

Negociaciones de paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo.

*Raúl Benítez Manaut.

En América Latina, salvo notables excepciones históricas, la negociación de conflictos es un fenómeno reciente, sobre todo si se toma en cuenta que la región ha sido tradicionalmente un foco de tensiones, tanto nacionales como regionales e internacionales.

En el presente artículo hemos decidido analizar los procesos de negociación y paz en el Tercer Mundo desde una óptica comparativa, para hacer énfasis en el caso centroamericano. Mencionar las peculiaridades y elementos en común que se han dado en procesos de paz en otras regiones del Tercer Mundo, y compararlos con los que han sucedido en Centroamérica para salir de la crisis política y militar que se dio en los ochenta, consideramos que es un ejercicio analítico necesario, a fin de poder contextualizar tanto las peculiaridades como los elementos en común subyacentes en ellos. Este análisis retrospectivo y comparativo permite desentrañar las modalidades de la mediación (interna o internacional) y las particularidades que adoptan los procesos de negociación, como medio para lograr la paz. A su vez, facilita evaluar objetivamente el comportamiento de actores internacionales, las superpotencias, potencias intermedias y su vínculo con los directamente involucrados en los conflictos. Igualmente, es necesario tener en cuenta las diferentes dimensiones de las propuestas de paz, ya que algunas tienen sólo alcances regionales, otras binacionales y otras se ubican en el nivel interno (guerras civiles). En Centroamérica, al igual que lo observado en otras latitudes, generalmente los conflictos combinan componentes geopolíticos e internos, por lo que las propuestas de mediación y negociación son más complejas.

*Sociólogo mexicano. Miembro Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El presente artículo comprende varios apartados, a fin de poder ir profundizando en el tema que nos interesa. Por ello, optamos primero por realizar una breve tipología de los conflictos que se presentan en Centroamérica. Posteriormente, analizamos los procesos de negociación y paz más relevantes del Tercer Mundo, incorporando algunos de América Latina, comenzando por el análisis de las negociaciones del canal de Panamá, que sin duda fueron la negociación más relevante de la década de los setenta. Después analizamos los períodos del proceso de paz en Centroamérica, y las contradicciones temporales que se presentan entre conflicto interno, conflicto regional y conflicto geopolítico. Finalmente, realizamos un ejercicio comparativo-metodológico que permite tener presentes enfoques y modalidades de implementación de los procesos de paz.

A nivel metodológico, nuestro punto de partida es la distinción del tipo de conflicto, para así poder analizar las posibilidades de las propuestas de negociación. En Centroamérica se dan tres tipos de conflictos, los mismos que durante los ochenta se mezclaron en lo que sin duda es el periodo más convulsionado de su historia, después de la larga guerra civil que terminó en 1838 con la disgregación nacional, naciendo los cinco países que hoy conforman la región (a los que se han agregado por su ubicación geográfica Panamá y Belice).

TIPOLOGÍA

Conflictos geopolíticos

Son aquellos que, además de tener un componente interno, por la presencia de una o más de las superpotencias y/o de potencias regionales, se transforman en conflictos geopolíticos. Desde el fin del siglo XIX, con la lucha interimperial por la construcción del canal de Panamá, se observa esta modalidad de conflicto. Posteriormente, durante los primeros 30 años del siglo, con la recurrencia de intervenciones militares de EEUU (principalmente en Nicaragua), los conflictos internos se transforman también en geopolíticos, componente que después, desde los años setenta y durante los ochenta, fue el predominante.

Conflictos entre Estados-Nación

Estos conflictos fueron los predominantes desde el inicio de la vida independiente de los países centroamericanos. La independencia, la creación de la República Federal y después su desmembramiento en 1838 hicieron que las fronteras entre los países no estuvieran delimitadas de forma definitiva, por lo cual se dieron muchos enfrentamientos armados durante el siglo XIX. En el Siglo XX, las disputas Estados-Nación son frecuentes: entre Guatemala y Gran Bretaña por el territorio de Belice, y después entre Guatemala y Belice; entre El Salvador y Honduras, siendo el momento de máxima tensión la guerra de 1969 entre los dos países; entre Honduras y Nicaragua y, más tarde, entre Nicaragua y Costa Rica. Todos estos conflictos afloraron de forma particularmente intensa en los ochenta.

Conflictos en el interior de las naciones

Estos son los característicos del siglo XX. En gran parte son producto de las formas de gobierno oligárquicas y militares, y se deben a la insatisfacción política de amplios sectores de la población y a las grandes desigualdades sociales. En algunos casos, estos conflictos se relacionan con los geopolíticos, como es el de las luchas nacionalistas en Panamá por la soberanía del canal. Estos conflictos, cuando afectan intereses foráneos traspasan las fronteras. El caso más notable de ello fueron las políticas de nacionalización planteadas por el Gobierno de Guatemala entre 1944 y 1954 y, posteriormente, las medidas tomadas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), durante los primeros años de la Revolución (1979-1984).

En Centroamérica, la resolución de los conflictos se ha efectuado tradicionalmente por vías militares. Ello ha hecho que la región sea uno de los principales focos de tensión en el continente americano. Sólo en los últimos años comienzan a plantearse formas nuevas de resolución, a través de la mediación de terceras partes que promueven la negociación. Ello se observó con el armisticio que puso fin a la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, promovido por la Organización de Estados Americanos (OEA), y el acatamiento por ambos países de la resolución que emitiera la Corte Internacional de Justicia de La Haya en septiembre de 1992, que benefició a Honduras, otorgando a este país las dos terceras partes de los territorios en disputa desde 1969¹.

NEGOCIACIONES DE PAZ EN EL TERCER MUNDO

Iniciamos el análisis con los Tratados del canal de Panamá, debido a que fueron la negociación más importante de América Latina, que enfrentó dos partes con una gran asimetría de poder, por lo que no se podría afirmar que la negociación se dio por *un balance de fuerzas* (como sí se puede afirmar para el caso de la solución de otros conflictos).

En Panamá, por su condición sui generis producto de la existencia del canal interoceánico y las bases militares de EEUU establecidas en la llamada *zona del canal*, históricamente se presenta una demanda nacionalista que reivindica que el canal debe pasar a manos panameñas y se deben dismantelar las bases militares. A principios de los setenta el mandatario Omar Torrijos inició gestiones diplomáticas a fin de lograr un tratado con los Estados Unidos. Torrijos logró el apoyo de prácticamente todos los países latinoamericanos, empleando los recursos de la OEA para lograr la firma de los Tratados del canal de Panamá en 1977, que señalan el traspaso gradual de la administración del canal al Gobierno panameño y el dismantelamiento paulatino de las bases militares². Este hecho fue criticado por el Gobierno de Reagan (1981-1989), quien sentó las bases para la desestabilización del gobierno panameño y la intervención militar directa, implementada por el gobierno de

Bush en diciembre de 1989³. El caso de Panamá es importante porque señala las dos vertientes de la política de Estados Unidos: la que busca la solución de los conflictos geopolíticos (que predominó cuando se firmaron los Tratados durante el gobierno de Carter), y la que pretende el mantenimiento de la hegemonía de la superpotencia por todos los medios a su alcance, a través de una política de *contención*. También muestra las dos posibilidades extremas de la resolución de un litigio: la negociación (1977) y la salida únicamente militar (1989).

En la actualidad, hablar de geopolítica y al mismo tiempo mencionar la posibilidad de negociaciones sustanciales que den fin a los conflictos en el Tercer Mundo, parece una contradicción. Sin embargo, a la par de la redefinición del equilibrio mundial del poder y de la posición dominante que algunas superpotencias tienen en este nuevo ajedrez estratégico, básicamente los Estados Unidos, hay tendencias que demuestran que es posible la solución definitiva de las guerras civiles que aún persisten en países del Tercer Mundo. En Centroamérica, ello se vuelve necesario por razones de *estabilidad*, ya que la región se ubica muy cerca de la frontera sur de EEUU, en el perímetro estratégico de la cuenca del Caribe. En la actualidad, por la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, EEUU y Canadá, la pacificación completa se convierte en prioridad. Incluso sectores conservadores de la élite política de los Estados Unidos desde 1990 apoyan los esfuerzos de paz en los diferentes países, de acuerdo al cambio de prioridades en sus políticas hacia el Tercer Mundo, una vez desmembrado el mundo comunista.

Es importante tener como referencia los procesos de paz sucedidos en otras latitudes para comprender las modalidades que se adoptaron como soluciones no militares, esto permite tener marcos comparativos que ayudan a ubicar las posibilidades de la negociación en los países en que ésta se ha prolongado, como Guatemala y Colombia. Algunos de ellos son lejanos en el tiempo y la geografía, como el venezolano a finales de los sesenta y el de Rhodesia-Zimbabwe a principios de los ochenta. Igualmente, son referentes obligados para la comparación las negociaciones recientes en Colombia, Angola y Camboya, que han evidenciado notables retrocesos durante 1992. Estos ejemplos, por sus características e importancia son parte del análisis comparativo que desarrollamos. No obstante, en las décadas de los setenta y ochenta hubo otros ejemplos de negociación positiva, donde el componente geopolítico fue mucho mayor debido a la participación activa de las superpotencias. En algunos casos se dieron las negociaciones porque en el conflicto existieron elementos de graves tensiones interestatales.

