

Los procesos de paz en América Latina: El Salvador y Honduras, un estudio de caso

Peace processes in Latin America: El Salvador and
Honduras, a case study



Roberto Arancibia*

Resumen

El trabajo examina la resolución negociada de los conflictos armados a partir de una reseña de la guerra entre El Salvador y Honduras. Se revisa la situación previa al conflicto en ambos países, caracterizada por una profunda inestabilidad política y la marcada influencia militar. Tras mencionar las razones del distanciamiento, se centra la atención en las operaciones de guerra y en los esfuerzos de las organizaciones regionales por resolver la situación, que luego de diversos altibajos culminaron en el tratado de paz de 1980. Finalmente, se formulan algunas observaciones acerca de los mecanismos de acción a los que se recurrió en el caso y se sugiere la conveniencia de contar con sistemas permanentes de manejo de crisis que permitan impedir que ellas lleguen a constituir un conflicto bélico.

PALABRAS CLAVE: conflictos armados – solución negociada – El Salvador – Honduras – manejo de crisis.

* General de División @, especialista en Estado Mayor y profesor de Academia en Historia Militar, Estrategia, Geografía Militar y Geopolítica. deniro@manquehue.net.
Recibido el 10 de agosto de 2016. Aprobado el 12 de octubre de 2016.

Abstract

The paper examines negotiated resolution of armed conflicts through an account of the war between El Salvador and Honduras. The situation before the conflict, characterized by deep political instability and marked influence of the military is dealt with. After mentioning the reasons of constraints in their relationship attention is focused on war operations as well as on the various vain attempt made by regional organizations to solve the conflict before both parties signed a peace treaty. Finally, some comments are offered regarding action mechanisms used in the case, suggesting the appropriateness of counting with permanent crisis management systems which would prevent their escalation to an armed conflict.

KEYWORDS: armed conflicts – negotiated solution – El Salvador – Honduras – crisis management.

INTRODUCCIÓN

Numerosos fueron los conflictos bélicos interestatales en América Latina durante el siglo XX, entre los que destacan los sucedidos entre Bolivia y Brasil (1903), Colombia y Perú (1932-1933), Bolivia y Paraguay (1932-1935), Ecuador y Perú (1941,1995), Reino Unido y Argentina (1982), al que se agrega en Centroamérica el ocurrido entre El Salvador y Honduras (1969), motivo de este estudio. Todos ellos llevaron asociados procesos de paz que arrojan enseñanzas y lecciones en el estudio de las relaciones internacionales de la región. En varios de ellos le correspondió participar a Chile, ya sea en labores de mediación, como garante de tratados, concurriendo con su voto y opinión en los organismos internacionales, y también en algunos casos enviando observadores militares para el control del cese de las hostilidades.

El estudio científico de la resolución negociada de los conflictos armados, se inicia después de la Primera Guerra Mundial, con el objetivo de proponer caminos para evitar el resurgimiento de nuevas confrontaciones (Kriesberg, 1997), (Miall y Ramsbotham, 1999). En la actualidad, después de casi cien años, se tiene una comprensión más amplia e integral del conflicto y la paz. Esta última se concibe como un concepto integral que va desde la prevención y gestión del conflicto

hasta su construcción sostenible, que incluye los temas de derechos humanos y la reconstrucción socioeconómica (Baranyi, 2006). Los estudios sobre la paz analizan los orígenes del conflicto, su dinámica y la forma de llegar a situaciones negociadas, al igual que estrategias para hacer de la paz una situación permanente (Valencia Agudelo; Gutiérrez Loaiza y Johansson, 2012). Al respecto, Kriesberg identifica un período precursor que comprende hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, pese a que el fascismo y las guerras mundiales generaron pesimismo en cuanto a que la democracia y el desarrollo económico llevarían a una coexistencia pacífica. Posteriormente, hasta 1969, se investigó más a fondo la resolución de conflictos con la incorporación de la teoría de los juegos, estudios cuantitativos, el estudio de los efectos de la diplomacia tradicional y el uso de acciones no violentas. Los sociólogos, por su parte, iniciaron la exploración de los procesos de conflicto buscando similitudes y diferencias entre sus distintos tipos, y distinguiendo entre procesos constructivos y destructivos. A su vez, los investigadores de la paz examinaron las bases sociales e institucionales de la guerra y buscan mecanismos para reducir la tensión en los casos de conflictos de larga duración. En la resolución de los conflictos también se observa el uso a nivel internacio-

nal de la diplomacia no oficial, así como de acciones no violentas y de la mediación nacional. De esta manera se va llegando a una práctica más consensuada de la resolución de conflictos. En general, hay consenso en la importancia de reformular los conflictos, compartiendo soluciones aceptables para ambas partes en conflicto, junto con recalcar la utilidad de los intermediarios para resolver los problemas y la importancia de formar mediadores, observadores y negociadores. Los estudios de resolución de conflictos incluyen cada vez más la prevención y la reconciliación posterior a los acuerdos (Kriesberg, 1997).

