

DESMOVILIZACIÓN Y FUERZAS DEL ORDEN EN CENTROAMÉRICA

RODOLFO CERDAS CRUZ

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO TIENE POR OBJETO EL ESTUDIO de la incorporación de los antiguos guerrilleros a los organismos de seguridad pública, como consecuencia de la desmovilización que trajeron los Acuerdos de Paz firmados en la región, a partir de Esquipulas II.

Por su propia naturaleza, la materia en cuestión se concentra en dos países donde el fenómeno tuvo lugar con toda claridad: Nicaragua y El Salvador. Contrariamente a la tendencia, por su pequeñez geográfica, de ver la región como una sola unidad, en el campo que se investiga se confirma una vez más la tesis de que la particularidad de cada caso no puede ser obviada con generalizaciones simplistas. Por el contrario, al rescatar las diferencias es posible establecer las constantes y similitudes que dan al proceso un sentido y una significación regionales.

El trabajo se inicia con una caracterización del complicado proceso de paz de la región, para ubicar en él lo sucedido en ambas naciones. Luego se analiza, en primer término, el caso nicaragüense que presenta una evolución accidentada, no sólo por lo que se refiere a los problemas inherentes a la puesta en práctica de acuerdos de tan difícil ejecución, sino también por la naturaleza política y social de los actores que participaron en el proceso.

En segundo término se aborda el caso salvadoreño, donde la inserción en los órganos de seguridad pública sí formó parte de una estrategia democratizadora del frente guerrillero. Éste, ciertamente, tenía fines políticos referidos a los espacios creados para las fuerzas desmovilizadas en el nuevo sistema político abierto que surgía con los Acuerdos; pero abordaba también otros dos aspectos, a saber: *a)* el problema de la naturaleza institucional de la nueva entidad policial que se creaba, la Policía Nacional Civil (PNC), como organización de seguridad pública sustitutiva de la vieja Policía

Nacional (PN); y *b*) la cuestión de la formación policial democrática, con la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), para garantizar una preparación técnico-profesional de los nuevos policías acorde con los cambios operados en el sistema político, más respetuoso de los derechos humanos y ajustado a los principios del estado de derecho.

Por último se trata de obtener algunas conclusiones generales a partir de las diferencias y similitudes encontradas, para culminar así con un esfuerzo comparativo que esperamos permita entender mejor el actual desarrollo del proceso de democratización y paz en la región.

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a quienes contribuyeron en diversas formas con información sobre este tema. Debo mencionar a la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, y en especial a sus distinguidos funcionarios, José Mario Bolaños O., director general, e Idalia Sánchez de Solórzano, de la Unidad de Convocatoria y Selección. Asimismo, debo destacar la pronta, eficiente y amable atención brindada por Sergio Caramagna, coordinador general de CIAV-OEA Nicaragua, que me permitió documentarme sobre el trabajo de esa entidad. Igualmente, debo agradecer a las diversas autoridades que, en ambos países, tuvieron a bien atender amablemente mis consultas y preguntas. Desde luego, la responsabilidad de lo presentado es exclusivamente mía y no debe imputarse a ellos ninguna de las opiniones aquí sustentadas, excepto cuando haya una referencia documental específica.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y NEGOCIACIONES DE PAZ

El proceso de transición democrática en Centroamérica ha tenido un desarrollo, en cada uno de los países que integran la región, que ha reflejado las particularidades propias de su evolución histórica. Tanto así, que el papel desempeñado por los diversos actores en el proceso ha variado sustancialmente de un país a otro, lo mismo que el significado y peso de factores externos que, en algunos casos, han tenido igual o mayor relevancia que los propiamente internos.

Bastaría recordar que los dos principales países sometidos al conflicto bélico (Nicaragua y El Salvador) debieron evolucionar a partir de circunstancias políticas y militares muy diferentes, fruto de sustratos sociales y económicos también muy diferentes, que finalmente marcaron las características de su transición a la democracia. Por todo ello, pareciera necesario comenzar nuestro análisis por algunas consideraciones de tipo general que permitan asir con mayor fuerza las particularidades de un fenómeno tan específico como el de la desmovilización que ha tenido lugar en Centro-

américa, referido concretamente a la incorporación de los desmovilizados al sistema de seguridad policial de cada uno de los países afectados.

En primer término debe recordarse que la transición a la democracia en la región ha ido acompañada de otras transiciones que, finalmente, han marcado de modo profundo el desarrollo ulterior de la situación sociopolítica en cada país. Fue así como se pasó de la guerra a la paz: de regímenes autoritarios y militares a gobiernos civiles escogidos en procesos electorales relativamente competitivos y limpios; de un modelo económico con un grado importante de proteccionismo estatal, a otro orientado al libre comercio y la apertura a los mercados mundiales; de un Estado intervencionista a otro más coordinador y ausente, etcétera.

En segundo lugar, la transición política fue distinta y desigual en cada uno de los países. Mientras que en Guatemala apenas se firmó la paz recientemente, en Nicaragua ha habido una larga e inacabada transición a la democracia. Ésta no comenzó en 1990 con la llegada de Violeta Barrios al gobierno y la caída de los sandinistas, como algunos han interpretado, sino en 1979 con el derrocamiento de Somoza y la disolución de la Guardia Nacional. En El Salvador los intentos formales de cambio se originaron también mucho antes, pero su verdadera transición democrática no se realizó sino por medio de negociaciones directas con los insurrectos y en virtud de los acuerdos explícitos adoptados finalmente en Chapultepec. Honduras, a su vez, inició su transición con un retiro de los militares a sus cuarteles que, sin embargo, no impidió que éstos pasaran a constituir el núcleo duro de la represión antidemocrática en la década de los ochenta, con gobiernos civiles que cobijaban políticas autoritarias directamente originadas en el estamento militar.

En Panamá la situación fue muy diferente, pues allí se dio una lucha por la democratización del sistema electoral y el desalojo del poder de Manuel Antonio Noriega y sus allegados, por medio de la intervención directa del ejército de Estados Unidos, que logró así la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá y la instalación de un gobierno reputado como legítimo, juramentado en una de las bases militares de las fuerzas invasoras.

Así pues, en unos casos la transición despegó por decisión estratégica y táctica de los propios militares (Guatemala y Honduras); en otros, por la presión de las circunstancias internas que imponían la transición y un reacomodo de militares, políticos y fuerzas insurrectas, aunque con distinto peso, significación y resultados (Nicaragua y El Salvador); y, en fin, como efecto de deslegitimaciones internas y externas y la imposición armada de la potencia regional hegemónica en Panamá.

Por esta razón, el tema de la incorporación de desmovilizados en los órganos de seguridad del Estado se circunscribe realmente a dos países

básicos, Nicaragua y El Salvador, que debieron afrontar y resolver esta cuestión, aunque a partir de condiciones y propósitos muy distintos. Guatemala no ha visto planteado el asunto en sus negociaciones de paz, expresamente como un punto específico por resolver como ocurriera en el caso de El Salvador y, en mucho menor medida, de Nicaragua. Lo que sucedió en Panamá fue más bien un traslado de los miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa —del grado de capitán para abajo— a la recién creada Policía Nacional que constitucionalmente debería asumir todas las tareas de seguridad ciudadana y estatal, como consecuencia de la eliminación formal que se hizo del ejército como institución.

Por eso, debemos colocar la atención en dos casos principales de análisis: Nicaragua y El Salvador.

EL CASO DE NICARAGUA

Comenzando por Nicaragua es conveniente señalar, como ya mencionábamos con anterioridad, que la aplicación de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II encontró una situación político-militar muy distinta de la que se produjo en El Salvador al momento de ponerse en práctica los Acuerdos de Chapultepec.

En Nicaragua la llamada Contra, financiada y apoyada por el gobierno de Estados Unidos, no tuvo ningún éxito militar significativo, como no fuera incrementar el desgaste económico y administrativo del país, que por lo demás era consecuencia no sólo del conflicto armado, sino de muchas de las políticas seguidas por el gobierno sandinista y la incapacidad de gestión de su directiva.

Esto hizo que las instituciones armadas del régimen sandinista se conservaran relativamente intactas, muy particularmente el ejército y la Policía Nacional, con lo cual las condiciones que rodeaban el proceso de transición al nuevo gobierno de Violeta Barrios le imponían a éste limitaciones objetivas en su trato con aquéllas y lo obligaban a respetar su integridad institucional.

El triunfo electoral de la Unión Nacional Opositora (UNO) en los comicios de 1990 ciertamente encontró un gobierno debilitado por la guerra, la crisis económica y la inflación; pero también se halló frente a un ejército que no había sido vencido, a pesar del apoyo estadounidense a la Contra, y que por eso mismo tenía en su haber, si no una victoria militar, sí una victoria política nada despreciable. Otra, muy distinta, era la situación de sus adversarios reunidos en la llamada Contra.

La desmovilización de la Resistencia Nicaragüense encuentra su origen en el Acuerdo de los Presidentes Centroamericanos en la Reunión de

Tela, Honduras, en agosto de 1989, a escasos dos años de Esquipulas II. Fue allí donde se diseñó un procedimiento para alcanzar tal desmovilización, en un plazo no mayor de 90 días, "bajo la autoridad verificadora de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos".¹ Posteriormente su mandato sería ampliado y extendido por resolución de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 10 de junio de 1993 en Managua, Nicaragua.

Pero además ello se produce en un contexto político especial: la solución de la cuestión del poder en Nicaragua, si bien pasó por diversas etapas militares, fue fundamentalmente electoral. Lo que, unido a las particularidades de surgimiento, desarrollo y actuación de la Resistencia Nicaragüense, estrechó notablemente el significado y alcance de la opción militar, que quedaría sin viabilidad real alguna después de las elecciones de 1990 y la entrega del poder por el gobierno de Daniel Ortega.

