

Historia de la Paz en Centroamérica.

Manuel Araya Incera.
Escuela de Historia
Universidad de Costa Rica

I

La historia de las relaciones inter centroamericanas se ha debatido, desde los primeros años de la vida independiente y hasta nuestros días, entre la cooperación y el conflicto. Subyace como elemento siempre presente en esta dualidad, la aspiración de alcanzar un día el establecimiento de un sistema que permita la relación armónica entre los distintos países del istmo; sistema que, dentro de la historia de las relaciones inter regional, apunta hacia el logro de niveles de integración cada vez más desarrollados.¹

Frente a la profusión de conflictos se han ensayado un número mayor de fórmulas colectivas para solucionarlos y/o evitarlos. La actitud beligerante de los pueblos centroamericanos ha mostrado siempre, como contraparte, una recurrente disposición al ensayo de iniciativas de colaboración para la resolución de las querellas, encaminada a la búsqueda de prácticas e instituciones que aseguren una relación más cordial y armónica entre los pueblos de la región. La historiografía de las relaciones inter centroamericanas ha sido parcial en el análisis de esta experiencia. La guerra y el conflicto han figurado como los hechos sobre los que descansan las interpretaciones históricas y se ha prestado poca atención a los esfuerzos de pacificación que conforman la parte complementaria de los conflictos. Es sobre este giro de enfoque sobre el que se construye hoy la historia de la paz: tomamos los procesos sociales y políticos que se manifiestan como conflictos y guerras y enfocamos el análisis en los esfuerzos de resolución. En tal sentido podemos repetir el decir generalizado en cuanto a la historia de las relaciones inter centroamericanas, que esta ha estado caracterizada por el conflicto, sólo que ahora le podemos añadir la afirmación de que también esta parte de la historia de las naciones de Centroamérica ha sido abundante en esfuerzos constructivos para la paz internacional.

¹ 1987 Oscar Torres Padilla y Manuel Araya Incera " El proceso de integración de Centroamérica " en, CINDA/IAEAL, Manual de Integración Latinoamericana (Capítulo V). Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Pp. 173-208.

La experiencia vivida con La Corte Centroamericana de Justicia (1907-1917) y los Acuerdos de Paz de Esquipulas II (7 de agosto de 1987), proporcionan dos ejemplos que en forma adecuada se prestan para desarrollar el enunciado que señalamos arriba. Ambos casos constituyen la culminación de procesos críticos en las relaciones internacionales de la región y resumen por tanto la complejidad de factores que alientan esas relaciones: entre muchos, contigüidad geográfica en una zona de comunicación interoceánica, regímenes políticos inestables, autoritarios y en general con gran preeminencia de elementos militares, marcados contrastes entre sectores sociales en relación a la distribución de la riqueza, sistemas económicos altamente dependientes del mercado internacional, gran vulnerabilidad ante los intereses de potencias externas.

Las dos casos que aquí se exponen contienen elementos que los hacen destacar como experiencias singulares en la historia de las relaciones internacionales; en ellos se desarrollan prácticas que constituyen aportes teóricos y doctrinales novedosos en la literatura sobre cooperación internacional para la resolución de conflictos. Por ejemplo, la Corte Centroamericana de Justicia mostró que era posible dar carácter permanente a un tribunal para el arbitraje internacional; esto representó un paso nuevo en el Derecho Internacional en la primera década del Siglo XX. Los Acuerdos de Paz de Esquipulas II introdujeron un nuevo esquema en la teoría tradicional de la mediación en conflictos, la cual concebía al mediador como una tercera parte neutral, incorporándose en dichos Acuerdos, como mediador en un conflicto, lo que Wehr y Lederach han llamado el modelo del mediador parcial-involucrado.²

² Wehr, Paul and John Paul Lederach, " Mediating Conflict in Central America." Journal of Peace Research, Vol. 28, No.1 (1991) Pp. 85-98.

II

Experiencias en la cooperación intra-centroamericana para la resolución de conflictos se han dado en todos los campos de la actividad social. Durante el siglo XIX predominaron los esfuerzos por la reunificación federal, emprendidos por la vía político-diplomática y en ocasiones también por la fuerza de las armas. Desde la disolución de la República Federal de Centroamérica, a finales de los años 1830, numerosas iniciativas se llevaron a cabo a nivel de los gobiernos para la reconstrucción de la Federación. También en el ámbito de la defensa nacional y regional se ensayaron prácticas de cooperación exitosas. El ejemplo más sobresaliente en tal sentido lo constituye la acción conjunta de los ejércitos centroamericanos contra la acción filibustera en la década de los años cincuenta.

