

De Esquipulas a Tela: por los inciertos caminos de la guerra y de la paz

Fernando Flores Pinel

Resumen

El gobierno de Cristiani no tiene una estrategia de política exterior, a diferencia del área económica, donde sí hay una estrategia. Por otro lado, las cumbres presidenciales centroamericanas, a pesar de la lentitud en producir resultados visibles, han aproximado la paz en El Salvador y Nicaragua. Las condiciones nacionales e internacionales han favorecido el desarrollo de estas reuniones y de sus procedimientos. Pese a las incertidumbres del proceso de paz en El Salvador y de las interrogantes sobre la democracia, existen componentes subjetivos y objetivos que favorecen la paz.

1. Introducción general

Este ensayo se basa en información de revistas, periódicos y documentos¹ recopilados desde la fecha de toma de posesión del presidente Alfredo Cristiani el 1 de junio hasta el 29 de agosto de 1989. Prácticamente abarca tres meses de gobierno y forma parte de una evaluación de los primeros cien días del gobierno de Cristiani. Queda excluido, por tanto, el probable diálogo del gobierno de Cristiani con el FMLN. Sin embargo, la perspectiva de este análisis probablemente subsumirá los acontecimientos que ocurran entre el 29 de agosto y el 8 de septiembre, cuando formalmente se cumplan los cien días del nuevo

gobierno y se entre en un proceso de diálogo. En ese pequeño tramo de tiempo para los cien días quizás no ocurra algo totalmente inesperado, aunque la "flexibilidad" de los acontecimientos en el país hace que esta posibilidad no pueda excluirse totalmente.

1.1. ¿Política exterior o cumbres presidenciales?

Cien días es un período corto para evaluar con suficiente objetividad y rigurosidad las potencialidades y las limitaciones de un nuevo gobierno, pero es un período mínimo suficiente para darse cuenta si un gobierno tiene objetivos, estrategias y

políticas en los diversos campos donde tiene que actuar. La política exterior de un Estado está conformada por su conducta —la cual adquiere la forma de conjuntos de acciones y de líneas de acción— en relación a otros estados para la persecución de aquellos intereses que los equipos gobernantes piensan que son los intereses nacionales. Esta conducta o este conjunto de acciones se basan en una estrategia cuya elaboración toma en cuenta puntos como los siguientes.²

En primer lugar, *los principios filosóficos que inspiran los objetivos de política exterior: los fundamentos doctrinarios de la política exterior.* Estos principios pueden ser liberales, neo-liberales, conservadores, marxistas, neo-marxistas, tercer-mundistas, de no-alineamientos, integracionistas, centroamericanistas, etc., o pueden ser una combinación de ellos, adecuadamente elaborada por los especialistas en política exterior, porque entre estos diversos enfoques doctrinarios, hay tanto puntos de coincidencia como de divergencia.

En segundo lugar, *los factores que condicionan las formulaciones de política exterior: económicos, sociales y demográficos, políticas internas y externas, geopolíticas, etc.* Estos condicionamientos son factores que restringen o facilitan la consecución de los objetivos de la política exterior, y permiten fundamentar con realismo un planteamiento de propósitos viable y útil prácticamente para el gobierno y para el país, pues no se trata sólo de hacer planteamientos retóricamente atrayentes. Estos condicionamientos, incluso, pueden sugerir objetivos. Por ejemplo, en el período de 1980 a 1984, la política exterior salvadoreña tuvo como objetivo la promoción de apoyos diplomáticos y económicos para los procesos domésticos de democratización y de reformas estructurales en el sistema internacional.

En tercer lugar, *las instituciones gubernamentales que participarán en la formulación de los objetivos y en la ejecución de las acciones de política exterior.* No todas las acciones de política exterior tienen que ser desarrolladas por la cancillería, y esto por varias razones.³ En primer

lugar, por las *restricciones legales domésticas.* La legislación salvadoreña, por ejemplo, asigna al ministerio de planificación el área de la cooperación internacional, y en el caso salvadoreño la cooperación internacional es uno de los puntos centrales de política exterior: aquí están la cooperación técnica y financiera bilateral (los casos de la A.I.D. norteamericana y G.T.Z. alemana por ejemplo) y multilateral (Banco Mundial, B.I.D., P.N.U.D., etc.). En segundo lugar, por la *historia y especialización administrativa de las agencias gubernamentales.* En El Salvador el ministerio de economía lleva las cuestiones relacionadas con las relaciones comerciales intercentroamericanas, por ejemplo, y así ha ocurrido por muchos años generándose —además de lo que pueden ser atribuciones legales— una inercia burocrática (historia) y una especialización técnica en este campo. Y no cabe ninguna duda que estos aspectos son vitales para la política exterior de El Salvador aunque no los realice la cancillería.

En cuarto lugar, *la planificación de la política exterior* tomando en consideración la dinámica de los grupos más interesados, según los rasgos de los diversos componentes que configuran las relaciones exteriores, como pueden ser los partidos políticos, los diversos tipos de grupos de presión, etc.

