas para impedir la intimidación e injerencia en el proceso electoral, y asegurar que la conducta de la policía existente fuera la adecuada para lograr esos fines.

El 1 de abril de 1989 comenzó la aplicación de la resolución 435 del Consejo de Seguridad, con la aportación de personal de más de 20 países a los contingentes militar y policial, y 109 nacionalidades representadas en esta operación. Las elecciones se celebraron a partir del 7 de noviembre de 1989; el 9 de febrero siguiente se aprobó la Constitución y el 16 del mismo mes le fue tomado juramento, por el Secretario General Pérez de Cuéllar, a Sam Nujoma, líder del SWAPO, como primer presidente de Namibia, la cual ingresó oficialmente en Naciones Unidas el 23 de abril de 1990.

Los resultados positivos logrados, la complejidad de la operación que combinó por primera vez componentes civiles, militares y policiales, hace de GANUPT un modelo de la evolución sufrida en los últimos tiempos, como experiencia original y definitiva de la nueva estrategia de futuro.

EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR Y LAS NACIONES UNIDAS

El conflicto de El Salvador, cuyo origen se remonta a 1979, tras la presidencia del General Romero, con la instauración de una junta cívico-militar, mediante la cual un grupo de oficiales jóvenes y progresistas proclaman una serie de reformas que encuentran una doble oposición; unos las encuentran revolucionarias y otros demasiado moderadas, consecuencia de lo cual el país entra en una espiral de violencia, con hechos que trascendieron mundialmente, como

el asesinato de Monseñor Romero. Se generalizó así un conflicto armado que, tras causar más de 70.000 muertos y destruir gravemente la infraestructura y fuentes de riqueza, ha finalizado el 1 de febrero de 1992, como consecuencia de los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), con la supervisión de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

Esta misión, aún en plena actividad verificadora, en fase de consolidación de la paz, supone un paso más en la evolución de la que hemos tratado anteriormente, ha consolidado la eficacia del componente policial y ha marcado otras primicias en este tipo de operaciones, todo lo cual trataremos de analizar a continuación.

A. LA FASE PREVIA A ONUSAL. EL PROCESO NEGOCIADOR

En octubre de 1989 el Secretario General de las Naciones Unidas informó al Consejo de Seguridad y a la Asamblea de Seguridad, sobre "el acuerdo suscrito el 15 de septiembre, en la ciudad de México, entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, para establecer un proceso de diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto de El Salvador" (12).

En el mismo informe las partes formularon una invitación al Secretario General para enviar un representante, en calidad de testigo, a las conversaciones de San José de Costa Rica, a celebrarse el 16 y 17 de octubre del mismo año, y éste aceptó en el "marco del mandato de buenos oficios" que le había conferido el Consejo de Seguridad (13).

Se observa aquí el papel mediador de Naciones Unidas que, en el caso que analizamos, ha culminado con el proceso de paz más amplio de Centroamérica, intensificado a partir de enero de 1990, y en el cual el Secretario General, en forma directa y a través de su representante personal Alvaro de Soto, celebró consultas con las partes implicadas, para "convenir la estructura, el mecanismo y la marcha de un proceso encaminado a lograr la terminación definitiva del conflicto armado en este país" (14).

El marco de referencia quedó establecido en el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, por el que las partes convinieron que el proceso debía desarrollarse con la participación activa del Secretario General o su representante personal, favoreciendo un diálogo permanente y directo entre las comisiones negociadoras, y realizando consultas separadas con cada una de ellas.

Se trata de un esfuerzo auténticamente nacional, que ha contado con la asistencia del Secretario General que, con el absoluto respaldo de la comunidad internacional, tenía como objetivos "terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña" (15).

Las conversaciones directas comenzaron en Venezuela, diseñándose una agenda general y un calendario de negociación que fue hecho público en Caracas, en acuerdo suscrito el 21 de marzo de 1990. La actividad negociadora aceleró su ritmo y se determinaron dos fases bien definidas, en la primera de las cuales se marca la necesidad de lograr unos acuerdos políticos en varios campos, para posibilitar llegar posteriormente al cese del enfrentamiento armado.