Desde Chile, Centroamérica parece lejana y lo que allí sucede muchas veces llama poco la atención, porque no nos afecta directamente. Sin embargo, pese a la aparente lejanía o a la falta de interés en un mundo cada vez más globalizado, lo que en esas latitudes sucede preocupa al país no solo por sus intereses comerciales y la creciente importancia del Canal de Panamá –recientemente remozado y ampliado–, sino que también por el compromiso de apoyo a la paz mundial adquirido por el país. Muestra contundente de ello es la fuerte y prolongada presencia de Chile. Centroamérica no ha estado ajena a nuestro interés, en especial desde fines del siglo XIX, en que se generó un activo contacto político y militar que se ha mantenido con posterioridad. La participación de

militares chilenos en la organización e instrucción de los ejércitos de los países de la región fue importante y en el caso de El Salvador se extendió hasta la década de 1990. Además, también hubo presencia militar chilena en Nicaragua, Honduras y Guatemala, la que sirvió para mejorar vínculos diplomáticos y estratégicos (Arancibia, 2002).

En vista de lo anterior, se ha estimado de interés estudiar en forma específica el proceso de paz entre dos actores relevantes de la región centroamericana, como son El Salvador y Honduras, entre 1969 y 1980. Para ello se buscó analizar los orígenes del conflicto, su dinámica y la forma en que se llegó a situaciones negociadas, así como las estrategias que se aplicaron para hacer de la paz una situación permanente. Este caso, que anecdóticamente se conoce como la «Guerra del fútbol» o de las «cien horas», puede arrojar interesantes enseñanzas para la actualidad, en que tales procesos no son ajenos a la región, particularmente en el caso de la situación colombiana.

LA GUERRA ENTRE EL SALVADOR Y HONDURAS, 1969: LA SITUACIÓN POLÍTICA DE LOS BELIGERANTES

En 1969 se produjo una corta guerra entre El Salvador y Hondu-

ras, que fue precedida por una serie de incidentes que hicieron escalar la situación hasta un conflicto armado que en breve lapso fue detenido por resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, la situación de tensión se mantuvo por largos años, hasta que se logró una paz definitiva.

Para entender adecuadamente el largo proceso de paz es indispensable conocer las causas del conflicto y la percepción que de él tienen ambos países, considerando la realidad política y económica que vivían en la época.

En El Salvador, una cadena de acontecimientos provocó la caída de Maximiliano Hernández Martínez en 1944, que se había mantenido en el poder desde el año 1931. En su reemplazo asumió el general Andrés Menéndez, quien convocó a elecciones generales. Sectores del Ejército junto a otros grupos de interés evitaron las elecciones y gobernaron de facto hasta 1948 bajo el mando del Presidente Provisional, coronel Osmín Aguirre y luego por el Presidente General Salvador Castañeda Castro. Este régimen cayó debido a un nuevo pronunciamiento militar liderado por oficiales jóvenes, que se denominó "el golpe de los mayores". En 1950, una buena comunicación con diferentes grupos políticos y la intención de organizar un gobierno democrático, permitió generar las condiciones para la celebración

de nuevas elecciones de Asamblea Constituyente y presidenciales, en que fue elegido Presidente Oscar Osorio, al frente del Partido Revolucionario de Unificación Democrática. El nuevo gobierno inició un proceso de modernización de la economía y de la administración pública, donde el Estado comenzó a desempeñar un papel más dinámico en la economía y, gracias al buen precio del café, se pudieron realizar grandes obras de infraestructura, como la Central Hidroeléctrica del río Lempa y el puerto de Acajutla (Historia General de Centroamérica, Tomo V, De la Posguerra a la Crisis (1945-1979), 1993).

Las relaciones con los demás países de la región se incrementaron y se establecieron las bases para la futura participación del país en el mercado común centroamericano. En 1956 hubo nuevas elecciones, asumiendo el poder el coronel José María Lemus, con el 94% de los votos. En 1960 la resistencia de los sindicatos y el malestar militar provocaron un nuevo golpe de Estado a raíz del cual asumió el poder una junta compuesta por tres civiles y tres militares. Esta fue depuesta, a su vez, por un Directorio Cívico Militar con la misma composición, pero con personas distintas de la Junta anterior. Hubo un nuevo llamado a elecciones y asumió como Presidente el teniente coronel Julio Adalberto Rivera, quien gobernó hasta 1967. Se inició así

un corto período de estabilización social bajo la dirección militar, en el marco de la expansión económica generada por el Mercado Común Centroamericano y por la aplicación de los lineamientos de la Alianza para el Progreso. Esto permitió que continuara un reformismo moderado. En 1967 y tras elecciones libres, asumió el poder el general Fidel Sánchez Hernández, del Partido de Reconciliación Nacional, impuesto por el gobierno de Rivera, que obtuvo un 54% de los votos. La organización popular y las demandas influenciadas por la revolución cubana, aumentaron pero también comenzaron a aparecer grupos paramilitares de carácter semioficial como la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), creada en el gobierno anterior con campesinos y ex integrantes del Ejército, para mantener el orden en las zonas rurales, que se sumaron a las patrullas cantonales que ya existían (*Historia General de Centroamérica, Tomo V, De la Posguerra a la Crisis (1945-1979)*, 1993).