En los años setenta una negociación entre un pequeño país y una gran potencia acaparó la atención de la gran mayoría de los analistas internacionales. Las conversaciones de Ginebra entre los representantes de Vietnam y los Estados Unidos muestran que este tipo de negociaciones aun son posibles a pesar de la gran asimetría existente entre las partes. La solución pactada, sin embargo, se dio por el empantanamiento que se produjo en la intervención militar de EEUU, dando lugar a la salida de las tropas de éste país, tras importantes negociaciones bilaterales. El conflicto se resuelve con el retiro total de los

efectivos de los Estados Unidos en 1975 de Vietnam del Sur, dándose la reunificación de los dos territorios el 2 de julio de 1976. La Guerra de Vietnam fue el hecho que causó la reflexión más importante sobre seguridad nacional en los Estados Unidos en la época de posguerra, específicamente en sus políticas hacia el Tercer Mundo, reflexión que condujo en la década del ochenta a la elaboración de la doctrina de la guerra de baja intensidad⁴.

La guerra que se libró en Afganistán, iniciada tras la invasión soviética de diciembre de 1980, enfrentó a una guerrilla armada por EEUU y a un Gobierno respaldado por la Unión Soviética. La ineficiencia militar de esta última, definida por numerosos analistas como el *Vietnam soviético*, hizo que la superpotencia, tras la llegada de Mijail Gorbachov como máximo dirigente en 1985, buscara rápidamente la retirada de sus tropas. El factor que definió este cambio de actitud es una consideración global sobre su geopolítica, mencionando la no intervención en asuntos de otros Estados aun en sus fronteras inmediatas, como un nuevo principio de política exterior. Un conflicto que se resolvió en 1988 con la activa participación de la ONU fue la guerra Irak-Irán, que estalló en 1980. Tras un balance militar favorable a Irak, pero que no obstante no conducía a la victoria total sobre Irán, la ONU diseñó un plan de paz para que se firmara el armisticio entre ambos países.

En América Latina hoy día Venezuela es uno de los países que gozan de estabilidad democrática⁵. Ésta se puede atribuir a aspectos particulares que no se comparten en otras naciones -como la riqueza petrolífera-, pero también hubo un proceso de pacificación en la segunda mitad de los años sesenta que brinda un ejemplo notorio de voluntad política de las partes. La guerrilla venezolana de los sesenta, al igual que en otros países de nuestro continente, tuvo un momento de auge de los factores insurreccionales casi al momento de su nacimiento, a principios de la década. Posteriormente su acción militar urbana se estancó y se trasladó a las zonas rurales. Entre 1965 y 1966 sus máximos dirigentes inician una reflexión sobre el futuro de la lucha armada bajo el siguiente razonamiento: la guerrilla no ha sido derrotada y, por las estrategias de supervivencia, difícilmente lo será en términos militares, pero también es muy poco probable un avance militar sustantivo que planteara a corto plazo la posibilidad de la derrota con el ejército. El dilema de la guerrilla era entablar una guerra prolongada que desgastara el país y sus recursos -como en Colombia-, o incorporarse a la vida política. A su vez el Gobierno, en vez de plantear como salida la represión indiscriminada, inteligentemente abrió los espacios políticos. Ante esta situación de *mutuas concesiones*, la guerrilla fue desmantelando sus estructuras militares e insertándose en el proceso democrático y el Gobierno respetó la vida de los dirigentes y militantes. Entre 1967 y 1969 se dio una apertura política donde, aun existiendo comandos militares de la guerrilla, el Gobierno aceptó su participación electoral en 1968. A finales de 1968 se puede considerar que en el país ya existían condiciones de *paz armada*. El Gobierno legalizó al Partido Comunista a finales de 1968 (brazo político de la guerrilla) y liberó a los presos políticos. Un factor destacado de este proceso es que no hubo ningún intermediario internacional. Esto fue posible porque se dio una voluntad real de superar el conflicto en ambas partes⁶.

El proceso de paz colombiano ha llamado la atención de los observadores por su complejidad⁷. Prácticamente sin mediación internacional, desde principios de la década se esbozaron intentos de diálogo y pacificación. En los tiempos en que tuvo lugar el esfuerzo de paz de Contadora (1983-1986), del cual Colombia fue parte integrante, el entonces presidente Belisario Betancur utilizó a la política exterior como medida de política interior, y se iniciaron los alto el fuego parciales con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Esta iniciativa de paz tuvo grandes altibajos. En un inicio no se lograron acuerdos definitivos. En 1984 los alto el fuego son bastante limitados, no obstante, las FARC, brazo político del Partido Comunista, crea la Unión Patriótica (UP) y decide participar de forma abierta y legal en la lucha política. En noviembre de 1985, con el asalto al Palacio de Justicia por el M-19, y la consecuente represión desatada después de este acontecimiento, se cerró el clima de distensión. Entre 1985 y 1988 son asesinados por grupos paramilitares más de mil dirigentes políticos populares, tanto los vinculados a los grupos armados como los independientes, lo que genera un clima de desconfianza posterior que se incorpora como un obstáculo importante para lograr la paz⁸.

En Colombia las negociaciones de paz son muy complejas debido a la gran cantidad de actores e intereses involucrados: el Gobierno colombiano (donde están presentes los intereses de las clases poderosas -oligarquías agrarias, y sectores económica y políticamente dominantes del país- así como la posición de las Fuerzas Armadas), los grupos guerrilleros, divididos entre el M-19⁹, -con el cual el Gobierno ha logrado pactar su conversión definitiva al proceso político- y los que actualmente se agrupan en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) -FARC, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y EPL-¹⁰, además de que las acciones militares de los narcotraficantes también los vuelven sujetos de un pacto de negociación¹¹. El incremento notable de la violencia en la segunda mitad de los años ochenta, de múltiples orígenes: violencia estatal -violaciones a los Derechos Humanos-, violencia civil -una población en armas que actúa por cuenta propia-, la proveniente del gran poder de los narcotraficantes, la violencia política impulsada por los grupos guerrilleros, y la violencia paramilitar, hacen de Colombia uno de los países más convulsionados del continente. Sin embargo, desde 1989 se avanzó notablemente con el desmantelamiento de las estructuras militares del M-19 y su conversión a partido político, participando en el proceso electoral presidencial. Igualmente, tras el triunfo de César Gaviria y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la cual modificó la anacrónica constitución del siglo pasado, se ha avanzado en la real pacificación del país, quedando pendientes las negociaciones con la CGSB, que evolucionaron de forma positiva en 1991 en Venezuela y durante los primeros meses de 1992 en Tlaxcala, México, congelándose desde el cuatro de mayo de este año, por lo que se reanudaron los combates con gran intensidad¹².

Entre las razones que explican la paralización de las conversaciones de paz están la política de principios, la falta de moderación y la ausencia de pragmatismo por ambas partes. El Gobierno sostiene básicamente una fórmula de alto el fuego (en forma de

rendimiento incondicional) planteando solamente la futura inserción de la guerrilla en el proceso político institucional, siendo notable la inflexibilidad política¹³. Por su parte, la guerrilla sostuvo posiciones muy ideologizadas que tienen que ver con fórmulas de “compartir el poder”, y elementos inaceptables para el Gobierno, como la depuración de las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares, y reformas socioeconómicas que van en contra del modelo neoliberal implantado. Al darse este diálogo infructuoso y sin convergencias, fracasó la ronda de Tlaxcala.

Un balance militar de 1992 señala que la violencia en general causó 27.000 muertos sólo ese año, con la peculiaridad que ni la guerrilla ni el ejército fueron los principales afectados, pues sólo perdieron la vida 938 guerrilleros y 1.552 fueron capturados. Los militares registrados como bajas se calculan en 500¹⁴.

A finales de la década de los setenta, en Rhodesia, a la par de darse el proceso de independencia de la Gran Bretaña (1980), el Gobierno minoritario de los blancos era cuestionado por dos grupos guerrilleros, el ZAPU y el ZANU, que se fusionaron en el Frente Patriótico. Estos grupos llevaron la lucha armada hasta la propia capital del país. Dada la presión de la guerrilla, el Gobierno británico decidió plantear la salida a través de la vía política: supervisar un proceso electoral y el vencedor sería quien gobernaría, solución que se planteó a la par del otorgamiento de la independencia. Triunfó el partido ZANU, encabezado por Robert Mugabe. Para consolidar la pacificación se fusionaron las guerrillas en un *ejército nacional unificado*¹⁵.