En quinto lugar, *las técnicas e instrumentos utilizados para la ejecución de la política exterior* como pueden ser la negociación, la transacción sobre puntos de interés mutuo con otros estados, la diplomacia en sus diversas formas, el uso de instrumentos legales (tratados internacionales multilaterales o bilaterales), el empleo de medios económico-comerciales (créditos, donaciones e inversiones, etc.), las formas de influencia sobre la opinión pública internacional (propaganda), etc. Las técnicas pueden ser tantas como la capacidad imaginativa de los creadores de la política exterior, y las posibilidades pueden ser tantas como los medios disponibles para los ejecutores quienes ponen en marcha esa capacidad imaginativa.

La revisión de la información recolectada durante estos noventa días muestra que el go-

El gobierno de Cristiani no tiene una estrategia, un plan, un programa o un proyecto (como se le quiera llamar) de política exterior.

bierno de Cristiani no tiene una estrategia, un plan, un programa o un proyecto (como se le quiera llamar) de política exterior. Cuando se lee el discurso inaugural del presidente Cristiani⁴ no se encuentra ningún diagrama de política exterior, a no ser aquello que se refiere a la solución del conflicto armado, y que por ser un tema contenido en las cumbres presidenciales es también un tema de política exterior.⁵ Esto contrasta, por ejemplo, con lo que se refiere a la política económica para la cual hay por lo menos un diagrama, si no es que una estrategia económica. Se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con la política económica, pero hay una política económica, hay un rumbo que el gobierno está siguiendo en ese campo, y hay, por lo tanto, parámetros para evaluar la corta o la larga distancia que pueda haber entre los objetivos económicos y los resultados actuales o potenciales que se obtengan en ese rubro.

La inexistencia de un esquema de política exterior no significa que no se haga, en la práctica, política exterior. Aunque sea por inercia tiene que hacerse, pero a la hora de evaluar no se sabe en dónde colocar cada pieza en el "tablero de ajedrez," ni cuál es la relación de unas piezas con otras. Para ilustrar esta deficiencia enunciaremos, a modo de ejemplo, diversos componentes que se han ido explicitando sobre política exterior:⁶ (1) se hará una política exterior realista, coherente y dinámica dirigida a consolidar los esfuerzos de paz centroamericanos; (2) se trabajará dejando de lado la improvisación y "optando por ser diplomáticos;" (3) Centroamérica será el marco natural de acción: se elaborará un plan estratégico para dinamizar las relaciones con los países centroamericanos; (4) hay que repensar Centroamérica impulsando la iniciativa diplomática anterior, y hay que hacerlo en forma continua; (5) se está a favor de marcos regionales "y en su oportunidad daremos a conocer nuestras iniciativas concretas al respecto;" (6) hay que revisar "las relaciones

del país con América Latina, así como con Estados Unidos, el Caribe, y la Nueva Europa, a fin de hacer valer los intereses nacionales;" (7) se está sometiendo a análisis la posibilidad de que El Salvador sea observador dentro del Grupo de No-Alineados; (8) se está buscando el mejoramiento del servicio consular y la revisión administrativa de la cancillería vinculados con la depuración de consulados y el nombramiento de nuevos embajadores; (9) hay rasgos de una política exterior de emigración e inmigración vinculada con refugiados y repatriados en Centroamérica y en Estados Unidos; (10) hay énfasis en las relaciones con China Nacionalista y con Estados Unidos vinculadas con cooperación financiera; (11) se está buscando el establecimiento de la integración centroamericana y hay gestiones relacionadas con el parlamento centroamericano; (12) se está dando una dinamización de las relaciones con la República Federal Alemana y con la Comunidad Económica Europea; (13) se están tratando las cuestiones de la guerra y de la paz en Centroamérica vinculadas con las cumbres presidenciales y con el apoyo internacional de la ONU y de la OEA a esas cumbres; (14) hay preocupación sobre los aspectos vinculados con la opinión pública internacional en relación a la imagen externa del gobierno.

Indudablemente, todos estos son aspectos de política exterior, pero no cabe duda también que están enormemente dispersos. Probablemente algunos de ellos tienen un peso mayor que otros, pero no se sabe cuáles, porque precisamente no se percibe una estrategia de política exterior. Las cosas suceden y el devenir de la política exterior ocurre por el propio peso de los acontecimientos, pero no porque existan unos lineamientos y unos análisis destinados a producir ciertos resultados. Parece ser, entonces, que dentro del Plan de rescate nacional del presidente Cristiani, la política exterior juega un papel un poco más aleatorio, y menos elaborado, en comparación con

otras políticas de su gobierno.

Por lo tanto, hemos decidido tratar como tema las cumbres presidenciales porque en ellas se concentran algunos aspectos básicos del conjunto de los asuntos exteriores de El Salvador y porque ellas tratan sobre uno de los tópicos centrales de cualquier política exterior, exista o no exista una estrategia para esa política, es decir, las cuestiones relativas a la guerra y a la paz.

1.2. El ambiente que rodea a las cumbres: caracterización y perspectiva de análisis

Los problemas que han estado tratando las cumbres presidenciales —sobre todo por lo que toca a la paz en El Salvador y en Nicaragua— son graves desde hace casi diez años. Son también problemas que se presentaron en su forma más cruda en esta década, y lo hicieron cuando estaban ocurriendo fenómenos políticos nacionales e internacionales que favorecieron el surgimiento de conflictos como los de El Salvador y Nicaragua.⁷

En este sentido, nuestra idea germinal es que hoy como hace diez años, están ocurriendo fenómenos internacionales y nacionales favorecedores de las cumbres presidenciales como mecanismo para encontrar solución a aquellos problemas de la guerra y de la paz, del desarrollo y del estancamiento, que esos mismos factores nacionales e internacionales contribuyeron a crear. Las cumbres son el modo como los presidentes centroamericanos están asumiendo estos cambios domésticos e internacionales.

