

LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LOS CONFLICTOS
INTERNOS EN AMÉRICA LATINA: DE LA GUERRA FRÍA
(A LA PAZ NEGOCIADA EN CENTROAMÉRICA)
A LA GUERRA ANTINARCÓTICA

*Marc W. Chernick**

Los exitosos acuerdos que, a principios de los años noventa, pusieron fin a los levantamientos armados en El Salvador y Nicaragua, fueron las primeras señales del surgimiento de un nuevo modelo de intervención internacional en América Latina. Tras frustrar previas iniciativas de paz, Estados Unidos cambió de rumbo al finalizar la Guerra Fría, apoyando negociaciones supervisadas inter-nacionalmente para los conflictos centroamericanos cuando éstos estaban a punto de empezar su segunda década de existencia. El consecuente proceso de paz abrió las puertas a una constructiva participación de la comunidad internacional en la política interna de esta región dividida por la guerra.

En Haití, la comunidad internacional restauró el gobierno democrático después que un golpe de estado derrocó al presidente electo de esta nación caribeña. Durante tres años, sanciones económicas fueron coordinadas con iniciativas diplomáticas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (ONU). Las solas sanciones, sin embargo, fracasaron en su intento de desalojar a los generales haitianos. El

presidente constitucional, Jean Bertrand Aristide, fue reintegrado al poder en 1994, sólo después que Washington declaró que una intervención militar dirigida por los Estados Unidos era inminente. Aun en una nueva era de diplomacia multilateral, Estados Unidos no renunció a la intervención militar en el hemisferio. Sin embargo, esta vez la lógica e intención de la intervención fueron notablemente distintas de las de previas acciones por parte de Estados Unidos. Usando sus tropas como frente de avanzada (para el personal) de la ONU y la OEA, Estados Unidos destituyó un régimen militar inconstitucional y restauró un gobierno elegido democráticamente.

Las acciones multilaterales han sido muy efectivas en resolver conflictos internacionalizados por la Guerra Fría, como en Centroamérica, y en restaurar el gobierno civil en Haití. Sin embargo, han sido considerablemente menos efectivas respecto de otros problemas, algunos viejos, otros nuevos.

La guerra de guerrillas ha persistido en Colombia, Guatemala y Perú a pesar

* Ph.D., profesor de Ciencia Política, Georgetown University.

de los esfuerzos realizados para lograr la paz, porque estos conflictos no se originaron en las rivalidades de la Guerra Fría.

Las nuevas fuentes de violencia en la región son la movilización étnica, el crimen organizado, y el tráfico de drogas. En Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, grupos guerrilleros se han alzado en armas para exigir más derechos para las poblaciones indígenas largamente excluidas de la política nacional. En América Latina en general, los movimientos étnicos no han adoptado las plataformas separatistas favorecidas por varios grupos en los Balcanes y la Unión Soviética. Los movimientos étnicos latinoamericanos han operado en el marco más amplio de luchas sociales por una mayor participación política. Como resultado, sus campañas han encontrado permanente apoyo en otros sectores de la sociedad.

En Colombia y Perú, algunos grupos insurgentes se han transformado en grandes sindicatos criminales al mismo tiempo que mantienen agendas políticas radicales. Otros grupos poseen agendas criminales y comerciales más simples. El tráfico de drogas ha generado nuevas e intensas formas de violencia, no sólo en Colombia y Perú, sino a lo largo de los Andes, Centroamérica, México y otras partes de Sudamérica. La violencia relacionada con las drogas, que creció con el auge en la exportación de cocaína y heroína, es una de las principales fuerzas desestabilizadoras en la política latinoamericana de los años noventa. Ni Estados Unidos ni la comunidad internacional han desarrollado respuestas adecuadas a estos desafíos.

Este capítulo se inicia con un breve recuento de los tipos de conflicto y la evolución de la intervención extranjera en la región, desde la declaración de la Doctrina Monroe a principios del siglo XIX hasta el principio de la Guerra Fría a mediados del siglo XX. La segunda sección examina el período de la Guerra Fría, analizando particularmente las fuentes del conflicto interno, la naturaleza de la intervención extranjera y los infructuosos esfuerzos regionales para terminar con los conflictos centroamericanos en los años ochenta.

La tercera sección analiza los exitosos esfuerzos de paz realizados inmediatamente terminada la Guerra Fría. Al desenredarse los conflictos nacionales de la guerra "por mandato", liderada por los superpoderes, la paz fue posible. La mediación regional e internacional jugó un papel decisivo en el término de estos conflictos. Las transiciones a la democracia en los países de la región jugaron también un papel clave: el punto de partida para las negociaciones en El Salvador y Nicaragua fue el acuerdo entre todas las partes involucradas, en que el poder sólo podía transferirse legítimamente por medio de elecciones y una competencia democrática abierta.

La cuarta sección de este capítulo examinará nuevas fuentes de violencia en la región junto con nuevas formas de intervención externa. Un examen de la región revela que muchos países se encuentran acosados por grupos insurgentes y el crimen organizado. Algunos de estos conflictos podrían ser resueltos mediante el tipo de operaciones de paz multifuncionales, llevadas a cabo en Centroamérica a principios de los años

noventa. La comunidad internacional ya se encuentra involucrada en el proceso de paz en Guatemala, que intenta resolver el último de los conflictos revolucionarios de América Central**.

Cabe destacar que la mayoría de estos conflictos armados no han amenazado con extenderse a territorios vecinos o con incorporarse a los poderes regionales. El hecho que ha generado la intervención militar extranjera ha sido el tráfico de drogas. Desde 1989, la misión principal del ejército de Estados Unidos en el hemisferio ha sido combatir este problema. Este país ha negociado nuevos acuerdos de seguridad con los países productores y distribuidores de drogas. Sin embargo, este enfoque militar ha fallado rotundamente. Peor aún, ha sembrado la discordia entre los aliados de Estados Unidos en la región.

El capítulo concluye contrastando las exitosas operaciones de paz multifuncionales implementadas en el hemisferio occidental al término de la Guerra Fría, con las fallidas políticas para el combate del tráfico de drogas y de otras fuentes de violencia interna en América Latina. Las primeras representan una nueva forma de involucramiento en la política de la región por parte de la comunidad internacional; las últimas representan un retorno a la diplomacia bilateral y a los enfoques militares del pasado. Contra las operaciones globales de narcotráfico, completamente integradas a los flujos del comercio internacional, las actividades militares no coor-

dinadas, en naciones individuales, sin coordinación han sido inefectivas y desestabilizantes. Actualmente el tráfico de drogas es "el" asunto multilateral que por excelencia afecta la integridad política y económica de docenas de países. De este modo, este capítulo concluye con una serie de recomendaciones para un nuevo enfoque multilateral al problema del tráfico de drogas y la violencia en América Latina en la Posguerra Fría.

DE LA DOCTRINA MONROE A LA GUERRA FRÍA

A pesar de las muchas disputas territoriales y rivalidades nacionales, América Latina ha experimentado pocas guerras entre estados. El sistema interamericano —la red de tratados e instituciones de defensa mutua que se desarrollaron durante el curso del siglo XX— fue capaz de prevenir o resolver rápidamente la mayoría de esas potenciales guerras. La presencia de un poder regional dominante —los Estados Unidos— también ayudó a contener conflictos fronterizos y guerras.

Esto no quiere decir que la historia de América Latina haya sido pacífica. Si las guerras entre estados fueron episódicas y excepcionales, la violencia interna no lo fue. Desde la revolución mexicana (1910-1917) a "la violencia" en Colombia en los años cuarenta y cincuenta, de los grupos guerrilleros en Centroamérica y los Andes en los años ochenta al alza-

** Nota del CEI: Este artículo fue escrito antes de la firma del Acuerdo de Paz en Guatemala, en diciembre de 1996.

miento zapatista en México a mediados de los noventa, América Latina ha sido testigo de incontables rebeliones, insurgencias, golpes de estado y guerras civiles.

Algunos de estos conflictos provocaron masivas pérdidas de vidas humanas, como la feroz revolución mexicana. Otros significaron sólo un mínimo derramamiento de sangre y generaron un mínimo comentario internacional. Con algunas excepciones, estos conflictos no involucraron a estados vecinos. El sistema interamericano previno o limitó exitosamente la intervención de poderes vecinos. El único estado no sujeto a estas restricciones fue Estados Unidos, que, como poder predominante en la región, se involucró tanto en los principales conflictos así como en los más insignificantes.

En 1823, Estados Unidos declaró la Doctrina Monroe. Esta autorizaba su intervención unilateral en el hemisferio para evitar que poderes europeos explotaran el vacío de poder dejado por España al perder sus colonias. En 1903, el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe proporcionó una nueva lógica para la intervención: la fuerza militar de Estados Unidos podía usarse para restaurar la estabilidad política en cualquier nación latinoamericana o caribeña.

El corolario de Roosevelt anunció la era de la "diplomacia de garrote". Estados Unidos sucesivamente sofocó insurrecciones en Cuba en 1906, 1912, 1917 y 1933. En 1912, nuevamente marines de

Estados Unidos ocuparon Veracruz, México, por siete meses, en un desastroso intento por influenciar el resultado de la revolución mexicana. En 1915, tropas de Estados Unidos comenzaron una ocupación de diecinueve años en Haití. Un año más tarde, fuerzas de este país desembarcaron en República Dominicana; no fueron retiradas hasta 1924¹.

Las intervenciones de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica son ocasionalmente caracterizadas como acciones menores dirigidas a decomisar oficinas de aduana y a proteger derechos de propiedad. Esta caracterización es inexacta o, en el mejor de los casos, incompleta. Incluso en las primeras décadas del siglo xx, Estados Unidos intervino en el hemisferio principalmente por razones estratégicas: deseaba asegurarse un tráfico comercial sin restricciones a través de líneas marítimas seguras bajo el amparo de naciones con gobiernos pro estadounidenses.

El comienzo de la Guerra Fría en América Latina, en los años cincuenta, resucitó en el siglo XX la política de intervención unilateral que caracteriza al siglo XIX.

Estados Unidos reafirmó los principios básicos de la Doctrina Monroe, prohibiendo intervención externa en el hemisferio occidental. La Unión Soviética, en el pensamiento oficial estadounidense, reemplazó a Europa como el poder hostil y extrahemisférico.

La revolución cubana, en 1959, puso el asunto de seguridad hemisférica en el

1 Walter Lafeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (New York: Norton, 1993).

centro del debate de la política exterior de Estados Unidos. Más aún, proveyó la lógica para una extensa reformulación de la política estadounidense en América Latina. Cuando Fidel Castro alineó a Cuba con la Unión Soviética, Washington desarrolló una estrategia de seguridad regional de largo alcance basada en dos pilares conceptuales y programáticos: contrainsurgencia y asistencia en el desarrollo. Estas iniciativas habrían de moldear la política de la región por los siguientes treinta años.

LA GUERRA FRÍA EN AMÉRICA LATINA

La Guerra Fría en América Latina puede ser entendida mejor enfocándose en tres dimensiones de la política regional: conflictos internos; intervención externa por parte de Estados Unidos y otros actores; y los fallidos esfuerzos de paz en Centroamérica durante los incendiarios últimos años de la Guerra Fría. Esta sección examinará cuidadosamente cada una de estas áreas. El análisis de los esfuerzos de paz mirará los primeros, fundamentalmente fallidos, intentos de actores regionales por promover una solución amplia y definitiva a las guerras centroamericanas en el período previo a la caída del Muro de Berlín. El análisis se centrará en dos iniciativas de paz: Contadora y el Plan de Paz de Arias. Estos dos planes de paz, particularmente el encabezado por el presidente de Costa Rica, Osear Arias, proveerían las bases pragmáticas para la paz en la Posguerra Fría, finalmente posible gracias al nuevo contexto internacional, particularmente a la nueva postura de Estados Unidos.

CONFLICTOS INTERNOS DURANTE LA GUERRA FRÍA

La Guerra Fría no trajo paz a América Latina. Por el contrario, en casi todos los países de la región surgieron grupos guerrilleros que, influenciados por el pensamiento marxista, desafiaron a los gobiernos existentes. Las escarpadas montañas, las escasamente habitadas selvas y planicies, y las barriadas urbanas de la región probaron ser apropiadas para la guerra irregular. En Cuba y Nicaragua los respectivos movimientos guerrilleros organizaron una extensa alianza de grupos políticos y clases sociales, derrocaron a los respectivos dictadores y tomaron el poder. En Chile, una coalición de partidos de izquierda y marxistas llegaron al poder por medios electorales, sólo para ser derrocados tres años más tarde por medio de un golpe de estado respaldado por los Estados Unidos.

Las ideas e ideologías jugaron un papel fundamental en el fomento de la lucha armada a lo largo y ancho de la región. Para mediados del siglo xx, el marxismo, el leninismo y el maoísmo habían hecho grandes avances en la región. Tras la revolución cubana, La Habana se convirtió en una verdadera Meca para estudiantes revolucionarios latinoamericanos deseosos de replicar la experiencia de la revolución cubana en sus tierras natales. Cuba proveyó de entrenamiento y asistencia a muchos de esos grupos revolucionarios.