Es importantes tener presentes los ejemplos mencionados, lejanos en el tiempo y la geografía, dado que, en primer lugar, aún en el contexto internacional de la Guerra Fría fue posible plantear soluciones a conflictos armados y, en segundo lugar, el factor determinante fue la voluntad política de los actores. Lo importante es que los actores decisivos de las guerras adquieren conciencia de la necesidad de la superación de los conflictos a través de la vía negociada y no la militar, cambiando notablemente sus estrategias y moderando las ideologías y posturas políticas. Este fenómeno se induce a través de mediadores, internos y/o internacionales.

En la década de los ochenta el estallido y/o auge de guerras civiles en numerosas partes del planeta definen esos años como uno de los períodos de la historia más convulsionados para numerosas regiones del Tercer Mundo. Conflictos no resueltos en el sudeste de Asia, Medio Oriente, Asia central, el cono sur africano, Centroamérica y América del Sur. En este período, todos los conflictos tienen incorporados elementos geopolíticos como parte sustancial de su génesis. O sea, las superpotencias y potencias regionales influyen decisivamente apoyando a alguno de los bandos, según el diseño de sus esquemas de proyección de poder. La Unión Soviética en Afganistán, Vietnam en Camboya, los Estados Unidos contra Nicaragua y Angola, Cuba respaldando al Gobierno de Angola con su ejército y al nicaragüense con asesores militares y apoyo económico, Sudáfrica impidiendo la independencia de Namibia, etc. A esta multiplicación de conflictos, que combinaron en la mayoría de los casos guerras civiles con conflictos geopolíticos, comenzaron a vislumbrarse nuevas opciones de solución y fórmulas de mediación y negociación en la segunda mitad de la década.

Muchos factores contribuyeron. El primero de ellos fue el reconocimiento de la Unión Soviética de que su participación militar en Afganistán fue un error, planteando la rápida retirada de sus tropas. El segundo factor fue la reformulación de la ONU como instancia activa para buscar salidas a dichos conflictos.

En los conflictos tipificados como *guerras civiles* comenzaron a plantearse esquemas de distensión entre los contendientes desde 1986-1987. A continuación vamos a mencionar los casos relevantes de Angola y Camboya como ejemplos donde se han dado avances sustanciales de solución de la modalidad de *guerra civil*, aunque también los procesos de paz no han logrado consolidarse. Hay otros ejemplos positivos de negociación que no vamos a analizar en el presente trabajo, como el de Sudán, Uganda, Etiopía-Eritrea, Sri Lanka y Filipinas¹⁶.

En el cono sur africano fue donde se concentró parte sustancial de la tensión en ese continente debido a los múltiples factores que se entrecruzaban: el *apartheid* en la propia Sudáfrica; la ocupación ilegal -en los términos de la ONU- de Namibia por éste país; la proyección militarista sudafricana que intentó llegar hasta Luanda, Angola, y que fue contenida por el ejército cubano en 1975-1976; el apoyo otorgado por EEUU a las guerrillas contrarrevolucionarias de la Unión Nacional por la Independencia Total de Angola (UNITA), que incrementó a un nivel sin precedentes la escalada militar en ese país, etc¹⁷.

Esta multiplicidad de conflictos tuvo su auge con las grandes batallas de fines de 1987 y comienzos de 1988 en el sur de Angola, donde participaron prácticamente todos los involucrados: el ejército de Angola y el cubano, respaldados por las guerrillas independentistas de Namibia, contra el ejército sudafricano y la UNITA, apoyada de forma abierta por el Gobierno de Zaire y de forma indirecta por EEUU. A finales de 1988 se realiza una gran conferencia de paz, patrocinada por la ONU, donde se acuerda la retirada de las tropas cubanas de Angola y sudafricanas de Namibia y la independencia total de éste país a través de un proceso electoral, como el primer paso a la pacificación total -o sea, el primer paso es la distensión internacional-. Como segunda fase, se dio el proceso interno de paz entre el Gobierno de Angola y la UNITA, firmado el 31 de mayo de 1991, que incluye la incorporación con todos sus derechos a los miembros de la UNITA, elecciones libres para septiembre de 1992 y reducción y creación de un ejército único -con la integración del ejército nacional y las guerrillas, fusión que se daría después de las elecciones. Como mediadores participaron la Unión Soviética, Portugal y los Estados Unidos, con el apoyo de la ONU. Se creó, como *fase de transición*, una Comisión Conjunta Político-Militar, integrada por representantes del Gobierno de Angola, de UNITA, de Portugal, de los Estados Unidos y de la URSS, hasta la fecha de celebración de las elecciones. Cabe precisar que la guerra de Angola, que duró 15 años, tuvo un saldo de 300.000 muertos¹⁸. A la par de la firma de este acuerdo, las tropas cubanas adelantaron el regreso a su país, saliendo los últimos contingentes en mayo de 1991¹⁹. La realización de las elecciones a finales de septiembre de 1992, donde triunfó el candidato oficial Eduardo dos Santos no dejó satisfecho al dirigente de UNITA y candidato de esta a la presidencia,

Jonas Savimbi. UNITA rompió el acuerdo con el Gobierno y la ONU, quien vigiló de forma amplia el proceso electoral y confirmó su limpieza. El resultado oficial de las elecciones dio el triunfo al candidato oficial Dos Santos²⁰. UNITA reanudó los combates militares en octubre de 1992. La intensidad de los mismos ha sido muy elevada y se han generalizado en el sur del país hacia fines de 1992 y principios de 1993, poniendo en peligro el proceso de paz y transición a la democracia²¹.

En Camboya, tras una también cruenta y sangrienta guerra civil con numerosos componentes geopolíticos, ha avanzado notablemente un plan de paz auspiciado por la ONU. En este plan de paz participan de forma activa los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU como mediadores, además de Indonesia. Los actores de este conflicto son el Gobierno camboyano, apoyado militarmente por contingentes vietnamitas, y tres grupos insurgentes armados (entre los que sobresale el Jmer Rojo cuyo dirigente es Pol Pot, respaldado por China, y dos fracciones no comunistas, una de ellas encabezada por el príncipe Norodom Sihanouk). El acuerdo, firmado en Indonesia el 23 de junio de 1991, incluye la creación de un Consejo Supremo Nacional, integrado por todos los actores del conflicto, que tendrá su sede cerca de la capital y organizará un proceso electoral libre, además de que operará bajo la supervisión de la ONU y podrá nombrar a los representantes de Camboya ante la comunidad internacional. Se firmó a la par el alto el fuego definitivo y, temporalmente, cada facción mantendrá sus efectivos en la zona que se encontraban al momento de la firma del pacto²². Por su parte, a principios de 1992, Japón patrocinó la conferencia de paz y reconstrucción de Camboya, como contribución al proceso de paz.

Sin embargo, el conflicto camboyano integra un número considerable de tensión geopolítica. Destaca la pugna entre China y Vietnam (ya que China respalda al Jmer Rojo, y el Gobierno de Vietnam apoya al Gobierno camboyano). El hecho de que Japón auspicia las conversaciones de paz, a la par de normalizar rápidamente sus relaciones con el Gobierno chino, es otro dato a tener presente. Igualmente son importantes las políticas de Malasia, Indonesia y Tailandia, cada uno con sus respectivos intereses en Camboya²³. La fórmula de paz de la ONU combina elementos del esquema africano de *poder compartido* (como la división del país a las tutelas de los diferentes ejércitos existentes), con el planteamiento de realizar un proceso electoral que defina las correlaciones de fuerzas políticas. A pesar de estos logros, a finales de 1992, el proceso de paz se estanca y entra en conflicto el Jmer Rojo con los *cascos azules* de la ONU, impidiendo el tránsito de las autoridades de la ONU en las zonas bajo su control, poniendo en peligro la autoridad de la "Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya" (APRONUC). Lo anterior ha postergado la fecha de realización de las elecciones, debido a que no se ponen de acuerdo el Gobierno y el Jmer Rojo para convocar a las mismas²⁴.

Los ejemplos anteriores son incorporados al análisis a manera de favorecer un marco comparativo que permita detectar, por un lado, las modalidades de diferentes negociaciones, y, por el otro, los avances reales -o el estancamiento de las conversaciones- que se puedan presentar.

Es necesario tener presente el nuevo rol que juega la ONU en la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la paz. Un analista señala al respecto: “Las Naciones Unidas pueden contribuir a la resolución de los conflictos internacionales de tres formas principales. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad pueden delinear resoluciones que sean líneas de acción para la resolución de los conflictos. El secretario general o sus representantes pueden funcionar como mediadores en un conflicto, o proveer servicios de buenos oficios. Finalmente, el Consejo de Seguridad puede conformar fuerzas de mantenimiento de la paz (*Peace-keeping forces*) a un área conflictiva. Es imposible conocer de antemano el resultado de la acción de la ONU o el nivel de efectividad de estos tres modos de operación, pero usualmente se emplean combinados en situaciones críticas donde su intervención acelera la posibilidad de resolver un conflicto”²⁵.