Hace diez años, El Salvador y Nicaragua, países prioritarios en las cumbres presidenciales, se encontraban en condiciones pre-revolucionarias, caracterizadas por una violencia creciente e indiscriminada, por una polarización ideológica casi esquizofrénica, y por una inestabilidad e incertidumbre política sin precedentes en la historia reciente. Estados Unidos estaba en retirada internacional, la URSS estaba en una ofensiva mundial y Europa occidental buscaba ofrecer una alternativa distinta, pero carecía de los medios suficientes. Hoy la situación ha cambiado. El Salvador y Nicaragua no han resuelto sus pro-

blemas internos, pero están logrando nuevas formas de acomodados domésticos; Estados Unidos está en la ofensiva mundial, mientras la URSS está en retirada internacional, agobiada por sus crisis domésticas y sus crisis en Europa del Este; y la Comunidad Económica Europea (Europa occidental) parece avanzar con pasos firmes hacia su unidad a partir de 1992.⁸

Son estas condiciones las que han permitido la repetibilidad de las cumbres presidenciales, y son también estas mismas condiciones parte de sus prerequisites para sus éxitos y, o fracasos. A pesar de las dificultades, las cumbres van por un camino de éxito, pero los cálculos de los actores pueden variar y las posibilidades de éxito pueden fracasar. No obstante, hasta este momento, como veremos, las probabilidades están a favor del éxito y no del fracaso, siempre y cuando no se considere ni al éxito, ni al fracaso en términos maximalistas ni minimalistas.⁹ En este sentido, las cumbres presidenciales se encaminan hacia la solución de los problemas más coyunturales como la guerra, y por esa vía posiblemente se adentrarán en las más difíciles y complejas cuestiones de la democratización real y del desarrollo social. Podría incluso decirse —con todo el beneficio de la duda— que un grupo de países muy importante está tratando de ayudar a Centroamérica para que la región entre en una nueva fase de modernización como la de la década de 1960.

Por este camino parece ir un buen número de países europeos con el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica.¹⁰ Este plan contiene programas que contemplan temas centrales como las perspectivas de la cooperación internacional con Centroamérica; sus perspectivas de desarrollo y las necesidades específicas de la cooperación internacional en la reactivación económica, la agricultura, la energía e infraestructura física, el desarrollo social y el medio ambiente; y las políticas de cooperación con Centroamérica por parte de gobiernos e instituciones interesados en ayudar.

Los cuadros siguientes muestran los pronunciamientos de apoyo al Plan Especial de Coope-

ración Económica para Centroamérica en la reunión de los países cooperantes, tenida en Ginebra entre el 4 y el 6 de julio de 1989, y se indican las áreas en las cuales estos países están dispuestos a colaborar. Cada cuadro está encabezado por el programa general de cooperación y al pie están desglosados en números arábigos los títulos de los subprogramas que integran el programa general.¹¹ Cada cuadro cruza cooperantes (países, grupos de países o instituciones internacionales) con los subprogramas. Este cruce se identifica con el literal x. La única excepción es el Cuadro 5, que no tiene subprogramas, sino la denominación general.

Cuadro 1

Cooperantes	Sectores y programas o campos		Programa de reactivación económica (A)							
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Francia			x	x						
Alemania							x			
Suecia							x	x		
CEE	xx									
Japón										
España	xx		x	x			x			
Colombia							x			
Holanda		x		x				x		
Suiza				x			x			
Canadá						x				
Noruega					x	x				
Dinamarca										
Italia	x				x					
B.I.D.							x			
Banco Mundial	x									
Finlandia										

- (1) Reestructuración y fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano.
- (2) Concesiones comerciales.
- (3) Reactivación industrial.
- (4) Pequeña y mediana empresa.
- (5) Desarrollo tecnológico.
- (6) Apoyo técnico y financiero para el Banco Centroamericano de Integración Económica.
- (7) Turismo.
- (8) Apoyo institucional.

Cuadro 2

Cooperantes	Sectores y programas o campos		Sector agrícola (B)	
	9	10		
Francia		x		xx
Alemania				
Suecia				
CEE				
Japón				
España				
Colombia				
Holanda		x		
Suiza		x		
Canadá				
Noruega				
Dinamarca			x	
Italia				
B.I.D.				
Banco Mundial				
Finlandia				

- (9) Desarrollo agrícola.
(10) Seguridad alimentaria.

Cuadro 3

Cooperantes	Sectores y programas o campos		Energía infraestructura (C)		
	11	12	13	14	15
Francia	x		x		
Alemania					
Suecia					
CEE					
Japón					
España	x				
Colombia					
Holanda					
Suiza	x				
Canada	x				
Noruega					x
Dinamarca					
Italia					
B.I.D.					
Banco Mundial	x			x	
Finlandia					

- (11) Energía.
- (12) Telecomunicaciones.
- (13) Red vial.
- (14) Aeronavegación.
- (15) Transporte marítimo.