Como observara correctamente Abelardo Morales,

el triunfo electoral de la UNO y el cambio que ese hecho originó en la política de los Estados Unidos hacia Nicaragua, habían terminado de sellar la inviabilidad de la opción militar. Pero no fue tanto el resultado electoral como la aceptación de la derrota y la disposición del Frente Sandinista de entregar el gobierno, lo que mostró la obsolescencia de la vía militar como mecanismo de presión. El sufragio había logrado la efectividad buscada dentro de un conjunto de políticas, impulsadas por el Gobierno de Estados Unidos en alianza con la oposición interna y en el exilio, para quitar a los sandinistas del trono. La prolongación del factor militar como mecanismo de presión había perdido, dentro de esa estrategia, toda vigencia aunque la permanencia de la Resistencia Nicaragüense como fuerza movilizadora, aun durante el proceso político electoral, expresaba la combinación de medidas políticas y militares pero donde la oposición armada había perdido importancia central... El recurso de la negociación se presentaba cuando los desenlaces electorales planteaban a la RN una clara situación de debilidad orgánica y pérdida de aliados en todos los frentes.²

Además, como es sabido, la Resistencia Nicaragüense mostraba una debilidad intrínseca, pues se hallaba dividida entre negociadores y duros,

¹ Véase Abelardo Morales, *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*, San José, FLACSO, 1995, pp. 50 y ss.; y Comisión Internacional de Apoyo y Verificación, Organización de Estados Americanos (en adelante indicada como CIAV-OEA), "Anteproyecto de programa de autoconstrucción de viviendas y comunidades habitacionales productivas. Ciclo bianual", mimeo., p. 2, nota I.

² Abelardo Morales, *op. cit.*, pp. 54-55.

que apoyaban o se oponían radicalmente, por su orden, a las negociaciones con el sandinismo.

En este sentido, la desmovilización en Nicaragua empezó a mostrar rasgos contradictorios, que combinaban avances, retrocesos y estancamientos, con un permanente cambio de actores, circunstancias específicas y motivaciones de enfrentamiento, diálogo y negociación. Como se ha señalado en un informe de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA) de septiembre de 1995, "si bien la calidad de la violencia está cambiando, no por ello es menor su intensidad. Mientras entre 1990 y 1993, 74% de las motivaciones en los delitos de homicidio eran políticas o conexas, para 1994-1995 lo es sólo 40% de ellas (42% es de origen común)".³

Lo que parecía una fortaleza del proceso desmovilizador para la paz, esto es, la debilidad orgánica y política de la Resistencia Nicaragüense, pronto devino en lo contrario, pues impidió la continuidad en la negociación. Los dirigentes de la Contra cambiaron con mucha frecuencia, y cada vez para peor: se favoreció en la práctica un desarrollo de tendencia anárquica y caudillista que normalmente ponía al frente de los grupos que debían ser desmovilizados a jefes militares sin ninguna experiencia política ni diplomática, y sólo reconocidos por sus seguidores a causa de su inclinación a la violencia y a los actos de fuerza. Es así como la

población afectada por la guerra directamente, como desmovilizados, retirados, repatriados o desplazados internos principalmente [fue] de al menos 650 000 personas. Sólo la afluencia de los ex combatientes al mercado laboral incorporó bruscamente a 60 000 personas, muchas de ellas cabeza de familia. Esta avalancha de demandas coincidió con la adopción de medidas que redujeron aún más la posibilidad de atender los reclamos de la población: reducción de las oportunidades de empleo, en la cobertura de los servicios sociales y carencia de una estrategia de reinserción para los ex combatientes.⁴

Hubo otra cuestión que es necesario destacar, pues marcó profunda y negativamente el proceso de desmovilización en Nicaragua, que siendo ya de por sí bastante difícil, se complicó aún más por el hecho de que

no fueron definidos los mecanismos directos para convenir la ejecución de tales medidas de manera concertada con la Contra. Desde la perspectiva de los alzados, la ausencia de negociaciones y acuerdos con el Gobierno de Nicaragua convertía las presiones en relación con su desmovilización en una exigencia

³ Véase CIAV-OEA "Nicaragua: la frontera del conflicto", mimeo., septiembre de 1995, p. 4.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

sin concesiones equivalentes de la otra parte. Por otra parte, se carecía de los mecanismos que facilitarían dicho proceso, ya fuera mediante el uso de efectos disuasivos o bien de un procedimiento coercitivo para obligar a los alzados a acogerse al plan.⁵

En resumen, el proceso de desmovilización de la Resistencia Nicaragüense se hizo de manera tal, que las reivindicaciones de ésta no fueron el eje inicial básico de la negociación, sino que quedaron para un proceso ulterior de reajuste y regateo, que por el triunfo electoral correspondió al gobierno de Violeta Barrios y no al sandinista, en contra del cual se habían alzado los insurrectos.

Por ello mismo, no deben extrañar las características que adquirió el proceso de desmovilización en Nicaragua, desde sus etapas iniciales hasta las actuales, donde aún siguen presentándose situaciones de hecho que derivan directamente del proceso inconcluso y de cambios operados en el país a partir de 1990. Así, entre 1990 y 1995, "se efectuaron más de 1 500 combates y se produjo la toma de 17 poblados y de cientos de fincas, produciéndose numerosas víctimas, elevadas pérdidas económicas y enormes costos de oportunidad". No debe extrañar tampoco el dato de que "los índices de conflictividad de 1994 eran similares a los de 1992".⁶

Así pues, las características del proceso de desmovilización en Nicaragua van desde la clara división en etapas bien diferenciadas entre sí, hasta las variaciones en los actores que intervienen de parte de los alzados, y en las demandas que se formulan para acordar la paz y la entrega de armas.

Conviene subrayar que

la reinserción de los 22 000 ex comandos de la Resistencia Nicaragüense (RN), de los 31 000 oficiales y clases licenciados del Ejército (EPS) y de los 5 000 retirados del Ministerio de Gobernación (MIGOB) transcurrió a través de varios acuerdos. Sin embargo, entre otros factores, en el contexto de la falta de un proceso de reinserción adecuado se produjo el rearme y posterior desmovili-

⁵ Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 51. Como bien recuerda este autor, "dicho procedimiento, al igual que todos los demás acuerdos adoptados bajo el marco de Esquipulas II, sólo tenía la fuerza del consenso presidencial. No comprometió directamente a todas las partes involucradas en dicho conflicto. Pero no sólo eso. Suscrito por el entonces Presidente de Nicaragua Daniel Ortega... estaba dirigido a desactivar la operatividad de una fuerza militar que basaba las razones de su alzamiento en el rechazo a la legitimidad del gobierno nicaragüense encabezado por Ortega... El procedimiento de Esquipulas II deja una serie de vacíos que se tradujeron en una parálisis para la aplicación de gestos conciliatorios entre las partes, y donde se cimentara una voluntad de negociación. La diplomacia regional había puesto el énfasis en la democratización de Nicaragua como condición para la pacificación y había dejado en un segundo plano la mecánica de la negociación", p. 50.

⁶ CIAV-OEA, *op. cit.*, p. 3.

zación de 20 000 elementos, sujetos de nuevos acuerdos. En ambos casos muchos de los acuerdos están pendientes; a pesar que en diversos proyectos conexos se ha invertido alrededor de USD 250 000 000, se estima que la brecha oscila entre USD 60 y 100 000 000.⁷

Lo significativo para el objeto de nuestra investigación, es que las posibilidades de inserción en las estructuras de seguridad del Estado estuvieron reducidas al mínimo no sólo por la grave crisis económica y fiscal del país, la política de reducción del empleo en el sector público, etcétera, sino también por la circunstancia de que las reivindicaciones de los desmovilizados hacían referencia sólo aleatoriamente a esa posibilidad, y siempre en atención a problemas de seguridad personal, no para tratar de alcanzar objetivos políticos e institucionales claramente establecidos, como era el caso salvadoreño.

a) Primera etapa de la desmovilización

Esta etapa comprendió dos acuerdos: el Acuerdo de Tocontín (Honduras) del 23 de marzo de 1990, entre representantes de la Resistencia Nicaragüense y el futuro gobierno de Violeta Barrios, firmado a pesar de la oposición de varios comandantes de la Contra; y el acuerdo de cese al fuego entre la Resistencia Nicaragüense y el gobierno, firmado el 18 de abril de ese mismo año en Managua.

[Esta] primera fase, de 1990 a junio de 1993, se caracterizó por las acciones de desmovilización de la Resistencia Nicaragüense y operaciones de carácter humanitario, antes que de reinserción. Esta fase tuvo dos limitaciones. La misión tenía una vigencia de seis meses que fue siendo renovada y el mandato cubría exclusivamente a los desmovilizados de la ex RN y sus familias. En junio de 1993 se produjo la ampliación de su mandato a todas las poblaciones afectadas por las secuelas de los conflictos y la continuidad de los proyectos... para facilitar la creación de comunidades estables que [proveyeran] empleo productivo.⁸

⁷ CIAV-OEA, *op. cit.*, pp. 2-3. Así, esta misma entidad reconoce el hecho de que “comunidades enteras son presa del chantaje de grupos rearmados en medio del aislamiento por falta de presencia de las entidades del Estado (Fuerzas de Seguridad, órganos de justicia, instituciones sociales y de desarrollo)”, p. 6.

⁸ CIAV-OEA, *op. cit.*, p. 7. Sin embargo, como se recuerda en un documento de esta misma entidad, “a partir de junio de 1993 la Misión CIAV-OEA careció de fondos para proyectos productivos, provocando la discontinuación del proceso de apoyo al sector de posguerra, mayoritariamente de origen campesino, iniciado en 1990 con motivo de la desmovilización”.

En esencia se estableció lo siguiente:

- Cese del fuego.
- Separación de fuerzas y concentración del Ejército Sandinista fuera de las zonas de seguridad desmilitarizadas que se establecían.
- Concentración de las fuerzas de la Resistencia Nicaragüense en zonas de seguridad, y de sus combatientes en las Áreas de Desmovilización y Apoyo Logístico (ADAL).
- Supervisión por parte de ONUCA.
- Desarme de los alzados a más tardar el 10 de junio de 1990 y posterior instalación bajo la supervisión de la CIAV. Esta importante entidad fue creada a solicitud del gobierno de Nicaragua por los presidentes centroamericanos en Tela, Honduras, en agosto de 1989.

Los desmovilizados tenían un perfil bastante particular, que debe ser tomado en cuenta para comprender por qué en Nicaragua su incorporación a las fuerzas de seguridad no fue una prioridad política, como ocurría en el caso salvadoreño. Por edad, los desmovilizados eran: 1 832 en el grupo ubicado entre 10 y 15 años; 6 235, los comprendidos entre 16 y 20 años; 5 137 entre 21 y 25 años; y 3 514 los colocados en el rango de edad de 26 a 30 años. Esto significa que 74.59% de los desmovilizados tenía 30 o menos años de edad.