En los últimos años, la ONU ha otorgado prioridad a cinco conflictos en los cuáles ha empleado todos los recursos a su alcance con grados de éxito diferentes: Centroamérica (actualmente concentrado el esfuerzo en El Salvador), Angola, Camboya, Somalia y Yugoslavia. Según un asesor personal del secretario general, de estos cinco conflictos, a fines de 1992 sólo uno presenta una evolución satisfactoria (se refiere al caso salvadoreño), y de ellos, dos que parecían evolucionar de forma muy positiva, han registrado notables retrocesos (Angola y Camboya)²⁶.

NEGOCIACIONES DE PAZ EN CENTROAMÉRICA

En América Latina, de los cinco países envueltos en agudas guerras civiles en los ochenta: Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y Nicaragua, dos de ellos han evolucionado sustancialmente a la solución definitiva de las hostilidades: Nicaragua y El Salvador; otros dos se encuentran en procesos de diálogo sin negociación, con grandes altibajos: Colombia y Guatemala; y uno está sumergido sin opciones políticas o diplomáticas a la vista para salir de la guerra civil: Perú.

El avance que se dió en Centroamérica en los procesos de paz desde 1987 se debe a diversos factores, donde prevalecen los geopolíticos. Esto explica porqué, de los tres países envueltos en guerras, en dos de ellos han evolucionado satisfactoriamente las negociaciones y en el tercero hay registrada una evolución notable.

En términos de periodización, se puede subdividir el análisis en dos grandes fases: las estrategias y propuestas regionales, y las propuestas nacionales. Estas dos dimensiones se entrecruzan en el tiempo, pues están íntimamente vinculadas. Sin embargo, se puede afirmar que las propuestas de paz regionales precedieron a las nacionales en el tiempo y fueron la base para que pudieran lograrse las segundas.

Propuestas regionales: Contadora y Esquipulas

Como ya se mencionó con anterioridad, el antecedente positivo inmediato que fue un ejemplo notable de buena voluntad y solución de enfrentamientos por la vía negociada, fueron los tratados del canal de Panamá. Casi a la par de la implementación de los tratados del canal, se desató la crisis en Nicaragua y estalló la corta guerra civil que derrocó al dictador Somoza en poco más de un año (entre enero de 1978 y julio de 1979). Igualmente, los conflictos armados se generalizaron en El Salvador y Guatemala, sin una victoria revolucionaria, lo que hizo que se prolongasen los enfrentamientos armados en ambos países. Esto llevó a numerosos países (entre ellos algunos europeos, México, Venezuela, EEUU, y Cuba) a buscar soluciones a dicho conflicto regional. Éstas se dieron principalmente de cuatro formas: el reconocimiento diplomático a los movimientos revolucionarios como fuerzas legítimas (posición de México y Francia en 1981)²⁷; la democratización de los sistemas políticos, como medio para evitar el ascenso revolucionario (planteamiento de Estados Unidos en 1980, la mayoría de los países europeos, Venezuela, la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana); la contención del “avance del comunismo”, apuntalada desde que el presidente Reagan asume la presidencia de los Estados Unidos en enero de 1981, que implicó el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de los Gobiernos aliados de los Estados Unidos (Guatemala, El Salvador y Honduras); y el respaldo a los movimientos revolucionarios (posición de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua).

Debido a lo anterior, y a que ninguna de las cuatro opciones pudo lograr imponerse, o sus tácticas de salida a la crisis (diplomáticas, políticas y militares) triunfar, estalló la crisis a nivel regional (en términos geopolíticos significó enfrentamientos y tensiones entre países). Así, lo que se desarrolló entre 1980 y 1987 fueron estrategias militares (revolucionarias y contrarrevolucionarias), quedando las soluciones políticas completamente opacadas²⁸.

El esfuerzo de paz más importante, aunque no fue completamente exitoso, fue el emprendido por el Grupo de Contadora entre 1983 y 1986. Dicho grupo diplomático, integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá (que en 1985 se amplió con la participación de Perú, Uruguay, Argentina y Brasil) redactó tres versiones del Acta de Paz, en consenso con los países directamente involucrados en la crisis (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, y Nicaragua). El hecho notable del trabajo diplomático del Grupo de Contadora fue el abrir el canal de comunicación entre estos cinco países y comenzar a esbozar salidas diplomáticas en contra del despliegue de las estrategias militares. Fueron numerosos los factores que imposibilitaron la firma del acta de paz. El más importante de ellos fue la oposición abierta de EEUU, quien en ese momento desplegaba con toda amplitud la estrategia de la guerra de baja intensidad en la región, fundamentalmente en dos casos: el nicaragüense, apoyando a los grupos contrarrevolucionarios, para debilitar y desestabilizar al Gobierno sandinista de Nicaragua²⁹, y otorgando un completo respaldo al Gobierno y a las Fuerzas Armadas de El Salvador en la guerra de contrainsurgencia contra el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)³⁰.

En Centroamérica un punto de inflexión se produjo, tras el fracaso de las gestiones del Grupo de Contadora, el esquema de paz planteado por el acuerdo de Esquipulas II, firmado en agosto de 1987³¹. Un elemento muy relevante es que Esquipulas II se firma en parte como un rechazo a los esfuerzos previos de negociación -como el de Contadora e intervención -la acción de los Estados Unidos-, destacando la voluntad política de los cinco presidentes que firmaron el documento. De esta forma Esquipulas II se convierte, ante la crisis y su más aguda expresión (la militarización regional y las guerras civiles), en un acto de autonomía.

La fórmula de Esquipulas II se diseñó con dos propósitos: disminuir las tensiones entre los Gobiernos y darle una solución a la crisis nicaragüense (el Gobierno planteó en numerosas ocasiones modalidades de paz con los Estados Unidos, sin éxito, aceptando a partir de Esquipulas el diálogo directo con la contrarrevolución). Al mismo tiempo Esquipulas inauguró las reuniones de presidentes de la región -que han tenido una gran continuidad hasta la fecha- y el esquema de negociación deja pendiente las soluciones a las guerras civiles de El Salvador y Guatemala. La dinámica de distensión irradia e influye en estos dos países para que se den conversaciones entre los Gobiernos y los grupos insurgentes. El mecanismo que vincula la salida transnacional con la intranacional es la creación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, de la Comisión Nacional de Reconciliación, donde en los tres países la alta jerarquía de la iglesia católica ocupa un lugar preponderante. En el caso salvadoreño desde 1984 se habían sostenido conversaciones sin éxito. Y en Guatemala nunca se había realizado (al menos públicamente) contacto entre el Gobierno y la guerrilla.

La paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala

En Nicaragua el proceso de paz está prácticamente concluido. Éste tuvo diversas vertientes. Una geopolítica: las negociaciones y conflictos con los Estados Unidos, debido al sostén que este país brindó a los contrarrevolucionarios y a la estrategia de destrucción de la infraestructura económica³². Posteriormente, el Gobierno sandinista aceptó dialogar y negociar directamente con la contrarrevolución, a pesar de la evidente derrota militar que le había infringido. Esto se dio fundamentalmente a raíz de los acuerdos de Esquipulas II. Estos acuerdos logran disminuir la tensión intergubernamental de la región (existente entre el Gobierno sandinista de Nicaragua y el resto de los países centroamericanos), y la interna, a través de la Comisión Nacional de Reconciliación. Este proceso posibilitó la implementación de los primeros acuerdos de alto el fuego, a partir del tratado de Sapoá, firmado en marzo de 1988³³. Durante 1988 y 1989 se dieron alto el fuego parciales. La pacificación parcial se acompañó de una vertiente política muy importante, focalizada en la realización de las elecciones presidenciales de febrero de 1989. La victoria electoral de la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), que llevó a la presidencia a Violeta Chamorro, posibilitó la firma de un pacto de paz y la desmovilización definitiva de los contrarrevolucionarios el 27 de junio de 1990³⁴. En esta fecha se firmó el acuerdo mediante el cual 22.000 contrarrevolucionarios entregaban sus armas para ser destruidas por la

ONU, y a cambio se les dotaba de tierras para su reintegración a la producción nacional. Al mismo tiempo se acordaba la reducción del ejército sandinista (de 80.000 a 23.000 efectivos en una primera fase) y se reducía el presupuesto militar. Este proceso de pacificación ha sido muy exitoso y sólo está empañado por la acción de pequeños grupos de contrarrevolucionarios y militares desmovilizados -denominados “recontras” y “recompas”, respectivamente- que no están de acuerdo con la paz, realizando esporádicas acciones de hostigamiento de poca importancia. Los mediadores fueron la Comisión Nacional de Reconciliación, encabezada por el Cardenal Obando y Bravo y la OEA. Para la supervisión internacional del proceso la ONU conformó el Grupo de Observadores para Centroamérica (ONUCA) en diciembre de 1989³⁵.

En El Salvador el proceso de pacificación está dividido en cuatro períodos: las conversaciones de paz sin negociación (septiembre de 1984-septiembre de 1989); la mediación de la ONU y la negociación entre el gobierno y el FMLN (abril de 1990- enero de 1992); la implementación de los acuerdos de paz (febrero de 1992-diciembre de 1992); y la consolidación de la paz (enero de 1993-marzo de 1994)³⁶.