Cuadro 4

Cooperantes	Sectores y programas o campos		Desarrollo social y medio ambiente (D)			
	16	17	18	19	20	
Francia	x	x			xx	
Alemania						
Suecia						
CEE						
Japón						
España			x			
Colombia						
Holanda		x				
Suiza		x			x	
Canadá			x		x	
Noruega	x		x		x	
Dinamarca	x				x	
Italia	x	x				
B.I.D.						
Banco Mundial						
Finlandia			x			

(16) Salud, agua y saneamiento.

(17) Educación.

(18) Vivienda.

(19) Empleo.

(20) Medio ambiente.

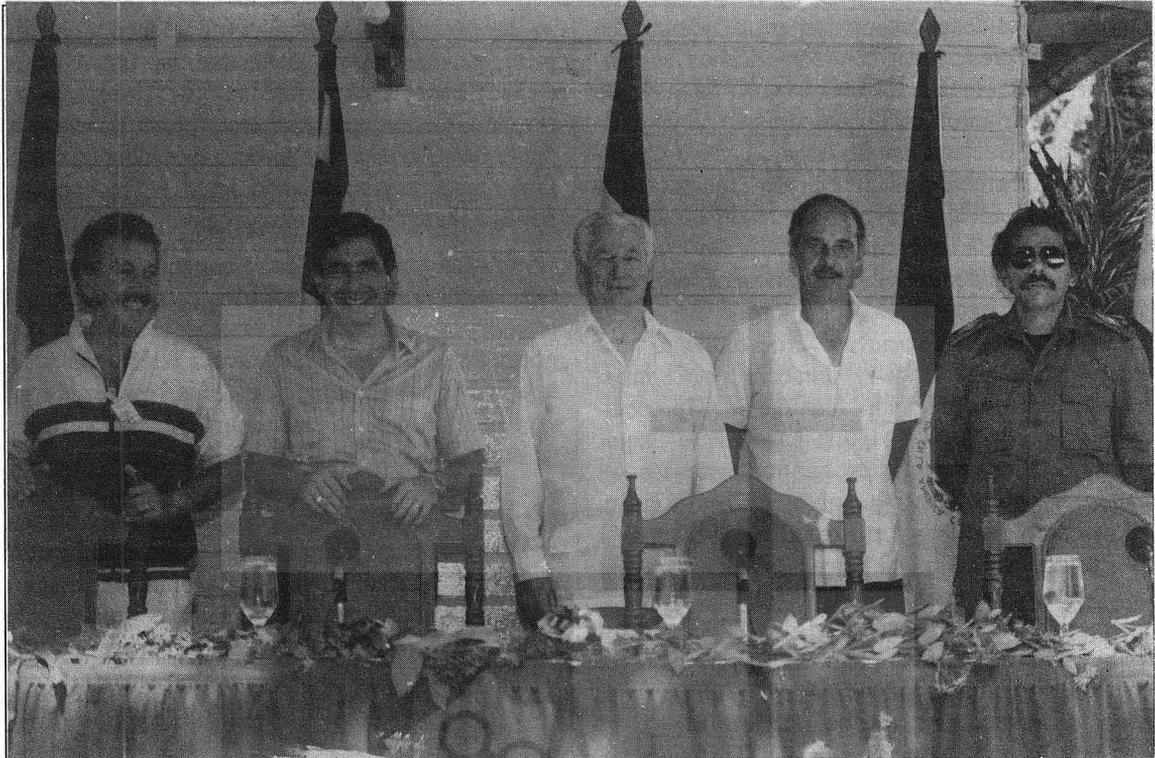
Los cuadros 1, 3 y 4 contienen suficiente información para incluir más que los simples pronunciamientos. Estos cuadros pueden compararse, pueden calcularse frecuencias de apoyos a programas por países, etc., y pueden aplicarse otros instrumentos metodológicos para obtener más información. Aquí interesa subrayar que el Plan Especial de Cooperación Económica se encuentra vinculado a las cumbres presidenciales y a la ejecución de los acuerdos que allí se han tomado. "El plan se concentra en las necesidades económicas y sociales inmediatas directamente ligadas con la preservación y consolidación de la paz."¹² El Plan Especial de Cooperación Económica comprende tres programas centrales que pueden tener un largo alcance político-social en el futuro mediano, y pueden sentar las bases para un mejoramiento inicial en un relativo corto plazo. Estos programas son el Programa de emergencia, Programa de acción inmediata y el Programa de reactivación económica y desarrollo social.

Cuadro 5

Cooperantes	Sectores y programas o campos	Emergencia (refugiados) (E)
Francia		
Alemania		x
Suecia		x
CEE		
Japón		x
España		
Colombia		
Holanda		
Suiza		
Canadá		
Noruega		x
Dinamarca		
Italia		
B.I.D.		
Banco Mundial		
Finlandia		

El Programa de emergencia aliviaría los efectos de la guerra y de las sequías con apoyos a refugiados, desplazados y repatriados (114 millones de dólares para el área centroamericana), ayuda alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos (305 millones de dólares en cinco años) y el mejoramiento de la oferta de energía (235 millones de dólares para el área) lo cual hace un total de más de 650 millones de dólares.

El Programa de acción inmediata busca superar las restricciones financieras de corto plazo para la reactivación económica de Centroamérica, facilitando la renegociación de la deuda externa, tanto por acuerdos multilaterales como bilaterales, así como facilitando el comercio intracentroamericano con un aporte que se calcula en 350 millones de dólares. Este programa está acompañado de un fortalecimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), con un apoyo de cerca de 250 millones de dólares, para amortiguar los problemas de la balanza de pagos.