Fue en este período que estalló la llamada "guerra de las cien horas" o "guerra del fútbol", cuyos orígenes se encuentran, de alguna manera, en el crecimiento desigual de las economías que había provocado el Mercado Común Centroamericano. El Salvador no solo había desarrollado su planta industrial hasta colocarla en el primer lugar

de la región, sino que a finales de los años sesenta se había vuelto autosuficiente en la producción de granos básicos. En cambio, Honduras, cuya planta industrial era limitada, se convirtió en mercado para los productos salvadoreños, en desventajosa condición de intercambio, porque durante el período se redujeron sus exportaciones agrícolas a El Salvador. Por otra parte, Honduras resultaba muy atractiva para las masas campesinas desposeídas salvadoreñas, que no tenían posibilidades de encontrar trabajo o adquirir tierras. Se calcula que residían allí unos trescientos mil salvadoreños. Se trataba de una verdadera válvula de escape que evitaba el conflicto interno en un país pequeño, densamente poblado y con una estructura agraria bastante desigual (Rowles, 1980: 15-16).

Se puede afirmar que los procesos políticos de ambos países fueron bastante similares, en la medida en que se observaba en ellos la fuerte influencia militar. Ya en 1957, en Honduras se realizaron elecciones para integrar una Asamblea Constituyente y los altos mandos del Ejército y el Partido Liberal, acordaron que la designación del nuevo Presidente correspondería a dicha Asamblea. Fue elegido Ramón Villeda Morales y la nueva Constitución entregó una serie de garantías a la institución militar, entre ellas, la posibilidad de intervenir en el nombramiento

de los mandos institucionales. En la práctica, se trataba de una dualidad de poderes que se mantuvo hasta el año 1963. El moderado reformismo del Presidente elegido despertó variadas reacciones. Las compañías extranjeras se sentían perjudicadas por la ley de reforma agraria y por el Código del Trabajo. Por su parte, los industriales y los comerciantes consideraban que este Código había afectado negativamente sus intereses, y las Fuerzas Armadas estimaban que la creación de la Guardia Civil bajo dirección civil cuestionaba su poder. A estas reacciones se sumaba la de los terratenientes, que miraban con preocupación los efectos de la reforma agraria sobre sus posesiones. La situación se agravó y se produjo un golpe de Estado, reclamando que el gobierno estaba llevando al país a la guerra civil con la introducción de un Ejército político como la Guardia Civil, permitiendo la infiltración comunista en las instituciones e imponiendo procedimientos electorales que no garantizaban el respeto de la voluntad popular. Asumió el gobierno el coronel Oswaldo López Arellano, que inició un período de gobiernos militares que se extendió hasta la década de 1980 (Historia General de Centroamérica, Tomo V, De la Posguerra a la Crisis (1945-1979), 1993).

Al mismo tiempo, en ese período la revolución cubana había influido en la organización de grupos gue-

rrilleros que fueron entrenados en Cuba por el Che Guevara. El movimiento estudiantil universitario FRU hizo campaña en favor de los revolucionarios cubanos y después de la caída del Presidente Villeda, estos pasaron a la clandestinidad y fueron perseguidos. Al FRU se sumaron luego el Movimiento Insurrección Liberal (MIL), el Frente de Acción Popular (FAP) y el Movimiento de Liberación Nacional Francisco Morazán (MLNFM). Estas dos últimas organizaciones, cuya actividad se prolongaría hasta 1965, fueron objeto de severas persecuciones por parte del Ejército. En 1967, se inició una nueva ola de lucha popular, con huelgas y manifestaciones tanto en los sectores urbanos como en los campos bananeros. En 1969, meses antes de la guerra, se produjo un fuerte movimiento del magisterio, apoyado por los grupos revolucionarios. El movimiento concluyó mediante concesiones del gobierno ante la inminencia del conflicto bélico (FRU, 1976).

La guerra se produjo en este período de gran inestabilidad política y generó un clima de unificación nacional en torno al gobierno y las fuerzas armadas. Además, abrió un espacio para que se celebrara un diálogo nacional (Historia General de Centroamérica, Tomo V. De la Posguerra a la Crisis (1945-1979), 1993).

LA GUERRA Y SUS CONSECUENCIAS

En 1969, El Salvador agredió militarmente a Honduras y provocó una guerra de corta duración, en la cual ambas partes hicieron uso de todos los recursos bélicos que disponían para lograr alcanzar sus objetivos: para El Salvador, la expansión territorial y para Honduras, la defensa de su integridad territorial. Las operaciones se desarrollaron en los espacios aéreos y terrestres, y afectaron a más de trescientas mil personas. Como resultado de la confrontación se produjeron más de seis mil muertos, dos mil heridos, quinientos desaparecidos y el éxodo de más de ciento treinta mil personas desde poblados y ciudades de Honduras hacia El Salvador, y el desplazamiento obligado desde sus lugares de vivienda habitual en la zona de operaciones, de aproximadamente ciento cincuenta mil personas de ambas naciones (Elvir Sierra, 2002).