En una América Latina profundamente católica, otra nueva forma de pensamiento revolucionario surgió en los años sesenta: la teología de la libera-

don, basada en una fusión del análisis de clases marxista con la "opción preferencial por los pobres" del Segundo Consejo Episcopal del Vaticano. El Segundo Consejo Vaticano se reunió de 1963 a 1965. Su trabajo fue aprobado en la reunión de obispos latinoamericanos de 1967 en Medellín, Colombia. En América Latina, un nuevo énfasis de la Iglesia en los pobres significaba una reorientación histórica de la tradicional postura de la Iglesia católica en la región. La Iglesia se alejaba de su alianza tradicional con las oligarquías latinoamericanas, redefiniéndose a sí misma como defensora de los pobres. Muchos sacerdotes y trabajadores laicos consideraron que la nueva teología les proveía de una licencia para involucrarse en luchas comunitarias y políticas. Para algunos, la teología de la liberación apoyaba el compromiso con grupos revolucionarios marxistas que también trabajaban en nombre de los pobres y desposeídos. Era una mezcla potente. En Centroamérica y Colombia, la teología de la liberación habría de influenciar profundamente a los grupos guerrilleros establecidos, particularmente al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia². Este últi-

mo, que aún opera, ha sido liderado por sacerdotes españoles desde los años ochenta.

Las políticas religiosas, ideológicas y revolucionarias encontraron suelo fértil en un continente que experimentaba cambios sociales masivos. Desde los años cuarenta, en adelante, el nivel de urbanización de América Latina creció a una tasa nunca antes vista en el mundo en desarrollo o industrializado.

Para los años ochenta, el continente era ya principalmente urbano, con abultadas áreas metropolitanas forzadas a acomodar a incesantes migraciones del campo³. Con sólo unas pocas notables excepciones, las decrecientes poblaciones rurales quedaron atrapadas en formas de organización social semifeudal. Muchos países fallaron en la implementación de reformas agrarias serias⁴.

Al mismo tiempo, décadas de asistencia internacional expandieron ampliamente los programas educacionales, sin proveer suficientes oportunidades de empleo para aquellos que avanzaban en el sistema. Las universidades se convirtieron en centros de reclutamiento y entrenamiento revolucionarios⁵. América Latina, en la segunda mitad del siglo xx, fue testigo de décadas de protesta

2 Donald C. Hodges, *Intellectual Foundations of the Nicaraguan Revolution* (Austin: University of Texas Press 1986), pp. 268-288; Daniel H. Levine, *Popular Voices in Latin American Catholicism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992)

3 Alejandro Portes and John Walton, *Urban Latin America: The Political Condition from above and Below* (Austin: University of Texas Press, 1976).

4 Alain De Janvry, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*: (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), (Baltimore Md.: Johns Hopkins University Press, 1981).

5 Timothy E Wickman-Crowley, *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*: (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), pp. 19-48.

urbana y rural así como de insurgencias revolucionarias.

En los años sesenta, los grupos guerrilleros eran mayoritariamente un fenómeno rural. Para los años setenta habían aparecido importantes movimientos guerrilleros urbanos, particularmente en Argentina y Uruguay. Desde entonces, notablemente en Colombia, El Salvador y Perú grupos guerrilleros han establecido bases sociales tanto en el campo como en las barriadas pobres de las grandes ciudades de la región.

Algunos de estos levantamientos armados fueron impulsados por la naturaleza cerrada de los sistemas políticos nacionales y fueron posibles gracias a la existencia de estados débiles. Colombia y Guatemala son los principales ejemplos. Colombia desarrolló un sistema bipartidista, dominado por la élite, que sistemáticamente excluyó a terceros partidos. Guatemala fue gobernada por una sucesión de gobiernos militares que excluyeron y reprimieron a la población indígena mayoritaria en este país. Tanto en Colombia como en Guatemala, el Estado tenía un alcance limitado sobre buena parte del territorio nacional. En ambos países los movimientos insurgentes fueron capaces de movilizar poblaciones privadas de sus derechos civiles y organizarías en rebeliones contra los gobiernos estatales.

Aunque la mayoría de estos movimientos insurgentes tenían orígenes domésticos, los combatientes inevitable-

mente quedaron envueltos en la política de la Guerra Fría. En efecto, el pretexto para el comienzo de la Guerra Fría en América Latina surgió en Guatemala en 1954, cuando la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CÍA) derrocó un gobierno reformista en nombre de la contención del comunismo⁶. Tras el fin de la Guerra Fría, se dio término a las guerrillas en El Salvador y Nicaragua. En Colombia y Guatemala, sin embargo, ello no ocurrió: particularmente en estos países las raíces domésticas del conflicto eran profundas.

LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL DURANTE LA GUERRA FRÍA

Estados Unidos combatió las políticas revolucionarias de la izquierda latinoamericana, particularmente después de la revolución cubana de 1959, proveyendo una amplia asistencia contrainsurgente a los gobiernos de la región. En unas pocas ocasiones Estados Unidos desplegó tropas o creó ejércitos que actuaron en su nombre.

La política estadounidense fue diseñada para prevenir el avance del comunismo y la expansión de la influencia soviética en el hemisferio para prevenir "otro Cuba" en el dialecto de la época. Sin embargo, en una región que históricamente, aunque con frecuencia irónicamente, ha sido llamado el "patio trasero" de Estados Unidos, la competencia geopolítica con la Unión Soviética era asimétrica. Con la excepción de Cuba en

6 Pero Gleijeses, *Shattered Hope, The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1991).

América Latina, la Unión Soviética dio sólo un modesto apoyo a grupos revolucionarios o gobiernos izquierdistas. Incluso Cuba, activa durante tres décadas en el entrenamiento y apoyo de grupos revolucionarios, fue incapaz de contrarrestar la abrumadora influencia y recursos militares de Estados Unidos en la región⁷.

El único lugar donde una segunda revolución triunfó fue en Nicaragua en 1979. Sin embargo, la revolución nicaragüense fue ganada con los pertrechos, financiación y apoyo logístico provistos por los gobiernos socialdemócratas de Costa Rica y Venezuela, además del apoyo del gobierno cubano. Más aún, fue ganada en el momento en que Estados Unidos redujo su apoyo al gobierno de Somoza, como parte de la política de administración Carter de promoción de los derechos humanos.

La Guerra Fría fue, por lo tanto, caracterizada por cinco formas de intervención externa en los conflictos internos de América Latina: apoyo latinoamericano a grupos insurgentes en otros países de América Latina; asistencia soviética a Cuba y, en menor escala, a Nicaragua; despliegue de tropas norteamericanas; creación de ejércitos que actuaron en representación de Estados Unidos; y extensión de la asistencia militar de Estados Unidos a los gobiernos locales y el

entrenamiento de fuerzas militares y policiales locales.

Los estados latinoamericanos raramente intervinieron en los asuntos internos de otros países de la región. Las excepciones fueron Cuba, Costa Rica y Venezuela. Cuba apoyó movimientos guerrilleros a lo largo y ancho del hemisferio, especialmente en Colombia, El Salvador y Nicaragua. Costa Rica y Venezuela apoyaron a la guerrilla sandinista durante la revolución nicaragüense.

La intervención soviética directa en los asuntos internos de estados latinoamericanos fue también mínima. La principal excepción fue la asistencia económica y militar de la Unión Soviética a Cuba, que hizo posible el apoyo de Cuba a grupos insurgentes latinoamericanos (además de grupos insurgentes y gobiernos africanos). La presencia de la Unión Soviética en Cuba, sin embargo, tuvo un efecto decisivo en la política de Washington hacia la región durante la Guerra Fría.

Las tropas estadounidenses fueron enviadas a países latinoamericanos en sólo dos ocasiones durante la Guerra Fría: a la República Dominicana en 1965 y a Granada en 1983⁸. En ambos casos, las tropas fueron retiradas rápidamente una vez que los objetivos militares y políticos fueron alcanzados. En cada caso, Estados Unidos buscó legitimar su intervención invocando la ley internacional

7 Colé Blaiser, *The Giants Rival: The U.S.S.R and Latin America*. (Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press, 1983).

8 Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*. Baltimore M.D.: Johns Hopkins University Press, 1994); Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Regan Years* (Berkeley: University of California Press, 1991); Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), chap. 8.

e interamericana. En ambos casos, Estados Unidos afirmó que actuaba para proteger a ciudadanos norteamericanos atrapados en la zona de conflicto. También en ambas instancias, Estados Unidos afirmó que había descubierto conspiraciones comunistas que amenazaban a naciones vecinas, activando de esta manera las provisiones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Tratado de Río)⁹. En 1965, Washington buscó y recibió aprobación oficial de la OEA y pudo llamar a la fuerza de invasión una Fuerza Interamericana de Paz.

Los ejércitos locales, organizados, entrenados y financiados por Estados Unidos, constituyeron otra forma de intervención externa en América Latina. En Guatemala, en 1954, Estados Unidos planeó el derrocamiento del gobierno reformista de Arbenz, creando un ejército rebelde de antiguos oficiales militares guatemaltecos. Este fue el modelo para la fallida invasión de Bahía Cochinos en 1961. Fue también el modelo para la guerra de los contras en Nicaragua, una guerra civil que duró ocho años, de 1982 a 1990.

La asistencia militar y los programas de entrenamiento norteamericanos fueron formas de intervención más comunes, especialmente en países sudamericanos avanzados como Brasil y Chile. Después de la revolución cubana, Esta-

dos Unidos estableció estrechas relaciones con las fuerzas armadas de la mayoría de los países de la región. Los ejércitos fueron entrenados y equipados para pelear guerras de guerrillas internas res-tándole énfasis a la guerra externa.

En 1961, militares de Estados Unidos y América Latina desarrollaron una doctrina regional, conocida como la doctrina de seguridad nacional, que reflejaba su fundamental preocupación con la guerra interna. Esta doctrina buscaba combinar la guerra irregular contra enemigos internos con programas nacionales para promover el desarrollo económico y el bienestar social. La doctrina de seguridad nacional se basaba en el supuesto de que la inmensa pobreza y desigualdades sociales de las regiones eran campos de cultivo para la subversión marxista y, por lo tanto, debían ser confrontadas por razones de seguridad nacional¹⁰.

La doctrina de seguridad nacional, con su énfasis en la guerra interna y el desarrollo económico, situó por varias décadas a las nuevas fuerzas armadas entrenadas por Estados Unidos en el centro de la política nacional latinoamericana.

En país tras país, las fuerzas armadas como institución, en claro contraste con los caudillos militares golpistas tradicionales, se tomaron el poder. El golpe de estado de 1964, en Brasil, fue el primer

9 Henry P Devries, *Cases and Materials in the Law of the Americas* (New York: Parker School of Foreign and Comparative Law, Columbia University, 1976), pp. 634-640.

10 Alfred C. Stepan, "The new professionalism of internal warfare and military role expansion", in Alfred C. Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Futures* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1973), pp. 47-68; Lars Schoultz, *National Security and U.S. Policy toward Latin America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press 1987); Francisco Leal Buitrago, *El oficio de la guerra*.

golpe de "seguridad nacional". Le siguieron golpes similares en Chile (1973), Uruguay (1973) y Argentina (1976)¹¹. Los nuevos regímenes autoritarios suprimieron despiadadamente a subversivos, sindicatos, partidos políticos, organizaciones estudiantiles, y demás opositores. Las libertades civiles fueron suspendidas; los derechos humanos fueron tremendamente violados. En Argentina, más de 9.000 personas "desaparecieron"¹².

Durante los años setenta, la política de seguridad nacional de Estados Unidos se enfocó en el Cono Sur. En los años ochenta, Estados Unidos estuvo preocupado por las revoluciones comunistas en Centroamérica. Estas brutales guerras marcaron la fase final de la Guerra Fría en el hemisferio. Las iniciativas de paz regionales que intentaron dar fin a estos conflictos fueron las primeras señales de una nueva era.

EL PROCESO DE LA PACIFICACIÓN REGIONAL

La administración Reagan entró en funciones sólo un año después del levantamiento en Nicaragua. Rápidamente se comprometió a prevenir la expansión de la revolución en Centroamérica, por medio de la contención de los fuertes movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala, con sólidos lazos con Cuba, Nicaragua y la Unión Soviética. Más aún

el presidente Reagan y sus principales asesores hicieron expresar su intención de revertir la revolución nicaragüense¹³.

La escalada de la guerra en Centroamérica era predecible; no así el desenlace. Por primera vez, un conflicto en el hemisferio occidental atrajo a actores regionales e internacionales comprometidos a mejorar y arreglar pacíficamente el conflicto, a pesar de la oposición de Estados Unidos a un proceso de paz regional. El primer intento de pacificación se lanzó cuando los líderes de cuatro naciones —Colombia, México, Panamá y Venezuela— se reunieron en la pequeña isla panameña de Contadora, en diciembre de 1983.

EL PROCESO DE PAZ DE CONTADORA

Cuando el grupo de Contadora se reunió por primera vez, las guerrillas salvadoreñas, uno de los movimientos insurgentes más fuertes que han existido en América Latina, estuvieron cerca de tomarse el poder. Al mismo tiempo, los andinistas en Nicaragua estaban consolidando su revolución. Los miembros del grupo de Contadora creían que una invasión por parte de Estados Unidos era inminente. Les preocupaba el hecho de que una intervención armada en Centroamérica prolongaría e intensificaría los conflictos; temían que la inestabilidad centroamericana se transmitiera

11 David Collar, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979).

12 *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1984), p. 16.