Este documento, sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad, contenía en su agenda disposiciones sobre la Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial y electoral, reforma constitucional y solución a los problemas socio-económicos, todo ello bajo verificación de Naciones Unidas. La amplitud de las misiones a verificar y su naturaleza sociopolítica, que excedía ampliamente la actividad militar, ponía de manifiesto que la futura misión verificadora, aún no creada, debería contar con una integración de diverso personal, entre los cuales los policías poseen una polivalencia que les hace idóneos para su ejecución.

En la segunda fase prevista en este Acuerdo de Caracas, la negociación debe conducir al establecimiento de las garantías y las condiciones necesarias para la reintegración social de los miembros del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país.

B. EL NACIMIENTO DE LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN (ONUSAL)

Continuando con lo previsto en el Acuerdo de Ginebra y la agenda establecida en las negociaciones de Caracas, el 26 de julio de 1990, el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en la capital costarricense un acuerdo, mediante el cual ambas partes expresaban su conformidad para el establecimiento de una misión de verificación y expresaban los términos en que la misma debía desarrollarse. Nació así, jurídicamente, una misión innovadora, que merece ser analizada en profundidad, comen-

zando por ese marco definitorio del Acuerdo de San José.

En primer lugar es una misión de verificación de las Naciones Unidas, exclusivamente en materia de derechos humanos, limitándose su misión a las situaciones más graves y frecuentes, como son las que afectan al "derecho a la vida, a la integridad y a la libertad, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación". Se observa un acotamiento del ámbito de actuación para centrarse en ese núcleo irreductible de los derechos humanos citados, para tratar de descubrir y denunciar la existencia de prácticas sistemáticas de violación a los mismos. En el aspecto temporal de verificación queda limitado a los hechos o situaciones que se produjeran desde su instalación.

Otra de esas peculiaridades la supuso el momento de la instalación y funcionamiento de la misión pues, a pesar de que el acuerdo establecía que iniciaría sus funciones cuando cesara el enfrentamiento armado, las partes solicitaron al Secretario General la iniciación inmediata de esta verificación, lo cual fue aceptado por éste, que en diciembre de 1990 comunicó al Consejo de Seguridad la intención de proponer el establecimiento de una misión, con el nombre de ONUSAL, para iniciar la verificación del Acuerdo de San José en materia de derechos humanos.

Posteriormente, en marzo de 1991, se envió una misión preliminar que evaluó sobre el terreno las posibilidades de verificar dicho acuerdo sin un cese del fuego. La misión mantuvo contactos con representantes gubernamentales y un amplio espectro de corrientes políticas, y visitó zonas de conflicto donde se reunió con representantes del FMLN.

La misión preliminar llegó a la conclusión de "que existía un gran deseo generalizado, por parte de las distintas corrientes de opinión del país, de que las Naciones Unidas comenzaran, en cuanto fuera posible, las actividades de verificación del acuerdo, sin esperar a la cesación del fuego".

Poco tiempo después, el Secretario General comunicó que había decidido "aceptar las recomendaciones de la misión preliminar en el sentido de establecer, tan pronto como sea posible y antes de un acuerdo sobre la cesación del fuego, el componente de verificación de derechos humanos de la ONUSAL".

El Secretario General expuso al Consejo de Seguridad la necesidad de crear un mecanismo integrado, para vigilar el cumplimiento de los diversos acuerdos que fueran surgiendo como resultado de las negociaciones entre las partes

salvadoreñas y que, a su debido tiempo, incluiría la supervisión de una separación de fuerzas y un cese del enfrentamiento armado.

El consejo adoptó unánimemente el 20 de mayo de 1991 la resolución que estableció la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), para vigilar todos los acuerdos que convinieran el Gobierno y el FMLN, comenzando con el componente de derechos humanos.

Las partes debían "cooperar con ONUSAL para asegurar su plena libertad de circulación y de acceso a toda información que considerara pertinente, a fin de que pueda ejercer cabalmente las funciones que se le asignaron, en relación a los derechos humanos en El Salvador" (16).

La importancia de la participación del contingente policial se deduce de las tareas de verificación: La vigilancia activa de la situación relacionada con los derechos humanos, la investigación de los casos concretos de acusaciones de violación de dichos derechos, la promoción de los mismos, la orientación sobre cómo formular recomendaciones para eliminar las violaciones y promover el respeto de estos derechos.