En la primera fase, la característica principal es que los diálogos entre las partes se dan con pocas posibilidades de convergencia. Más que nada, son los planteamientos de posiciones y principios donde, por parte del FMLN, se sostiene una fórmula de *compartir el poder*, y por parte del Gobierno la rendición y el desarme incondicional de la guerrilla. No obstante, en este período se dan acuerdos parciales importantes referidos a cuestiones humanitarias: tratamiento médico de heridos, intercambio de prisioneros, etc³⁷. El fin de esta fase coincide con el incremento de las acciones militares de la insurgencia, a finales de 1989, que culminó con la ofensiva guerrillera de noviembre de ese año sobre San Salvador. La principal característica de este período es que el diálogo es parte del plan estratégico-militar para ambas partes (o sea, está subordinado a la guerra), y la condición que hizo posible el paso a la fase real de negociación fue el equilibrio militar. Otra característica es que se abandona el esquema de Esquipulas II -a través de la Comisión Nacional de Reconciliación-, debido a que la iglesia católica fue fuertemente hostigada por el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas el 16 de noviembre de 1989 por parte del ejército. La ONU reemplaza a la iglesia católica en la mediación.

La segunda fase del proceso de paz se inicia el 4 de abril de 1990, con la firma del acuerdo de Ginebra, donde ambas partes reconocen a la ONU como mediadora³⁸. La negociación duró 21 meses y tuvo numerosos altibajos. El primer compromiso fue el diseño de la *agenda* de discusión, y el procedimiento para avanzar se articuló a través de la firma de acuerdos parciales, iniciándose estos con el acuerdo de Derechos Humanos, firmado el 26 de julio de 1990, mismo que incorpora la instalación de la oficina de la ONU (ONUSAL) para verificar el cumplimiento por las partes un año después. Desde septiembre de 1991 se observan avances cualitativos importantes, con la mediación directa del secretario general de la ONU y la muy activa participación del Grupo de Amigos del Secretario General (México, Venezuela, Colombia y España). Esta fase culminó el 16 de

enero con la firma del Acta de Paz. Se puede decir que el elemento más importante de este período es que la negociación subordina a la guerra, y los hechos militares responden a los ritmos de la negociación (a la inversa de lo observado entre 1981 y 1989).

El tercer período se inicia el uno de febrero de 1992, fecha estipulada por los acuerdos para iniciar el alto el fuego y la desmilitarización de ambos ejércitos. Contempla el desarme total del FMLN, su conversión legal en partido político, la reducción cualitativa y cuantitativa de las Fuerzas Armadas y numerosas disposiciones complementarias que incorporan aspectos legales, humanitarios, sociales, etc. Este período se conoce como de *paz armada* y debió culminar el 31 de octubre del mismo año, sin embargo fue necesario un nuevo calendario propuesto por la ONU, debido al incumplimiento de numerosos compromisos por ambas partes. Finalmente, el 15 de diciembre de 1992 se dio por terminada la implementación del acuerdo, quedando pendientes muchas disposiciones, entre las que destaca la no depuración de las Fuerzas Armadas, como lo señala la Comisión encargada de elaborar el documento respectivo (conocida como Comisión Ad Hoc). La puesta en práctica del acuerdo de paz se considera exitosa en términos generales, ya que el FMLN desarticuló todas sus estructuras militares, se legalizó como partido político, y el ejército desmovilizó a los batallones de contrainsurgencia respectivos. El cuarto período apenas inicia, y dependerá fundamentalmente de la voluntad política de las partes, para que se desarrolle un clima propicio de distensión política, a fin de que no se presente un retroceso en el proceso de paz. En este período la consolidación de la paz se articula a la desmilitarización del país en todos los niveles (económica, política y militar) y a la democratización real.

En Guatemala, aunque no se logran acuerdos definitivos, los logros parciales son un avance que no puede ser menospreciado. Después de una serie de diálogos iniciados en el contexto del ambiente generado por el proceso de Esquipulas, donde se reunieron por vez primera el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1987, se firmó el acuerdo para la Democratización, que se desprende como el primer resultado, después de que en abril de 1991 fue fijada la agenda de negociaciones y la modalidad de la mediación³⁹.

En términos comparativos con el proceso de paz salvadoreño, el guatemalteco se encuentra aún en la primera fase, y si tomamos como punto de referencia el elemento militar, el hecho de que las conversaciones en El Salvador progresaran se debió principalmente a la gran capacidad de fuego de la guerrilla, lo que generó el empate militar y un impacto geopolítico que no se da en este caso (la única repercusión geopolítica importante del conflicto guatemalteco tiene que ver con México). Además, hay elementos muy distintos entre los dos casos, entre los que destaca la cuestión indígena. Los puntos de contacto entre los dos países son las similitudes respecto a la solución de los problemas de Derechos Humanos y los elementos relativos a la democratización. En estos dos aspectos es donde puede tenerse presente el contenido del Acta de Paz de Chapultepec, y las principales diferencias radican en la no posibilidad en la negociación de Guatemala en modificar la estructura de las Fuerzas Armadas y la influencia de esta en la sociedad (a través de la impunidad), debido a la correlación

militar de fuerzas, favorable al ejército. También se presenta la necesidad de que se tengan en cuenta disposiciones relativas a la cuestión indígena, tanto en la dimensión socioeconómica, como en lo referido a los Derechos Humanos.

Durante 1992 se observó un retroceso y una paralización de las conversaciones de paz, aunque tanto el Gobierno como la guerrilla han manifestado la voluntad de reanudar las conversaciones en 1993. El 24 de agosto de 1992 entró en un impasse el proceso de negociación. Los desacuerdos se dan fundamentalmente en los aspectos relativos a los Derechos Humanos, pues se vislumbraba una evolución similar a la salvadoreña (donde el primer acuerdo parcial de la negociación fue el de Derechos Humanos)⁴⁰. A la par, desde octubre de 1992, la nominación del premio Nobel a Rigoberta Menchú concentró la atención internacional sobre Guatemala y el problema indígena. En particular, la discusión sobre la paz se ha centrado en un problema central, donde están muy interesados el Gobierno de México y la ONU: por causa de los refugiados guatemaltecos en México y la posibilidad de su retorno.

Otro elemento que ahora aparece como importante en Guatemala es que el resultado de la implementación del Acta de Paz en El Salvador puede influir de forma positiva o negativa. Por ejemplo, si las Fuerzas Armadas salvadoreñas resultan muy afectadas, seguramente las Fuerzas Armadas guatemaltecas tendrán una posición negativa frente al diálogo. Y si el FMLN se ve beneficiado, esto influirá positivamente en la guerrilla guatemalteca y presionará para que avance la negociación, pero no en el Gobierno y las Fuerzas Armadas. De esta manera, se da de forma inercial un efecto *dominó* entre la consolidación o no del proceso de paz salvadoreño y el avance o retroceso en el guatemalteco⁴¹.

La política de los Estados Unidos: de la contención a la distensión

Un elemento que ha sido decisivo en las posibilidades de lograr acuerdos en la región es la política exterior de los Estados Unidos. Entre 1981 y 1990 EEUU se negó a tomar soluciones pactadas debido a la proyección de una geopolítica militarista, basada en la doctrina de contención activa del comunismo o la guerra de baja intensidad. Esta política pretendió aniquilar o excluir a los movimientos revolucionarios y/o nacionalistas como opciones políticas en la región. Ésta fue una constante de la política de EEUU prácticamente en todos los países: en el intento de desestabilizar y derrocar al Gobierno de Nicaragua con el empleo de todos los medios a su alcance (económicos, políticos y militares); el respaldo incondicional al Gobierno y básicamente al ejército salvadoreño en la guerra de contrainsurgencia contra el FMLN; la desestabilización del Gobierno panameño y, por el fracaso de esta política, el recurso de la intervención militar directa, y el alineamiento de Honduras y Costa Rica para que respaldaran éste esfuerzo. Las políticas de promoción de la democracia o respeto a los Derechos Humanos, en el caso centroamericano, se han subordinado a este objetivo estratégico.

Esta concepción geopolítica hegemónica cuyo ingrediente básico es el empleo de la fuerza militar -de forma disuasiva, indirecta o directa- no se modificó con el cambio de Gobierno de Reagan a Bush. A mediados de 1991, después del relevo en el Gobierno de

Nicaragua, y avanzadas las conversaciones de paz en el El Salvador, los Estados Unidos cambiaron de actitud, respaldando la negociación de El Salvador. El factor que explica esta nueva política es que la opción militar implica una guerra prolongada, siendo más favorables las políticas de promoción de la pacificación y de profundización de los procesos democráticos⁴². No obstante ello, no se abandonan las políticas intervencionistas, sino que simplemente cambian de planteamiento y medios para implementarse. Actualmente se habla de una nueva diplomacia de los Estados Unidos (que también emplea las fuerzas militares): el *intervencionismo humanitario*. Siendo los dos casos de prueba Yugoslavia y Somalia.