13 Morris J. Blachman et al., eds., *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America* (New York: Pantheon, 1986).

a sus propios países. Colombia, envuelta desde hacía mucho tiempo en una disputa limítrofe con Nicaragua por las islas de San Andrés, y enredada en su propia y prolongada guerra de guerrillas estaba particularmente preocupada. México, tradicionalmente un paraíso para refugiados centroamericanos, estaba profundamente inquieto por las posibles implicaciones regionales de una escalada militar en Centroamérica¹⁴.

Para los presidentes de Contadora, inclinados al populismo, los grupos insurgentes revolucionarios en El Salvador y Guatemala, así como el gobierno sandinista en Nicaragua, eran vistos como nacionalistas y reformistas. Se oponían más a la intervención de Estados Unidos que a la consolidación de gobiernos izquierdistas en la región.

El principal objetivo del grupo de Contadora era el de prohibir todo involucramiento externo en las guerras de la región. Esta meta sería lograda por medio de acuerdos para terminar toda ayuda militar externa a gobiernos y grupos insurgentes en Centroamérica. Las bases militares extranjeras serían cerradas y los consejeros militares extranjeros serían enviados a casa.

Los cuatro presidentes enfrentaban unas probabilidades abrumadoramente

desfavorables. A lo largo de 1983 y 1984, las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua se deterioraron. Sólo seis semanas después que el grupo de Contadora produjo su primera propuesta, la administración Reagan envió una fuerza invasora a Granada. Algunos oficiales de la administración Reagan dieron a entender que Nicaragua sería la próxima. En los meses siguientes, una gran fuerza fue armada en Honduras frente a las costas de Nicaragua, como parte del más grande ejercicio militar en la historia de la región; esta fuerza se mantuvo en su sitio bajo diferentes nombres por los siguientes cinco años¹⁵.

Las tensiones aumentaron en abril de 1984, cuando se reveló que la CÍA había minado las bahías de Nicaragua. Las siguientes propuestas de Contadora contenían disposiciones más fuertemente favorables a la verificación y la democratización, claramente una concesión a Estados Unidos. Sin embargo, el grupo continuó insistiendo en que la asistencia militar externa debía terminar. Estados Unidos continuó presionando a sus aliados en El Salvador y Honduras para que rechazaran el tratado, especialmente después que Nicaragua anunció que estaba preparada a firmar el acuerdo sin más modificaciones¹⁶.

14 Véase Mark Chemick, "Colombia en Contadora: Foreign policy in search of domestic peace", in Robert Biles, ed., *Inter-American Relations: The Latin American Perspective* (Boulder Colo.: Lynne Rienner, 1988), pp. 76-96, Terry Karl, "México, Venezuela and the Contadora Initiative", in Morris Blachman et al., *Confronting Revolution*.

15 William M. LeoGrande, "The United States and Nicaragua", in Thomas W Walker, ed., *Nicaragua: The First Five Years* (New York: Praeger, 1985), pp. 442-444.

16 Ver Jack Child, *The Central American Peace Process 1983-1991* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992), caps. 2,3.

La iniciativa de Contadora finalmente falló, aunque muchas de sus disposiciones fueron adoptadas después del fin de la Guerra Fría. A mediados de los años ochenta, sin embargo, Estados Unidos no estaba preparado para retirarse de Centroamérica o para reconsiderar su política hacia Nicaragua.

EL PLAN DE PAZ ARIAS

Para 1986, los líderes de Contadora habían dejado de ser intermediarios viables. El presidente de Costa Rica, Osear Arias, desarrolló su propio plan para la paz. Significativamente, Arias reconoció y aceptó el involucramiento militar de Estados Unidos en la región. El Plan Arias, a diferencia de las propuestas de Contadora, permitiría a Estados Unidos continuar proveyendo asistencia militar a las fuerzas armadas regulares de los países centroamericanos.

Pero Arias estaba también comprometido a terminar con el apoyo exterior a grupos insurgentes; especialmente la financiación por parte de Estados Unidos de la resistencia nicaragüense, mejor conocida como "los contras". La campaña de los contras amenazaba con involucrar a Costa Rica en el conflicto: bajo presión de Washington, los predecesores de Arias habían permitido a los contras usar territorio costarricense para lanzar sus ataques a Nicaragua. En consecuencia, solucionar el conflicto nicaragüense representaba un objetivo de alta prioridad para Arias. Y ello requería necesariamente encontrar una fórmula

aceptable para Estados Unidos. La propuesta de Arias llamaba a Nicaragua a sostener elecciones abiertas, justas y supervisadas internacionalmente a cambio del acuerdo por parte de Estados Unidos para suspender toda asistencia a los contras¹⁷.

El proceso de paz fue de esta manera transformando desde una iniciativa diplomática latinoamericana para acabar con la intervención externa en la región en un ambicioso esfuerzo centroamericano para promover la reconciliación nacional a través de elecciones y democracia. El plan completo, que Arias presentó a los demás presidentes centroamericanos, en febrero de 1987, en Esquipulas, Guatemala, ofreció una fórmula para acabar con las insurgencias dentro de un marco democrático. El plan hacía un llamado a los países plagados con guerras civiles para establecer e implementar un cese al fuego; establecer una Comisión Nacional para la Reconciliación; establecer una amnistía general para oficiales militares e insurgentes; iniciar un diálogo entre el gobierno y los rebeldes; llamar a elecciones libres y justas que incluyeran a los ex insurgentes; y desarmar y desmovilizar a las fuerzas irregulares.

Tres disposiciones del plan estaban dirigidas a actores externos: los poderes externos debían cortar toda ayuda a fuerzas irregulares; los estados centroamericanos debían negar el uso de su territorio para ataques a países vecinos; y procedimientos efectivos de verifica-

17 Dario Moreno, *The Struggle for Peace in Central America* (Gainesville: University Press of Florida, 1994), cap. 4.

ción internacional debían establecerse para todas las fases del acuerdo¹⁸. La versión final del plan de paz, conocido como Esquipulas II, firmado por los presidentes centroamericanos en agosto de 1987, debía ser implementada en no más de noventa días. Como finalmente ocurriera, el arreglo del conflicto nicaragüense tomaría otros tres años. En El Salvador, las negociaciones se prolongaron por otros cinco años. En Guatemala, acuerdos parciales fueron alcanzados en 1994 y 1995, pero los términos finales de un acuerdo aún se muestran evasivos***.

En fin, el Plan de Paz Arias proporcionó un programa para la paz que pudo ser implementado sólo después de los cambios internacionales y domésticos, producto del fin de la Guerra Fría. El plan requería de un compromiso para la paz y la democratización que simplemente no existía en 1987. Estados Unidos apoyaba fuertemente la realización de elecciones en Nicaragua, pero no estaba dispuesto a cortar sus lazos con los contras. En los años que siguieron a Esquipulas II, una y otra vez las fechas límites para la desmovilización fueron ignoradas. Estados Unidos continuaba eludiendo el problema. En momentos claves, cuando el Congreso norteamericano pudo haber votado la suspensión de la ayuda, la administración convenció a los líderes del Congreso de continuar proveyendo "ayuda humanitaria"

a los contras y mantener la presión sobre los sandinistas. Sólo después que éstos fueran derrotados en los comicios en 1990, Estados Unidos accedió finalmente a dismantelar la fuerza contra, tres años después de la firma de Esquipulas II.

LA POSGUERRA FRÍA EN AMÉRICA LATINA

América Latina compartió la euforia que surgió inmediatamente terminada la Guerra Fría. Después de una década de insurgencias y guerras civiles en Centroamérica, la región dio la bienvenida a la posibilidad de paz que la nueva era parecía ofrecer. Casi inmediatamente se resucitó el Plan de Paz Arias. Más aún la ONU y la OEA, reflejando nuevos consensos en las comunidades internacionales e interamericanas, se preparaban para desempeñar un papel más activo en la pacificación y el mantenimiento de la paz en el hemisferio. Primero en Nicaragua y luego en El Salvador, ambos organismos multilaterales, pusieron en marcha importantes misiones diseñadas para traer la paz a una región asolada por la guerra.

Más allá del impacto producido por el cambio en la política de los superpoderes, los conflictos centroamericanos también se beneficiaron de una década de democratización en América Latina. Para 1990, la mayoría de los gobiernos

18 Véase "Peace Plan by Oscar Arias, 15 February 1987", y "Esquipulas II: Procedure for the Establishment of a Firm and Lasting Peace in Central America", reprinted en Moreno, *Struggle for Peace*, pp. 184-198.

*** Nota del CEL. Como se mencionó en nota anterior, este artículo fue escrito antes de la firma del Acuerdo de Paz guatemalteco, en diciembre de 1996.

de la región eran democráticos. Al mismo tiempo que se enfocaban en la promoción de la paz en Centroamérica, los poderes del hemisferio iniciaron una reevaluación del rol de la democracia en América Latina y el Caribe. Por primera vez, todos los países miembros de la OEA afirmaron su compromiso con la democracia y llamaron a tomar acción inmediata en caso de que el mandato constitucional fuera suspendido en alguna de las naciones miembros. Esta nueva postura, específicamente interamericana, alteraba, al menos conceptualmente, el tradicional énfasis de la región en la inviolabilidad de la soberanía nacional y su invariable apoyo al no intervencionismo.

Esta sección examinará primero el proceso de paz en Nicaragua y El Salvador. Concluirá con una discusión de la nueva tendencia regional hacia la democracia y de las primeras decisiones tomadas por la OEA, considerando varias formas de intervencionismo multilateral en el nombre de la promoción de la democracia.

LA PACIFICACIÓN HECHA POSIBLE

América Central fue una de las primeras regiones en sentir las consecuencias de los eventos de 1989 en Europa oriental. Los estancados procesos de paz fueron resucitados tras la discriminación de las tensiones internacionales, reafirmando-se los líderes regionales. El Plan de Paz Arias había tropezado principalmente, porque Estados Unidos no estaba dispuesto a apoyar un acuerdo que dejaba a un Estado hostil prosoviético enclavado en Centroamérica. Más aún, las partes locales en conflicto ni deseaban ni es-

taban capacitadas para iniciar las negociaciones y respaldar la apertura democrática requeridas por el Plan Arias.

Para 1989, los cambios que ocurrían en otras partes del sistema internacional facilitaron la aceptación de las propuestas de Arias. Primero, Estados Unidos, como parte de su reevaluación de su relación con la Unión Soviética, se mostró más interesado en acabar con los conflictos en Centroamérica. Segundo, el colapso del comunismo en Europa oriental tuvo un efecto dramático en los grupos insurgentes de izquierda y marxistas a lo largo y ancho de América Latina. Varios grupos, incluyendo aquellos en Centroamérica, comenzaron a reevaluar su posición frente al conflicto armado y la democracia. Finalmente, todas las partes estuvieron dispuestas a experimentar con la novedosa fórmula de Arias para resolver los conflictos internos de la región. Inmediatamente después del fin de la Guerra Fría, la OEA y la ONU fueron invitadas a la región para ayudar a restaurar la paz interna. Por medio del montaje de operaciones de paz multifuncionales, estas organizaciones internacionales cooperaron en la mediación de conflictos y en la verificación del cese al fuego. Además, observadores y asesores internacionales fueron enviados a la zona para ayudar a los adversarios a reconocer y buscar soluciones a algunas de las causas fundamentales del conflicto en la región.

Misiones especiales de la ONU y la OEA fueron enviadas a Nicaragua y El Salvador. En ambos países, las misiones de paz siguieron el programa del Plan Arias. Las etapas críticas para el logro de la paz en Nicaragua fueron el llamado a

elecciones libres y abiertas, y el fin del apoyo exterior a la oposición armada. Los acontecimientos claves en El Salvador fueron una profunda reestructuración del aparato de seguridad del Estado, una reducción en el tamaño de las fuerzas armadas y la purga de la policía. Acuerdos críticos también llevaron a importantes reformas en el ámbito de los derechos humanos, la participación electoral y la distribución de tierra. En ambos países, las misiones de la ONU y la OEA participaron en la verificación de los acuerdos de paz, el monitoreo de las elecciones, la supervisión de la reducción y entrega de armas, la desmovilización de tropas y la implementación de reformas políticas y sociales. La evolución del proceso de paz, en Nicaragua y El Salvador, muestra cómo las guerras civiles pueden ser resueltas por medio de negociaciones, mediación externa y la pacificación multifuncional.

NICARAGUA

El proceso de paz en Nicaragua fue en algunos aspectos menos complejo que su contraparte en El Salvador. En Nicaragua, el proceso de paz no requirió de grandes negociaciones entre el gobierno sandinista y los contras. Las principales decisiones que pusieron término a la guerra fueron tomadas por actores externos.

Sin el apoyo de Estados Unidos, los contras no contaban con los recursos necesarios para continuar luchando. Además, para 1988 el ejército sandinista

había recuperado el control de casi todo el territorio nacional. Los contras se encontraban particularmente acorralados en sus bases en Honduras y sólo eran capaces de realizar acciones militares menores a través de la frontera. Para el gobierno sandinista, sin embargo, la persistencia de los contras significaba la continuación de una guerra muy impopular que restaba recursos y apoyo del gobierno.

La cuestión decisiva, de la que dependía todo el proceso de paz, era si Estados Unidos respetara la demanda centroamericana de suspender la financiación de los contras como parte de un proceso más amplio de democratización nicaragüense. La respuesta fue negativa durante 1987 y 1988. En 1989, tras la inauguración de la administración Bush, la política estadounidense se tornó ambigua. Reacio a abandonar completamente a los contras y alienar a muchos en su propio partido, el presidente Bush elaboró un compromiso que proveyó a los rebeldes nicaragüenses con US\$60 millones en "ayuda humanitaria" en el período inmediatamente previo a las elecciones nicaragüenses, en febrero de 1990¹⁹.