C. EL CONTINGENTE POLICIAL EN LA VERIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

ONUSAL fue inaugurada el 26 de julio de 1991, absorbiendo una pequeña oficina preliminar instalada en El Salvador en enero de ese año e inició sus trabajos organizativos incorporando los sucesivos componentes, desplegando sus oficinas regionales y estableciendo el sistema de trabajo.

El comienzo de la verificación durante el desarrollo del conflicto presentaba múltiples inconvenientes, no sólo derivados de la seguridad del personal e instalaciones, y las evidentes dificultades de acceso a lugares donde se desarrollaban operaciones, para visitar poblaciones conflictivas o entablar comunicación con los Comandantes del FMLN, sino que, además, presentaba problemas de índole jurídica. Simultáneamente convivían instituciones encargadas de actuaciones en materia del Derecho Internacional Humanitario, en virtud de lo previsto en el protocolo II del Convenio de Ginebra, con la verificación de ONUSAL, en materia de derechos humanos, cuya delimitación no siempre era fácil, por las circunstancias de un conflicto donde a veces no aparecía claro el carácter o no de combatiente y la naturaleza jurídica de la presunta violación.

Estas dificultades trataron de paliarse con una profunda coordinación con instituciones humanitarias, las diversas agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que operaban en el país. Así se clarificaron las actuaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ACNUR y organizaciones, como "Médicos sin Fronteras", que operaban en las áreas conflictivas.

Para poder cumplir con el objetivo propuesto el mandato otorgaba unas amplias facultades (17), entre las cuales pueden destacarse las de visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso, el recibir denuncias de personal, grupos o entidades, entrevistar libremente y en privado a cualquier persona, apoyar al Órgano Judicial y, en resumen, estar presente en todo el territorio, pudiendo formular recomendaciones a las partes e informar periódicamente al Secretario General de las Naciones Unidas, el cual lo expondría a la Asamblea General.

En la primera fase, la ONUSAL inició sus trabajos de instalación en el país y comenzó la "vigilancia activa", en la cual cobraba papel determinante el contingente policial, pues comprendía la visita a los lugares en los cuales se hubieran cometido, o pudieran cometerse, violaciones a los derechos humanos, para difundir el contenido de la misión, evitar hechos de violencia e investigar las causas, para fomentar la confianza entre la población civil.

En esta primera fase, el **contingente policial** era de 27 oficiales, 15 oficiales militares de enlace y 146 civiles, entre coordinadores, educadores, oficiales de asuntos jurídicos y políticos, etcétera, todos los cuales integraban equipos mixtos de trabajo, poniéndose una vez más de manifiesto la versatilidad de los policías que, además de la investigación propiamente dicha, asumieron funciones de asesoría legal al ejercer, solos o en unión de oficiales jurídicos, cometidos tales como control del debido proceso, análisis de las situaciones procesales, condiciones de detención o de cumplimiento de las penas e, incluso, asesorando sobre anteproyectos de leyes. En el aspecto propio de los oficiales políticos se participaba en campañas informativas y de relación con autoridades locales, actos públicos y campañas educativas en materia de derechos humanos.

Los oficiales militares tenían como cometido el relacionarse con los mandos de las Fuerzas Armadas o del FMLN; generalmente eran acompañados por policías para efectuar comprobaciones y, en ocasiones, para realizar esos

mismos contactos, por ausencia o insuficiencia de sus efectivos.

Como consecuencia del clima generado con el funcionamiento de la misión y las continuas rondas de negociaciones que se venían desarrollando, el 31 de diciembre de 1991, tras dos semanas ininterrumpidas de reuniones en la sede de las Naciones Unidas, las partes firmaron el Acta de Nueva York. Este Acuerdo completaba las negociaciones sobre todos los temas de fondo en el proceso de paz, fijándose la fecha del 16 de enero de 1992, para firmar los acuerdos de paz en la ciudad de México.

Estos acuerdos de paz contenían, en especial, dos vertientes que exigían ampliar el mandato de ONUSAL: El acuerdo sobre el cese del conflicto armado, según el cual debía verificar todos los aspectos del cese del fuego y separación de fuerzas, de contenido netamente militar, y el Acuerdo sobre Policía Nacional Civil, que prevé que ONUSAL observe el mantenimiento del orden público durante la transición, hasta el despliegue y funcionamiento de esta nueva policía.