El inicio del Siglo XX vió aparecer formas de cooperación más novedosas, tanto en el ámbito de las relaciones inter-gubernamentales como también a nivel de organizaciones de carácter privado. En este último sentido destacan la celebración de congresos de estudiantes a nivel regional, de igual manera que congresos de periodistas; también, la creación de un partido político con ámbito en todo el istmo, el Partido Unionista Centroamericano, que se funda con la idea de promover la unión de Centroamérica. La aparición de este tipo de instituciones evidencia el rol que empezaron a desempeñar nuevos actores sociales en la vida política de la región. Si bien el objetivo en la acción de estos grupos se orientó hacia la promoción de la idea de la unión regional, necesariamente se constituyeron en voces de opinión que se involucraron en el acontecer político de la región. Así por ejemplo, el Partido Unionista Centroamericano, encabezado por Salvador Mendieta, figuró como un actor en la vida internacional de Centroamérica hasta mediados del siglo XX; incluso en algunos países del istmo se mantenían capítulos nacionales de este viejo partido todavía en la década de los años 1980.

A nivel estatal, el derecho internacional sirvió de medio para nuevas iniciativas de cooperación; se suscribió una Convención de Arbitraje en el año 1902 y en 1907 se creó una corte de justicia internacional a nivel regional.

La ampliación y profundización de las relaciones internacionales a lo largo del siglo XX permitió la puesta en práctica de formas más complejas en la cooperación internacional, tanto a nivel global como regional. La década de los años cincuenta vio concretarse el inicio de proyectos de cooperación intra-centroamericana de gran pretensión y alcance, tendientes a alcanzar la unión regional por la vía de la integración económica. Durante la década de los años sesenta funcionó con mucho éxito un Mercado Común Centroamericano. En el marco de esta experiencia los países de la región iniciaron un proceso de transformación de sus sistemas económicos basado, principalmente, en el establecimiento de un sector industrial. Si bien estos esfuerzos no han logrado consolidar el objetivo de unión de la región, han servido para promover el

desarrollo económico del área y ampliar la cooperación intra-regional a nuevos campos de actividad.

El establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana constituyó un hecho de dimensiones notables en el marco tanto de la historia de la región como de las relaciones internacionales a nivel global. Lamentablemente, la memoria de esta experiencia se ha ido desvaneciendo a través de los años y hoy podemos afirmar que apenas si es conocida entre un reducido círculo de historiadores y expertos en Derecho Internacional.

La Convención para el establecimiento de la Corte fue firmada, junto con ocho documentos más, en la llamada Conferencia de Paz Centroamericana, celebrada en Washington en 1907. Estos pactos incluían, entre otros, un Tratado de Paz y Amistad, una Convención de Extradición, una Convención para el establecimiento de una Oficina Internacional Centroamericana y de un Instituto Pedagógico. Resultaba paradójico que en una región en la que las tensiones entre Estados eran frecuentes, se llegase a implementar el primer tribunal de ese tipo que se conoce en la historia de las relaciones internacionales universales.

El ambiente político en el que fue convocada la Conferencia en Washington anunciaba un rompimiento de hostilidades entre El Salvador y Nicaragua y entre esta República y Honduras, el cual hacía prever un inminente involucramiento tanto político como militar de otras naciones centroamericanas. El desencadenamiento de un nuevo conflicto bélico en la zona implicaba también la participación probablemente armada de los Estados Unidos y de México, naciones que habían empezado a jugar un papel de actores directos en las relaciones internacionales de la región.

La Corte definió desde su creación su misión pacifista. En el preámbulo de la Convención se señala que los gobiernos de Centroamérica . . .

. . . con el propósito de garantizar oficialmente sus derechos y mantener inalterables la paz y armonía de sus relaciones, sin tener que recurrir en ningún caso al empleo de la fuerza, han convenido en celebrar una Convención para constituir un Tribunal de Justicia encargado de realizar tan altos fines.³

También, la Corte se definió de hecho como una institución de filiación genuinamente centroamericana. Al conceder los estados del istmo a este Alto Tribunal la misión de aplicar el derecho para resolver los conflictos, se estaba logrando, en forma tangencial, dejar sin efecto la cesión del derecho que, en los así llamados Pactos del Marblehead y Amapala de 1906, habían concedido algunos estados centroamericanos a

³ Citado en Laudelino Moreno, Historia de las Relaciones Interestatales de Centroamérica. Madrid: Cía. Iberoamericana de Publicaciones, 1928. Pp. 128.

los presidentes de los Estados Unidos y de México para actuar como árbitros obligados en las desavenencias regionales. Es notable la transformación que se fue produciendo en las negociaciones diplomáticas de la Conferencia de Washington, cuando la iniciativa para la pacificación de Centroamérica se fue trasladando de los gobiernos de Estados Unidos y México, que promovieron la convocatoria, a los representantes de los gobiernos centroamericanos quienes acabaron definiendo las instituciones que resolverían los conflictos en la región.