En cuanto a su escolaridad, los informes sobre los desmovilizados hasta noviembre de 1990 arrojan los siguientes datos: los analfabetos más aquellos que habían cursado enseñanza primaria completa, sumaban 18 782 personas, de un total de 21 727, lo cual representaba 96.94%. Si se considera sólo a aquellos que eran analfabetos y a los que no pasaron del tercer grado de enseñanza primaria, entonces el porcentaje se reduce a 83.80%, que en cualquier caso es abrumador. Esto explicaría, adicionalmente, su tendencia a concentrar sus demandas en el suministro de tierras, créditos, casas, etcétera, y sólo colateralmente en su incorporación a puestos en los órganos de seguridad pública.

Es así que, en cuanto al origen laboral de los desmovilizados, 15 961 personas, esto es 71.21% del total, provenían del sector agrícola; mientras que los 6 452 restantes, 28.79%, tenían un origen diferente. Pero por lo que se refiere a su expectativa laboral, 15 683, 69.97%, esperaban volver a la agricultura, mientras que los restantes 6 730 (30.03%), pretendían otros destinos, entre los que no estaba ciertamente ocupar puestos en el seno de la Policía Nacional.

Véase CIAV-OEA, "Informe del Área de Producción" (30 de octubre de 1994), suscrito por Marcelo Ochoa, responsable de Proyectos Productivos, mimeo., p. 1.

Entre los alzados, y con una personalidad histórico-política propia, se encontraba el grupo armado indígena YATAMA, levantado contra el gobierno sandinista desde 1981.⁹ Con este grupo se pudo avanzar efectivamente hacia la desmovilización, pues la Resistencia Nicaragüense inició desde entonces un proceso de aplazamientos, probablemente tratando de obtener para sí mejores condiciones, ya que no había sido parte del arreglo internacional y nacional que había puesto fin a su guerra.

Como se ve, a diferencia de lo que ocurrió en El Salvador, no hubo una demanda específica de integrar a los ex guerrilleros a los órganos de seguridad policial del Estado. Cuando esto se produjo, fue en virtud de necesidades de seguridad particulares de los grupos que se concentraron en áreas específicas designadas para ellos, luego de su desmovilización y desarme. Sobre esta cuestión esencial volveremos más adelante.

Por lo pronto, es necesario señalar que ya en este momento se empezaba a dar un doble tipo de reivindicación de parte de los insurrectos: por un lado, reclamaban seguridad y protección; por el otro, hacían ciertas peticiones de tipo socioeconómico y político. El instrumento utilizado no fue otro que la posposición reiterada del desarme y la desmovilización efectiva de sus tropas, con la intención no sólo de ganar tiempo sino de mejorar su capacidad de negociación.

Es así como, vencidos los plazos previamente fijados, el 4 de mayo se firmó el documento llamado Declaración de Managua, en que la Resistencia Nicaragüense se comprometía a desmovilizarse a más tardar el 10 de junio. Se incluyeron aquí algunas de las nuevas demandas de los insurrectos: la reducción del ejército sandinista, la creación de polos de desarrollo para los desmovilizados y el retiro de las fuerzas militares y paramilitares de las zonas de seguridad.

Estas demandas se vieron ampliadas posteriormente, cuando surgieron dificultades para la ejecución de los acuerdos de la declaración de Managua. Esto hizo que se elaborara un nuevo documento, conocido como el Protocolo de Managua, donde fueron incluidas garantías de seguridad y de

⁹ Debe tomarse en consideración que, como se señala en un documento del CIAV-OEA, "en términos generales la distribución poblacional se halla concentrada [*sic*] en zonas urbanas en un 61% y el restante 39% en el área rural. El Pacífico ocupa el 30% de la extensión territorial, pero concentra al 62% de la población mientras que la Región del Atlántico, que representa el 38% del territorio, sólo concentra al 6% de la población [...] En este contexto de crecimiento desparejo, se debe destacar el brusco incremento de la población de Managua, que en los últimos veinte años ha pasado de 396 279 habitantes (1971) a 1 108 720 (1991), generando una aguda crisis en la infraestructura de servicios de la urbe". Véase CIAV-OEA, "Programa de infraestructura social y vivienda. Propuesta 1993/95", mimeo., p. 1. De allí se desprende, entre otros elementos, el carácter autónomo del fenómeno político YATAMA y de la problemática propia de la población atlántica nicaragüense.

naturaleza política y económica. Como se ve, éste fue el resultado directo de que la desmovilización se produjera al margen y por encima de la Resistencia Nicaragüense, que debió introducir sus demandas y reivindicaciones en el proceso mismo de aplicación de los Acuerdos de Paz.

Conviene recalcar, en todo caso, que en materia de seguridad “se acordó autorizar la vigilancia y control de la seguridad de los desmovilizados, dentro de los polos de desarrollo, a un nuevo cuerpo policial, formado por ex combatientes, pero que estaría adscrito al Ministerio de Gobernación. Se solicitaba a Naciones Unidas o a alguna nación amiga la asesoría técnica para la formación profesional de dicho cuerpo”.¹⁰

El gobierno de Violeta Barrios negoció también con el Frente Sur y con la organización YATAMA condiciones similares para su total desmovilización.¹¹ Ésta, de manera general, se tuvo por finalizada el 5 de julio, al ejecutarse la desmovilización de los frentes Norte y Central, y la de algunos comandantes independientes que, como el comandante Franklin, habían venido actuando por sí mismos, sin control ni dirección propiamente dicha por parte de la Resistencia Nacional.

Es interesante subrayar que, según el informe del secretario general sobre los trabajos de la CIAV-OEA en Nicaragua, hasta el 30 de junio el número de desmovilizados era de 19 720 personas, cifra que se incrementó posteriormente. Otras fuentes daban un número mayor, como la del secretario general de la ONU, que en su informe al Consejo de Seguridad habló de 21 863 desmovilizados.¹²

Es necesario distinguir aquí dos aspectos del proceso. Uno, el constituido por la desmovilización de la población de guerra, que se iniciara después del 30 de mayo de 1990; y otro, la posterior repatriación de familiares, que no comenzó sino hasta el 5 de julio. “La población total desmovilizada de las filas de la Resistencia Nicaragüense, al 20 de noviem-

¹⁰ Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 61. Sin embargo, como se verá más adelante, la evolución anárquica y sin dirección política del proceso determinó que este aspecto se dejara a un lado y no desempeñara ningún papel relevante.

¹¹ La costa atlántica nicaragüense merece una especial atención, dada su conformación étnica y social, la especificidad de su geografía y las características más fluidas de su migración, por el carácter inestable de los límites políticos del país, especialmente con Honduras. Así, hacia “1988 se estima en más de 43 000 personas la población constante desplazada de la Región Autónoma del Atlántico Norte, de las cuales el 41.5% correspondía a las zonas de Las Minas (Siuna, Rosita y Bonanza), mientras que un 34.7% correspondía a pobladores de Puerto Cabezas; el resto se distribuía entre el Río Coco y la zona Central”. CIAV-OEA, “Programa de infraestructura social y vivienda”, *op. cit.*, p. 2.

¹² Véase informe del secretario general sobre los trabajos y programas de la CIAV-OEA en Nicaragua, CP/doc. 2112/90, 30 de octubre de 1990, p. 4, y Consejo de Seguridad S/21379, 29 de junio de 1990; asimismo, Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 63.

bre de 1990, fue de 22 413 ex combatientes y sus familiares. El registro de los familiares de los desmovilizados, por parte de la CIAV/OEA, fue de 58 721 personas. Esa población [...] arribó a nueve puntos de reunión ubicados en las zonas de seguridad previamente designadas.”¹³

Esto dio base para pasar a la ejecución de la siguiente fase de los Acuerdos, consistente propiamente en la respuesta a las demandas socioeconómicas de los alzados, con la creación de polos de desarrollo, distribución de tierras, apoyo financiero y técnico, etcétera. Es importante subrayar que en el caso nicaragüense, a pesar de la mencionada creación de una fuerza policial para las zonas de seguridad, no hubo una demanda específica dirigida a incorporar a los ex combatientes de la Resistencia Nicaragüense a las fuerzas policiales de seguridad del Estado. Cuando se produjeron demandas de esta naturaleza, sólo tendían a resolver problemas secundarios de seguridad y de desconfianza de los desmovilizados respecto a los sandinistas, y estaban, además, ligadas a un área geográfica bien localizada y a una situación transitoria, que no se pretendía traducir a una norma laboral institucionalizada. A diferencia de lo ocurrido en El Salvador, donde la demanda sí se dirigía a cambiar la naturaleza, estructura y funcionamiento de la institución policial, en Nicaragua ese objetivo político democrático no estuvo nunca presente en la racionalización programática de la desmovilización que, sobre el cambio de régimen, hizo la dirección de la Resistencia Nicaragüense.

En este contexto se tuvo que abordar la problemática de una numerosa cantidad de desmovilizados, que alcanzó la cifra de 111 481 personas e incluía a ex combatientes, familiares y repatriados. La mayor parte era de jóvenes, pues cerca de 70% estaba en el rango de edad de 16 a 26 años, y su principal experiencia no era otra que la lucha armada. Con ello, los problemas de su reinserción a la vida civil se complicaban notablemente y exigían amplios programas, no sólo de asistencia alimentaria, originalmente previstos, sino sobre todo de formación profesional. Se montaron así programas de construcción de vivienda y de incorporación de desmovilizados a la producción, mediante la creación de proyectos productivos y de asistencia técnica agropecuaria en las nuevas zonas de desarrollo, y el impulso a las capacidades artesanales de los beneficiarios.¹⁴

Sin embargo, a la hora de la práctica y pese a los encomiables esfuerzos de la CIAV-OEA, y después de haber logrado interesar a miles de ex comba-

¹³ Véase CIAV-OEA, Informe de Marcelo Ochoa, jefe del Programa de Repatriación CIAV/OEA, Nicaragua, 29 de noviembre de 1994; asimismo, Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 71.