D. AMPLIACION DEL MANDATO. LA DIVISION DE POLICIA DE ONUSAL

Para cubrir las necesidades de verificación expuestas, y atendiendo las recomendaciones del Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad ampliar el mandato de ONUSAL y su estructuración acorde con estas demandas (18).

Las necesidades derivadas del mandato ampliado exigían un aumento considerable de los efectivos (19), creándose una División Militar y otra de Policía que, en unión de la de Derechos Humanos, abarcan el conjunto de cometidos a ejercer.

La Organización de la **División de Policía**, tema absolutamente novedoso, presentaba problemas derivados de la complejidad y amplitud de las misiones de verificación, ya que los términos en los que los Acuerdos de México definían su cometido eran muy difusos, con expresiones como "facilitar la difícil fase de transición", desempeñando un papel "que no se circunscriba meramente a la verificación y que incluya la supervisión del mantenimiento del orden público y, en particular, la supervisión de las operaciones y el comportamiento de la Policía Nacional existente".

La División de Policía comenzó a integrar nuevos efectivos, ampliándose su contingente hasta un total de 330 componentes procedentes

de diez países y, simultáneamente, comenzó una definición de sus cometidos, que de forma resumida podemos englobarlos en los siguientes aspectos fundamentales:

— Cooperación humana:

- Velar por la libertad y respeto a los derechos individuales y sociales de la población, dentro del marco legislativo del país.
- Supervisar la legalidad de actuaciones policiales y judiciales, principalmente en lo referente a la captura, ejecución de las diligencias policiales y cumplimiento de las normas procesales, así como el respeto a las condiciones de vida del detenido, acordes con su dignidad humana.
- Garantizar la imparcialidad de las actuaciones policiales, mediante el acompañamiento de sus patrullas.
- La existencia de amplias zonas de terreno donde existía una fuerte implantación de bases sociales del FMLN, dificultaba la aceptación de la actual policía, por lo cual en los acuerdos se estableció un régimen especial transitorio. Para ejercer las funciones policiales se instauró una "Policía Auxiliar Transitoria", constituida por alumnos de la Escuela Nacional de Seguridad Pública, que se preparaban para la futura Policía Nacional Civil. Este personal se desplegó en las zonas conflictivas, bajo el control directo de policías de ONUSAL, que se integraban como supervisores en dichas Unidades. El asesoramiento al Director General de esa nueva policía fue llevado a cabo por un Oficial Superior de la Guardia Civil, como adjunto al mismo.

Hay que destacar que, en la formación de esa nueva policía salvadoreña, ha jugado un papel protagonista el programa de cooperación internacional, principalmente de Estados Unidos y de España, aportando recursos económicos y humanos para el diseño y puesta en ejecución de la Escuela de Seguridad Pública, que forma a la nueva Policía Nacional Civil en sus tres niveles: básico, ejecutivo y superior.

— En el aspecto de la cooperación técnica:

- Asesoramiento en el planeamiento de actividades de fuerte repercusión social

y de control de masas, para mejorar la eficacia y la imagen policial.

- Cursos dirigidos a mejorar los aspectos más urgentes, teniendo en cuenta que estos policías habían desarrollado funciones poco técnicas, como consecuencia de la situación derivada del conflicto armado.
- Apoyo de especialistas y material específico de investigación, para mejorar la instrucción de diligencias y aporte de pruebas al proceso.

— Misiones de acompañamiento:

- Verificación, a los distintos niveles, de la correcta ejecución de los servicios, efectuando comprobaciones, de forma continua o aleatoria, sobre las actuaciones policiales.
- Acompañamiento a los órganos judiciales en funciones instructoras, para garantizar el cumplimiento de las garantías procesales y facilitar su actuación en áreas problemáticas o conflictivas.
- Supervisión de los actos públicos, para asesorar y tratar de favorecer la negociación que disminuyera el nivel de violencia, evitando actuaciones desproporcionadas o innecesarias.