El proceso de paz llegó a depender de la celebración de elecciones libres y abiertas en Nicaragua. Estados Unidos no suspendería la ayuda antes de la realización de las elecciones. Los contras no se desarmarían ni se desmovilizarían. Honduras se mostró incapaz de cerrar las bases militares de los contras por

19 Cynthia Arnson, *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1993).

la presión de Estados Unidos. El área principal en el que se logró progreso, que probó ser crítica, fue el establecimiento de equipos internacionales de observación y verificación de elecciones. Los cinco presidentes centroamericanos solicitaron formalmente la asistencia internacional de la ONU y la OEA en la creación de tres unidades especiales: la Comisión Internacional para el Apoyo y la Verificación (CIAV), que contaba con unidades separadas de la OEA y la ONU que supervisó la desmovilización y repatriación voluntaria de los contras; el Grupo Observador de la ONU en Centroamérica (Onuca), desplegado principalmente a lo largo de las fronteras; y el Grupo Observador de la ONU para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (Onuven).

Las unidades de la CIAV fueron establecidas para asistir en la desmovilización voluntaria, repatriación y el traslado y reubicación de los contras desde sus campamentos en Honduras. La CIAV-OEA fue responsable por la desmovilización y reinstalación dentro de Nicaragua. Una vez que el proceso de desarme comenzó, después de las elecciones, la unidad de la OEA se convirtió en el principal organismo internacional responsable por la supervisión de la completa desmovilización.

La misión de la Onuca consistió en la ventilación del término de los embarques de armas destinadas a las fuerzas

guerrilleras de la región, y en la prevención de la realización de acciones que involucraran el uso del territorio de un estado como base para la agresión armada a otro. Onuven, la unidad de observación electoral de la ONU en Nicaragua, desarrolló las primeras elecciones supervisadas por la ONU en un país soberano, que no estuviera ni dividido ni finalizando un mandato colonial.

En una de las elecciones mejor monitoreadas de la historia, los sandinistas fracasaron en las mismas. Los costos sociales de la guerra, las penurias económicas provocadas por el embargo de Estados Unidos y el anhelo de paz del pueblo nicaragüense fueron todos factores que llevaron a la derrota sandinista. Esto sólo se hizo patente en retrospectiva. En el momento, en cambio, la derrota fue sorpresiva. Las encuestas de opinión pública y las masivas manifestaciones sugerían que los sandinistas ganarían fácilmente.

Una amplia coalición de oposición, fuertemente respaldada y abiertamente financiada por Estados Unidos, ganó las elecciones². Los sandinistas, aunque no preparados para la derrota, acataron el veredicto y aceptaron trabajar con la oposición en la transferencia pacífica del poder. Sin embargo, insistieron en que dicha transferencia pacífica sólo podría lograrse después de la desmovilización de los contras. El nuevo gobierno de Violeta Chamorro hizo inmediata-

20 Carlos Sarti, "Las negociaciones políticas en Centroamérica", en Carlos Vilas, ed., *Democracia emergente en Centroamérica* (Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 1993), p. 348.

21 Véase Linda Robinson, *Intervention or Neglect: The United States and Central America Beyond the 1980s* (New York: Council on Foreign Relations, 1991), pp. 46-48.

mente un llamado a los contras para que depusieran sus armas.

Los resultados de las elecciones transformaron la dinámica del proceso de paz. Notablemente, Estados Unidos aceptó apoyar la desmovilización de los contras bajo los términos del plan Arias. Los contras no participaron en ninguna forma significativa de esta discusión: Estados Unidos simplemente felicitó a los líderes contras por haber completado exitosamente su misión de forzar a los sandinistas fuera del poder, y les comunicó que ahora podían disolverse victoriosos.

Cinco meses después de las elecciones y tres meses después de la transferencia de poder, los últimos contras entregaron sus armas a la CIAV-OEA. Cerca de 23.000 contras se registraron y recibieron unos pocos objetos personales a cambio de sus armas; 17.000 armas fueron destruidas²².

EL SALVADOR

En septiembre de 1989, representantes del gobierno de El Salvador y del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí (FMLN) iniciaron conversaciones directas, cara a cara, tal como lo estipulaban los Acuerdos Arias firmados dos años antes. Las guerrillas desistieron de sus anteriores demandas por una participación en el poder: aceptaron las elecciones como la vía legítima al poder. Su

agenda se enfocó ahora en dos asuntos principales: la reducción del tamaño de las fuerzas armadas y la implementación de reformas constitucionales y electorales que facilitarían la transformación del FMLN, desde un movimiento guerrillero en un partido político²³. Esto, en sí mismo, significó una victoria para quienes trabajaban por la paz en Centroamérica. El Plan Arias había promovido exitosamente la democracia multipartidista como la forma legítima de gobierno en la región, desterrando específicamente los modelos nicaragüenses y cubanos. En 1989, el FMLN manifestó por primera vez su voluntad de participar en elecciones justas y democráticas, transformando su lucha armada en una lucha política y electoral²⁴.

La idea de elecciones abiertas provocó una violenta oposición. Después de una serie de bombas y amenazas de muerte dirigidas al FMLN, en las que el gobierno negó estar involucrado, el FMLN rompió el diálogo. Nueve días después, las guerrillas lanzaron la mayor ofensiva de la guerra en un ataque a San Salvador, la capital de El Salvador.

Las negociaciones sólo se reanudaron una vez que los presidentes centroamericanos, reunidos en Costa Rica, apelaron a la ONU para brindar su apoyo al reinicio de las conversaciones. En enero de 1990, mediadores de la ONU iniciaron una ronda de diplomacia de enlace entre las dos partes del conflicto salvado-

22 Child, *The Central American Peace Process*, p. 106.

23 *Ibid.*, pp. 5-6.

24 Eliseo Francisco Ortiz Ruiz e Irene Sánchez, "El Salvador: la construcción de nuevos caminos", en Carlos Vilas, ed., *Democracia emergente en Centroamérica*, pp. 266-267.

reno²⁵. Seis meses después del ataque del FMLN a San Salvador, en abril de 1990, el gobierno y el FMLN acordaron continuar con las conversaciones directas bajo la supervisión de la ONU. En julio, ambas partes acordaron desplegar un grupo de observadores de derechos humanos de la ONU. En diciembre, este organismo internacional autorizó la creación del Grupo Observador de la ONU en El Salvador (Onusal), el que fue desplegado a mediados de 1991. Onusal era una extensión de Onuca, este último consistente en equipos que patrullaban las fronteras de Nicaragua.

Finalmente, en enero de 1991, las conversaciones de paz directas se reanudaron en Ciudad de México y llegaron a una dramática conclusión en los últimos días de diciembre de 1991, en la sede de la ONU en Nueva York. El 29 de diciembre, el presidente Bush envió un equipo de seis oficiales de alto rango del Departamento de Estado a Nueva York para negociar directamente con el presidente salvadoreño Alfredo Cristiani. Estados Unidos se encontraba en una favorable posición negociadora: El Salvador era entonces el sexto país que más ayuda financiera estadounidense recibía en el mundo²⁶. Estados Unidos tenía un claro

mensaje para Cristiani: era tiempo de terminar la guerra²⁷. El 31 de diciembre en el último día en su cargo del Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, se logró finalmente un acuerdo.

La importancia del esfuerzo mediador de la ONU debe ser destacada. El diplomático peruano Alvaro de Soto, enviado personal del Secretario General durante las conversaciones, jugó un papel clave en el progreso de las negociaciones. Una de las decisiones más sabias tomadas por de Soto fue la de no insistir en la implementación de un cese al fuego como condición previa a las negociaciones. Su postura fue la de no permitir que las conversaciones de paz fueran socavadas o retrasadas por cada escaramuza, asesinato o explosión de una bomba, como había ocurrido en el pasado. Su postura fue aceptada por ambas partes en conflicto²⁸.

El documento final presentaba acuerdos substanciales para la democratización de la política y la sociedad salvadoreña²⁹. Los acuerdos de Nueva York contenían compromisos específicos para:

- Reformar, purgar y reducir las fuerzas armadas: éstas eran las principa-

25 Véase Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*. 2- ed. (Boulder, Coló.: Westview, 1992), cap. 8.

26 Washington Office on Latin America (WOLA), *El Salvador: Is Peace Possible?* Washington, D.C.: WOLA, April 1990), p. 12.

27 Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador*, pp. 224-225.

28 Comentarios hechos por Alvaro de Soto en el Woodrow Wilson Center for International Scholars, (Washington D.C.: WOLA, April 1990), p. 21.

29 *El Salvador Agreements: The Path to Peace* (United Nations Department of Public Information in Cooperation with United Nations Observer Mission in El Salvador, May 1992).

les demandas de las guerrillas y el mayor obstáculo para llegar a un acuerdo. El gobierno accedió a: purgar a los militares violadores de derechos humanos; recortar el tamaño de las fuerzas armadas en un cincuenta por ciento; dismantelar todos los batallones de contrainsurgencia, fuerzas paramilitares y unidades autónomas de inteligencia; y retirar el ejército de las funciones de seguridad interna. Abolir la Guardia Nacional, la Policía del Tesoro y la Policía Nacional. Los acuerdos requerían reemplazar las agencias de seguridad interna existentes por una nueva Policía Nacional Civil. La nueva fuerza estaría compuesta principalmente de civiles que no hubieran estado envueltos en el conflicto. Lo restante estaría compuesto en igual medida por ex miembros del FMLN y de la Policía Nacional.

Proveer garantías que permitieran al FMLN participar efectivamente en el proceso electoral: entre otros asuntos, se incluían el aseguramiento de la protección personal de las guerrillas durante su campaña electoral y su participación abierta en el proceso político y la implementación de reformas que facilitarían la conversión del FMLN en un partido político viable. El acceso a los medios de comunicación era clave en este respecto. Crear nuevas instituciones para implementar los acuerdos: la Comisión Nacional para la Consolidación de la paz (Copaz), con participación conjunta del gobierno y la oposición, y el Foro Económico y Social. El proceso de paz aplazó fundamentales re-

formas económicas por medio de la creación de este foro dirigido a la detección y a la búsqueda de soluciones a los graves problemas económicos y sociales vistos como la raíz del conflicto.

- Instituir un programa de reforma agraria. Éste fue el único asunto económico expresamente aludido en los acuerdos de Nueva York: se alcanzó un acuerdo para distribuir tierras y ofrecer acceso a crédito y a servicios rurales.
- Establecer la verdad, tal como en Argentina y Chile en los años ochenta y noventa, una Comisión para la Verdad sería establecida con el fin de investigar y documentar abusos anteriores a los derechos humanos. En El Salvador, a diferencia de los otros casos, esta Comisión consistiría en un organismo internacional independiente, compuesto por un consejo de tres miembros nombrados por el Secretario General de las Naciones Unidas.

Los acuerdos requerían que Onusal jugara un más amplio papel en la verificación de todas las fases de los acuerdos. Las disposiciones para separar y desmovilizar a los combatientes entraban en vigencia inmediatamente. Los acuerdos, en consecuencia, demandaban que el Secretario General de la ONU incrementara el tamaño del contingente de Onusal para así poder cumplir con el nuevo mandato.

Onusal operó en El Salvador durante abril de 1995. Supervisó la implementación de la mayoría de los acuerdos, particularmente la reestructuración de

las fuerzas armadas y la policía³⁰. Sin embargo, hubo mínimo progreso en la distribución de tierras a los ex combatientes. A pesar de esto, los logros de Onusal fueron substanciales. La ONU demostró que era capaz de crear instrumentos efectivos y multifuncionales para resolver conflictos internos.

LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL PROCESO DE PAZ CENTROAMERICANO

La paz en El Salvador y Nicaragua fue alcanzada no sólo gracias al proceso de paz internacional, facilitado por el fin de la Guerra Fría. La paz también alcanzada fue el resultado de la creciente aceptación de formas de gobierno democrático a lo largo y ancho de la mayor parte de América Central y del Sur, una región que anteriormente viviera por décadas principalmente bajo mandato autoritario.

La idea de democracia, anteriormente despreciada por la izquierda, adquirió nuevo valor para aquellos que sufrieron abusos a sus derechos humanos y transgresiones a sus libertades civiles, durante los años setenta y ochenta en Brasil y el Cono Sur³¹. El nuevo respeto de las libertades civiles y el mandato de la ley, y la valorización del pluralismo democrático, en América Latina, fueron

forzados por los cambios radicales ocurridos en Europa oriental y la Unión Soviética a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa³².

La izquierda centroamericana fue igualmente afectada por estos cambios. Ella también se convirtió en activo participante en el debate regional e internacional sobre la caída del comunismo en Europa oriental y la Unión Soviética. En 1989, el FMLN aceptó por primera vez el principio de la democracia representativa como la base fundamental para terminar con el conflicto en El Salvador. En Nicaragua, los sandinistas aceptaron la idea de unas elecciones justas, abiertas y supervisadas internacionalmente. Al perder las elecciones, ellos cedieron el poder. No se puede subestimar la importancia de la transformación ideológica y política en la región. La aceptación generalizada de la democracia contribuyó decisivamente al movimiento hacia la paz. La idea de democracia finalmente parece resonar en América Latina.