¹⁴ CIAV-OEA, “Proyecto de apoyo a la producción”, Managua, mayo de 1993; “Programa de autoconstrucción de viviendas, informe de avance”, Managua, 1992; “Programa de reinserción social de lisiados de guerra de la Resistencia Nicaragüense”, Managua, mayo de 1993.

tientes que buscaban reincorporarse a la vida civil, las circunstancias económicas, financieras y políticas imperantes, tanto nacional como internacionalmente, dificultaron a tal extremo el proyecto, que al final los polos de desarrollo no se plasmaron en nada sustancial y viable. Mucho menos fue posible dotarlos “de sus propias autoridades y fuerzas policiales, servicios, modelos productivos también propios”, perspectiva que había atraído “a miles de ex combatientes [...] a El Almendro, en el Departamento del Río San Juan, la principal Zona de Seguridad.”¹⁵

El esfuerzo realizado no es despreciable en absoluto.

[Para] el 27 de junio de 1991, un año después de que la desmovilización había concluido formalmente, se realizó una evaluación conjunta de los acuerdos firmados [...] Según dicha evaluación se había hecho una distribución de más de 370 000 manzanas de tierras entre los cuatro frentes, para beneficiar una población estimada en 10 493 ex combatientes que era 47% de la población desmovilizada y repatriada.¹⁶

El problema fue que se produjeron fallas en la asistencia técnica y financiera; dificultades legales y formales en la distribución de la tierra se sumaron a la llegada de nuevos contingentes de ex combatientes no incluidos en el programa y muchos miles de repatriados que exigían solución a sus problemas de reubicación. La orientación misma de la política económica del gobierno de Violeta Barrios imposibilitaba avanzar firmemente en la dirección propuesta y convenida para la desmovilización.¹⁷

En todo caso, cualesquiera que hayan sido las causas de la frustración del proceso, lo cierto es que el resultado fue un ambiente sociopolítico y psicológico favorable al retorno constante a la violencia, la amenaza y la confrontación, como mecanismos para atraer la atención sobre los problemas y demandas de importantes grupos de desmovilizados. Primero fueron ex miembros de la Resistencia Nicaragüense que formaron los grupos conocidos como “recontras”; luego, los desmovilizados por la reducción del Ejército Sandinista, conocidos como “recompas”; y, finalmente, la conjunción de elementos de ambos grupos, conocidos como “revueltos”. Lo cual nos coloca en un largo proceso que arranca desde 1990, de negociación-acuerdos-desmovilización-incumplimiento-rearme-negociación y así reiteradamente hasta 1995.

¹⁵ Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 79.

¹⁶ “Documento de evaluación de los acuerdos firmados entre el gobierno de la República de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense”, Managua, 27 de junio de 1991, en Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 82

¹⁷ *Ibid.*, p. 83.

b) *Segunda etapa de la desmovilización*

Obviamente las tensiones aumentaron en Nicaragua, sobre todo en el agro, y muy pronto la violencia hizo su aparición. En octubre de 1990 el decreto de restructuración de la Policía de Orden Interior, esto es de los desmovilizados, precipitó en Nueva Guinea, la insurrección de 300 ex contras, llamada de Yolaina, y el enfrentamiento armado entre campesinos, que más bien había tardado en presentarse. Con algunas reivindicaciones adicionales, como la remoción del general Humberto Ortega como jefe del ejército, y del ministro del interior, el 20 de noviembre siguiente se llegó a un acuerdo que incluía la reinstalación de la Policía Rural en la Región V, la reducción de las bases militares, el retiro de algunos oficiales, etcétera. Sin embargo, como señala Morales, “la chispa de la confrontación armada había quedado encendida y la semilla de la desconfianza sembrada en los campos donde crecía la frustración de miles de ex contras y ex militares sandinistas”.¹⁸

Muy poco tiempo después de instalado el gobierno de Violeta Barrios, en el primer semestre de 1991, se produjo una primera ola de realzados, la de los recontras. En agosto de ese mismo año hicieron su aparición los primeros grupos armados de ex miembros del Ejército Sandinista y del Ministerio de Gobernación, los recompas.

Fue tal la proliferación de estos grupos, que el gobierno se vio obligado a negociar con todos ellos a lo largo de ese año y el siguiente. Así, entre octubre de 1991 y febrero de 1992, se produjeron 21 negociaciones con diversos grupos de una u otra denominación. Como resultado se obtuvieron 17 desmovilizaciones en el norte, centro y sureste del país, con un total de 10 614 personas.

Para esta segunda parte del proceso de desmovilización se logró contar con un interlocutor relativamente más cohesionado, el Consejo Unificado de Comandantes (constituido por los comandantes *Dimas, Tigrillo, Campeón, Bigote y Bolívar*). Sin embargo, su representatividad y liderazgo resultaron pronto con serias limitaciones, pues no todos los jefes alzados obedecían al Consejo y se lanzaban a operaciones independientes de naturaleza política, militar y delincuencial (comandantes *Indomable, Chele, Rafael, Matizón, Rojito, Indian Lima y Óscar*). Sólo en Jinotega se informó que la Comisión de Paz de Ayapal había realizado acciones orientadas a rescatar a doce personas amenazadas de muerte por insurrectos armados; había dialogado con los jefes recontras *Estrella, Selva Nera, Pablo Negro, Pedro, Águila Real, Lobo, Diablo, Alacrán, Charrito y Solín*; y había organizado trece

¹⁸ *Ibid.*, p. 89.

comisiones de paz en las comarcas de Wina, Chichones, Wastarí, Aguas Calientes, Kantayawás, Luz de Bocay, Turuwas, Parpar y Wina Central, donde también se presentaban conflictos.¹⁹

Naturalmente, el fenómeno de la división de los alzados se repitió y nuevamente hizo su aparición el grupo de negociadores, dispuestos a buscar arreglos viables con el gobierno; y el de los duros, que mantenían enfoques ideológicos y políticos no sólo contrarios a los sandinistas sino también al gobierno de Violeta Barrios, al que le reclamaban haber negociado con sus antiguos adversarios.

El 15 de enero de 1992 se firmó el llamado Acuerdo de Tomatoya, que establecía, entre otros, los siguientes puntos:

- Desarme escalonado de los alzados entre el 21 de enero y el 3 de marzo.
- Desarme a cargo de las Brigadas Especiales de Desarme (BED).
- Incorporación de 60 miembros recontras a la policía.
- Formación de la Policía Mixta en 19 municipios de las regiones I y VI.
- Nombramiento del comandante "Bolívar" como jefe de la policía de Jinotega.

Éste es el acuerdo en el que de modo más explícito y concreto se aborda la incorporación de ex movilizados a las instituciones policiales. Sin embargo, como se verá más adelante, se trató de políticas aisladas y de muy escasa consistencia y continuidad.

Al día siguiente de haberse adoptado este acuerdo, el 16 de enero, se firmó otro con los jefes del Estado Mayor del Movimiento de Autodefensa Nacional (MADNA), integrado por los recompas *Herminio*, *William*, *Moisés* y *Caminante*. Sin embargo, esto era totalmente insuficiente, porque había gran cantidad de grupos de ambos bandos, recompas y recontras, que quedaban fuera y no reconocían lo acordado con los otros.

Esto obligó a efectuar negociaciones por separado, que siempre dejaban grupos rezagados, que terminaban formando bandas dedicadas más bien a la delincuencia común.

Un recuento, con base en datos de la CIAV-OEA,²⁰ de todas esas 21 negociaciones efectuadas entre octubre de 1991 y febrero de 1992, registra sólo cuatro menciones a acuerdos para lograr la incorporación de desmovilizados a labores policiales.

¹⁹ Véase CIAV-OEA, "Acerca de las comisiones de paz del Departamento de Jinotega", *Redes de Derechos Humanos*, 1996, pp. 3-4, mimeografiado.

²⁰ Véase CIAV-OEA y el periódico *Barricada*, citados por Abelardo Morales, *op. cit.*, cuadro 8, pp. 99-103.

- Tomatoya, 18 de noviembre de 1991, con la participación de los Estados Mayores de Autodefensa Revolucionaria y Frente Democrático de Salvación Nacional; se establece un acuerdo de colaboración en la Policía Mixta.

- Tomatoya, 15 de enero de 1992, con la participación de los comandantes *Bolívar*, *Bigote de Oro*, *Relámpago* y *Rubén II*; se acuerda integrar desmovilizados a la policía y a la Policía Mixta.

- Regiones I y VI, 17 de enero de 1992, con la participación del Estado Mayor Recontra y directores de Orden Público de dichas regiones; se conviene en la integración de oficiales y ex alzados a la Policía Mixta.

- Regiones I y VI, 20 de enero de 1992, con el Estado Mayor Recompa y directores de Orden Público de esas regiones; los mismos convenios del 17 de enero.

c) Tercera etapa de la desmovilización

A mediados de 1992 comenzó un proceso de reactivación de alzados: 400 recontras y 300 recompas, no acogidos a los acuerdos con el Movimiento de Autodefensa de enero de 1992, reiniciaron sus actividades de violencia y criminalidad, aunque también es cierto que se perfiló un grado mayor de concordancia, para no decir de coordinación, con grupos de la derecha política inconformes con el gobierno de Violeta Barrios.

Fue así como surgió el llamado Frente Norte 3-80, dirigido por *El Chacal* (José Ángel Talavera), que unificaba grupos recontras formados entre campesinos antisandinistas y antiguos miembros de la Resistencia Nicaragüense. También a fines de 1992 hicieron su aparición grupos de recompas en dos frentes, entre los que destaca la organización Fuerzas Punitivas de Izquierda (FPI), dirigidas por Frank Ibarra Silva.

La división entre ambos grupos era muy laxa y pronto aparecieron, en mayo de 1992, unidades mixtas, los revueltos. Esto generalizó los conflictos en el agro y facilitó la incorporación de campesinos descontentos, que al parecer no habían participado en las luchas anteriores, pero que sí tenían acceso a las armas que abundaban en el mercado negro nicaragüense. Sus reivindicaciones eran claramente agrarias: tierra, recursos y asistencia estatal. Tampoco había aquí reivindicación específica alguna que buscara la integración de los alzados a las estructuras de seguridad policial estatales.