El Programa de reactivación económica y desarrollo social es mucho más amplio y más ambicioso. Se basa en los dos programas anteriores y busca que se "retome" el ritmo del desarrollo económico y social (industria más eficiente, renovado esfuerzo de desarrollo rural y sector exportador diversificado y competitivo). De aquí surge un conjunto amplio y sustantivo de proyectos de rehabilitación y reconversión de las capacidades económicas y sociales de Centroamérica. Está contemplada también la comunicación intracentroamericana: telecomunicaciones, y reconstrucción-modernización de carreteras (288 millones de dólares). En el campo social, la renovación contempla el Programa de Inversiones Sociales para el Desarrollo de los Países del Istmo Centroamericano (PISDIC) para el agua, el alcantarillado, la educación, la salud y la vivienda (356 millones de dólares).

Las cumbres presidenciales, pues, no solamente han estado acercando a Centroamérica hacia la paz —entendida como no violencia—, si-

no que también están acercando a la región hacia un nuevo empuje modernizador (las cumbres lo llaman desarrollo). Los presidentes centroamericanos han comprendido desde la cumbre de mayo de 1986 que paz y desarrollo forman un binomio indisoluble, y han encontrado en la comunidad internacional, liderada por las Naciones Unidas, la comprensión necesaria para que esa vinculación entre la paz y el desarrollo avance. Tras esto están, en el tinglado mundial, las perspectivas todavía potenciales de lo que probablemente serán los estados unidos europeos, y el nuevo rol que Japón pueda jugar en las relaciones internacionales.¹³

Las consideraciones anteriores son suficientes para que comencemos a enfocar con un poco más de detalle las cumbres presidenciales, y a tomar una perspectiva de análisis que nos permita entenderlas y explicarlas mejor. Nuestro propósito es encontrar una explicación lógicamente consistente y empíricamente respaldada de las condiciones que han posibilitado la celebración de tantas

cumbres presidenciales en tan poco tiempo. En efecto, los presidentes centroamericanos se reunieron en Esquipulas, los días 24 y 25 de mayo de 1986. Allí firmaron un documento que se ha dado en llamar "Declaración de Esquipulas" o Esquipulas I. La cumbre presidencial de Esquipulas fue seguida de otra que tuvo lugar en la ciudad de Guatemala, el 7 de agosto de 1987. En esa ocasión, los presidentes centroamericanos no solamente suscribieron una declaración de principios, sino que avanzaron hacia un "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica." A esta segunda reunión y al procedimiento acordado se le llama usualmente Esquipulas II. Los presidentes centroamericanos se reunieron en una tercera cumbre en Costa Rica, el 16 de enero de 1988, para considerar la evolución de Esquipulas II. En esta tercera ocasión firmaron la "Declaración conjunta de presidentes de Centroamérica." El 14 de febrero de 1989, los presidentes se reunieron por cuarta vez en otra cumbre, en El Salvador, y firmaron el documento conocido como "Declaración de Costa del Sol." Los días 5, 6 y 7 de agosto de 1989 se reunieron nuevamente por quinta vez, en el puerto hondureño de Tela, para firmar los Acuerdos de Tela.

El Cuadro 6 resume las reuniones presidenciales a partir de mayo de 1986, es decir, en un período de 39 meses.

Cuadro 6
Cumbres presidenciales centroamericanas
1986-1989

Fechas	País sede	Denominación diplomática(*)
Mayo de 1986	Guatemala	Declaración de Esquipulas (Esquipulas I)
Agosto de 1987	Guatemala	Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Esquipulas II)
Enero de 1988	Costa Rica	Declaración de presidentes
Febrero de 1989	El Salvador	Declaración de Costa del Sol
Agosto de 1989	Honduras	Acuerdos de Tela

En 39 meses se han tenido cinco cumbres presidenciales, es decir, ha habido una cumbre cada 7.8 meses en promedio.¹⁴ La frecuencia de cumbres es diplomáticamente elevada desde todo punto de vista. Esa alta frecuencia indica que algo importante está sucediendo tanto en el contexto político regional como extrarregional.¹⁵

Las cumbres presidenciales son un tipo de relación diplomática¹⁶ entre los estados diseñadas para tratar tópicos, problemas o aspectos, que generalmente comprenden temas vinculados con la esencia misma de los estados, como son su organización constitucional, sus estructuras reales de poder, su seguridad nacional (desarme, guerra, paz) y económica (relaciones comerciales vitales, deudas externas medulares para su evolución económica, etc.). Las cumbres como relación diplomática buscan solucionar problemas acomodando y encontrando un terreno común de acuerdo entre intereses que pueden ser divergentes (diferencias poco intensas), u opuestos (diferencias muy intensas), o sea, conflictos.¹⁷ Desde 1986, las cumbres presidenciales centroamericanas se han caracterizado por celebrarse en situaciones en las cuales las relaciones de El Salvador con Nicaragua y de Nicaragua con Honduras¹⁸ se han encontrado en condiciones de confrontación alta y consciente, porque han perseguido "voluntariamente" objetivos incompatibles (o estos objetivos han sido percibidos como tales), lo cual ha conducido a oposiciones, enfrentamientos y luchas continuas.