La rivalidad entre ambos países se arrastraba desde hacía bastante tiempo y obedecía a la falta de delimitación de la frontera marítima y terrestre entre ambos estados, situación que se resolvió bastante después de la guerra, mediante un Tratado de Paz que se suscribió en 1980. A lo anterior se sumaba la permanente inmigración ilegal desde El Salvador a Honduras, entre 1959 y 1969, que inicialmente

fue aceptada por Honduras, pero que con el correr del tiempo se hizo cada vez más insostenible, ya que los salvadoreños se instalaron en las tierras más fértiles. La expulsión de los ilegales generó cada vez más tensión y antipatía entre estos países. A la fecha del conflicto, El Salvador tenía una población de tres millones trescientos mil habitantes en un territorio mínimo de 21.041 kilómetros cuadrados, con una densidad de ciento cincuenta y nueve habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Honduras tenía dos millones quinientos mil habitantes en una superficie mucho mayor (Fox, 1978).

Las políticas de integración en Centroamérica y la aplicación de la reforma agraria en Honduras generaron más hostilidad. Honduras reclamaba su territorio en poder de salvadoreños, para realizar la reforma agraria y, por su parte, los salvadoreños alegaban que no se cumplía adecuadamente el Tratado Regional del Mercado Común Centroamericano, que garantizaba la movilización laboral en la región.

Las tensiones descritas hicieron que se produjeran enfrentamientos en la frontera, los que en 1967 llevaron incluso a la movilización de las Fuerzas Armadas de ambos países. Para enfrentar la crisis diplomática, en agosto de ese mismo año, se llevó a cabo en Guatemala una reunión de Cancilleres de Centroamérica, la que por desgracia

fracasó. Finalmente, en diciembre de 1967, ambos países accedieron a un canje humanitario de los prisioneros políticos (ODECA, 1967; Bologna, 1977).

El 8 y 15 de junio de 1969, se realizaron en Tegucigalpa y San Salvador, respectivamente, encuentros de fútbol entre ambos países para las eliminatorias del mundial de dicho deporte, que se celebraría en México en 1970. Los días 13, 14, 15 y 16 de junio se produjeron, en El Salvador, graves incidentes contra los jugadores y partidarios del equipo hondureño, lo que también había ocurrido en Honduras, en su oportunidad, pero de menor intensidad. Ante esta situación, Honduras recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pidiéndole que investigara las violaciones cometidas contra sus connacionales en El Salvador. La prensa aumentó la presión y en Honduras ciudadanos salvadoreños fueron agredidos. Esta y otras situaciones ocurridas en la frontera generaron el éxodo hacia su país de alrededor de ocho mil salvadoreños, cifra que fue aumentando, especialmente después de la ruptura de relaciones entre ambas naciones, el 26 de julio.

El 27 de julio y ante la grave situación provocada por la ruptura de relaciones entre ambos países, la Comisión de Cancilleres de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, inició un esfuerzo de mediación pacífica,

que fue aceptado por ambos gobiernos. Para reducir la tensión, el 30 de junio los cancilleres del resto de los países de Centroamérica recomendaron que las fuerzas militares se mantuvieran al menos a cinco kilómetros de la frontera. El Salvador no aceptó la propuesta, sosteniendo que ello contravenía su Constitución Política. La situación continuó agravándose y en los primeros días de julio de 1969 se produjo una serie de incidentes fronterizos en las zonas de El Poy y Cayaguanca. Los incidentes fueron denunciados ante la OEA y se encomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Tripartita de Cancilleres para que continuaran su labor mediadora. Estados Unidos, por su parte, envió notas a los gobiernos, solicitándoles que evitaran actos que agravaran el conflicto y declaró que confiaba en el éxito de los esfuerzos desplegados por la mediación de los cancilleres centroamericanos.

La situación siguió siendo crítica y el 10 de julio se reunió el Consejo Permanente de la OEA para atender la solicitud de Honduras, que denuncia actos de hostilidad y agresión por parte de El Salvador, y pidió que se convocara al Órgano de Consulta, lo que no sucedió y se siguió confiando en la labor de los mediadores. Mientras tanto, ambos países iniciaron la movilización militar total.

El 14 de julio se reunió, por cuarta vez, el Consejo Permanente de la OEA, nuevamente a solicitud del gobierno de Honduras, debido a los graves actos de intimidación militar que seguían ocurriendo en la frontera. Ese mismo día, El Salvador inició la agresión militar contra Honduras mediante un ataque aéreo. Simultáneamente, se constituyó el Órgano Provisional de Consulta de la OEA y se nombró una comisión de siete integrantes. Al día siguiente, se inició la invasión terrestre de Honduras con operaciones en los frentes sur-occidental y sur. La Fuerza Aérea hondureña destruyó la refinería de Acajutla, los depósitos de combustible de Cutuco y parte de la base aérea de Ilopango. Mientras tanto, el Órgano de Consulta de la OEA emitió resoluciones para el cese del fuego y el retiro de las tropas. Por su parte, la Comisión de los Siete inició sus tareas en El Salvador, en plena guerra. (OEA, Secretaría General, 1984: 261-263).