El tribunal tuvo una existencia de diez años, durante los cuales se logró mantener la paz en la región. Dejó de existir en el año 1917 cuando los Estados miembros decidieron no renovar su mandato. Este fue el acto formal que puso término a la institución; la causa real que motivó la decisión de los Estados fue promovida por la negativa del gobierno de Nicaragua, cuyo territorio era ocupado por fuerzas militares estadounidenses, a acatar un fallo del Tribunal, el cual sancionaba a dicho país por un tratado que este había suscrito con el gobierno de los Estados Unidos (Tratado Bryan - Chamorro.) Mediante este acuerdo Nicaragua concedía a los Estados Unidos el derecho de construir un canal interoceánico en cualquier parte de su territorio, incluyendo el curso del Río San Juan; le concedía también el derecho de arriendo para una base naval en la costa nicaragüense sobre el Golfo de Fonseca. A cambio Nicaragua recibía un pago de tres millones de dólares. Los gobiernos de Honduras, El Salvador y Costa Rica consideraron afectados sus derechos territoriales por los términos contraídos en el mencionado Tratado. Los dos primeros compartían con Nicaragua derechos de aguas territoriales en el Golfo de Fonseca; Costa Rica poseía derechos de libre navegación en el Río San Juan.

La contribución de los Estados Unidos al fracaso de la Corte resultó paradójica por varias razones: por una parte, fue esa la nación fuera del istmo que más contribuyó a la creación del Tribunal Centroamericano en 1907; pero por otra, fue durante la administración de Woodrow Wilson, quien retóricamente basó su política exterior en el apego a principios morales y de impulso al derecho internacional, cuando la Corte Centroamericana dejó de existir como consecuencia de una acción que afirmaba el interés de los Estados Unidos en la región, frente a los derechos territoriales de varios estados.

Este nuevo experimento en la cooperación intra-regional en Centroamérica constituyó un paso trascendental dentro del desarrollo de las relaciones internacionales y del derecho internacional tanto público como privado; con él se intentó llevar a cabo en Centroamérica una práctica internacional que apenas si se vislumbraba como posible en las discusiones que se llevaban a cabo en las Conferencias de la Paz en La Haya, por los mismos años en que se creaba la Corte de Justicia Centroamericana. La institución tuvo dentro de su organización y atribuciones, virtudes y desventajas que marcaron su trayectoria. Exhibió figuras jurídicas novedosas y de un alcance prácticamente imposible en una región en donde la fuerza del poder primaba en las relaciones entre Estados. Por ejemplo, la jurisdicción de la Corte era sumamente amplia: se podían conocer casos que

se refirieran al "honor nacional," a la independencia, a los "intereses vitales," e incluso, los individuos en su carácter subjetivo, podían someter casos ante el Tribunal. De igual manera, las facultades que se le concedieron a la Corte para fijar su competencia fueron muy amplias, lo cual le permitía conocer de casos en los cuales alguna de las partes objetaba la competencia del Tribunal.

Pese a estas características, la institución tuvo otras limitaciones, siendo quizás la más notable el hecho de que los fallos no eran obligatorios para el demandado y el Tribunal no dispuso de mecanismos compulsivos para hacer cumplir sus sentencias, salvo el recurso a la fuerza moral internacional. Esto hizo que la efectividad de la acción jurídica quedara sujeta finalmente a la voluntad de los Estados. A pesar de sus defectos, producto de la inmadurez del derecho internacional, la Corte de Justicia Centroamericana fue el esfuerzo más sólido en la cooperación inter-centroamericana para la resolución de conflictos.

III

El 7 de agosto de 1987 los cinco presidentes de los países centroamericanos firmaron en la Ciudad de Guatemala, dentro del marco de las negociaciones para la pacificación regional que se inició en Esquipulas en el mes de mayo de 1986, un "*Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica.*" La suscripción de este documento constituyó un hecho de singular trascendencia para los pueblos de la región. Por primera vez en casi una década de duración del mayor conflicto que había conocido Centroamérica en los últimos ochenta años, los Jefes de los Gobiernos del área lograron un acuerdo de paz, el cual fue obtenido sin el concurso de otros actores que habían venido mediando en el conflicto regional. Si bien este acuerdo se sumó a las diversas iniciativas pacificadoras que se formularon para la región en los últimos años - entre otras, el Grupo de Nassau (julio de 1981), la Comunidad Democrática Centroamericana (enero de 1982), propuestas de la Internacional Social Demócrata (febrero de 1982), Foro pro Paz y Democracia (octubre de 1982), Contadora (enero de 1983), además de las gestiones directas ejercidas por gobiernos extra-regionales que, como en el caso de los Estados Unidos, las políticas que siguió para la solución al conflicto le convirtieron en un actor más de la crisis - contrasta con cada una de ellas por el papel exclusivo y protagónico que asumieron los países centroamericanos en la solución del conflicto.