El caso de El Salvador y Nicaragua puede ilustrar estas afirmaciones. El Salvador percibe (o más concretamente los presidentes salvadoreños y sus equipos gobernantes) que Nicaragua (o más concretamente el FSLN) apoya una insurgencia en El Salvador para cambiar sustancialmente la esencia de su Estado (sus estructuras de poder, su ordenamiento constitucional, etc.) y que ese es un apoyo particular a la política cubana y soviética en Centroamérica. Por su parte, Nicaragua percibe que El Salvador apoya la política exterior de Estados Unidos para cambiar sustantivamente su régimen político y su estructura de poder. Así, El

Salvador y Nicaragua están en conflicto por cuestiones que consideran sustantivas para su existencia como estados, y, precisamente, por esa sustancialidad son cuestiones que precisan medios de solución como las cumbres presidenciales.

La diplomacia en la cumbre de los presidentes centroamericanos es la más importante de todas,¹⁹ aunque no siempre, la más eficaz. Una de las limitaciones de su eficacia se debe a que hasta ahora los resultados han sido acuerdos ejecutivos o acuerdos de caballeros que no pasan por los procesos de ratificación parlamentaria interna, y por lo tanto, no tienen fuerza legal, aunque puedan tener fuerza moral e incluso política,²⁰ basada en la voluntad política de los presidentes y en las expectativas políticas de los pueblos centroamericanos sobre la paz, la democracia y el desarrollo.

Hay que reconocer que las posibilidades o limitaciones de las cumbres centroamericanas no son de tipo legal, sino y sobre todo de tipo político. Por eso es necesario recurrir a la historia de la política internacional para entenderlas. La historia de la política internacional muestra factualmente que la explicación de fenómenos como las cumbres presidenciales, no se encuentra ni en las cumbres mismas, ni en las declaraciones que de ellas se derivan, por importantes que sean, sino en las condiciones históricas posibilitantes, objetiva y subjetivamente, para su realización y para sus consecuencias potenciales. Esos espacios de lo posible y de lo realizable provienen del grado de confluencia y de concomitancia de tres factores los cuales se enlazan en el desarrollo de la historia particular de cada uno de ellos y en su relación con los otros factores.

El primer factor es *el contexto o ambiente internacional favorable a la retórica y a la realidad de los acuerdos (contenidos) de las cumbres presidenciales*. En el sistema internacional existen momentos en los cuales el contexto es desfavorable a acuerdos pacíficos y favorable a los bélicos: la situación europea entre 1913 y 1914 y entre 1938 y 1939, por ejemplo. Asimismo se puede dar la situación contraria como en el caso

de los acuerdos sobre desarmes.²¹

El segundo factor es *el contexto nacional para el cual las cumbres sean urgentes por razones de política doméstica*: lo que se discute en la cumbre, los acuerdos a los que se puede llegar y los posibles resultados en la aplicación de tales acuerdos afectarán la evolución de las sociedades nacionales presentes en dicha cumbre. La cumbre es parte de la dinámica política doméstica de los países participantes. Esto parece tan evidente en el caso salvadoreño y centroamericano que no precisa ejemplificaciones históricas.

El tercer factor es *la voluntad y racionalidad políticas de los actores (presidentes) directamente comprometidos en los tópicos discutidos en las cumbres*. Este factor está relacionado con los dos primeros. Los actores están *situados* respecto del contexto externo y del interno de sus países, y dependiendo de su *puesto* en el proceso así entienden, definen, explican y realizan. Esto es aún más importante cuando el contenido de lo que se trata se refiere a problemas no bien estructurados, sino a problemas cuasiestructurados.²²

Los contenidos de las cumbres están cuasiestructurados porque reúnen las siguientes características. En primer lugar, los problemas que han tratado las cumbres (paz, guerra, desarrollo, democracia) están condicionados sustancialmente por reglas, pero las reglas no son ni lo suficientemente precisas, ni lo suficientemente invariables, ni son tampoco iguales para todos. Los propios presidentes y los actores internos y externos que los condicionan, crean esas reglas y son los actores y esas condiciones también los que las pueden modificar.

En segundo lugar, los participantes (los presidentes, los grupos gobernantes y los actores internos y externos que los presionan) están dentro del problema y a cada uno le corresponde (a uno más, a otros menos) parte de ese problema, pero también parte de otros problemas, porque el sistema desde el cual y con el cual tratan tiene continuidad. Desde esa situación se buscan las soluciones, pero dada la naturaleza de los actores,

sus soluciones llevan problemas conexos. Así, cada cumbre no es un "juego" separado con sus propias soluciones. La eficacia de las soluciones es discutible en función de los viejos problemas que pueden resolverse y de los nuevos que pueden derivarse. Además, las fronteras entre los problemas y el sistema del cual nacen son difusas.