Las operaciones militares continuaron y las tropas salvadoreñas ocuparon Ocotepeque. Los hondureños realizaron una operación aerotransportada al frente occidental y detuvieron los avances salvadoreños en el sur. La Comisión de los Siete se dividió en dos grupos y se hizo presente en ambas capitales, pidiendo la suspensión de las hostilidades, de acuerdo con las resoluciones del Órgano de Consulta. Las operaciones continuaron un

tercer día con violentos encuentros tanto en el aire como en tierra. La Comisión de los Siete propuso un plan a los países en conflicto para suspender las hostilidades y retirar las tropas, el cual fue aceptado por Honduras, pero El Salvador manifestó que el retiro de tropas debía ser negociado. El Órgano de Consulta terminó de elaborar los proyectos de resolución pertinentes y el 18 de julio, cuatro días después de iniciadas las hostilidades, aprobó cuatro resoluciones que incluían el cese del fuego a partir de las diez de la noche de ese mismo día; el retiro de las tropas dentro de las noventa y seis horas después del cese del fuego; el envío de observadores militares y civiles para supervisar el cumplimiento de las resoluciones, y el cese de las campañas nacionalistas en los medios de comunicación. Ambos países aceptaron las resoluciones. Las fuerzas en terreno trataron de consolidar sus posiciones antes del cese del fuego y poco después de este. La guerra había durado cien horas y las armas enmudecieron (OEA, Secretaría General, 1984).

Como El Salvador demoraba el retiro de tropas, el 27 de julio se convocó la XIII Reunión de Consulta de los Cancilleres de América, que tres días más tarde aprobó una serie de resoluciones. Ante la posibilidad de que la OEA impusiera sanciones, las fuerzas militares salvadoreñas se retiraron

finalmente del territorio hondureño. En septiembre se realizó la XIV Reunión de Consulta de los Cancilleres, en la cual se aprobaron siete resoluciones que sirvieron de agenda para las negociaciones de paz. En diciembre del mismo año, en Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, se aprobó la organización de un grupo bilateral de trabajo presidido por un moderador, que se instaló en Costa Rica. Más adelante, en junio de 1970, se aprobó un plan para la pacificación de la zona fronteriza entre ambos países. Entre 1971 y 1973, se produjo una serie de conflictos internos, con cambio de gobierno en Honduras e intentos de golpe de Estado en El Salvador. Los nuevos presidentes solo se reunieron en 1975 y las negociaciones bilaterales continuaron sin mayor avance. En junio de 1976, hubo graves incidentes militares en la zona de Dolores y se movilizaron tropas a la frontera. A raíz de ello se reunieron los cancilleres de Centroamérica junto a sus jefes de Estado Mayor y se aprobó el Acta de Managua entre los dos países y se constituyó el Grupo de Observadores Militares de la OEA, que había sido dispuesto en 1970 por la Reunión de Cancilleres de América. Finalmente, el 30 de octubre de 1980, se firmó el Tratado General de Paz entre El Salvador y Honduras, delimitándose la frontera terrestre tradicional. Sin embargo, en

1986 –debido a la falta de acuerdo entre ambos países–, el diferendo fronterizo fue llevado a la Corte Internacional de Justicia. Con fecha 11 de septiembre de 1992, la Corte fijó de manera definitiva, invariable y perpetua, la delimitación terrestre, insular y marítima entre Honduras y El Salvador (Elvir Sierra, 2002).

EL PROCESO DE PAZ, 1969-1992

El apretado resumen de las vicisitudes de la guerra y los diferentes hitos de la búsqueda de la paz, sirven de antecedentes para analizar las acciones diplomáticas y sus resultados. Entre los principales actores en las negociaciones cabe mencionar a los países involucrados en el conflicto, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y los mediadores representantes de algunos países de la región.

Es necesario señalar que los procesos de integración y diálogo entre ambos países en conflicto, se vieron afectados por su inestabilidad política interna, fuera de los aspectos ya mencionados al inicio de este trabajo. Entre 1969 y 1992 hubo siete gobiernos afectados por intervenciones militares, lo que habla de la falta de consenso para enfrentar los problemas tanto internos como externos. Esto sucedió en ambos

países y dificultó el entendimiento que se buscaba, a la vez que explica la falta de acuerdo para llegar a un resultado aceptable (Historia General de Centroamérica, Tomo V. De la Posguerra a la Crisis (1945-1979), 1993).

La Organización de Estados Centroamericanos, por su parte, pese a que intervino antes, durante y después del conflicto, no pudo por sí sola alcanzar los objetivos que plantea la organización, a la que pertenecen Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, y que se reconoce como una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano principal de la organización, fue convocada en Guatemala en agosto de 1967 y resultó un fracaso, porque no se encontró el camino para la paz. Asimismo, la crítica situación provocada por los partidos de fútbol en ambas capitales no pudo ser resuelta por este organismo, que actuó como mediador a partir del 27 de julio de 1969. El esfuerzo de mediación pacífica fue aceptado por ambos gobiernos, no así sus intentos por reducir la tensión, manteniendo las fuerzas militares al menos a cinco kilómetros de la frontera (ODECA, 1967).

La OEA actuó conforme a sus principios, entre los cuales se cuenta que el orden internacional

está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional. La carta de la organización señala que la buena fe debe regir las relaciones entre los estados y condena la guerra de agresión que, en caso de dirigirse contra un Estado americano, constituye una agresión contra todos los demás estados firmantes. Proclama, además, que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más estados deben ser resueltas mediante procedimientos pacíficos. Asimismo, reconoce los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción por motivos de raza, nacionalidad, credo o sexo.