El 18 de mayo de 1993, tras una estela de violencia y muerte en el campo, se emitió el Plan de Garantía a la Vida y al Trabajo, con el que se buscaba, nuevamente, conseguir la desmovilización y la paz mediante la creación de nuevas zonas de seguridad para quienes se acogieran a él. Su efecto fue

muy limitado, pues aunque se logró desmovilizar a unos 600 combatientes, muy pocas semanas después los jefes militares comenzaron a desertar de los nueve enclaves que se habían creado. Otros 900 se habían negado a incorporarse y todos mostraban un gran descontento por los términos de la ley de amnistía acordada.

El 21 de julio de 1993 se produjo la toma de la ciudad de Estelí por *Pedrito el Hondureño* (Víctor Manuel Gallegos), lo cual es seguido por otras acciones de grupos como el Frente Revolucionario de Obreros y Campesinos (FROC), las Fuerzas Armadas de Lucha Popular, grupos independientes con jefes militares propios (*Cara de Malo*, *Wachara*, *Northierl* y *El Charro*, todos del Frente 3-80). El 20 de agosto siguiente "El Chacal" capturó a los delegados de la Brigada Especial de Desarme (BED) en Quilalí, lo que generó la respuesta sandinista de la creación del Comando por la Soberanía y Dignidad Nacional (jefaturado por Donald Mendoza), y dio paso a lo que se conoció como "la crisis de los rehenes".

Fue así como se llegó al llamado Acuerdo de Caulatú, firmado por el gobierno, la UNO y el FSLN, que debía poner fin a la crisis y expedir una nueva ley de amnistía. Se desmovilizaron *Pedro el Hondureño* y Donald Mendoza, lo mismo que pequeños grupos vinculados con el Frente 3-80. *El Chacal*, en cambio, persistía en sus acciones anárquicas y delincuenciales, y ante la presión del ejército terminó por retirarse, diezmado, a Honduras.

Ya a inicios de 1994 los grupos armados habían perdido toda credibilidad entre la población urbana y rural; sus acciones tenían los rasgos propios de la delincuencia y se significaban por el terror, y por la comisión continua de robos, asaltos, violaciones, secuestros y crímenes (de 1992 a 1994 se registraron 514 secuestros y 13 ejecuciones por no pagar rescate), que no sólo afectaban, sino que horrorizaban a la sociedad civil en su conjunto. Por ello, en cumplimiento de los acuerdos del 24 de febrero de Caulatú, el 15 de abril de ese año *El Chacal* procedió a desarmarse en Quilalí y finalizar, en lo fundamental, el proceso de desmovilización en Nicaragua.

En este caso, "conforme a la tradición de los anteriores desarmes, el gobierno aceptó la incorporación de 80 de los desmovilizados a la Academia de la Policía Nacional".²¹ Sin embargo, todavía quedaron diversos grupos e individuos dedicados a la delincuencia común, que realizaban asaltos a bancos, robos de ganado, ataques a fincas y propiedades privadas, etcétera, incluso más allá de las propias fronteras del país, aunque sin ningún contenido político o ideológico de significación.

En el ya mencionado documento de septiembre de 1995, la CIAV-OEA expone que

²¹ *Ibid.*, p. 119.

aún ahora la paz es un eufemismo en muchas partes del país. Durante 1995 se ha conformado una zona denominada la frontera del conflicto. A pesar de las acciones militares de 1994, en esa zona operan numerosas bandas con aproximadamente 500 elementos. En lo que va del año 1995 se han producido 72 combates [...] Como resultado de la violencia se está produciendo un homicidio cada dos días. Y es que la mayor parte de la población afectada por la guerra tuvo su origen en el campesinado [...] y las dos terceras partes de los ex combatientes son de origen campesino. Es precisamente allí donde las acciones delictivas se han incrementando y se violan sistemáticamente los derechos humanos básicos. El 79% de las denuncias recibidas por CIAV-OEA provienen de los Departamentos de Matagalpa, Jinotega, Chontales, Estelí, Nueva Segovia y Boaco; 77% de los homicidios se produjeron en los Departamentos de Jinotega, Matagalpa y Chontales.²²

A modo de conclusión, conviene indicar que la incorporación de ex guerrilleros a la policía, en el caso nicaragüense, fue esencialmente aleatoria y muy limitada en cuanto a sus alcances institucionales reales, así como en términos cuantitativos. Coincidió con un cambio en el modelo económico impulsado por la administración de Violeta Barrios, que restringía el uso de recursos en cuestiones sociales y trataba de reducir al máximo el tamaño del Estado. Las demandas de empleo, por tanto, no pudieron ser satisfechas mediante la inserción de los desmovilizados en el sistema de seguridad pública del país, salvo en un número muy reducido. Las policías mixtas acabaron al despoblarse las zonas de seguridad asignadas y perderse toda posibilidad de hacer funcionar los polos de desarrollo.

Finalmente, es importante resaltar que la incorporación a los cuerpos policiales institucionalizados de aquellos desmovilizados que pasaron por un proceso de capacitación profesional no parece haber sido difícil. Pero en el caso de Nicaragua sí fue insuficiente, aun en su condición subsidiaria respecto a las principales demandas de los insurrectos: tierra, financiación y asistencia técnica.

Muy probablemente contaron también en esta orientación las características socioculturales de la población desmovilizada. Como se dice en uno de los informes de CIAV-OEA,

para el caso específico de personas movilizadas militarmente durante el conflicto (ex miembros de la Resistencia Nicaragüense y del Ejército Popular

²² Véase CIAV-OEA, "Nicaragua: La frontera del conflicto", mimeo., septiembre de 1995, pp. 4-5. Agrega el documento en cuestión: "Esta situación se inserta en un cuadro de aguda marginación general, como rescatan [sic] las cifras de pobreza, y en un contexto de vacío de la presencia del Estado [...] Comunidades enteras son presa del chantaje de grupos rearmados en medio del aislamiento por la falta de presencia de las entidades del Estado", p. 6.

Sandinista) y que han estado en actividad entre cinco y ocho años promedio, sus posibilidades de incorporación a actividades productivas se ven dificultadas por su condición de mano de obra *no calificada* para oficios tradicionales. Adicionalmente, el alto índice de analfabetismo efectivo y funcional agrava las posibilidades de una adecuada promoción social de este sector.²³

Sumados su baja escolaridad, su origen rural, su larga militancia guerrillera y su subsecuente desconexión con la vida productiva del país, así como las particularidades psicosociales generadas en la mayor parte de ellos por su frustración por la deficiente ejecución de los Acuerdos de Paz, no debe extrañarnos su destino final, ni el hecho de que no tuvieran, en ningún momento, el propósito definido de incorporarse al mercado laboral, como parte de las fuerzas de seguridad pública del país.

EL CASO SALVADOREÑO

Contrariamente a la experiencia de Nicaragua, en El Salvador la cuestión de la integración de los antiguos guerrilleros a las instituciones de seguridad del Estado fue una parte fundamental de las demandas previas a la firma de los Acuerdos de Paz.

Es importante señalar que tal pretensión tenía dos objetivos distintos, aunque interrelacionados. El primero era de naturaleza política general y de la mayor relevancia: se trataba de las modificaciones que se consideraban indispensables para avanzar en la democratización eficaz del sistema político e institucional salvadoreño. Los cambios en la organización, reclutamiento, formación y naturaleza de las entidades policiales en el país eran parte integrante de las modificaciones generales que respecto a la Fuerza Armada y los órganos de seguridad proponían los insurrectos y aceptaban los representantes gubernamentales, como condición indispensable para resolver el conflicto armado.

El segundo objetivo se refería a la cuestión humana y práctica, con alto significado político específico, de la integración de los desmovilizados a las fuerzas del orden. Se trataba de abrir un espacio laboral y funcional a los antiguos miembros del Farabundo Martí para la Liberación Nacional

²³ Véase CIAV-OEA, "Comunidades habitacionales productivas, 1992-1993", mimeo., p. 6, sin pie de imprenta. Cursivas en el original. Aquí se señala que "empíricamente se pueden citar los siguientes aspectos que definen críticamente el estatus de expectativas de ex combatientes y que se deben contemplar en un programa de reinserción: a) débil desarrollo de hábitos laborales, b) inexperiencia en sociabilización laboral, c) mano de obra no calificada, d) alto porcentaje de analfabetismo (efectivo/funcional)".

(FMLN) en la estructura del Estado, concretamente en el campo policial. Y, con ello, hacer de carne y hueso el cambio que se proponía con la organización de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), un espacio institucional hasta entonces inexistente para ellos en el país.

Debe notarse aquí, en primer término, que la incorporación de desmovilizados no se planteó en El Salvador como algo casual, complementario o sustitutivo de la asistencia pública a los ex guerrilleros. Fue una parte política esencial de las reclamaciones rebeldes para cambiar la naturaleza y funcionamiento de las instituciones policiales, democratizar su integración, adecuarlas a las nuevas condiciones y convertirlas en un factor legítimo y de apoyo a la consolidación de la paz, luego de firmarse los Acuerdos de Chapultepec.

En segundo lugar, destaca el hecho de que en el caso salvadoreño hubo, en todo momento, una clara identificación entre la representación política que negociaba desde el gobierno la paz y el tránsito de la democracia, y la fuerza guerrillera, y que en las negociaciones ésta y aquélla operaron de conformidad. No ocurrió así en Nicaragua. Allí la Resistencia Nicaragüense operó por su lado y estuvo más estrechamente ligada a las orientaciones estratégicas y tácticas del gobierno estadounidense, mientras que la UNO, que ganaría las elecciones con Violeta Barrios, si bien seguía de cerca en muchos de sus componentes esas mismas orientaciones, mantuvo siempre un considerable distanciamiento respecto a la Resistencia Nicaragüense.

En tercer término, la evolución posterior de la desmovilización fue también totalmente diferente. Como se vio en el apartado anterior, en Nicaragua hubo distintas fases y cambios de actores, circunstancias y demandas, y la incorporación de desmovilizados a la policía fue una cuestión aleatoria y secundaria. La sucesión de recontras, recompas y revueltos, lo mismo que la naturaleza anárquica de las desmovilizaciones (con el constante reinicio de hostilidades), brillaron por su ausencia en El Salvador. Allí fue muy marcada la solidez de las estructuras político-militares del FMLN, por lo menos hasta el momento de su incorporación al sistema electoral y partidario en formación.