La izquierda no fue la única en iniciar una travesía ideológica que concluyó con la aceptación de la democracia. Mientras la izquierda en América Latina fue influenciada por desarrollos externos en Europa oriental y la Unión Soviética, los cambios en los puntos de vista de la derecha fueron principalmente el

30 Jack Spence et al., *The Salvadoran Peace Accords and Democratization: A Three Years Progress Report and Recommendations* (Cambridge, Mass.: Hemisphere Initiatives, March 1995).

31 Véase Francisco Weffort, "Why Democracy?", in Alfred Stephan, ed., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 327-350.

32 Véase Steve Elner y Barry Carr, *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika* (Boulder, Co.: Westview, 1993); Jorge Castañeda, *Utopia Unarmed: The Latin American Left after the Cold War* (New York: Knopf, 1993).

producto de la presión por parte de Estados Unidos.

La derecha salvadoreña, por ejemplo, inicialmente rechazó los acuerdos de paz; sólo cedió después que Estados Unidos se mostró ampliamente partidario de una solución negociada. Como resultado, una derecha democrática surgió en Centroamérica en los años noventa. En El Salvador, el grupo Arena conocido por su asociación con los escuadrones de la muerte, de extrema derecha, fue transformado en un partido político moderno. Un candidato de Arena ganó la presidencia en 1990, y fue Arena el que negoció la paz con el FMLN. Arena también derrotó al FMLN en los comicios de 1994.

INTERVENCIÓN MULTILATERAL Y UNILATERAL

La OEA jugó un papel activo e independiente en el término de las guerras centroamericanas. A comienzos de los años noventa, los países miembros de la OEA se movilizaron cautelosa pero firmemente, a favor de la acción colectiva para hacer frente a golpes de estado y otras violaciones del orden constitucional³³.

La pregunta crítica resultó ser una de instrumentos: ¿Con qué implementaría la OEA su nuevo compromiso con la democracia? Crisis constitucionales en Perú, Guatemala Y Haití proporciona-

ron las primeras respuestas. En Perú (1992) y Guatemala (1993), presidentes electos cerraron el Congreso y asumieron poderes dictatoriales. En Haití (1992), el Presidente fue derrocado por un golpe de estado convencional.

En respuesta, la OEA convocó a los ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio, quienes censuraron las acciones ilegales. Sus llamados a acción colectiva, sin embargo, fueron sólo exhortatorias. A diferencia de las Naciones Unidas, la Carta de la OEA carece de estipulaciones para sanciones obligatorias³⁴. En cambio, la presión diplomática de la OEA aisló a los tres regímenes, e hizo un llamado a los estados miembros para extender sus acciones. En el caso de Haití, por ejemplo, llamó a la suspensión de las relaciones comerciales y económicas con este país. Este era el límite de la capacidad de intervención de la OEA.

Sin embargo, las tres tomas ilegales de poder fueron revertidas. En Perú, el presidente Alberto Fujimori convocó a nuevas elecciones siete meses después, tras una fuerte presión de la OEA y la suspensión de casi toda ayuda económica de Estados Unidos. En Guatemala, la presión internacional provocó la renuncia del presidente Jorge Serrano, tras fallar éste en obtener apoyo interno a sus acciones. Varios observadores creen que las acciones de los enviados de la OEA en Guatemala, por medio de reuniones con

33 Véase Inter-American Dialogue (IAU), *The Organization of American States: Advancing Democracy, Human Rights and the Rule of Law. A Report of the Inter-American Dialogue Commission on the OAS* (Washington D.C.: IAD, 1994).

34 Herald Muñoz, "The OAS's Comparative Advantage", en IAD, *The Organization of American States*, p. 32.

Los principales actores políticos guatemaltecos, contribuyeron a la caída de Serrano³⁵. En Haití, las fuerzas armadas gobernaron por más de tres años antes que su gobierno fuera depuesto por una fuerza interventora de Estados Unidos, que reinstaló el presidente constitucional. En el caso de Haití, la OEA fue rápida en condenar el golpe, pero su papel en revertirlo fue mínimo.

Los tres casos analizados trazaron los límites del "nuevo intervencionismo" de la OEA. La organización estaba preparada para denunciar cualquier suspensión de un mandato constitucional e iniciar inmediatamente acciones diplomáticas para reinstaurar la democracia. Esto la diferencia de la ONU, cuya Carta no incluye ninguna estipulación para la manutención de la democracia. El consenso regional, junto con iniciativas diplomáticas oportunas y resoluciones exhortatorias, puede ser efectivo tal como ocurrió en el caso de Guatemala.

Sin embargo, la OEA no controla ejércitos y tiene medios limitados para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Los anteriores casos de usos de fuerzas militares interamericanas han resultado ser *ad hoc* y generalmente insatisfactorios, como en República Dominicana en 1965. En Centroamérica, la misión de la CIAV-OEA, usada para desmovilizar a los contras en 1990, resultó ser un caso de uso exitoso de soldados latinoamericanos en una misión específica. Pero aún no existe a nivel de la OEA, algo equivalente a las fuerzas de paz de

la ONU o a la habilidad de la ONU para imponer sanciones económicas y militares a estados individuales. Aunque la OEA ha desarrollado un consenso en la promoción de la democracia, sus estados miembros están aún lejos de llegar a un acuerdo respecto de la aplicación obligatoria de sanciones, o uso de la fuerza para reinstaurar la democracia tras la suspensión de un mandato constitucional.

El caso de Haití expuso las limitaciones de la OEA. Cuando el presidente Aristide fue derrocado en septiembre de 1991, la OEA inmediatamente hizo un llamado para la restauración de la democracia y del presidente haitiano. La OEA, seguidamente, recomendó que todos los estados miembros suspendieran relaciones económicas y comerciales con Haití. Un año de resoluciones e iniciativas diplomáticas probó lo inefectivo de estas medidas. Las sanciones económicas no fueron aplicadas uniformemente.

A finales de 1992, la administración Bush llevó el caso ante la ONU, reconociendo implícitamente los límites de la OEA. En junio de 1993, el Consejo de Seguridad de la ONU declaró a Haití una amenaza para la paz y la seguridad regionales.

A continuación, impuso un embargo de armas y petróleo a la nación caribeña. Las negociaciones sostenidas en Governors Island, mediadas por la ONU, llevaron a un acuerdo que habría reinstalado a Aristide en el poder y garantizado amnistía a los generales golpistas.

35 Viron Vaky y Heraldo Muñoz, *The Future of the Organization of American States* (New York: Twentieth Century Fund, 1993), pp. 26-27.

Pero pronto el acuerdo se desintegró. En octubre, el Consejo de Seguridad aprobó un bloqueo naval de Haití.

La crisis haitiana fue resuelta en septiembre de 1994, cuando Estados Unidos, apoyado por el Consejo de Seguridad de la ONU, envió tropas para derrocar al gobierno militar ilegal y reinstaurar al presidente constitucional. Seis meses más tarde, Estados Unidos traspasó el control a las fuerzas de seguridad de la ONU y a las misiones especiales de la OEA. Aristide fue reinstalado en el poder tres años después de haber sido derrocado; la acción militar unilateral probó ser más decisiva que tres años de iniciativas multilaterales.

El caso haitiano no provee una guía clara para pronosticar cuándo y dónde actuará Estados Unidos, y cuándo y dónde no lo hará. Por tres años Estados Unidos vaciló entre el aislacionismo y el intervencionismo, el unilateralismo y el multilateralismo. Cuando sí actuó lo hizo impulsado fundamentalmente por consideraciones domésticas: Washington estaba ansioso de detener la inmigración ilegal proveniente de Haití. De hecho, líderes afroamericanos comenzaron a denunciar la política de Estados Unidos. Para el final de 1994, líderes del Congreso y activistas de derechos civiles denunciaban la indiferencia de la política estadounidense de inmigración, frente al sufrimiento del pueblo haitiano.

El precedente, sin embargo, se mantiene, así como el principio de apoyo regional a la democracia representativa y constitucional. ¿Qué es lo que esto augura? En general, las naciones de la región continúan apoyando a una OEA intervencionista. Reunidos en Miami en diciembre de 1994, los jefes de Estado del hemisferio (excluyendo a Cuba) aprobaron un rol aún mayor para la OEA en los asuntos regionales. La promoción de la democracia continúa teniendo una particularmente alta prioridad. Sin embargo, a medida que el mundo de la Posguerra Fría toma forma en América Latina, nuevos temas, como el combate al narcotráfico y el crimen organizado, comienzan a copar la agenda³⁶.

NUEVOS CONFLICTOS INTERNOS, NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN

Las reformas tradicionales de insurgencia armada en América Latina, así como los retos de la Guerra Fría al gobierno democrático, parecen haber pasado a la historia. El último de los grupos insurgentes autoproclamados, basado en la lucha de clases —Sendero Luminoso en Perú, que lanzó su lucha armada en 1980— fue gravemente debilitado a comienzos de los años noventa por medio de una dura, pero inteligente campaña intrainsurgente. Sendero, además, se mostró insensible respecto de la población campesina e indígena que lo apoyaba, y fracasó en conseguir el apoyo de las clases pobres urbanas que finalmente intentó reclutar en reemplazo de su

36 Organization of American States (OAS), *A New Vision of the OAS. Working Paper of the General Secretariat for the Permanent Council* (Washington, D.C.: OAS, 1995).

menguante base rural. Aunque extraordinariamente exitosa en desafiar al gobierno y la sociedad peruana por más de una década, la versión de Sendero del pensamiento maoísta probó finalmente estar desconectada de las aspiraciones de la mayoría de la población pobre³⁷. El auge y caída de Sendero Luminoso cierra un capítulo de la guerra revolucionaria en América Latina, iniciada con las guerrillas comunistas en las montañas colombianas en los años cuarenta y cincuenta, y que floreciera en las décadas siguientes con las revoluciones cubana y nicaragüense, y la formidable fuerza de la guerrilla salvadoreña de los años ochenta.

Lo que queda de la vieja era revolucionaria es una debilitada, aunque persistente Cuba. De cualquier modo, la caída de la Unión Soviética hizo a Cuba geopolíticamente irrelevante, además, de desatar una severa recesión económica en la isla. El gobierno cubano sobrevivió reorientando su economía para competir más efectivamente en la nueva economía global. Abrió su economía a la inversión extranjera, promovió el turismo y fomentó las exportaciones tradicionales y no tradicionales.

El mantenimiento del bloqueo económico de Estados Unidos, principalmente provocado por la ruidosa comunidad cubano-americana, ha hecho aún más doloroso el ajuste económico cubano. Sin embargo, Washington está solo en el mantenimiento de las sanciones económicas a Cuba. Cuando La Habana buscó reintegrarse a la economía de la

región automáticamente terminó con su apoyo a los movimientos revolucionarios latinoamericanos. La OEA ya había anulado su anterior apoyo al embargo, y la mayoría de las naciones latinoamericanas habían reiniciado silenciosamente relaciones diplomáticas y económicas con Cuba. Capital extranjero de, entre otros, Canadá, Italia, México y España ha mantenido a flote la economía cubana.

Un conflicto violento en Cuba es aún posible. Si se inicia un conflicto, probablemente atraerá de alguna forma a Estados Unidos. Sin embargo, para mediados de los noventa, lo peor de la crisis económica cubana ya había pasado. Parece que Cuba entrará al siglo XXI simplemente como una nación caribeña más, aunque con una fuerza laboral mejor entrenada y mejor educada que la mayoría.

El retiro del apoyo cubano a las guerrillas y demás movimientos de liberación latinoamericanos, basados en la lucha de clases, no puso fin a los movimientos insurgentes armados en el hemisferio. Algunos movimientos armados de oposición, tales como aquellos de Colombia y Guatemala, persistieron. Al mismo tiempo, nuevos movimientos guerrilleros, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado sureño mexicano de Chiapas, emergieron con una nueva agenda para la acción revolucionaria. Más perturbante aún, el mundo de la Posguerra Fría ha sido testigo de un nuevo tipo de violencia organizada, asociado al verti-

37 David Scott Palmer, ed., *Shining Path of Peru* (New York: St. Martins, 1992).

ginoso ascenso del narcotráfico en América Latina.

Estas nuevas formas de violencia casi inmediatamente atrajeron la atención de poderes externos. En particular, desde fines de los ochenta, Estados Unidos inició un importante nuevo esfuerzo para combatir el tráfico de drogas en el hemisferio. Para 1990, con los conflictos centroamericanos llegando a su fin, la asistencia estadounidense a la región andina sobrepasó en monto a la ayuda a las pequeñas naciones centroamericanas, que habían dominado la política regional norteamericana durante una década. En septiembre de 1989, la administración de Bush lanzó una nueva ofensiva contra el narcotráfico considerado desde entonces como la amenaza número uno de la seguridad nacional de Estados Unidos. El presidente Bush prometió ir directamente a la fuente del problema para terminar con la producción y la distribución de drogas. Desde entonces, personal militar de inteligencia y antinarcóticos estadounidenses han sido desplegados a través de la región, en un monumental esfuerzo por detener el flujo de cocaína, marihuana y heroína³⁸, hacia el norte.

Esta sección considerará primero, la aparición de nuevas formas de violencia y rebelión en Occidente. Luego analizará las formas en que poderes externos están siendo atraídos hacia estos conflictos.

INSURGENCIA Y VIOLENCIA DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

Uno de los aspectos más impresionantes de América Latina en la Posguerra Fría es la persistencia de grupos de oposición armados. Con el colapso de la Unión Soviética, la crisis en Cuba, la derrota electoral de los sandinistas y los acuerdos negociados en El Salvador, algunos pensaron que la era de guerrillas y política armada había terminado en Latinoamérica³⁹.