En el caso analizado, estos principios estaban siendo vulnerados y la organización accedió inicialmente a aceptar la labor mediadora de ODECA y a que se enviaran a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las reclamaciones de ambos países. Así se daba cumplimiento al Artículo 20 de la Carta, que señala que todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos que ella señala, antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, se reconocían como procedimientos

pacíficos para el caso, los buenos oficios y la mediación, pues la negociación directa no había dado resultados, recogiendo así lo señalado en el Artículo 21 de la Carta mencionada (OEA, 1948).

Cuando se produjeron las hostilidades, los intentos de la OEA de preservar la paz fracasaron, de ahí que la resolución del Consejo Consultivo dispusiera que se cumplía lo previsto en el Artículo 7 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que había sido ratificado por los gobiernos en conflicto, y que señalaba que las Altas Partes Contratantes, reunidas en consulta, instarán a los Estados americanos contendientes a suspender las hostilidades y restablecer la situación al *status quo ante bellum*. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de legítima defensa en conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, que adoptarían todas las medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y resolver así el conflicto por medios pacíficos. La resolución del Consejo agrega que el rechazo de la acción pacificadora sería considerado al determinar quién era el agresor y se aplicarían de inmediato las medidas acordadas en la reunión de consulta (OEA, 1948).

La OEA logró finalmente el cese del fuego y, más tarde, el retiro de las fuerzas invasoras a las posiciones que tenían el 14 de julio de

1969. El Comité de los Siete, compuesto por Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y los Estados Unidos, debió instalar observadores para verificar el cumplimiento de las resoluciones. Asimismo, logró que ambos gobiernos garantizaran la seguridad de los salvadoreños en Honduras y de los hondureños en El Salvador. Se solicitó el libre tránsito de bienes hacia ambos países y se instó a buscar procedimientos para aclarar las situaciones de límites, como también revisar, junto con los demás países, la estructura del Mercado Común Centroamericano (OEA, Secretaría General, 1984).

En el papel todo se veía sencillo, pero era necesario asegurar la paz, ya que los ánimos seguían exaltados, especialmente en la zona de conflicto, donde a diario se producían incidentes. Para ello, la OEA, por conducto de su Consejo Consultivo, aprobó un plan para establecer una zona para fines de pacificación, la que se acordó en Acta Final, suscrita en San José de Costa Rica, el 4 de junio de 1970 (Elvir Sierra, 2002).

El plan tenía como propósito prevenir que se presentaran incidentes entre ambos países, restableciendo condiciones pacíficas en la región fronteriza, permitiendo la reanudación de las actividades normales de los habitantes y el regreso a dicha región de los nacionales de los respectivos países que la

habían abandonado. Este plan fue aprobado con los auspicios de la OEA y la garantía de los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, y sería llevado a cabo bajo la supervisión de Observadores Militares asignados por la OEA, en número suficiente para satisfacer las necesidades del caso, quienes no eran menos de treinta. Se hizo especial hincapié en que las disposiciones del plan no afectarían de manera alguna la cuestión jurídica de los reclamos territoriales de las partes en la región fronteriza (Bologna, 1977).

En cuanto al sector terrestre, consideraba el retiro de la fuerza pública, unidades militares y paramilitares de ambos, a fin de concentrarlas en localidades específicas, donde su número debía limitarse a los contingentes normales de tiempos de paz, manteniendo un equilibrio adecuado de acuerdo con el Grupo de Observadores Militares de la OEA. Además, contemplaba que no se permitirían civiles armados en la zona. Junto con lo anterior se establecía una zona de seguridad con fines de pacificación de al menos tres kilómetros a cada lado de la línea tradicional, en la cual no se mantendrían efectivos militares, paramilitares, ni civiles armados y el mantenimiento de la paz, del orden y de la seguridad, estaría a cargo de unidades de seguridad especialmente seleccionadas, instruidas y asignadas para este servicio pacífi-

co. Estas unidades serían los únicos elementos armados permitidos en dicha zona, donde sus posiciones, efectivos y armas serían limitadas según lo detallado. Sus funciones principales serían controlar el cumplimiento de las obligaciones que contemplaran las respectivas constituciones y leyes, y en especial, impedir que los habitantes del país respectivo cometieran actos hostiles contra los del otro, y ellos mismos se abstendrían de realizar cualquier acto de carácter provocativo. Además, se disponía que las fuerzas civiles irregulares fueran desarmadas y dispersadas. Los dos países se comprometían a prevenir actos delictivos en la región fronteriza y, en especial, las incursiones de bandoleros al territorio de la otra parte. Para facilitar la ejecución y observancia del plan, los comandantes militares locales y los jefes de las Unidades de Seguridad de ambos países, mantendrían contactos periódicos en lugares señalados de mutuo acuerdo, los que inicialmente serían propiciados por los observadores militares (Elvir Sierra, 2002).

En lo que respecta al sector aéreo, se ordenó que ningún tipo de aeronave, de cualquiera de las partes, realizaría vuelos a cinco kilómetros del borde posterior de la Zona de Seguridad con fines de pacificación. En cuanto al sector marítimo, es decir en el Golfo de Fonseca, el plan establecía que ni

El Salvador ni Honduras realizarían patrullajes con unidades navales ni aéreas. Para proteger el tráfico comercial marítimo y aéreo, y mantener la vigilancia ordinaria, fiscal y de policía, cada país podría adoptar las medidas que considerara necesarias, siempre que no revistieran carácter militar.