Finalmente, conviene recordar otra diferencia política que ha marcado la evolución del problema objeto de análisis. Mientras que los sandinistas fueron desalojados del poder mediante elecciones y el nuevo gobierno de la UNO tuvo que encargarse de negociar las condiciones de la desmovilización, en El Salvador la estructura de poder sociopolítico con la que negoció la guerrilla siguió en el gobierno; fue el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), siempre desde el poder, el que tuvo que aplicar la ejecución de los acuerdos, aunque con la supervisión internacional de ONUSAL.

En efecto, si examinamos el proceso general de negociación en El Salvador, nos encontramos una serie de constantes que ratifican las observaciones hechas en los párrafos anteriores. Así, en el relato oficial de la ONU,

en octubre de 1989, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Javier Pérez de Cuéllar, informó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad sobre el Acuerdo suscrito el 15 de septiembre en la Ciudad de México entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para entablar un proceso de diálogo con el objeto de poner fin por la vía política al conflicto de El Salvador. En diciembre de 1989, en forma separada, el Gobierno del Presidente Alfredo Cristiani y el FMLN pidieron al Secretario General que les asistiera en la búsqueda de la paz. Esta idea también quedó reflejada en la declaración de los cinco Presidentes centroamericanos en una reunión en San José Costa Rica, en el mismo mes [...el] marco quedó establecido en el llamado Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, que señaló 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;
- d) reunificar a la sociedad salvadoreña.²⁴

Sobre esta base se sucedió una multiplicidad de acuerdos y convenios que fueron abriendo la ruta de la paz en este país. Así, con antecedentes como los acuerdos de Ginebra, de Caracas, de México y, sobre todo, el de derechos humanos de San José, el 25 de septiembre de 1991 se firmó en Nueva York el Acuerdo de Paz entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, referido sobre todo a la Fuerza Armada y a la cuestión agraria. Se creó, además, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, más conocida como COPAZ, encargada de supervisar los acuerdos y lo relativo a su cumplimiento.

Asimismo, al abordar la cuestión de la Fuerza Armada y su depuración, se acordó constituir una comisión *ad hoc* encargada de evaluar a sus integrantes, respecto a sus antecedentes democráticos, de respeto a los derechos humanos, competencia profesional, etcétera.

²⁴ Véase Naciones Unidas, "Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz", Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en cooperación con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). DPI/1208-9215-junio de 1992-7M p. ii. En las páginas siguientes nos referiremos a los "Acuerdos de El Salvador" simplemente.

En México, con fecha 26 de abril, se había creado la Comisión de la Verdad que debería investigar la conducta y responsabilidad de los beligerantes en los hechos de violencia que vivió el país en la década de los ochenta. Esta comisión fue constituida el 13 de julio siguiente por el secretario general de las Naciones Unidas.

Y así, finalmente, se llega a la firma de la paz mediante los Acuerdos de Chapultepec de enero del año siguiente, que comprendieron no sólo el cese definitivo de hostilidades, sino también el compromiso por ambas partes de adoptar una serie de cambios políticos e institucionales, que teóricamente ayudarían a terminar con las causas profundas, de carácter estructural, que habían generado el conflicto.

Como es sabido, el Acuerdo de Chapultepec tiene varios capítulos, como el de la Fuerza Armada, la Policía Nacional Civil, el sistema judicial, el electoral, las cuestiones económico-sociales, la participación del FMLN en la vida política, el cese del enfrentamiento armado, la verificación internacional de la ONU y el calendario de ejecución.²⁵

Es interesante, al analizar la materia que nos interesa en este trabajo, subrayar que, aunque en algunos momentos se planteó la posibilidad de una reconstitución de la Fuerza Armada de El Salvador con la participación de ex miembros del FMLN, esto fue definitivamente abandonado y no se consideró como una opción para la desmovilización guerrillera.²⁶ Se adoptó más bien la línea política de exigir la depuración y reducción del ejército, así como la disolución de varios cuerpos de seguridad, de los batallones irregulares, y la reestructuración y reubicación de los servicios de inteligencia.

Esto hizo que con absoluta claridad, y no por motivos circunstanciales de seguridad, como en el caso nicaragüense, la incorporación de ex guerrilleros a la naciente Policía Nacional Civil se planteara como la principal vía de integración de los desmovilizados a los mecanismos policiales del Estado.

Esta materia fue abordada, pues, en el punto 6 de los acuerdos, en lo referente a cuerpos de seguridad. Se estableció así que el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito

²⁵ Véase Ricardo Córdova Macías, "El Salvador: los Acuerdos de Paz, la reforma militar y la seguridad pública", informe de investigación para el Proyecto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Programa de Fuerzas de Seguridad y Derechos Humanos, septiembre de 1995, mimeografiado.

²⁶ Abelardo Morales señala lo siguiente: "Ni siquiera el FMLN se apejó a la tesis de la fusión de ambos ejércitos. Se trataba de emprender un proceso de desmilitarización sin precedentes en la historia de ese país", *op. cit.*, p. 150. Véase también Naciones Unidas, "Acuerdos de El Salvador", *op. cit.*, pp. 48 y ss.

urbano como en el rural, quedarían a cargo de una Policía Nacional Civil (PNC), bajo una dirección integrada por autoridades civiles. La Guardia Nacional y la Policía de Hacienda se suprimieron como cuerpos de seguridad pública, y sus efectivos se incorporaron al ejército.

En cuanto a los servicios de inteligencia, la reforma consistió en la eliminación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y la creación del Organismo de Inteligencia del Estado, subordinado al poder civil y bajo la autoridad directa del presidente de la República. Igualmente, como se ha señalado antes, se acordó proceder a la disolución paulatina de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata y la reubicación o baja del personal adscrito a ellos. Se procedió de la misma forma en lo referente a varias entidades paramilitares, como Defensa Civil, la cual se convino disolver en forma progresiva; al régimen de reservas de la Fuerza Armada, que se modificó; se regularon los servicios de seguridad privada; se suspendió el reclutamiento forzoso, y se promulgó una nueva ley del servicio militar y reserva, sobre la base de la universalidad, obligatoriedad, equidad y no discriminación.

La PNC debería, según los acuerdos, ejercer sus funciones de manera progresiva, en la medida en que se fueran incorporando a ella los contingentes egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

Dentro de los dos primeros años de formación del nuevo cuerpo —rezaba el Acuerdo—, se deberá alcanzar la meta de cinco mil setecientos efectivos del nivel básico y doscientos cuarenta en los niveles ejecutivo y superior. Dentro de los cinco años siguientes se alcanzarán las cifras definitivas de la Policía Nacional Civil, que se estiman tentativamente en unos diez mil efectivos en el nivel básico y de unos quinientos en los niveles ejecutivo y superior.²⁷

De hecho su despliegue se inició en marzo de 1993, cinco meses después de lo acordado inicialmente.²⁸

Se estableció un criterio específico para la selección del personal de la PNC:

se promoverá la incorporación al cuerpo de personal que no haya tenido participación directa en el conflicto armado, sin perjuicio del derecho de los ex miembros de la Policía Nacional y de los ex combatientes del FMLN a no ser discriminados en la selección de dicho personal a incorporarse a la Policía Nacional Civil en los términos del Acuerdo de Nueva York y del presente Acuerdo.

²⁷ "Acuerdos de El Salvador", *op. cit.*, p. 73.

²⁸ Abelardo Morales, *op. cit.*, p. 159.

Los ex miembros de la Policía Nacional podrían incorporarse a la PCN previa evaluación de su conducta, y los ex combatientes del FMLN,

siempre que cumplan con los criterios y procedimientos de admisión establecidos para ellos por COPAZ y pasen por la nueva Academia Nacional de Seguridad Pública. Dentro de la verificación del cese del enfrentamiento armado, ONUSAL comprobará que los aspirantes que invoquen esta condición hayan abandonado efectiva y definitivamente la lucha armada. Todo ello será supervisado y garantizado por COPAZ.²⁹

La selección debería efectuarse de tal modo que se asegurara que la mayor parte de los reclutas no hubiera participado directamente en el conflicto armado, así como que la participación de los ex combatientes del FMLN no fuera mayor que la de ex miembros de la Policía Nacional, ni a la inversa.³⁰ Específicamente se llegó a establecer que 60% de todas las posiciones debería ser ocupado por gente sin beligerancia en el conflicto armado; 20% por los ex miembros de la Policía Nacional y 20% por ex combatientes del FMLN. Sin embargo, éste no fue capaz de presentar candidatos para llenar su cuota de 20%, lo cual iba contra la letra y el espíritu de los acuerdos, según señaló el secretario general de la ONU.³¹

El problema resultó, por lo demás, mucho más complejo en la realidad. Conviene detenerse un momento en este punto. Así, el 2 de septiembre de 1993 se graduó la primera clase de altos oficiales de la PNC. De un total de 120, sólo 44 habían pasado por la Academia Nacional de Seguridad Pública. El resto había llevado cursos breves en Puerto Rico y España, para poder cubrir ciertos puestos en el campo, y más tarde debería, cuando otros graduados asumieran sus responsabilidades, retornar a la ANSP para graduarse a su vez debidamente. Así, al 16 de septiembre de 1993 se informaba de un total de 1 572 graduados de la ANSP ingresados a la PNC, con 7 734 miembros de la PN operando todavía en el país. En julio de ese año, en el

²⁹ Naciones Unidas, "Acuerdos de El Salvador", *op. cit.* p. 76.

³⁰ *Ibid.*, p. 77.

³¹ Véase Comunicado de prensa SC/5848, 26 de mayo de 1994. Diversos actores políticos salvadoreños han expresado que, en su opinión particular y sin consultar otra fuente además de su información personal, ello sucedió porque el FMLN se preocupó por introducir a alguna de su gente en 60% de no participantes en el conflicto y por ello no tuvo la cantidad suficiente para llenar su propia cuota especial. Lo cual, obviamente, no se puede comprobar en la actualidad. Por su parte, el gobierno habría actuado en este mismo sentido, sólo que con mejores resultados. Así, en *El Salvador Information Project*, de mayo de 1994, se informa que "it is wide believed that former members of the old security forces were recruited into the PNC, in violation of the Peace Accord, by entering them as civilians. The government had previously been caught entering former members of the military into the PNC under the original quota of the PN. In October 1992, eleven eighteen superior-level candidates presented by the government as former members of the PN had actually come from the GN, PH and the Army".