Con el cambio de Gobierno (de Bush a Clinton), se presentan nuevos planteamientos que dejan de lado políticas de contención, y se hace énfasis en los aspectos relativos al respeto a los Derechos Humanos y la consolidación de los procesos de democratización, a la par que se considera un ingrediente nuevo: la integración económica, que contiene como primer paso el establecimiento de regiones donde entre en vigencia el libre comercio. Al respecto, aparece un nuevo planteamiento: el libre comercio tiene como condición indispensable la paz, y dado que Guatemala es la puerta de entrada a Centroamérica, este factor va a influir con fuerza sobre el Gobierno y la insurgencia de ese país para avanzar en la negociación. La política y la diplomacia mexicana está claramente orientada en esa dirección, coincidiendo con las posiciones de EEUU⁴³.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE PAZ

Los procesos de paz analizados muestran elementos muy importantes a tener en cuenta en las negociaciones de Centroamérica. En todos los casos, desde Venezuela hasta Colombia, las negociaciones se insertan en un proceso democrático donde el elemento integrador y estabilizador es la presencia de los grupos que transitan de las armas a la política. Sólo la participación de la insurgencia en la legalidad democrática hace completa la transición. Cuando la democratización evoluciona positivamente -Venezuela, Zimbabwe, Nicaragua, El Salvador y de forma parcial en Colombia, Guatemala, Angola y Camboya- el respeto a la vida de los integrantes de las ex-guerrillas es fundamental para la estabilidad futura de la paz. En algunos casos, la negociación interna ha sido consecuencia de una negociación internacional previa en gran escala, donde el reconocimiento y la voluntad de las potencias involucradas es decisiva, así como la participación activa de países afectados o involucrados en los conflictos y organismos como la ONU. O sea, cuando hay actores internacionales involucrados, su decisión de apoyar las negociaciones de paz debe ser total y no ambigua: esto fue notable en Afganistán, Angola, Nicaragua y en la etapa final de la negociación en El Salvador. Este factor también se observa en Camboya. En la mayoría de las situaciones donde ha estado involucrada la ONU, se ha observado un avance notable

del proceso de negociación: Angola, Namibia, El Salvador, Camboya. En las negociaciones en Angola, donde se plantea la fusión de los dos ejércitos, es importante tener presente el respaldo internacional a la guerrilla de UNITA -básicamente de los Estados Unidos y Sudáfrica- y la fragilidad del Gobierno⁴⁴. De igual manera, la emergencia de múltiples actores con capacidad de influencia sobre países con conflictos internos se debe a la aparición de un fenómeno nuevo en la geopolítica global: la multipolaridad⁴⁵.

Otro elemento a considerar es el relativo a las fórmulas de *Compartir el poder*. *Power Sharing*, como se le llama a esta teoría en su denominación sajona, significa la aceptación de los contendientes del poder de su contrario y, dada la imposibilidad de uno de los bandos enfrentados para sobreponerse al otro, se aceptan fórmulas de convivencia política, entre las que destacan la organización de Gobiernos provisionales mientras se definen los procesos a través de la realización de elecciones (Zimbabwe, Camboya, Angola), e incluye en algunos casos fusión de ejércitos. En este esquema negociador se basaron los planteamientos del FMLN en la primera mitad de la década de los ochenta. Esta fórmula de paz se puede considerar como la *modalidad africana*.

Alternativamente a esta fórmula, cuando no es posible implementarla por las condiciones internas y externas, la salida es el reconocimiento institucional por parte de las oposiciones políticas existentes y los grupos insurreccionados. Este esquema ha predominado en América Latina desde la pacificación venezolana. Fue el mecanismo aplicado en Nicaragua, El Salvador y de forma parcial en Colombia. Estos casos muestran elementos originales que mezclan *compartir el poder* con una especie de reconocimiento institucional si el compromiso incluye reformas constitucionales que respalden y complementen las negociaciones -por ejemplo, situaciones legales y constitucionales que se deben modificar para la estabilidad política futura, y reformas en lo que respecta a aspectos socio-económicos. Esta segunda opción, con sus particularidades nacionales -que incluyen respeto a los Derechos Humanos, reformas judiciales profundas y reformas de la institución castrense- es la que está contemplada en el plan de paz de El Salvador y se vislumbra en Guatemala. Para la aplicación de esta modalidad de negociación la clave es el paso de posiciones polarizadas y excluyentes en lo político, lo ideológico y lo militar -maximalistas- a posiciones moderadas, donde las partes rechazan mantener o buscar el *poder total*, para fortalecer los mecanismos de contrapeso de las democracias representativas: Parlamento, Gobiernos locales, etc. Para avanzar en este proceso se debe dar una moderación gradual de las partes, que poco a poco coinciden en el acercamiento de posiciones, como paso previo a la negociación. Esta moderación se debe dar desde las primeras conversaciones-negociaciones, siendo en la mayoría de los casos fundamental el papel del mediador para lograr las convergencias: “la moderación consiste en reducir las ambiciones, en temperar las pasiones, pero no a abdicar ante los rivales”⁴⁶.

A principios de los noventa hay elementos nuevos a tener presente en el análisis. Poco a poco el concepto *conflicto interno*, al convertirse en guerra civil y tener implicaciones geopolíticas, tiene efectos al exterior que a su vez provocan que la comunidad internacional se vea en la necesidad de involucrarse, sea para orientar una salida con base en el interés

particular de alguna o algunas superpotencias o potencias regionales, o para buscar la resolución del mismo en fórmulas que transformen el contexto político y militar interno. De esta manera, desaparecen paulatinamente las diferencias entre un conflicto interno y uno externo y difícilmente se pueden separar de forma tajante, tanto el conflicto como su resolución, aunque en muchos países se ha negado la posibilidad de que la ONU u otro organismo internacional participe en la solución de algunos de ellos. Es el caso de Guatemala, Colombia y Perú⁴⁷. En otras regiones del planeta, los conflictos adquieren nuevas dimensiones: étnicas, religiosas, nacionalistas, culturales, etc. Esto se ha comenzado a sistematizar recientemente en la teoría realista de las Relaciones Internacionales, tomando en cuenta las dos tendencias contrapuestas de la geopolítica de la posguerra fría: la globalización y la super-división de las naciones (sobre todo en el ex-mundo comunista)⁴⁸. De alguna manera, los conflictos y guerras civiles que analizamos pertenecen y son herencia de la Guerra Fría, donde los contendientes se pueden dividir en la clasificación tradicional de *derecha e izquierda*, o *revolucionarios* contra *conservadores*, etc. Esta tipología será cada vez más obsoleta. En América Latina el único caso que contiene ingredientes de esta modalidad de conflicto es el peruano, con el llamado *fundamentalismo* o *mesianismo*, del grupo guerrillero Sendero Luminoso, que por su ideología dificulta la posibilidad de plantear fórmulas de paz o de mediación.

Es preciso tener presente que, aún con los cuestionamientos a la ONU por su función desempeñada en el conflicto del Golfo Pérsico en 1992, respaldando a los integrantes del Consejo de Seguridad, es sin duda la institución más capacitada para poder impulsar y mediar en los procesos de paz, éstos mientras no se puedan dinamizar por sus componentes internos. A pesar de lo anterior, aún con lentitud y notables limitaciones, la ONU -y en menor medida la OEA en América Latina- tiene antecedentes positivos como mediadora en la solución de guerras civiles. En la mayoría de los casos, la ONU se apoya en Grupos de países no involucrados de forma directa en los conflictos, pero sí afectados por estos, e interesados por ello en la solución. Fue el caso del Grupo de Amigos del secretario general (México, Colombia, Venezuela y España) en las negociaciones de El Salvador. Sin embargo, la ONU en ocasiones se ve crecientemente desbordada (operativa y financieramente) y complementa su papel de mediador buscando que países cercanos a aquellos que están en conflicto, por interés natural, colaboren en el esfuerzo de paz⁴⁹.

Para concluir, es necesario tener presentes los debates aparecidos tras la acción de la ONU y algunos países cuando actúan de forma unilateral (o sea, sin la aceptación o petición de los actores involucrados). Se ha justificado este tipo de acciones como *intervención humanitaria*, siendo el caso más notable la acción militar encabezada por los Estados Unidos en Somalia. La discusión desborda el nivel de la acción humanitaria y se traslada al tema de la violación de las soberanías de los Estados-Nación. Sin embargo, aún es prematuro aventurar hipótesis sobre la diferencia existente entre una acción evidentemente positiva como la mediación, con la aceptación de las partes involucradas en un conflicto, y la intervención⁵⁰.