El Plan detallaba claramente las localidades donde deberían estacionarse las fuerzas en ambos países, y recalca que en las poblaciones de la zona de seguridad, ellas no podían sobrepasar los trece hombres, armados solo con carabinas y pistolas. Fuera de las poblaciones, las unidades no podían ser de más de cuatro hombres con armamento liviano. El Grupo de Observadores militares que asumió el control de la zona de seguridad provenía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

No fueron pocas las dificultades que el Grupo de Observadores Militares tuvo que afrontar entre 1970 y 1976, con el objeto de mantener la paz. Se trataba de comprobar en terreno el cumplimiento de las garantías de seguridad prometidas por la administración de Tegucigalpa, para los trescientos mil salvadoreños que vivían en Honduras. Permanecieron un mes en la región fronteriza, verificando la devolución de los territorios ocupados por

El Salvador a Honduras y tuvieron que supervisar, también, eventuales violaciones del cese del fuego. En julio de 1976 hubo nuevos incidentes armados en la frontera. Como se ha relatado, el Consejo de la OEA dispuso que la comisión pacificadora designara nuevos observadores militares de los países firmantes del Pacto de San José, entre ellos oficiales del Ejército de Chile. Los observadores se dividieron en dos grupos: uno en Tegucigalpa y el otro en San Salvador. Más adelante, el 9 de agosto, se firmó el Acta de Managua, que constaba de nueve puntos y comprometía a ambas repúblicas al cumplimiento del pacto de San José y al retiro de las tropas de los lugares en que habían ocurrido los combates. Lograr la separación de las fuerzas demandó alrededor de quince días. La línea fue recorrida a pie y en helicópteros proporcionados por los Estados Unidos (Varas, 2006).

Los observadores militares eran nombrados por un período de seis meses y solo podían portar una pistola para defensa personal. Entre los principales incidentes que debieron enfrentar, cabe mencionar acciones militares consistentes en ataques de la guerrilla subversiva a puestos de seguridad, violaciones territoriales por soldados de ambos ejércitos, violaciones del espacio aéreo de ambas fuerzas aéreas, empleo de armamento no convenido, robo de ganado y de implementos

de trabajos civiles, disputas entre lugareños con resultados de muerte, asaltos a civiles y la toma de las oficinas de la OEA en Tegucigalpa. Como puede verse, los riesgos que debieron enfrentar los militares para mantener la paz no fueron menores.

Chile participó en estas tareas entre 1976 y 1980, con diez oficiales del grado de mayor y teniente coronel, cumpliendo misiones tanto en el sector hondureño como en el salvadoreño, junto a observadores de Argentina, Colombia, Nicaragua y Estados Unidos. Parte de las misiones de observación se realizaban en helicópteros que eran de gran utilidad debido a lo escarpado y selvático del terreno. Los vuelos se hacían ordinariamente tres veces por semana (Varas, 2006).

Finalmente, y pese a todos los traspiés de tipo político, se firmó en Lima el Tratado General de Paz El Salvador-Honduras, delimitándose la frontera terrestre tradicional. La firma y ratificación del tratado no resolvió todos los problemas, ya que ambos países presentaron sus diferencias ante la Corte Internacional de Justicia, la que finalmente dictó una histórica sentencia que fijó en forma definitiva, invariable y perpetua, los límites terrestre, insular y marítimo, entre Honduras y El Salvador (Elvir Sierra, 2002).

ALGUNAS REFLEXIONES

A través de este caso se confirma, nuevamente, que los conflictos entre países vecinos tienen orígenes muy profundos y no se relacionan únicamente con crisis coyunturales. En este caso, entre otros, la defectuosa delimitación de las fronteras, la gran diferencia de índices de desarrollo entre los beligerantes, la explosiva situación de una inmigración ilegal descontrolada, los efectos de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria en ambos países, y las repercusiones de medidas de integración, como el Mercado Común Centroamericano, dejaba muchas aristas sin resolver. De allí, entonces, que se concluye que la guerra no fue causada por un partido de fútbol, lo que sería una simplificación, y este breve estudio lo descarta. Se le conoce con ese nombre porque ocurrieron incidentes entre los dos países luego de un partido de fútbol, pero el origen del conflicto no se encuentra en ese hecho.

A lo anterior hay que sumar la animadversión entre los habitantes de ambos países, que era alimentada por la prensa, generando sucesivos incidentes. Si a ello se suma la inestabilidad política casi endémica, era esperable que se produjera una situación de conflicto. Puede concluirse que la percepción positiva o negativa que haya entre habitantes de países vecinos puede facilitar

la escalada hacia la guerra, como sucedió en este caso.

El proceso de paz antes reseñado permite afirmar, por una parte, que la gran tarea de las organizaciones regionales y de los propios beligerantes era evitar por todos los medios el conflicto bélico. De allí que fracasaran todas las instancias y no se pudiera impedir una guerra que produjo un alto número de víctimas y, además, grandes perjuicios económicos para ambos países. La tensión fue alta y la escalada se fue produciendo día tras día casi durante un mes, tiempo suficiente para que se hubiese podido evitar el recurso de la guerra. Como se señala al principio de este trabajo, el concepto integral de un proceso de paz comprende desde la prevención y gestión del conflicto hasta la construcción sostenible de la paz que integra los temas de derechos humanos y la reconstrucción socioeconómica. En el caso estudiado se destaca la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se desplegó en terreno, pero cuyas conclusiones llegaron tarde como para detener el conflicto bélico.