VII Reporte de ONUSAL sobre derechos humanos, se advertía que el número de miembros de la PN no sólo no se había empezado a reducir, sino que se había incrementado. Esto preocupaba a la ONUSAL, en especial porque el incremento operado en la PN se había hecho con miembros de dos antiguas fuerzas de seguridad: la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, así como con un batallón de infantería desmovilizado.

Se estableció un régimen especial transitorio para las zonas conflictivas durante la lucha armada. Éstas serían

objeto de un tratamiento especial dirigido a estimular la reconciliación nacional y la estabilidad en la transición. Dicho régimen contemplará la integración de unidades de policía con componentes provenientes de distinto origen, egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública. La designación de los jefes de las Delegaciones correspondientes se hará previa consulta con la misión consultiva de COPAZ.³²

Los acuerdos establecieron también, como se dijo, la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), que inició sus funciones el 1º de septiembre de 1992. El director estaría bajo la autoridad directa del presidente de la República, y sería escogido de una terna propuesta por COPAZ, sin que la Academia quedara adscrita a ningún Ministerio durante la transición. El nuevo Ministerio de Seguridad Pública se crearía posteriormente. El Consejo Académico de la entidad estaría integrado por civiles, en un número determinado por COPAZ, de designación presidencial.

En ese sentido y en el contexto de la creación de la PNC, se acordó promover la incorporación a la misma de personal que reuniera los requisitos descritos líneas antes.

Nada de eso resultó fácil tampoco en la fase de su ejecución. El secretario general de la ONU lo hizo notar en su carta al presidente del Consejo de Seguridad de fecha 28 de marzo de 1994. Recordando su informe previo al Consejo de Seguridad, del 23 de noviembre de 1993, consideró que, si bien la incorporación de miembros del FMLN en la nueva ANSP, junto con ex miembros de las fuerzas de seguridad y nuevos reclutas que no habían participado en la guerra, creaba un cuerpo de seguridad pública estrictamente civil, que podía servir de modelo inspirador, se requería corregir ciertas deficiencias importantes. Éste y otros aspectos relacionados con la integración del FMLN en la vida política del país estaban aún pendientes de realización en múltiples aspectos, entre los que destaca la cuestión de la tierra, que concentraba las principales expectativas de

³² *Ibid.*, pp. 77-78.

los desmovilizados, tanto provenientes de las filas de los guerrilleros como de las fuerzas armadas.³³

El propio FMLN no pudo ceñirse a los términos del referido acuerdo, en cuanto a las exigencias para cubrir los cargos superiores en la PNC. Así, buscó un arreglo especial que permitiría a sus candidatos y a los de la PN, sin la experiencia académica requerida, ingresar a las jerarquías ejecutivas, lo cual contribuyó a su vez, ante la negativa del gobierno, a retrasar la sustitución de la antigua PN por la nueva PNC, graduada en la Academia de Seguridad Pública.³⁴

Como bien recuerda el informe *El Salvador Watch* de mayo de 1995, el propio secretario general de la ONU reconoció que

la creación de una nueva policía civil, separada de las Fuerzas Armadas, era uno de los elementos básicos de los Acuerdos de Paz y probablemente uno de sus más ambiciosos objetivos. Dos años después de su despliegue inicial, la PNC se expandió rápidamente y asumió prácticamente todas las funciones de las antiguas fuerzas de seguridad. Para esas fechas tenía una fuerza de poco más de 7 000 agentes y aproximadamente 220 oficiales medios y altos, todos los cuales son graduados de la recientemente establecida Academia Nacional de Seguridad Pública.

Estos cambios no garantizaron su competencia, pues la primera evaluación hecha a los graduados de la Academia mostró que casi la mitad, concretamente 46%, resultó con un conocimiento insatisfactorio de los procedimientos judiciales y del manejo de las armas de fuego.³⁵

Esto hizo que el mismo secretario general señalara que todavía quedaba mucho por hacer en la PNC para convertirla en la fuerza efectiva, profesional y plenamente confiable, prevista en los Acuerdos de Paz. Esta situación se mantuvo a pesar del nombramiento de un inspector general al que se le asignaron nuevos recursos materiales. La falta de claridad respecto a sus funciones de control ha hecho su actuación claramente inefectiva.

³³ Boutros Boutros-Ghali, carta del 28 de marzo de 1994 del secretario general de la ONU al presidente del Consejo de Seguridad. "El Salvador: UN Letter on El Salvador", S/1994/361, 30 de marzo de 1994.

³⁴ "El Salvador: National Civil Police", 17 de septiembre de 1993, anexo I, "Taking to the Field".

³⁵ *El Salvador Watch*, mayo de 1995. La cita de Boutros Boutros-Ghali se incluye literalmente en el texto de la información; la traducción es del autor. Ricardo Córdova Macías ha asegurado que la PNC, desde "el inicio de sus operaciones hasta mediados de 1995 [había] graduado las siguientes promociones: 69 mandos superiores; 162 mandos ejecutivos; y 7 773 personal operativo, distribuido de la siguiente manera 6 239 agentes, 937 cabos y 597 sargentos", "El Salvador: los Acuerdos de Paz, la reforma militar y la seguridad pública", *op. cit.*, p. 23.

Esto es ampliamente cierto también respecto al control y las unidades de investigación disciplinaria.³⁶

La inconformidad con el desempeño de la PNC ha crecido con el tiempo, y su actuación ha sido frecuentemente vinculada con diversas formas de violación a los derechos humanos de la población salvadoreña. Esto ha originado, por ejemplo, la condena expresa de la procuradora de los Derechos Humanos de El Salvador, Victoria Marina Velásquez de Avilés, a propósito de la represión violenta de una marcha de mutilados de guerra de ambos bandos, donde a su juicio hubo un excesivo uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad y antimotines.³⁷

Las relaciones entre antiguos miembros de la guerrilla y funcionarios de designación presidencial en la PNC y en la ANSP no han sido fáciles, pues subsisten los problemas políticos y de confianza. Así, a mediados de abril de 1995, el inspector general Eulogio de Jesús Guerra Payés fue despedido en forma abrupta. Su designación había sido cuestionada fuertemente por varias organizaciones de derechos humanos a causa de su actuación durante la contienda. Además, el general Guerra fue acusado también de participar en operaciones de inteligencia contra miembros del FMLN en la propia Academia de Policía, lo que muestra que en este campo no ha sido posible alcanzar plenamente la integración, y que ello afecta la organización, eficiencia y solvencia moral de la institución, a la que se acusa ya de mantener en sus filas elementos militares, de corrupción y de supeditación a los intereses políticos del partido en el poder y del gobierno.

Esto pareciera ir en sentido contrario a la apreciación de la población, que valoró positivamente el despliegue de la PNC. Así, una encuesta realizada por la Universidad de El Salvador en 33 comunidades de Chalatenango mostró 95% de aprobación para la PNC, resultado de una percepción de la policía como parte de la comunidad, contrariamente al temor público a las autoridades. Aún para 1995, la confianza de la población en la PNC seguía siendo mayor que la que se tenía en la Fuerza Armada.

Sin embargo, por hechos como la represión de la marcha de los discapacitados de guerra, se ha empezado a cuestionar seriamente esta situación. Como dice Córdova Macías, esta serie de problemas ha originado

importantes cuestionamientos sobre el funcionamiento de la PNC y su futuro inmediato. En primer lugar, los últimos informes de la División de Derechos

³⁶ *El Salvador Watch*, mayo de 1995, "Disturbing Trends within PNC".

³⁷ *Ibid.*, "New Human Rights Advocate". Como allí mismo se expresa, varios ex comandantes guerrilleros, entre ellos Joaquín Villalobos del ERP, Ejército Revolucionario del Pueblo, defendieron la represión de la marcha de lisiados de guerra y acusaron al FMLN de estar utilizándolos indebidamente con fines políticos propios.

Humanos de ONUSAL, han señalado a la PNC como responsable de ciertas violaciones a los derechos humanos. Entre julio y septiembre de 1994, ONUSAL confirmó la violación denunciada en 26 casos. De éstos, en 3 casos se trató de violaciones al derecho a la vida [...] en todos estos casos se aprecia una desmedida utilización de las armas de fuego por parte de los efectivos policiales, así como una tendencia a obstaculizar las investigaciones posteriores, llegando hasta la alteración de los indicios y de la escena del crimen.³⁸

Pese a las dificultades y las deficiencias que se observan en la nueva corporación, el hecho político de la incorporación de ex miembros del FMLN a la Policía Nacional Civil ha sido una realidad, lo mismo que su formación profesional en la Academia Nacional de Seguridad Pública. Las cifras, en ese sentido, son elocuentes:

- En 47 promociones de la ANSP, se recibió un total de 1 559 solicitudes. Fueron examinados 1 286 aspirantes. Y de las 42 primeras promociones —no conseguimos los datos de las últimas cinco— fueron autorizados a ingresar al Consejo Académico de las Academia 769 alumnos.³⁹

- En el estrato ejecutivo ingresaron en la primera promoción, con origen en el FMLN, 19 alumnos; ocho en la segunda y ninguno en la tercera, para un total de 27.⁴⁰

³⁸ Ricardo Córdova Macías, *op. cit.*, pp. 21-22.