NOTAS

1. *La Jornada*, México, 13 de septiembre de 1982, p. 27.
2. Jorden, William J.; *La Odisea de Panamá*, 2 Vols., Fraterna, Buenos Aires, 1985. Jorden fue uno de los principales negociadores de los Tratados del Canal de Panamá por parte del Gobierno de Carter.
3. U.S. Department of State; "Panama: A Just Cause", *Current Policy* N° 1240, Washington, 1990.
4. Summers, Harry G.; *On Strategy. A Critical Analysis of the Vietnam War*, New York, Dell Pu. Co., 1984.
5. En Venezuela, el 3 de febrero de 1982 se produjo un intento de golpe de Estado que fracasó. Esta acción militar se justificó por sus protagonistas por los efectos de las políticas neoliberales en la población. A fines de 1992 se dio otro intento de golpe militar que pudo ser contenido por el gobierno. Estos hechos hablan de que la larga estabilidad democrática se ha debilitado, siendo necesarias reformas políticas que reflejen la nueva realidad política y social del país.
6. Entrevista al diputado venezolano Teodoro Petkoff, 24 de mayo de 1991. Petkoff fue uno de los dirigentes guerrilleros más importantes y uno de los principales protagonistas de este proceso de pacificación.
7. Los primeros esfuerzos de paz en Colombia, registrados desde principios de los ochenta, fueron muy significativos. Véase para este período Behar, Olga; *Las guerras de la Paz*, Planeta, Bogotá, 1985.
8. Pécaut, Daniel; "Colombia: violencia y democracia", *Análisis Político*, N° 13, Bogotá, mayo-agosto de 1991, pp. 44-45.
9. Desde 1981 se habla de la posibilidad de negociaciones entre el M-19 y el Gobierno, no obstante, después de una tregua lograda en 1985 que se rompió con los acontecimientos del Palacio de Justicia de noviembre de ese año, se logran otra vez acuerdos -en esta ocasión definitivos- a partir del "Pacto Político por la Paz y la Democracia", suscrito el 2 de noviembre de 1989 (ver el texto del pacto en *El Tiempo*, Bogotá, 6 de noviembre de 1989, p. 9A). En éste se incluye la necesidad de efectuar una "Reforma Constitucional" (que se dio con la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la redacción de la nueva constitución), y la conversión a la vida civil de los guerrilleros, realizada tras la desmovilización de todos sus frentes armados y la inserción del M-19 al proceso electoral. Ver "Acuerdo político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19 y la iglesia católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso, suscrito en el Palacio de Nariño", Bogotá, 9 de marzo de 1990. Ver también "Paz Nacional y Diálogos Regionales" (Intervención del consejero presidencial Rafael Pardo Rueda. Segundo Encuentro por la Paz, Ibagué, Colombia, 17 de febrero de 1989).
10. La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar está conformada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y el Ejército Popular de Liberación.
11. Los pactos de paz con los narcotraficantes se realizan sobre la base de las nuevas disposiciones contenidas en la constitución, donde se excluye la extradición de presos a algún país. Los narcotraficantes se entregan a la justicia colombiana siempre y cuando permanezcan presos en su país. Esa fue la condición que garantizó la entrega del principal dirigente del Cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria. García Márquez calificó esta negociación como un "Triunfo de la inteligencia". Carta de Gabriel García Márquez al diario *Los Angeles Times*, *La Jornada*, México, 26 de junio de 1991, p. 33. En 1992, Escobar Gaviria se fugó del penal de Envigado, rompiendo el pacto de paz con el Gobierno, y emergiendo por vez consecutiva la posibilidad de una guerra abierta entre los carteles del narcotráfico y el Gobierno colombiano.

12. Las conversaciones entre la CGSB y el Gobierno, realizadas durante el primer semestre de 1991, contaron con la mediación del Gobierno de Venezuela y se realizan en territorio de ese país. No obstante, a la par de las conversaciones, la CGSB ha incrementado sus acciones militares -básicamente el sabotaje a la infraestructura petrolífera- como forma de presionar al Gobierno, con lo cual se ha incrementado la tensión entre las partes. Ver "Ofensiva antipetrolera de la CGSB por el acoso militar", *La Jornada*, México, 3 de julio de 1991, p. 35. La agenda de negociación, delimitada en la reunión celebrada en Caracas el 7 de junio de 1991 incluye: el cese de fuego y las hostilidades; la participación en la Asamblea Nacional; acciones contra grupos paramilitares y de 'justicia privada' y medidas contra la impunidad; cambios en la "doctrina de seguridad nacional"; así como las medidas para la reinserción de la guerrilla a la sociedad, la verificación internacional del proceso y la metodología para su aplicación. Ver "Aprueban Colombia y la CGSB la agenda para negociaciones de paz", *La Jornada*, México, 8 de junio de 1991, p. 25. Es importante tener presente que el 30 de septiembre de 1991 se cancelaron las conversaciones de paz debido a que el Gobierno protestó ante la guerrilla por un importante asesinato político, el de Aurelio Iragori, ex-director del Partido Liberal y ex-presidente del Congreso. Ver Ramírez Tobón, William; "¿Alguien quiere volver a Tlaxcala?", *Análisis Político*, N° 16, Bogotá, mayo-agosto de 1982, p. 55. Después dichas conversaciones se reanudaron, pero por la crisis política desatada en Venezuela tras el intento de golpe de febrero de 1992, las conversaciones se trasladan a Tlaxcala, México.
13. Ver el documento gubernamental "Propósitos para ponerle fin al conflicto armado, reanudación de las conversaciones de paz, marzo de 1992", Presidencia de la República, Bogotá, marzo de 1992 (citado en "¿Alguien quiere volver a Tlaxcala?", op. cit. p. 60). En el mismo se plantean 13 consideraciones: 1) El nuevo orden constitucional garantiza la entrega de armas de la guerrilla; 2) el diálogo, un instrumento, pero de paz; 3) la guerrilla debe hacer explícitas sus demandas; 4) la guerrilla no puede seguir atentando contra los colombianos y su patrimonio; 5) la paz, compromiso de todos; 6) el cese al fuego y las hostilidades debe ser verificable; 7) creación de foros regionales de paz sin grupos armados; 8) la política social es independiente de la desmovilización; 9) programas de reinserción y rehabilitación; 10) paz nacional y supervisión internacional; 11) Colombia debe invertir más en seguridad; 12) reforzar el sistema de justicia; y 13) una política integral para enfrentar la violencia.
14. *La Jornada*, México, 10 de enero de 1993, p. 31.
15. "Zimbabwe", *Guía del Tercer Mundo 84-85, Cuadernos del Tercer Mundo*, México, 1985, pp. 355-358.
16. Un esfuerzo de análisis comparativo similar al presente, que incorpora los casos de Sudán, Filipinas y Sri-Lanka, comparándolo con la implementación de Esquipulas en Centroamérica veáse en Aguilera, Gabriel; "Esquipulas y el conflicto interno en Centroamérica", en Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut (Compiladores) *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, CIH-UNAM, México, 1990, pp. 27 a 30. El caso de Eritrea-Etiopía se analiza en Assefa, Hizkias; "Conflict Resolution Perspectives on Civil Wars in the Horn of Africa", *Negotiation Journal*, Vol. 6, N° 2, Plenum Press, New York, April 1990.
17. Aguirre, Mariano; "La guerra a escala global II: Angola y la conexión Surafricana", en Mariano Aguirre y Robert Matthews, *Guerras de baja intensidad*, Fundamentos, Madrid, 1989. Ver también Pellicier, René; "Angola, Mozambique: des guerres interminables et leurs facteurs internes", *Herodote*, N° 46, París, 4° trimestre de 1987.