La mayor parte de la vieja izquierda, desde el FMLN en El Salvador a las ex guerrillas en Uruguay y Colombia, revaluó su posición frente a la democracia, especialmente cuando sus sociedades se volvían más pluralistas y democráticas. Pero para los años noventa, la izquierda ya no podía movilizar el apoyo que alguna vez poseyera. Décadas de represión autoritaria, el estancamiento económico, la crisis del sindicalismo y la crisis ideológica de la izquierda resultaron en la marginación de muchos de los viejos partidos. El colapso del socialismo en Europa oriental y la Unión Soviética dejó a los partidos comunistas de la región sin dirección. El Frente Patriótico Manuel Rodríguez, un movimiento guerrillero vinculado con el Partido Comunista chileno, simplemente suspendió sus actividades cuando la dictadura de diecisiete años de Pinochet llegó a su fin.

38 Bruce Bagley, "Dateline Drug Wars: Colombia: The Wrong Strategy", *Foreign Policy*, no. 77 (Winter 1989, 90), pp. 154-171; Bruce Bagley, "Myths of militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", in Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas* (Boulder, Co.: West view, 1992), pp. 129-150.

39 Castañeda, *Utopia Unarmed*.

Otros movimientos guerrilleros, sin embargo, continuaron la oposición armada. Algunos tenían raíces en las luchas de liberación marxistas, del período de la Guerra Fría, tales como las guerrillas en Colombia y Guatemala, así como la facción disidente de Sendero Luminoso en Perú, conocida como Sendero Rojo. No obstante, cada uno de estos movimientos guerrilleros había transformado substancialmente sus bases sociales, posturas políticas, alianzas y fuentes de financiamiento. Al mismo tiempo, nuevos movimientos iniciaron acciones armadas: los zapatistas, en México, reflejan conscientemente las divisiones sociales y las aspiraciones políticas de los años noventa.

Tres características distinguen a los movimientos guerrilleros latinoamericanos de los años noventa de los movimientos insurgentes del período de la Guerra Fría: nuevas estrategias políticas con respecto a las negociaciones de paz; nuevas bases sociales entre la población indígena y otros grupos privados de sus derechos civiles; y la movilización de nuevos recursos que incluyen actividades criminales y en particular el narcotráfico.

NUEVAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS EN GUATEMALA Y COLOMBIA

Los movimientos guerrilleros de los años noventa son tanto actores políticos como militares: los procesos de paz han dado a los grupos insurgentes notoriedad y un escenario político al tiempo que han ampliado el ámbito de sus luchas. Las

guerrillas colombianas han negociado en Bogotá con los sucesivos gobiernos de este país desde 1982. Las guerrillas guatemaltecas, dentro del contexto del Plan de Paz Arias para Centroamérica, se reunieron por primera vez con negociadores del gobierno en 1987. En cada caso, los grupos guerrilleros, militarmente débiles en Guatemala y políticamente débiles en Colombia, han intentado negociar acuerdos amplios en temas que cuentan con apoyo tanto a nivel nacional como internacional, como la democracia, los derechos humanos y el término de la opresión a las minorías.

Guatemala fue uno de los países signatarios de los acuerdos de paz centroamericanos, que comprometían al gobierno a participar en un proceso de reconciliación nacional con la oposición armada. Las guerrillas guatemaltecas —la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que incluye a las dos principales fuerzas guerrilleras de ese país— fueron severamente reprimidas en los años sesenta y, finalmente, fueron forzadas a internarse en las tierras altas y selvas guatemaltecas. Así, gradualmente comenzaron a adoptar la causa de la largamente oprimida población indígena de Guatemala. A diferencia de lo ocurrido en otras partes de América Latina, las guerrillas guatemaltecas transformaron su lucha revolucionaria en una campaña por la población indígena⁴⁰.

Para fines de los años ochenta, los insurgentes formaban una fuerza comba-

40 Carlos A. Smith, ed., *Guatemalan Indians and the State, 1545-1988* (Austin: University of Texas Press, 1990); Susand Jones, *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads and U.S. Power* (Boulder, Co.: Westview, 1991).

tiende severamente mermada, una sombra de los que fueran originalmente; sin embargo, persistieron. Bajo los términos de los acuerdos de paz centroamericanos, el gobierno y las guerrillas se reunieron por primera vez en Oslo en 1987. La ONU designó varios "amigos" del proceso de paz guatemalteco: los gobiernos de Estados Unidos, México, Colombia, España, Noruega y Venezuela.

Estados Unidos, en ese momento, no estaba proporcionando cantidades significativas de ayuda militar a las fuerzas armadas guatemaltecas. Debido a graves abusos a los derechos humanos en Guatemala, la mayoría de la ayuda militar estadounidense había sido suspendida para comienzos de los años ochenta, quedando sólo un pequeño flujo de financiamiento furtivo por parte de la CÍA⁴¹. Como resultado, las fuerzas armadas guatemaltecas poseían una considerable libertad de acción. Gracias al continuo apoyo de los negociadores de la ONU y de los buenos oficios de los "amigos" del proceso de paz guatemalteco, las guerrillas y el gobierno de Guatemala, finalmente, acordaron un marco de referencia para las negociaciones en abril de 1991. El marco acordado es interesante, porque llama a discutir abiertamente las profundas divisiones estructurales, políticas y sociales que plagan a la sociedad guatemalteca⁴².

Después de varios años de negociaciones, finalmente se alcanzaron acuerdos en las siguientes áreas: derechos humanos (firmado en marzo de 1994); el establecimiento de una comisión para clarificar pasadas violaciones a los derechos humanos (firmado en junio de 1994); reasentamiento de los grupos desplazados por el conflicto (junio de 1994); y derechos de la población indígena (marzo de 1995). El ritmo de las negociaciones ha sido lento y la implementación de los acuerdos firmados ha sido incremental y parcial. Después de ocho años de conversaciones, ningún acuerdo se ha alcanzado para poner fin a la propia guerra. Sin embargo, este prolongado proceso muestra cómo las guerrillas, a pesar de su debilitada posición, fueron capaces de hacer suyos problemas reconocidos por otros miembros de la sociedad y utilizar las negociaciones para replantearlas y buscarles remedio. Su agenda política cuenta con un amplio apoyo nacional e internacional, aun cuando las guerrillas en sí mismas y su lucha armada posean una legitimidad cuestionable. Su agenda política disfruta de una más amplia resonancia, precisamente porque el gobierno y ciertas políticas gubernamentales carecen de legitimidad. En consecuencia, las negociaciones han sido utilizadas por ambas partes para restablecer su legitimidad política. Debido a que las guerrillas guatemaltecas han adoptado la más amplia agenda

41 "Death Threat Report Draws U.S. Response", *Washington Post*, April 15, 1995, p. A5, "Truth and Consequences: Rep. Toricelli Leaked the Goods on the CÍA. Was it Loyalty or Betrayal?", *Washington Post*, April 17, 1995, p. C1.

42 Documentos básicos del proceso de paz (Ciudad de Guatemala: Fundación para la Paz, la Democracia y el Desarrollo (FUNDAPAZD), 1992).

regional de democratización y pluralismo cultural, gobiernos extranjeros y organizaciones no gubernamentales (ONG), interesados en los temas de derechos humanos e indígenas, han sido atraídos a participar en el proceso de paz guatemalteco. La ONU, por su parte, se ha involucrado en asuntos de verificación. Sin embargo, ningún poder externo ha logrado presionar eficazmente para poner fin al conflicto guatemalteco; la solución al conflicto armado, aunque quizá inevitable, continuará entonces su marcha a un paso angustiosamente lento.

El más viejo movimiento guerrillero colombiano tiene sus raíces en la sangrienta guerra civil conocida como la Violencia, y se remonta a los años cuarenta y cincuenta. En el período que siguió a la revolución cubana, guerrillas comunistas formaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), una agrupación prosoviética vinculada al Partido Comunista de Colombia. El segundo mayor grupo armado fundado en este período fue el ELN, una agrupación procubana que devino en un grupo marxista-cristiano liderado por sacerdotes revolucionarios que adherían a la teología de la liberación, doctrina radical cristiana que floreciera en América Latina en los años sesenta y setenta.

Para los años ochenta, más de media docena de grupos armados desafiaban al régimen civil colombiano, reflejando tanto la naturaleza cerrada de la política colombiana como la ausencia de control estatal sobre grandes áreas de ese país. Al igual que en Centroamérica, las nego-

ciaciones con las guerrillas eran vistas como una forma de democratizar al gobierno y, tanto o más crítico, extender el alcance geográfico del Estado. Sin embargo, en Colombia, a diferencia de lo que ocurrió en Centroamérica, poderes externos u organizaciones internacionales no fueron invitados a participar del proceso de paz. El gobierno colombiano consideraba a los grupos insurgentes como un asunto doméstico, y deseaba evitar el reconocimiento internacional de las guerrillas. El gobierno colombiano negoció bilateralmente con los distintos movimientos guerrilleros, y ello resultó finalmente en algunos éxitos parciales y algunas grandes frustraciones y fracasos.

La primera ronda de negociaciones, sostenida entre 1982 y 1986, terminó en un espectacular fracaso cuando el Movimiento 19 de Abril (M-19) ocupó el Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, para protestar por las acciones del gobierno. La toma concluyó en una feroz masacre en la que murieron todos los guerrilleros involucrados en el asalto y la mitad de los jueces miembros de la Corte Suprema⁴³. La segunda ronda de negociaciones, sostenida durante 1989 y 1990, probó ser más exitosa. Varios grupos, entre los que cabe destacar al M-19, depusieron sus armas y formaron partidos políticos. La agenda de negociaciones estaba estrechamente enfocada en la implementación de un cese al fuego, la concesión de amnistía y la transformación de los movimientos guerrilleros en partidos políticos viables.

43 Ana Carrigan, *The Palace of justice: A Colombian Tragedy* (New York: Four Walls, Eight Windows, 1993).

Aunque se llegó a acuerdos con cuatro grupos pequeños, sólo un mínimo progreso se logró en las conversaciones con los dos principales grupos, FARC y ELN, los que contaban con grandes ejércitos y una considerable influencia en algunas áreas del país. Las zonas bajo su control incluían la frontera agrícola a lo largo de las planicies y las selvas que se desprenden de la ladera oriental de los Andes, así como en algunas de las nuevas barriadas urbanas. Las FARC y el ELN exigían reformas estructurales en las áreas económica y social y denunciaron abusos a los derechos humanos por parte del ejército y grupos paramilitares gubernamentales.

Las FARC y el ELN tenían muy pocos incentivos para negociar un arreglo final: militarmente se encontraba en una posición sólida y segura, estaban además bien financiados y poseían una gran influencia a nivel local. Con el tiempo, las FARC y el ELN se convirtieron en un nuevo tipo de movimiento de oposición: retuvieron algo de su identidad y agendas políticas, pero se involucraron profundamente en actividades criminales y en la producción ilícita de coca y amapola.

En 1995, el gobierno colombiano hizo algunas ofertas a las guerrillas en un esfuerzo por reiniciar las estancadas negociaciones. Por primera vez, el gobierno manifestó su voluntad de invitar a mediadores internacionales a partici-

par en las conversaciones. Sin embargo, ninguna de las partes se muestra capaz de negociar en medio de las hostilidades. Las partes han utilizado el proceso de paz con propósitos meramente políticos y así han eludido una discusión seria del problema. La mediación internacional parece ser necesaria para avanzar en las conversaciones y crear los incentivos necesarios para que algunas partes puedan finalmente poner fin a más de treinta años de guerrillas.

LAS NUEVAS BASES SOCIALES EN MÉXICO Y ECUADOR

Por décadas, la base social de la mayoría de los movimientos guerrilleros de América Latina se organizó sobre la base de la lucha de clases. Sin embargo, en los años noventa surgieron varios movimientos sobre la base de la exclusión política o cultural de grupos étnicos o regionales.

Grupos insurgentes en México y Guatemala reflejan conscientemente las divisiones étnicas y regionales. En Perú, Sendero Luminoso tiene raíces tanto en términos de discriminación étnica como regional, aunque su lucha sigue estando articulada en términos de clases.

En algunas partes de América Latina, la población indígena constituye entre el cuarenta y sesenta por ciento de la población total⁴⁴. Con la declinación de

44 De acuerdo con el Banco Mundial, la población indígena constituye el 56,8% de la población de Bolivia; 29,5% de la de Ecuador; 43,8% de la de Guatemala; 14,2% de la de México; y 40,8 % de la de Perú. Se considera frecuentemente que Ecuador y Bolivia tienen un mayor porcentaje de población indígena. Vase Mary Elizabeth Gonzales, "How Many Indigenous People?", in George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, ed., *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis* (Washington D.C.: World Bank, 1994).

la izquierda en la política latinoamericana, los movimientos indígenas han sido capaces, en algunos casos, de llenar el vacío político generado a nivel de los intelectuales, campesinos e inmigrantes recientes en las ciudades.

Estos movimientos indígenas no sostienen posturas o proformas separatistas, en cambio, demandan una redefinición de la nación y una profunda reforma política. La teoría de la modernización daba por descontado que el sólo desarrollo económico generaría naciones seculares e integradas que dejarían atrás las injusticias de las sociedades tradicionales. En los años noventa, los movimientos indígenas están demandando el reconocimiento de múltiples naciones y grupos étnicos dentro de un Estado común. Esto puede ser un reflejo del hecho de que en algunos países latinoamericanos las poblaciones indígenas se encuentran ampliamente dispersas sobre el territorio nacional. En consecuencia, un programa separatista sería muy poco realista.