En tercer lugar, los conceptos para entender las viabilidades y las restricciones de las soluciones no están previamente dados, sino que tienen que ser creados y son en gran parte los presidentes y los actores que los condicionan quienes tienen que hacerlo, y una vez que los han creado, han iniciado las posibilidades de solución. Los problemas que han intentado resolver las cumbres centroamericanas están entrelazados sincrónica y diacrónicamente entre sí y con otros problemas conexos en los ámbitos nacional e internacional. De allí que las soluciones de unos problemas —nacionales e internacionales— crean posibilidades, limitaciones o entorpecimientos para las soluciones de otros problemas. *Las crisis en situaciones conexas pueden incluso generar soluciones, y las soluciones pueden producir complicaciones no esperadas o no presentes en otras regiones problemáticas de la realidad.* Por ejemplo, las dificultades críticas creadas por la presencia de la Resistencia Nicaragüense en Honduras y la crisis en las relaciones honduro-nicaragüenses por la demanda en la Corte Internacional de Justicia han facilitado en los acuerdos de Tela la solución (desmovilización) del problema de la contra para Nicaragua, pero esta solución, le ha creado problemas a la estrategia norteamericana de presión en orden a la democratización de Nicaragua y para que no apoye al FMLN en El Salvador.

En cuarto lugar, el espacio y el tiempo en los cuales las cumbres ocurren son relativas a los presidentes y sus sociedades, que desde diversas posiciones se relacionan con los contenidos de las cumbres. La relación en la que se encuentran

actuando los presidentes forma un sistema creativo, el cual tiene unas variables con determinadas notas: no son variables dadas, ni numerables, ni son todas conocidas y, potencialmente, sus variantes pueden ser "infinitas." De aquí que las posibilidades de solución no solamente sean creativas, sino que sus rutas de evolución pueden ser "virtualmente inagotables."

El énfasis anterior en los "ángulos blandos" que caracterizan a fenómenos como las cumbres y a las consecuencias que de ellas se siguen no debe conducirnos al escepticismo ni al indeterminismo total, con los cuales ninguna ciencia es posible, pero sí debemos reconocer los rasgos distintivos, típicos y característicos de los fenómenos sociopolíticos, socioeconómicos e ideológicos (fenómenos sociohistóricos). Estas características son las que nos explican por qué acontecimientos tan importantes como las cumbres, y con los apoyos presidenciales respectivos, no tienen trayectorias lineales y expeditas, sino que están llenas de muchas dificultades, de innumerables retrasos y de una buena cantidad de obstrucciones en procesos en los cuales todos parecen estar de acuerdo y que, además, son deseables éticamente. ¿Qué buen centroamericano no quiere la paz, la democracia y el desarrollo? La cuestión teórica aquí es que para entender fenómenos como las cumbres presidenciales, los resultados arrojados hasta hoy y sus probabilidades futuras de evolución es necesario hacer un estudio de cálculo político interactivo.²³

Al estudiar analíticamente las cumbres no nos referimos a los acontecimientos que las constituyen (las reuniones empíricamente constatables de los presidentes), sino a eso y a algo más: las condiciones que las rodean y los cálculos que los presidentes y sus equipos hacen respecto a los otros (actores y contextos), y respecto a sus propios proyectos. Esto es lo que llamamos el cálculo político interactivo. No vamos a ahondar en esto, sino que sólo señalaremos algunos rasgos im-

Desde el punto de vista internacional, las condiciones favorecen más el éxito que el fracaso de las cumbres presidenciales para lograr la paz.

portantes para darle un mejor sentido a las subidas y bajadas que se sienten antes, durante y después de las cumbres presidenciales centroamericanas. El cálculo interactivo lo vamos a enfocar hacia las cumbres presidenciales, pero el marco es extensible a los otros factores (nacionales e internacionales), respecto de los cuales los presidentes centroamericanos hacen sus propios cálculos y desde los cuales ellos también son objeto de cálculos por los responsables de las fuerzas principales que definen los ámbitos nacionales e internacionales que rodean estos acontecimientos.

Las cumbres presidenciales han sido un escenario en el cual se han combinado simultáneamente y con cierto grado de aleatoriedad las relaciones de cooperación y conflicto entre los presidentes centroamericanos. Dos ejemplos ilustran esta tipificación de las cumbres. El primero de ellos es el caso de Nicaragua. En efecto, es conflictivo que Nicaragua tenga una demanda contra Honduras en la Corte Internacional de

Justicia y al mismo tiempo es cooperativo que busque que Honduras apoye la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense acantonada en territorio hondureño. El segundo es el caso de El Salvador, pues es asimismo conflictivo que el gobierno salvadoreño acuse al nicaragüense de abastecer al FMLN para hacer la guerra y al mismo tiempo esté buscando su cooperación para que apoye la recomendación de desmovilizar al FMLN. Esta característica obedece, en gran medida, a un cálculo cuya dinámica está configurada por un proceso de iniciativa respuesta en el cual las decisiones son interdependientes.

Veamos dos ejemplos para ilustrar esta afirmación. Por un lado, Nicaragua quería la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense, pero los otros países querían garantías sobre su democratización interna. Ninguna propuesta por sí sola se impuso. La decisión fue interdependiente: un cronograma de desmovilización y un cronograma de democratización. Por otro lado, El



Salvador quería presentar el caso del FMLN con el obieto de buscar su desmovilización, pero los otros países se oponían: ninguno obtuvo todo lo que quería. Se aceptó plantear el caso, pero se recomendó que la desmovilización tendría que ser resultado de un acuerdo entre el FMLN y el gobierno salvadoreño. Nuevamente estamos ante una decisión interdependiente.