Sin embargo, no todo fue fracaso. Las instancias relatadas permiten concluir que las resoluciones de la OEA facilitaron detener el conflicto y establecer una zona de pacificación, que hábilmente manejada por observadores civiles y militares logró que no se reiniciaran

las hostilidades. Finalmente, los estados involucrados dieron señal de madurez al firmar un tratado de paz que, al menos, resolvió antiguos litigios, que a partir de 1980 permitieron mejorar las relaciones vecinales. Esto permite concluir también que los procesos de paz son largos y complejos, ya que, en el caso estudiado, con todas sus vicisitudes, demoró prácticamente veinte años.

Es importante destacar la importante labor cumplida en la zona del conflicto por los observadores militares, entre ellos el contingente chileno. Debieron actuar en un territorio desconocido, infestado de bandoleros de ambos países, desorganizado y sin policía adecuada, en un clima inclemente y tropical, y con una accidentada geografía llena de peligros. Las tareas se cumplieron y la paz finalmente se restableció, lo que indica claramente que no bastan los compromisos y que es necesaria la observación neutral de su cumplimiento.

Entre las lecciones que quedan se estima que la proactividad de los organismos multilaterales es fundamental para alertar oportunamente a la comunidad internacional, a manera de poder adoptar las medidas del caso, sin verse sorprendidos por crisis que, como en este caso, pueden escalar a conflictos bélicos. Asimismo, un análisis concienzudo de las diferentes instancias diplomáticas y militares involucradas en

él, puede entregar enseñanzas muy útiles respecto de las negociaciones, el establecimiento de zonas de paz, los mecanismos de separación de fuerzas y el empleo de los observadores civiles y militares. La prensa aparece también como un factor de gran importancia para aumentar o disminuir la beligerancia: en este caso ayudó a generar cada vez más desconfianza y a aumentar la tensión, en especial respecto de los incidentes del fútbol y de la maniifiesta hostilidad contra los salvadoreños en territorio hondureño. Así, es posible que haya grandes posibilidades de que se produzcan conflictos entre países vecinos, por lo cual sería altamente conveniente profundizar en los instrumentos necesarios para prevenirlos, mediante la creación de sistemas permanentes de manejo de crisis que permitan evitar su escalada.

El proceso de paz en Colombia, aunque de estructura diferente, es una gran oportunidad para aplicar las enseñanzas de la guerra entre Honduras y El Salvador, y sus etapas posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Arancibia, R. (2002). *La Influencia del Ejército Chileno en América Latina 1900-1950*. Santiago: CESIM.

Baranyi, S. (2006) Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Disponible en: <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/CONFLICTOS-11S.pdf>. Consultado el 10 de junio de 2010 y 6

de julio de 2016. *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*

Bologna, A. (1977). *Conflicto Honduras- El Salvador*. Buenos Aires: Tierra Nueva.

Brecher, M. y Wilkenfeld, J. (2000). *A Study of Crisis*. Michigan: The University of Michigan Press.

De Ramón, A.; Couyumdjian, R. y Vial, S. (2001). *Historia de América III*. Santiago: Andrés Bello.

Elvir Sierra, C. (2002). *La historia militar y diplomática de la guerra de las cien horas de 1969*. Honduras: Litografía López.

Fox, R. y Huguet, J. (1978). *Tendencias Demográficas y de Urbanización en América Central y Panamá*. Washington DC: B.I.D.

FRU, Junta Directiva Central. (1976). *Notas sobre la historia del frente de reforma universitaria (fru): vanguardia del movimiento estudiantil*. Disponible en: www.frusps.com/fru/historia. Consultado el 19 de julio de 2016.

Historia General de Centroamérica, Tomo V, De la Posguerra a la Crisis (1945-1979). 1993. Madrid: Flacso.

Kriesberg, L. (1997). *The Development of the Conflict Resolution Field*. Washington, D. C: Zartman, W. y Rasmussen, L. (eds.). *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques* United States Institute of Peace.

Miall, H.; Ramsbotham O. y Woodhouse, T. (1999). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformations of Deadly Conflict*. Cambridge: Polity.

ODECA, Organización de Estados Centroamericanos (1967). *Reuniones y Conferencias de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica 1951-1967*. Publicaciones de la Secretaría General.

OEA, Secretaría General (1984). «XIII Meeting of Consultation of Ministers of Foreign affairs July 26, 1969-November 17, 1980». Washington: OEA. 261-263.

OEA (1948). «Carta de Organización de la OEA». Whashington: OEA.

Rowles, J. (1980). *El Conflicto Honduras-El Salvador(1969)*. San José de Costa Rica: Educa.

Valencia Agudelo, G.; Gutiérrez Loaiza, A. y Johansson, S. (2012). *Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos*. Disponible en: www.scielo.org.co/pdf/espo/n40/n40a08.pdf. Consultado el 6 de Julio de 2016.

Varas, A. (2006). *Visión Histórica de la Participación en Operaciones de Paz del Ejército de Chile 1935-2006*. Santiago: IGM.