Aunque estos movimientos indígenas han buscado legitimarse por medio de la democracia, sus medios pueden no ser democráticos. Justo cuando los líderes e intelectuales de la región declaraban el fin de la era de la insurgencia armada en América Latina, un hasta entonces desconocido movimiento guerrillero, el EZLN, inició un levantamiento armado en el sur de México. El alzamiento causó conmoción en México, Estados Unidos y la comunidad financiera internacional, que esperaban la tranquila implementación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (Nafta).

Los rebeldes mexicanos se vincularon hábilmente con la política del Nafta. Iniciaron su levantamiento en enero de 1994, día de la inauguración del Nafta y, por tanto, justo cuando se integraban por primera vez las economías de Canadá, México y Estados Unidos. Precisamente cuando México esperaba celebrar su entrada al "primer mundo", los zapatistas revelaron un México muy distinto del oasis de estabilidad presentado por los patrocinadores del tratado de libre comercio. Una de las demandas de los zapatistas era la suspensión del Nafta. Afirmaban que el Nafta provocaría una aún mayor explotación de su región nativa en Chiapas, una de las zonas más pobres de México, pero rica en recursos naturales exportables.

Las principales demandas de los zapatistas consistían en propuestas para la democratización de México. El suyo, declararon, era un movimiento indígena que aspiraba al cambio mediante una generalizada reforma democrática de las instituciones políticas mexicanas. Sus llamados a una reforma democrática encontraron un amplio apoyo en la sociedad mexicana. El nombre de su movimiento evocaba a uno de los héroes campesinos de la revolución mexicana, Emiliano Zapata. Los zapatistas declararon que no eran marxistas y que no estaban interesados en tomarse el poder.

Aunque las propuestas e ideología del EZLN eran novedosas en algunos aspectos, otros elementos del levantamiento de Chiapas eran más familiares. Chiapas es un área remota con una gran población indígena. Está dominada por caudillos políticos regionales y afectada

por un sistema agrario que se caracteriza por una tenencia de tierras extremadamente desigual y la presencia de aparceros y campesinos sin tierras.

Además, la región es agobiada por la presencia de una gran población de trabajadores migratorios provenientes de todo México que se asentaron en las tierras recientemente abiertas en la selva de Lacadona. En este sentido, Chiapas se asemeja a las zonas con presencia guerrillera de Perú y Colombia.

Los zapatistas probaron ser extremadamente diestros en movilizar el apoyo de grupos indígenas, organizaciones internacionales de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales de Norteamérica, Sudamérica y Europa. Los zapatistas fueron uno de los primeros grupos insurgentes en hacer amplio uso de la Internet⁴⁵. Bajo la presión de la atención mundial, el gobierno mexicano pasó de la confrontación a la negociación después de doce días de entrenamientos armados.

La primera ronda de negociaciones entre el gobierno y los zapatistas contó con la mediación de la Iglesia católica local. En estas conversaciones el EZLN continuó definiendo sus posturas. Su principal demanda fue la realización de elecciones libres y democráticas, argumentando que "la democracia es un derecho fundamental de indígenas y no indígenas por igual. Exigieron nuevas elecciones en el estado de Chiapas, ar-

guyendo que el fraude generalizado hacía ilegítimos los anteriores comicios. Otra de sus demandas se refería a derechos culturales, incluyendo el fin del analfabetismo en las comunidades indígenas, la enseñanza obligatoria en las lenguas indígenas y tribunales indígenas de justicia diseñados de acuerdo con las costumbres y tradiciones locales⁴⁶.

Después que un cese al fuego pusiera final a los entrenamientos iniciales, el EZLN actuó más como movimiento social que como milicia armada. Sus demandas de democracia hicieron eco de la frustración nacional con el sistema unipartidista que ha dominado la política mexicana desde los años treinta. La promoción de los derechos indígenas por parte del EZLN encontró apoyo en comunidades indígenas a lo largo y ancho de México y, ciertamente, en toda América Latina.

Las negociaciones entre el gobierno y los zapatistas progresaron muy poco en 1994. Aunque el gobierno mexicano lanzó una breve contraofensiva a comienzos de 1995, el cese al fuego se ha mantenido en general. Pero más significativo es el hecho de que, por medio de su alzamiento, los zapatistas se establecieron efectivamente como actores en la política nacional: reestructuraron la agenda política, erosionaron aún más la legitimidad del gobierno y desafiaron el concepto prevalente de "democracia

45 Deedee Halleck, "Zapatistas on-Line" *NACLA Report on the Americas*, vol. 28, no. 2 (September/October 1994), pp. 30-32.

46 *Zapatistas: Documents of the New Mexican Revolution*, December 31 1993- June 12 1994 (New York: Autonomedia, 1994), pp. 238-243.

participativa", enfatizando en los derechos colectivos, culturales y étnico.

México no es el único país en América Latina donde se ha cuestionado severamente el valor de la concepción secular del Estado moderno. Dos veces, a comienzos de los años noventa, la población indígena de Ecuador paralizó al gobierno y a la economía ecuatoriana por medio de huelgas masivas y el bloqueo de las principales carreteras del país, deteniendo el transporte y las comunicaciones. En ambas ocasiones, el movimiento indígena ganó importantes concesiones en términos de tierra, lenguaje y autonomía política, aunque falló en impulsar una reforma constitucional que oficialmente estableciera el carácter "multinacional" de Ecuador. Dado que la población indígena de Ecuador no se encuentra geográficamente concentrada, sino entremezclada con poblaciones de origen europeo, africano y mixtas, el movimiento indígena no demanda autonomía geográfica; en cambio, concibe la autonomía en términos culturales y políticos.

Protestas indígenas similares han ocurrido en Colombia y Bolivia. En Colombia, donde existe una población indígena mucho más pequeña dispersa a lo largo del país, el movimiento indígena ganó concesiones especiales en la nueva Constitución de 1991. Se creó un distrito de votación nacional especial, garantizando un mínimo de dos asientos indígenas en el Senado colombiano. Dos años después, otro distrito especial fue creado para las comunidades afrocolombianas. La confrontación acerca de la definición de la nación representa un importante choque de ideas. Se han

usado las armas, por ejemplo, durante el alzamiento del EZLN, aunque para la mayoría de los grupos indígenas las armas tienen sólo un valor simbólico. Estos grupos no poseen grandes reservas de armamentos sofisticados. En sociedades en las cuales el grupo racial dominante es el mestizo o "de sangre mezclada", donde la mayoría de la población presenta alguna combinación de sangre europea, indígena y africana no existe evidencia en el sentido de que movimientos basados en la identidad hayan llevado, o puedan llevar una política de "depuración racial". Sin embargo, estos conflictos podrían potencialmente volverse violentos si los miembros de las comunidades étnicas e indígenas continúan siendo ciudadanos de segunda clase, excluidos de la política nacional.

LAS NUEVAS FUENTES DE RECURSOS EN COLOMBIA Y PERÚ

En Guatemala, las guerrillas transformaron exitosamente su rebelión en un movimiento indígena. En Colombia y Perú, las guerrillas siguieron un camino distinto en los años noventa.

Desprovistas del apoyo soviético y cubano a comienzos de los años noventa, las guerrillas colombianas acudieron a actividades criminales para financiar su guerra. Estas se han convertido en un componente clave de su movimiento, extendiendo prácticas que fueron siempre parte de la experiencia guerrillera colombiana. Para los años noventa, las guerrillas colombianas participaban rutinariamente en secuestros, extorsión, robos y otras actividades criminales, ha-

ciendo difícil de distinguir las diferencias entre insurgencia y crimen.

Esta tendencia se ha visto facilitada por la transformación de la región andina en el principal centro mundial exportador de coca, y de su producto final, cocaína. En los años ochenta, las economías de la región andina, particularmente Colombia, Perú y Bolivia, fueron transformadas por el rápido aumento de la demanda de coca y cocaína. En Bolivia, que exporta principalmente coca y pasta de coca a Colombia para ser procesada a cocaína, la bonanza de las exportaciones dio origen a fuertes movimientos campesinos que llegaron a depender del comercio de la coca. Aunque la situación ha creado continuos conflictos con el gobierno boliviano que enfrenta grandes presiones de Estados Unidos para reprimir el comercio de coca, no se han producido enfrentamientos armados. En general, las disputas han sido resueltas pacíficamente, con el gobierno y las organizaciones campesinas tratando de responder, de la mejor manera posible, a las en último término irreductibles presiones nacionales e internacionales. Este no fue el caso en Perú y Colombia en donde ya existían grupos insurgentes armados. En estos países el auge de la exportación ilegal transformaría completamente la dinámica del conflicto armado. Perú, como Bolivia, estaba integrado en la economía regional como fuente productora de coca. Colombia producía tanto coca como cocaína. En Perú, el tráfico de coca ayudó a sostener a Sendero Luminoso. En Co-

lombia la riqueza proveniente de las drogas benefició no sólo a las guerrillas sino también a grupos armados ilegales asociados con terratenientes, jefes políticos y narcotraficantes.

Las guerrillas colombianas, particularmente las FARC, se convirtieron en las principales autoridades en algunas regiones productoras de drogas de Caquetá, Guaviare, Putumayo y otros lugares de la cuenta amazónica norte. Más tarde, tropas de las FARC tomaron control de las zonas productoras de opio en las tierras altas de los Andes centrales. Esto dio a las FARC unas fuentes de riqueza sin precedentes, que les permitió expandir grandemente sus actividades militares a comienzos de los noventa, así como reclutar y ganar apoyo hasta de cientos de miles de campesinos productores de coca y amapola.

En los años ochenta, Sendero Luminoso desarrolló en Perú una relación similar con campesinos cultivadores de coca, particularmente en el Valle Alto Huallaga⁴⁷. En los noventa, las principales áreas de operaciones de Sendero Rojo están en el Alto Huallaga y Huallaga Central y en nuevas zonas productoras de coca a lo largo del río Ene.

Los campesinos de las zonas productoras de droga en Colombia y Perú suelen consistir en trabajadores migrantes desesperados por trabajar. El tráfico de drogas ha provisto una alternativa económica, provocando una gran migración de trabajadores y campesinos a las remotas zonas productoras, creando bo-

47 José E. González, "Guerrillas and Coca in the Upper Huallaga Valley", in Palmer, *Shinning Path of Peru*.

yantes nuevos pueblos más allá del control efectivo del Estado⁴⁸. Las guerrillas se han beneficiado de esta dinámica: grandes números de personas han comenzado a realizar actividades ilegales en las zonas bajo su control.

Los cultivadores de coca y sus patrones guerrilleros no deben confundirse con los "carteles de la droga", las grandes organizaciones criminales multinacionales que refinan la hoja y pasta de coca, transformándola en la cocaína que después contrabandean a los mercados mundiales. La mayoría de las ganancias del tráfico de drogas ha caído en manos de los carteles, no de las guerrillas de los campesinos productores. Estos carteles operan, por definición, al margen de la ley. En Colombia, el cartel de Medellín, en los años ochenta, y el cartel de Cali, en los años noventa, desafiaron al Estado. Estas empresas multinacionales ilegales han invertido en ejércitos privados que protegen sus intereses y amplían su influencia política.

El Estado colombiano de los años noventa se enfrenta, por lo tanto, a múltiples oponentes armados. El conflicto bipolar entre la derecha y la izquierda, entre el Estado y sus contrincantes guerrilleros, se ha transformado en un conflicto multipolar entre el ejército, las guerrillas, los narcotraficantes, y un conjunto de grupos paramilitares que juran lealtad a diferentes patrones. En Colombia, el Estado, en algunas ocasiones, se ha inclinado a negociar con la

guerrilla; en otras, se ha enfocado en llegar a acuerdos con los carteles.

A medida que la distinción entre los grupos insurgentes tradicionales y la extorsión armada tiende a desvanecerse, los esfuerzos para negociar arreglos pacíficos a las guerras de guerrillas se vuelven considerablemente más complejos. Es evidente que la negociación de una paz con las guerrillas implica el compromiso de los grupos insurgentes a abandonar las actividades realizadas con el tráfico de drogas. También supone el compromiso del Estado en la búsqueda de formas de subsistencia alternativa para los campesinos cuya subsistencia depende del cultivo de coca y amapola. Éstos no son objetivos imposibles, y son probablemente más factibles y menos costosos que el dismantelar los carteles de la droga. Sin embargo, negociar la paz con las guerrillas sin poner fin al tráfico de drogas dejaría grandes números de cultivadores y productores armados más allá del control del Estado.

Este problema no se limita a Colombia. La violencia vinculada a las drogas ha influenciado la política de muchas naciones latinoamericanas, particularmente México. Entre otros países, tales como Brasil y Venezuela, la violencia vinculada a las drogas y a los problemas sociales está comenzando a sobrepasar la autoridad de las instituciones tradicionales. Estos desafíos representan actualmente las mayores amenazas a la seguridad y estabilidad de América Latina.

48 Catherine M. Conaghan y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. (Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press, 1994), pp. 197-198.