— Además de estas misiones, por iniciativa propia de la División de Policía, se efectuaban otras actuaciones:

- Investigaciones de aquellos hechos que, por su gran relevancia, pudieran poner en peligro el proceso de negociación o de consolidación, coordinados con la División de Derechos Humanos, para impedir o denunciar las violaciones a estos derechos.
- Relaciones con autoridades, instituciones y organizaciones no gubernamentales, para esclarecer hechos, mediar en la solución de problemas y adquirir un conocimiento de los distintos puntos de vista sobre la situación, para favorecer el acercamiento y disminuir la tensión social derivada de un conflicto de esta naturaleza.

Esta enumeración de misiones, no exhaustiva, pone una vez más de manifiesto que el contingente policial es imprescindible en estas operaciones, pues no existe otro personal con la suficiente cualificación para ejercerlas con eficacia.

EVALUACION DEL APORTE DEL CONTINGENTE POLICIAL AL EXITO DE ONUSAL

Siguiendo con la línea emprendida en la operación de independencia de Namibia, GANUPT, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador supuso una serie de innovaciones que han sido reflejadas con anterioridad. Actualmente se encuentra en curso la etapa de culminación del calendario del acuerdo, lo cual supone una consolidación de los objetivos alcanzados y acrecentar las perspectivas de futuro de lograr una paz sólida y duradera.

Las causas del éxito son múltiples y abarcan todas las fases: En el aspecto previo hay que destacar la constancia en la negociación y el empeño del Secretario General y su representante personal, que ejercieron esos "buenos oficios" hasta lograr la firma de los acuerdos que posibilitaban el inicio del proceso pacificador.

En su instalación y despliegue sobresale el acierto de su planificación y dirección que, si es importante en toda empresa humana, lo es más aún en una misión de la complejidad de la analizada, pues hay que concretar las metas generales en objetivos específicos, marcar unas prioridades, estructurar las distintas divisiones y gestionar un conjunto heterogéneo de personal y medios. A esta evidente dificultad hay que sumarle el marco político, tenso y cambiante, en el cual se desarrolla la misión, que ha de ir adaptándose a la realidad sin desvirtuar el contenido del mandato. La experiencia del Jefe de Misión, representante especial del Secretario General, el paquistaní Iqbal Riza, diplomático experimentado, y el apoyo prestado por sus asesores, ha sido determinante para lograr un empleo adecuado del potencial con que contaba la misión.

En el aspecto estrictamente policial, la gran aportación de este contingente, que ha marcado una etapa más en este proceso, con la dificultad de tener que innovar procedimientos para situaciones complejas y difíciles, ha estado basado en la dedicación y cualificación de sus integrantes, que aun procediendo de modelos policiales y culturales diversos, tenían en común una serie de aspectos comunes, pudiendo destacarse:

- Capacidad de investigación, que por sí solo justificaría su presencia, pues siendo el objetivo del Acuerdo de San José el de

verificar e informar sobre la situación de los derechos humanos, basado en la constatación de hechos concretos que muestren tendencias significativas, la fiabilidad y credibilidad de esos informes se ha basado en el correcto juicio emitido, para lo cual fue básica una investigación eficaz, rápida y profesional, en la que la presencia policial es fundamental. Igualmente fue necesaria esta capacidad técnica tras la creación de la División de Policía.

- Trabajo bajo presión de grupos sociales diversos, habitual en el trabajo policial, lo cual les permitió percibir el intento de manipulación que, si es habitual en cualquier actividad con intereses contrapuestos, es aún más frecuente en una sociedad en conflicto y fuertemente politizada, que lógicamente trataba de adecuar las actuaciones de ONUSAL hacia sus posturas ideológicas.
- Trabajo bajo riesgo físico, algo consustancial con la actuación policial, muy útil en el desempeño de las misiones desarrolladas en zonas conflictivas, donde el aporte de experiencia y serenidad del policía ha sido fundamental para valorar la continuación o cancelación de las misiones, así como para afrontar las situaciones críticas surgidas de forma imprevista.
- Capacidad de análisis rápido, para adaptarse a las cambiantes situaciones, que requieren una solución urgente, pero no por ello irreflexiva.
- Formación jurídica amplia, ya que el trabajo policial está íntimamente relacionado con el ámbito jurídico, lo cual permite asimilar e interpretar fácilmente la legislación del país, al tiempo que posibilita las relaciones con los órganos judiciales, para detectar las posibles discrepancias entre el marco legal teórico y el funcionamiento práctico de las instituciones, algunas de las cuales presentaban grandes deficiencias estructurales. Esta formación jurídica permitió una perfecta compenetración con los asesores legales, aportándoles una visión práctica de los problemas derivados de la actuación policial y del debido proceso.
- Capacidad de relación social, dado que el policía está totalmente inserto en la sociedad civil, en cuyo seno desarrolla su trabajo, y está acostumbrado a la interrelación, recibiendo denuncias, quejas, sugerencias, etc., al tiempo que negocia o dialoga con ellos. Igualmente importante