No menos trascendente es el acto expresado por los presidentes en la Ciudad de Guatemala si se le ubica en el contexto histórico de las relaciones internacionales de Centroamérica. Pocas han sido las ocasiones en que los líderes de los Gobiernos del área han logrado un acuerdo unánime frente a un conflicto bélico regional. En el transcurso del siglo XX, la última ocasión en que se había alcanzado un acuerdo de paz, comparable con el logrado en Esquipulas II, fue en 1907, en los llamados Tratados de Washington, los cuales, bajo el impulso mediador de los presidentes de México y de los Estados Unidos, pusieron fin a un estado de hostilidad que mantenía a varios países centroamericanos al borde de la guerra.

El acuerdo de paz logrado en Esquipulas II abrió el camino para la estabilización de la crisis en Centroamérica. El logro de este documento siguió un intrincado y difícil proceso de negociaciones entre numerosos actores y en diferentes escenarios. Repetidos intentos conciliadores desde finales de la década de los años setenta, en los que mediaron diversos actores extra regionales, buscaron establecer mecanismos más o menos formales para resolver la llamada "crisis centroamericana." Un rasgo común en todos esos intentos fue la ausencia de unanimidad tanto en la presencia de los países centroamericanos identificados con las distintas propuestas, como en la aceptación de las fórmulas de solución sugeridas. El Acuerdo de Esquipulas II demostró que la aceptación de mecanismos para la pacificación regional requería del consenso y aceptación unánime de todos los países de la región; así, uno de los rasgos innovadores que introdujo este

acuerdo fue el de la centroamericanización de la iniciativa de pacificación. En tal sentido, el paralelo entre el proceso de negociación que condujo al Acuerdo de Esquipulas II y el desarrollo de las gestiones diplomáticas que llevaron a la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, muestra coincidencia.

De manera similar a la experiencia de la Corte, el proceso negociador de Esquipulas II innovó conceptos y mecanismos que permitieron dar un salto cualitativo de grandes dimensiones en el establecimiento de instituciones de pacificación. Además, ambos procesos muestran como uno de los rasgos que facilitaron el camino para la obtención de los respectivos acuerdos, la restauración de la comunicación y de un nivel de confianza suficiente entre los actores regionales.

La Corte Centroamericana rescató ideas y conceptos que el derecho internacional sugería y que apenas se empezaban a implementar en otras regiones. Así por ejemplo, la institución del arbitraje internacional, que entonces era concebido sólo como un mecanismo Ad-hoc en la resolución de conflictos, adquirió en la nueva experiencia centroamericana un carácter permanente y obligatorio. En forma comparable, Esquipulas II logró romper el estancamiento a que había llegado la gestión pacificadora del grupo de Contadora. Se apoyó en conceptos y mecanismos desarrollados por Contadora, e introdujo nuevas modalidades que facilitaron el avance de la pacificación. Por ejemplo, nuevos conceptos incorporados al proceso fueron: a) el establecimiento de un **cronograma** para el cumplimiento de los distintos compromisos y para la evaluación del proceso; b) la **simetría** en la concepción de los problemas; la causa de la crisis dejó de estar radicada en una sola nación (el gobierno Sandinista en Nicaragua) o en un solo foco de conflicto (la guerrilla del Frente Farabundo Martí en El Salvador); c) la **simultaneidad** en la implementación de las acciones, lo cual permitió reducir la desconfianza entre los actores.

También con la incorporación de nuevos mecanismos operativos el proceso de pacificación recibió el impulso que permitió romper el estancamiento a que había llegado la mediación de Contadora. Así por ejemplo, la reunión de los presidentes de la región en una Cumbre Presidencial significó un avance trascendental en relación con los instrumentos para la resolución de conflictos. Estas reuniones garantizaron el tratamiento de los asuntos al más alto nivel de decisión. La Comisión Ejecutiva, conformada por los cinco cancilleres, se constituyó en la instancia de coordinación y ejecución de los acuerdos surgidos en las Cumbres presidenciales. Al estar integrada por funcionarios de tan alto nivel de decisión dentro de los gobiernos nacionales, dicha instancia mostró una gran capacidad en la generación de acuerdos.

IV

Centroamérica ha sido y continúa siendo una región en la que cotidianamente se convive con el conflicto. Causas de muy amplio origen mantienen el potencial bélico y de violencia en el que han existido estas sociedades. Sin embargo, se ha mostrado en la región una permanente voluntad creativa para solucionar las desavenencias. La historia internacional de la región es rica en ejemplos de solución de conflictos; tan abundante como lo es en la ocurrencia de guerras y situaciones de hostilidad. Los casos que hemos expuesto en este ensayo representan quizás los ejemplos más notables de acuerdos pacificadores con un impacto notable en sus respectivos momentos históricos.