³⁹ Es interesante señalar que, como era lógico esperar, tanto las promociones como las solicitudes e ingresos aprobados muestran una clara tendencia descendente. En la primera hubo 166 solicitudes, 268 en la segunda, 169 en la tercera, 62 en la cuarta, 113 en la quinta, 105 en la sexta, 82 en la séptima, 69 en la octava, 71 en la novena, 62 en la décima, 81 en la undécima, 37 en la duodécima, 22 en la decimotercera, 45 en la decimocuarta y 80 en la decimoquinta; a partir de la siguiente y hasta la cuadragésimo séptima, sólo dos (la 19^a y la 30^a) llegan a diez y once solicitudes, respectivamente. Lo mismo sucede con los aspirantes examinados: aquí el resultado es que en las primeras quince promociones participaron 1 185 aspirantes, o sea 93.6% del total; y quedan para las 32 promociones restantes únicamente 81, esto es, 6.4% del total de 1 288. Otro tanto ocurre con los ingresos del sector básico en el que las primeras promociones, de un total de 42, las cifras fueron las siguientes: uno y dos, un total de 124; la tres, 41; la cuatro, 66; la cinco, 200; la seis, 56; la siete, 17; la ocho, 69; la nueve, 34; la diez, 35; la once, 15; la doce, 37; la trece, 4; la catorce, 8, y la quince, 26. Esto da un total de 732 alumnos autorizados por el Consejo Académico, lo que representa 95.19%, concentrado en las primeras quince promociones; sólo 37 alumnos, esto es, 4.81%, correspondió a las restantes 27. Datos suministrados por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

⁴⁰ Los nombres de los alumnos de rango ejecutivo de la promoción 1, provenientes del FMLN, son los siguientes: Luis Rolando Alvarenga Menjivar, Juan Carlos Arévalo Linares, José Orlando Arévalo Rivera, René Antonio Cruz, Juan José Cruz Chávez, Carlos Omar Cubias Carranza, Luis Roberto Flores Hidalgo, Luis Mauricio Fuentes Nunfio, Salvador Fredy López Zelaya, Inés Alfredo Mancia Hernández, Ángel Ever Manzano Rivera, Evelyn de los Angeles Marroquín Amaya, José Ulises Morales Guardado, Saúl Ernesto Najarro Sandoval, Orlando Antonio Ortega Burgos, William Riquelme Padilla Mirón, Carlos de Jesús Pozo, Jorge Alex Valdez Reyes y Manuel de Jesús Vega Centeno. Total: 19. De la promoción 2, los alumnos provenientes del FMLN son: Ernesto Cabrera Morales, Alejandro Antonio Cardona Mendoza,

• En la jerarquía superior, provenientes del FMLN, ingresaron siete alumnos para la primera promoción y seis para la segunda, con un total de trece.⁴¹

En resumen, la integración a las fuerzas de seguridad de los antiguos guerrilleros del FMLN se hizo en condiciones de apoyo relativamente favorables; sin embargo, la práctica evidenció muy pronto importantes limitaciones que han colocado en una difícil situación tanto a la PNC como a la ANSP. Y esto no sólo por las discordancias acusadas entre ambas entidades, que parecen operar con ritmos, necesidades y estilos distintos, sino por lo que se refiere a sus relaciones con la comunidad nacional, que empieza a resentir sus deficiencias en una etapa en que la delincuencia se ha incrementado y en que la vida democrática parece exigir lo máximo de sus instituciones policiales.

Sin embargo, debe destacarse el hecho de que la incorporación efectiva a la Policía Nacional Civil de los graduados de la ANSP provenientes del FMLN no parece haber encontrado mayores dificultades por razones de índole política e ideológica. Los problemas parecen más bien haber sido de adaptación y desenvolvimiento profesional y técnico, aunque hay indicios de que existen resabios del periodo anterior, sobre todo de parte de políticos de jerarquía superior, no implicados directamente en el manejo de las instituciones policiales.

CONCLUSIÓN

En los casos analizados —Nicaragua y El Salvador— nos encontramos diferencias sustanciales que se han señalado en el curso del texto. En el primer país la integración a los órganos de seguridad policial del Estado estuvo subordinada al problema más simple de la seguridad personal de los desmovilizados, en tanto que en el segundo la cuestión fue más bien

Juan Roberto Castillo Díaz, Jorge Ovidio Cornejo Durán, Amanda Patricia Guzmán Varela, Marco Tulio Lima Molina, Morena Guadalupe Quintana Marxelly y Samuel Santos. Total: ocho. Es interesante que en ambas promociones haya únicamente tres mujeres. Datos suministrados por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

⁴¹ Los alumnos de la promoción 1, de grado superior, provenientes del FMLN son: Óscar Oswaldo Chaves Valiente, Roberto Antonio Fuentes, Rolando Elías Julián Belloso, Carlos Ernesto López Ramírez, Óscar Miranda Flamenco, Francisco Orlando Parada Batres y Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde. Total: siete. Los de la promoción 2, de ese mismo nivel, son: Carlos Antonio Ascensio Girón, Howard Augusto Cotto Castañeda, Carlos Ernesto Granillo, Edgar Lizama Rivera, José Manuel Olivares Rivera y Hugo Armando Ramírez Mejía. Total: seis. No hubo mujeres. Datos suministrados por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

estratégica y se vio como parte de la pretendida democratización general del aparato estatal.

Mientras que en Nicaragua las fuerzas insurgentes no tuvieron ocasión de constituirse en el interlocutor político del gobierno sandinista y negociar directamente con éste su desmovilización, en El Salvador el FMLN actuó siempre como una entidad político-militar, que incluyó en la negociación la integridad de sus demandas políticas, sociales y de seguridad ciudadana y del Estado. Por ello su preocupación por las doctrinas militares y policiales; la formación de los oficiales del ejército y de los oficiales y agentes de la policía; y el desmantelamiento de aquellas unidades que, por su origen, estructura y funcionamiento, pudieran constituir amenazas no sólo para los Acuerdos de Paz, sino también para el futuro funcionamiento del régimen democrático que se pactaba.

Otro elemento comparativo interesante es el hecho de que mientras en El Salvador la confrontación y la negociación se realizaron entre los mismos actores (FMLN de un lado el gobierno de ARENA del otro), en Nicaragua la situación fue totalmente distinta. Allí la lucha entre el sandinismo y la contra se resolvió mediante una elección que sacó del poder al FSLN y puso a negociar, por ello mismo, al grupo ganador de la UNO con la Resistencia Nicaragüense, que tenía grandes afinidades con el nuevo gobierno de Violeta Barrios. Ésta debió negociar entonces en dos frentes: a la izquierda, con el FSLN y en particular el ejército; a la derecha, con la resistencia.

Pero además, en El Salvador no se produjo el proceso anarquizante que sí se dio en Nicaragua, sino que hubo sucesivas desmovilizaciones, en cada una de las cuales se adquirían nuevos y diferentes compromisos, siempre con interlocutores que habían quedado rezagados de la negociación anterior. De allí los contras, los recontras, los recompas y los revueltos, con sus demandas, particularidades y pretensiones, entre las que no ocupaba un lugar importante su ingreso a las fuerzas policiales del Estado, porque éste estaba pácticamente en bancarrota y no había espacio disponible a ojos de los mismos insurrectos.

Todo esto explicaría que, en general, sus demandas se orientaran hacia otras direcciones. El odio principal no se lo había ganado la Policía Nacional, que apenas intervino en la represión política. Institucionalmente, ésta corrió por cuenta, sobre todo, del Ministerio del Interior y de sus fuerzas, y en segundo lugar, del ejército. Éste era muy fuerte aún, no había sido derrotado y el gobierno tenía que negociar con él, sin que ninguno de los desmovilizados demandara ingresar como tal en sus filas. El Ministerio del Interior fue disuelto y sus integrantes removidos, lo cual hizo posible que la Policía Nacional transitara más fácilmente hacia el nuevo régimen, cobijada instmucionalmente en el Ministerio de Gobernación, que dirigían

miembros de la oposición al sandinismo, y sin que se demandaran mayores cambios, salvo en la cúpula. Y aun aquí la salida de destacados sandinistas se hizo sin mayores dificultades.

Conviene señalar también que en ninguno de los dos casos se planteó la integración de los desmovilizados en el ejército. Éste mantuvo siempre su identidad propia y sólo se transigió en cuanto a su tamaño y forma de reclutamiento. Pero no se le condicionó de un modo explícito o implícito a admitir en su seno a elementos cuya característica era provenir de los grupos armados insurrectos. Esto sí se planteó en lo que se refiere a la institución policial, pero en los términos y condiciones ya señalados.

Este aspecto de la desmovilización fue mucho más importante y significativo en El Salvador que en Nicaragua, aunque en ambos casos la característica más importante de la reinserción de los ex guerrilleros fue el problema de la adjudicación de tierras. En los dos países se produjeron fallas notorias en el proceso de ejecución y cumplimiento cabal de los acuerdos, fallas que claramente han sido generadoras del descontento entre los afectados. No sucedió así, en cambio, con la cuestión de su integración en los organismos de seguridad policial.

Es conveniente, asimismo, señalar el importante papel desempeñado por los organismos internacionales tanto en el El Salvador, con ONUSAL, como en Nicaragua, con la CIAV-OEA. Sin ellos el control habría sido imposible y la confrontación inevitable. Pese a las limitaciones humanas y financieras, y la amplitud del mandato, así como a los obstáculos políticos, legales y hasta psicológicos que encontraron para el desempeño de su labor, ésta resultó efectiva para avanzar en la construcción de la paz. Aunque no debe olvidarse que el problema de la consolidación democrática y su correspondiente desarrollo institucional, sobre todo en lo referente a elecciones, policía, seguridad ciudadana y derechos humanos, no puede ser resuelto por ningún agente externo, sino por la acción cotidiana y consciente del pueblo de que se trate.

En este sentido, es de subrayarse que tanto los problemas que se han presentado con la formación y el despliegue de la nueva policía en El Salvador, como la circunstancia de que la incorporación a las fuerzas de seguridad de los antiguos alzados en armas —independientemente de su origen y filiación política— al final tuviera escasa importancia para la desmovilización en Nicaragua, parecen responder más a la nueva correlación de fuerzas internas que a falta de gestión o control por parte de los organismos internacionales.

Finalmente, hay que llamar la atención sobre algunas cuestiones que, al menos por ahora, siguen sin respuesta: ¿influye el origen político de los nuevos policías en su comportamiento profesional? ¿Son igualmente repre-

sivos unos y otros, independientemente de su inicial filiación ideológica y política? ¿Hubo una deliberada posposición respecto a cuadros provenientes de fuerzas políticas adversarias, por temor a la creación de un centro de poder armado que eventualmente se opusiera al monopolio del ejército, tanto en El Salvador como en Nicaragua?

Pero éstas y otras preguntas similares deberán ser objeto de ulteriores investigaciones, que habrán de incluir un trabajo de campo más detallado que el que hemos realizado aquí.