fue la participación policial en el campo de la enseñanza, bien en la formación interna o participando en cursos o charlas divulgativas y en la difusión de los derechos humanos.

- Conocimiento de las estructuras policiales, pues es evidente que la relación profesional entre policías, aun procedentes de ámbitos jurídicos o culturales diversos, mejora la capacidad de relación y permite un asesoramiento en ciertos aspectos técnicos.

Todas estas cualidades, unidas a una alta cualificación técnica y, en su caso, especialización concreta, deben garantizarse por los distintos países mediante un sistema de rigurosa selección del personal, estableciéndose los perfiles básicos y las condiciones específicas de cada misión, aportando policías que puedan cumplir sus funciones con eficacia, siendo ejemplo de integridad y profesionalidad, con absoluto respeto a los derechos humanos, actuando con imparcialidad en el marco del mandato.

Con un personal policial adecuado, perfectamente coordinado con los demás contingentes, civiles y militares, aportando cada uno su especialización, constituyendo equipos heterogéneos en función de las necesidades para aprovechar el potencial que proporciona esa diversidad, y con la experiencia de estas misiones analizadas, puede aventurarse, sin temor a error,

que el componente policial ha pasado a ser imprescindible en la mayor parte de ellas, que seguirán evolucionando para conseguir su alta meta de lograr la paz en todos los rincones del mundo.

NOTAS

- (1) BOUTROS BOUTROS-GHALL. Un Programa de Paz. Naciones Unidas, página 8.
- (2) JAVIER PEREZ DE CUELLAR. Memorias del Secretario General sobre la labor de la Organización 1991, página 8.
- (3) DERECHOS HUMANOS. PREGUNTAS Y RESPUESTAS. Naciones Unidas. Nueva York 1987, página 4.
- (4) VID. CARTA DE NACIONES UNIDAS. NUEVA YORK.
- (5) MECANISMO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Campaña Mundial pro Derechos Humanos. Número 1, página 3.
- (6) RESOLUCIÓN 1503 (XLVIII) DE 27 DE MAYO DE 1970. Consejo Económico y Social.
- (7) BOUTROS BOUTROS-GHALL. Op. cit., páginas 14 y siguientes.
- (8) ABC DE LAS NACIONES UNIDAS. NACIONES UNIDAS. Nueva York 1990, página 23.
- (9) MISIONES DE PAZ. MILITARES ESPAÑOLES EN EL MUNDO 1979-1991. Ministerio de Defensa, páginas 17 y siguientes.
- (10) ABC DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. cit., páginas 192 y siguientes.
- (11) MILITARES ESPAÑOLES EN EL MUNDO. Op. cit., páginas 80 y siguientes.
- (12) INFORME DEL SECRETARIO GENERAL. 9 DE OCTUBRE DE 1989.
- (13) CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 637 (1989).
- (14) DEPARTAMENTO DE INFORMACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS. Dpi/1149 B - 40698 - July 1991 - 2.1 M.
- (15) BOLETIN DE PRENSA DE LA SECRETARIA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. 4 de abril de 1990.
- (16) CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 693 (1991).
- (17) ACUERDO DE SAN JOSE. 26 de julio de 1989. II 14. a).
- (18) CONSEJO DE SEGURIDAD. NACIONES UNIDAS. Resolución 729 (1992).
- (19) CONSEJO DE SEGURIDAD. Centroamérica: Esfuerzos en pro de la paz. Informe del Secretario General S/23402. 10 enero 1992.