18. Cuatro documentos fueron firmados entre el presidente de Angola, Eduardo dos Santos, y el dirigente rebelde de UNITA, Jonas Savimbi: el Acuerdo Global para la Paz y la Democracia en Angola; el Acuerdo sobre los Principios Políticos para el Logro de la Paz (Documento de Washington); Acuerdo para el Alto el Fuego; y el Protocolo de Estoril, que es el núcleo de los Acuerdos, cuyos principales puntos son: realización de elecciones libres y democráticas; garantías para formar partidos políticos; libre acceso a los medios de comunicación y libertad de expresión; creación de una comisión conjunta político-militar que posibilite el proceso democratizador y vigile los acuerdos de paz; formación de subcomisiones para supervisar la tregua; inclusión de los guerrilleros en el ejército regular; reconocimiento de la UNITA como partido político; creación de una administración conjunta civil en las hasta ahora zonas de guerra; disminución del ejército regular a 50.000 hombres, integrado por 20.000 soldados del ejército regular y 20.000 ex-guerrilleros (UNITA no contaba con fuerza aérea). Finalmente, desmovilización conjunta de los restantes soldados y ex-guerrilleros. Este acuerdo fue firmado en Lisboa el 31 de mayo de 1991. *La Jornada*, México, 1º de junio de 1991, p. 28. Un análisis de este plan de paz véase en "Angola, una paz intervenida" (Editorial), *La Jornada*, México, 1º de junio de 1991, p. 2.
19. Las tropas cubanas adelantaron un mes el plan de repatriación, según el calendario acordado el 22 de diciembre de 1988. En 16 años de guerra participaron alrededor de 300.000 cubanos, con un saldo de 2.286 muertos. *La Jornada*, México, 24 de mayo de 1991.
20. Las elecciones del 29 y 30 de septiembre de 1992 dieron los siguientes resultados. Elección presidencial: Dos Santos 49,5%, Savimbi 40,6%. Elección para el parlamento: MPLA (oficial) 53%, UNITA 34,1%. *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1992, p. 48. En las elecciones participaron 11 partidos políticos, sin embargo la misma se desarrolló de forma notablemente polarizada.
21. Se afirma que UNITA tiene respaldo político, diplomático y posiblemente militar de Sudáfrica y Zaire, reanudándose las antiguas fricciones geopolíticas. *La Jornada*, México, 10 de enero de 1993, p. 35 ("Captura el ejército angoleño el cuartel general de UNITA").
22. "Logran acuerdos provisionales fracciones camboyanas en guerra", *La Jornada*, México, 18 de julio de 1991. Los acuerdos definitivos se firmaron del 26 al 28 de agosto de 1991 en Bangkok. Los acuerdos contemplan el alto el fuego y la realización de elecciones bajo supervisión de la ONU, quedando pendiente la desmovilización de los ejércitos.
23. Alagappa, Muthiah; "El conflicto camboyanos: perspectivas de un arreglo negociado", *Desarme*, Vol. XIII, No. 2, 1990, Naciones Unidas, New York.
24. "La ONU sin opción en Camboya; Pol Pot impedirá gobernar. Acusan a la UNTAC de poner la mayor parte del territorio bajo control exclusivo de Hun Sen", *Excelsior*, (sección escena mundial), México, 28 de diciembre de 1992.
25. Väyrynen, Raimo; "The United Nations and the Resolution of International Conflicts", en Richard Falk et. al. *The United Nations and a Just World Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 237.
26. Intervención del asistente del secretario general de las Naciones Unidas, Álvaro de Soto, en el programa televisivo *Nexos*. México, 3 de enero de 1993, Canal 13, 10 a 11 p.m.
27. Ver "Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)", en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova Macías (Compiladores) *México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986)*, CIIH-UNAM, México, 1989, p. 45.

28. Para un análisis de la militarización de la región y el despliegue de las estrategias militares, ver Bermúdez, Lilia; *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI, México, 1987.
29. Ver Woodward, Bob; *Veil: the Secret Wars of the CIA*, Simon & Schuster, New York, 1987.
30. Benítez Manaut, Raúl; *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989.
31. Esto lo hemos analizado en detalle en Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaut (Compiladores) *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, CIIH-UNAM, México, 1989.
32. Ver “Iniciativas de paz de Nicaragua con los Estados Unidos. Un recuento (agosto de 1981-marzo de 1985)”, en *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, op. cit., pp. 211-217.
33. Ver “Conclusiones del Informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento a la reunión de los presidentes sobre los progresos en el cumplimiento de los acuerdos del procedimiento para alcanzar la paz firme y duradera en Centroamérica, 12 de enero de 1988” (pp. 432-438), y “Acuerdo entre el Gobierno constitucional de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, 23 de marzo de 1988” (pp.240-243) en *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, op. cit.
34. Salguero, Martha Elena; *Perspectivas de la Paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas*. (1990), FLACSO, Serie Debate N° 7, Guatemala, 1991, p. 32.
35. El antecedente de ONUCA es el la Misión de Observadores para verificar el proceso electoral de Nicaragua (ONUEN) que operó desde el 25 de agosto de 1989. Ver *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, United Nations, New York, 1990, p. 392.
36. Este cuarto período del proceso de paz lo incorporamos a manera de hipótesis a demostrar, ya que en marzo de 1994 se deben realizar las próximas elecciones, fecha hasta la cual se podrá afirmar si se consolida el proceso de pacificación, a través de la real democratización, o si, por el contrario, como sucedió en Angola, se producen reveses en la parte final del proceso de paz.
37. Córdova, Ricardo; “El proceso de diálogo-negociación y las perspectivas de paz”, en Varios, *El Salvador: guerra, política y paz*, CINAS-CRIES, San Salvador, 1988; y Córdova, Ricardo; “El Salvador: las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas”, en *Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales*, FLACSO-Fundación Ebert, Guatemala, 1992.
38. Benítez Manaut, Raúl; “La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 34, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, Primavera de 1992.
39. Este acuerdo entre el Gobierno guatemalteco y la URNG es el primer resultado positivo desde que se firmó el Acta de Esquipulas y comenzaron las conversaciones. La agenda temática de discusión y la periodicidad de las conversaciones (y posibles negociaciones) queda consignada en el “Acuerdo de México”, firmado el 26 de abril de 1991. En él se incluye la participación de la ONU como “observadora”, siendo la Comisión Nacional de Reconciliación la “mediadora”. Los temas a discutir en la agenda son: democratización; Derechos Humanos; fortalecimiento del poder civil; función del ejército en una sociedad democrática; identidad y derechos de pueblos indígenas; reformas constitucionales y régimen electoral; aspectos socioeconómicos y situación agraria. Ver Enfopena.

- Información de Guatemala, Año 9, N° 422, 23 al 29 de abril de 1991. En la reunión realizada en Querétaro, México, entre el 22 y el 26 de julio de 1991, se logra el Acuerdo sobre Democratización. Éste es aún muy general, incluye la necesidad de que se de una “preeminencia de la sociedad civil sobre las Fuerzas Armadas”, para lograr una democracia “formal y participativa”. Se incluye también la eliminación de la represión política, el fraude y la imposición electoral. Lo importante de este acuerdo no es su contenido en sí mismo, sino la voluntad mostrada por las partes. *La Jornada*, México, 27 de julio de 1991, p. 25.
40. “Guatemala. Vistazo mensual”, *CERI-GUA*, Vol. 5, N° 66, México, septiembre-noviembre de 1992, p.5.
 41. Ver el interesante ensayo de Padilla, Luis Alberto; “La teoría de la resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio político de Guatemala”, *Estudios Internacionales*, Año 1, N° 2, Guatemala, julio-diciembre de 1990. Un análisis comparativo de los dos procesos, donde se hace énfasis en las diferentes formas de mediación, véase en Padilla, Luis Alberto; “Mediation in El Salvador and Guatemala: A Comparative Analysis”, mimeo, *IRIPAZ*, Guatemala, Julio de 1992.
 42. *Las Americas en un Mundo Nuevo*. Informe del Diálogo Interamericano para 1990, The Aspen Institute, Washington, 1990.
 43. “Declaración de Tuxtla Gutiérrez”, en Presidencia de la República *El Gobierno Mexicano*, N° 26, México, enero de 1991, pp. 33 a 39.
 44. Ver al respecto Conteh-Morgan, Earl; “Civil and External Conflict Interface: Violence, Militarization, and Conflict Management in the Angolan Civil War”, Kumar Rupesinghe (Editor) *Internal Conflict and Governance*, St. Martin’s Press, London, 1992.
 45. Ver Myers, Robert; “After the Cold War”, *Society*, Vol. 28, N° 3, March/April 1991; Sorensen, Theodore; “Rethinking National Security”, *Foreign Affairs*, Vol. 69, N° 3, Summer 1990; Kristol, Irving; “Defining our National Interest”, *The National Interest*, Fall 1990; Galtung, Johan; “De la bipolaridad a la unipolaridad, en un mundo multipolar”, *Papeles para la paz*, N° 41, Madrid, España, 1991, p. 74.
 46. Merle, Marcel; “De la négociation”, *Pouvoirs*, N° 15, Paris, 1980, p. 11.
 47. Esto ha sido desarrollado, como propuesta metodológica, por Kumar Rupesinghe. Ver Rupesinghe, Kumar; “The Disappearing Boundaries Between Internal and External Conflicts”, en Kumar Rupesinghe (Editor) *Internal Conflict and Governance*, St. Martin’s Press, London, 1992.
 48. Ver Chubin, Shahram; “Les conflits dans le Tiers Monde: tendances et perspectives”, y Djalili, Mohammad-Reza; “Analyse des conflits du Tiers Monde: éléments d’une typologie”, en *Revue internationale des sciences sociales*, N° 127, UNESCO, Paris, febrero de 1991.
 49. Hay autores que afirman que el rol de la ONU se ha incrementado con el fin de la Guerra Fría, sirviendo sólo a los intereses de los países que conforman el Consejo de Seguridad (EEUU, Inglaterra, Francia, Unión Soviética y China). Esta hipótesis se sostiene a raíz del papel cumplido por la ONU en la guerra del Golfo, donde se menciona que formalmente la organización otorgó un mandato a los Estados Unidos y la coalición aliada para actuar militarmente, siendo en realidad a la inversa: EEUU recurrió a la ONU para lograr sus intereses particulares, utilizándola para legitimar su acción militar. Ver Falk, Richard; “Questioning the UN Mandate in the Gulf”, *IFDA Dossier*, N° 81, Switzerland, April/June 1991.
 50. Ver *A United Nations of the Future*, Transnational Foundation for Peace and Future Research, Sweden, 1991.