NUEVAS MISIONES MILITARES

Las normas tradicionales de la intervención externa en América Latina se han visto dramáticamente alteradas por el fin de la Guerra Fría. Existen ahora tres razones fundamentales para la intervención militar en los asuntos internos de otro país: combatir el tráfico de drogas (hoy el asunto militar más importante en el hemisferio); promover la democracia y mantener la paz. El uso de tropas para promover la democracia y mantener la paz ya ha sido examinado. Para Estados Unidos y otras naciones del Caribe y América Latina el combate al narcotráfico se ha convertido en la principal misión militar de la región.

Antes de 1989, el Departamento de Defensa de Estados Unidos se oponía al uso de soldados y equipos militares estadounidenses en operaciones antinarcóticos. Sin embargo, a medida que América Central dejaba de ser una preocupación militar, y frente a un recorte presupuestal y una disminución en las misiones globales, el Secretario de Defensa estadounidense Richard Cheney decidió, en 1989, involucrar a las fuerzas armadas de Estados Unidos en la "guerra" contra las drogas. El combate al narcotráfico se convirtió en el foco principal de las actividades militares de Estados Unidos en el hemisferio.

El Comando Sur de Estados Unidos, en Panamá, transformó una base de vanguardia en el mundo de la Posguerra Fría. En 1989, las naciones andinas

reemplazaron a América Central como los mayores centros receptores de ayuda militar de Norteamérica en la región. El presidente Bush anunció una estrategia andina contra el narcotráfico que inicialmente canalizaría US\$439 millones a Colombia, Perú y Bolivia. Al mismo tiempo, personal militar fue enviado a la región: tropas militares estadounidenses construyeron y operaron sistemas de radar en las selvas y a lo largo de las costas de Colombia; la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA) construyó una base en el valle del Alto Huallaga, en el Perú; especialistas del ejército de Estados Unidos entrenaron soldados andinos y asistieron en la lucha contra las guerrillas, con base en las zonas de cultivo de drogas⁴⁹.

Al combatir el tráfico de drogas en países con grandes grupos insurgentes guerrilleros, Estados Unidos se involucró nuevamente en actividades contrainsurgentes. Después de 1989, toda la asistencia militar estadounidense a la zona andina fue dedicada a misiones antinarcóticos; no se destinaron fondos para programas contrainsurgentes preexistentes. Una vez más, esta vez en Colombia y Perú, Estados Unidos se dedicó a apoyar a los ejércitos locales en programas de contrainsurgencia. Aun cuando Estados Unidos intentaba establecer el gobierno civil y desarrollar el respeto por los derechos humanos en América Latina, su política antinarcóticos en la región andina le llevó a fortalecer sus relaciones con militares que poseían algu-

49 Bagley, "Myths of militarization", *op. cit.*

nos de los peores registros de derechos humanos en el mundo⁵⁰. Más aún, existía creciente evidencia de que su involucramiento en la guerra contra las drogas estaba corrompiendo a las unidades militares asignadas a estas operaciones⁵¹. En Perú, las fuerzas armadas fueron uno de los principales apoyos para la suspensión temporal, por parte del presidente Fujimori, del gobierno democrático.

Para mediados de los años noventa, Estados Unidos participaba en operaciones antinarcóticos a lo largo y ancho de América Central y el Caribe. México surgió como uno de los principales canales para la distribución de los narcóticos andinos, y los carteles mexicanos de la droga se volvieron tan temibles como sus contrapartes colombianas. En consecuencia, Estados Unidos ha presionado a las fuerzas armadas mexicanas a participar en la guerra contra las drogas.

Los resultados de la guerra contra las drogas han sido escasos. Media década de combate al tráfico de drogas no ha resultado en una disminución del flujo de cocaína desde la región andina⁵². De hecho, los traficantes han comenzado también a exportar heroína, diversificando eficazmente sus productos y mercados. La guerra contra las drogas ha reproducido, una vez más, la vieja tensión entre la preferencia latinoamericana por modelos de toma de decisiones multilaterales y el unilateralismo de Estados Uni-

dos. La guerra contra las drogas ha generado más inestabilidad que estabilidad.

CONCLUSIONES

El fin de la Guerra Fría hizo posible negociar el término de las atrincheradas guerras de guerrillas centroamericanas. A lo largo del camino, la comunidad internacional ganó una valiosa experiencia en cómo poner término a guerras civiles. Nuevos instrumentos multilaterales fueron creados y probados; varias organizaciones internacionales se involucraron en la política doméstica de naciones internamente divididas, de forma que no tenían precedente en América Latina. Al mismo tiempo, la comunidad internacional se vio sorprendida por la persistencia de antiguos grupos insurgentes y el surgimiento de nuevas formas de violencia en la región.

La experiencia acumulada en América Central ajustada a condiciones nacionales específicas, será indudablemente útil en la solución de otros conflictos armados en la región. Las ideas sobre la reestructuración de sistemas políticos y la transformación de conflictos armados en competencias electorales pueden ser aplicadas efectivamente en otros lugares. Los principales candidatos en América Latina son Colombia, Guatemala, México y Perú.

50 Americas Watch, in *Desperate Strains: Human Rights in Peru after Decade of Democracy and Insurgency* (New York: Americas Watch Report, 1991).

51 WOLA *Clear and Present Danger: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes* (Washington, D.C.: WOLA, 1991).

52 Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Drogas y Control Penal en los Andes* (Lima: CAJ, 1994).

Sin embargo, las misiones de paz multifuncionales, que trabajaron dentro del marco del desarrollo de regímenes políticos más democráticos, serán menos efectivas frente a las clases de guerra lideradas por los carteles de la droga y los sindicatos criminales guerrilleros. El tráfico de drogas involucra el movimiento global de armas, estupefacientes, bienes, dinero y personas, pero las guerras contra las drogas están en su mayoría confinadas a entornos domésticos: los capos de la droga mexicanos asesinan a oficiales mexicanos; los líderes de carteles colombianos asesinan a oficiales colombianos; ejércitos privados vinculados al cartel de Cali luchan contra guerrillas colombianas por territorio e influencia política. Terminar con el tráfico internacional de drogas y los violentos conflictos nacionales que promueve requerirá de un esfuerzo concertado tanto a nivel internacional como a nivel nacional. En estos particulares conflictos, las ideas operativas no son democracia y participación, sino justicia y control.

LAS LECCIONES APRENDIDAS EN CENTROAMÉRICA

Las fórmulas democráticas probaron ser poderosas herramientas de resolución de conflictos en América Central. Su éxito fue facilitado por un fuerte compromiso regional con la democracia. Las negociaciones también requerían del respaldo de Estados Unidos; sin embargo, una vez ese respaldo parecía próximo, una serie de medidas e iniciativas aumentaban las probabilidades de paz.

En primer lugar, la mediación externa jugó un papel importante en los pro-

cesos de paz. Durante varios años las bases para una posible paz en Centroamérica fueron tomando forma, involucrando compromisos con la democracia y la reconciliación nacional. La aceptación de la "verificación internacional" (el término preferido en Latinoamérica) de los acuerdos de paz, o, en el caso de El Salvador, de operaciones de paz multifuncionales, fue crítica en el avance de las negociaciones. La mayoría de los participantes están de acuerdo en que librados a su propia suerte, los negociadores del gobierno y la guerrilla no habrían podido llegar a un acuerdo final.

En segundo lugar, la ONU fue la mejor garantía del éxito del proceso de mediación externa. Las iniciativas de Contadora y centroamericanas sentaron las bases para la paz en América Central, pero los actores locales no eran lo suficientemente desinteresados como para proveer la mediación necesaria o para ejercer presión e interponer ideas. La ONU, vista como más imparcial, ocupaba en este punto una mejor posición para hacer avanzar las negociaciones.

En tercer lugar, avanzar desde un amplio marco de principios regionales a acuerdos de paz específicos involucraba no sólo contar con los recursos de organizaciones internacionales, sino también una sofisticada evaluación de las particulares situaciones nacionales de las causas del conflicto, y una clara visión del futuro. Esto significó duras negociaciones y un considerable grado de compromiso, e incluso aún no habría sido posible sin una profunda evolución en las orientaciones políticas de los propios combatientes. En El Salvador, el acuerdo de paz se enfocó en asuntos ta-

les como seguridad, justicia, participación democrática y tierra. El acuerdo no llevó al logro de los ambiciosos objetivos sociales originalmente propuestos por los combatientes de izquierda. En cambio, estableció un marco de referencia para la construcción de una sociedad democrática. Tanto la derecha como la izquierda, finalmente, aceptaron este marco. Sin embargo, en Nicaragua —con la excepción de los acuerdos para las elecciones de 1990 y la desmovilización de los contras— la mayoría de estos asuntos no fueron específicamente discutidos hasta después de Esquipulas II. Como resultado las disputas continuaron aflorando en cada una de estas áreas, en particular respecto del tamaño del ejército, la reconstrucción nacional, justicia, tierra para los ex combatientes. En diferentes contextos nacionales, pueden ser necesarias otras reformas. En Guatemala, los combatientes ya han definido los asuntos sobre derechos indígenas y el retorno de refugiados. Estos acuerdos están diseñados para formar parte de un paquete mayor que incluye democratización y reformas estructurales, similares a aquellas negociadas en El Salvador.

En la medida en que el proceso guatemalteco avanza lentamente bajo la mediación de la ONU, la posibilidad de alcanzar acuerdos negociados con comunidades indígenas armadas y desarmadas, se vuelve cada vez más posible. Ello requiere, sin embargo, darle un mayor lugar a los derechos indígenas en la agenda regional para la democracia. La manera como se resuelvan los conflictos

en Guatemala y México, probablemente, delinearán las futuras respuestas regionales e internacionales a los conflictos internos en el hemisferio.

PERSPECTIVAS FUTURAS

América Latina es ahora más democrática de lo que nunca ha sido. Pero partes de la región continúan empantanadas en conflictos. El consejo regional en la promoción de la democracia aún se restringe a la concepción formal de elecciones y disrupciones de la autoridad constitucional. De esta manera, cuando la comunidad interamericana presionó para la restauración de la democracia en Guatemala y Perú, a comienzos de los años noventa, sus acciones no consideraron para nada fundamentales problemas subyacentes, tales como un exceso de autoridad militar, violaciones a los derechos humanos y la exclusión de grandes sectores de la población de la vida pública nacional. No obstante, éstas son las principales fuentes de los conflictos y la violencia, actuales y futuros.

Más aún, la ONU y la OEA necesitan aplicar su considerable experiencia en la resolución de conflictos, a los asuntos relacionados con el tráfico de drogas y el crimen organizado. Esto requerirá que Estados Unidos, que continúa controlando la agenda, modifique su enfoque actual. Estados Unidos promovió unilateralmente la militarización de la guerra contra las drogas; sus aliados no tuvieron otra elección más que cooperar⁵³. Estados Unidos continúa haciendo uso

53 *Ibíd.*

de sus influencias en términos de ayuda y comercio para promover su propia visión de cómo estos problemas deberían ser enfrentados.

Sin embargo, el enfoque militar ha fracasado en su objetivo de reducir la exportación de drogas desde América Latina. No ha logrado tampoco detener el flujo de dinero y armas. Cada vez que la fuerza militar ha sido usada a nivel nacional, ha agravado el problema. La acción militar termina siendo favorable a los movimientos guerrilleros que encuentran apoyo entre los campesinos productores de coca y amapola. En algunos casos, la política de Estados Unidos ha forzado a los gobiernos a enfrentarse a las poblaciones indígenas residentes en las zonas de cultivo.

Si se desea enfrentar eficazmente el problema del tráfico de drogas, el tema debe ser reconceptualizado. En las naciones consumidoras, el narcotráfico es un problema social; en América Latina, es un asunto económico y político que involucra a violentas organizaciones criminales, y a campesinos y trabajadores industriales desplazados, atraídos al sector más lucrativo de la economía ilegal. La definición del narcotráfico simplemente como un asunto de seguridad nacional ha llevado al uso indiscriminado de la fuerza y a estrategias militares contraproducentes.

El problema debe ser enfrentado multinacionalmente. Ningún país por sí mismo, ni siquiera Estados Unidos, posee los recursos o los medios necesarios para hacer frente a las dimensiones globales y ramificaciones políticas del tráfico de drogas. La ONU y la OEA podrían

jugar un papel mucho más importante en el combate al narcotráfico. Estas organizaciones multilaterales están mejor equipadas para tratar las dimensiones internacionales del problema, así como para desarrollar e implementar un enfoque no militar frente al mismo. Las naciones consumidoras de droga deben ser capaces de desarrollar programas efectivos de tratamiento y rehabilitación de consumidores. En naciones productoras debería enfatizarse el desarrollo económico y el fortalecimiento de los sistemas judiciales. Las operaciones policiales y de inteligencia necesitan ser mejor coordinadas a un nivel multilateral. A tal punto que el tráfico de drogas ha proporcionado recursos a guerrillas y ejércitos privados, un enfoque internacional concertado para detener el comercio global de narcóticos contribuirá a la reducción de estos conflictos internos. En el contexto de una estrategia antidrogas no militar, la comunidad internacional, conjuntamente con los gobiernos de la región andina, podría promover más eficazmente acuerdos negociados a las restantes guerras de guerrillas de la región, particularmente en Colombia.

Las naciones del hemisferio deberían trabajar sobre la base de la red de recursos ya existentes en los sistemas interamericano e internacional. Las operaciones de paz en Centroamérica y Haití demuestran que la acción multilateral en el hemisferio occidental puede ser efectiva cuando existe la voluntad, entre los estados miembros, de definir normas políticas y condiciones para la paz, y de actuar.