¿Por qué se producen estas decisiones interdependientes cuando hay cálculo interactivo? Por varias razones. La primera, porque *los actores comprometidos tienen una capacidad mutua de control* dado que los objetivos y la eficacia de los instrumentos de unos dependen de los objetivos y de la eficacia de los instrumentos de otros tanto para oponerse como para combatirse o apoyarse. La segunda, porque *las variables en cuestión pueden ser en gran medida desconocidas, generando fenómenos inesperados*. Recuérdese, por ejemplo, las "sorpresas" que produjo Esquipulas II. Una situación política como las cumbres centroamericanas está rodeada de incertidumbre, porque no se tiene certeza sobre lo que los otros hacen o pueden hacer, y por lo tanto, tampoco se tiene certeza sobre lo que uno mismo hace. Así se explican los comentarios que se hicieron después de Tela cuando se dijo que el presidente Cristiani fue a hacer lo que "nunca" hubiera querido hacer: firmar la sentencia de muerte de la Resistencia Nicaragüense. La tercera, porque *el problema teórico del cálculo interactivo radica en que la incertidumbre es congénita a la situación debido a que los actores son seres inteligentes y dotados de voluntad*. De aquí que la incertidumbre no se resuelve, aunque pueda limitarse, teniendo más información; cada actor trabaja con cursos alternativos de acción según sean las variantes que se presenten.²⁴

Estas características contribuyen a explicar los avatares por los cuales las cumbres han pasado. Ahora nos adentraremos en los factores nacionales e internacionales que han favorecido su persistencia y el avance en cuanto a los acuerdos

2. Las condiciones favorables para las cumbres presidenciales

2.1. Distensión en las relaciones Este-Oeste: crisis del paradigma marxista

Siempre he insistido en dirigir una mirada hacia las relaciones Este-Oeste porque es necesario tomar el pulso de las relaciones entre las superpotencias, pues su peso en las definiciones de la política internacional sigue siendo de primer orden²⁵ e influye de un modo importante en la evolución de los acontecimientos domésticos, sobre todo en aquellos países que pertenecen a zonas de influencia más o menos definidas.²⁶ Esto no significa un reduccionismo Este-Oeste, ni tampoco un intento de relegar las condiciones domésticas centroamericanas a un segundo plano, pero sí significa una dosis importante de realismo y una exigencia de objetividad ante condicionamientos que no se pueden ignorar en análisis con pretensiones de seriedad e imparcialidad.

Las relaciones Este-Oeste se están distensionando fuerte y vitalmente.²⁷ Tres tipos de acontecimientos marcan esta distensión: (a) la búsqueda de la paz en los países del tercer mundo que se vieron envueltos en la disputa Este-Oeste, o que fueron sumergidos en esa disputa por las grandes potencias en los últimos años;²⁸ (b) la búsqueda de procesos de democratización en Europa del Este y la aceptación soviética de que esos procesos avancen no sólo ahí, sino también dentro de la misma Unión Soviética;²⁹ (c) las pláticas entre Estados Unidos y la URSS para reducir sus arsenales nucleares.³⁰

A diferencia de la distensión de la década de 1970, la de la década actual proviene de la Unión Soviética. En la década de 1970 fue la crisis interna y externa de Estados Unidos la que condujo a la distensión.³¹ En la actualidad es la crisis interna y externa de la Unión Soviética la que ha llevado a la distensión, o más propiamente dicho, la crisis teórica del proyecto marxista junto con sus aplicaciones prácticas.³²

“Nadie en su sano juicio puede querer que esta guerra fratricida e injusta se prolongue.” Alfredo Cristiani, presidente de El Salvador.

Quizás el problema principal del proyecto marxista radica en el mito de una sociedad sin clases, de una sociedad “completamente reconciliada.” Este mito se basa en el concepto primigenio de modo de producción.³³ Este concepto funciona como el concepto de *naturaleza humana* en la filosofía de la ilustración o como la idea del *espíritu de los pueblos* en el idealismo alemán: busca una explicación esencial de los fenómenos históricos en su carácter universal y abarcando a toda la historia humana. El concepto de modo de producción se transforma en una “esencia,” que en su desarrollo explica “todos” los aspectos de la vida social, es decir, la dinámica del sistema (leyes teleológicas) y el comportamiento de los agentes sociales (las clases sociales); sistema y agentes que en su movimiento son contradictorios porque contradictoria es su esencia (el modo de producción). Por lo tanto, si se cambia un modo de producción (contradictorio) por otro cuya dinámica resuelva las contradicciones, se puede generar una sociedad no conflictiva (una sociedad sin clases, y por tanto, una sociedad reconciliada).

Esta utopía ha sido refutada por los hechos, o si se quiere, los hechos han mostrado la inviabilidad de la utopía hasta ahora, lo cual no necesariamente la invalida en cuanto tal. Por ello, es necesario *distinguir el socialismo teórico del socialismo histórico*,³⁴ pero aún así, la crisis de la práctica marxista, la cual está acompañada de “inmovilismo” en las proposiciones doctrinarias y teóricas, ha conducido a una “crisis de confianza” y a una “crisis de credibilidad” en el paradigma marxista en tanto ideología portadora de la visión política necesaria para obtener los apoyos suficientes de acuerdo con la envergadura de sus propósitos económicos, políticos y sociales.³⁵ El socialismo histórico (o la práctica en la aplicación de los proyectos marxistas) ha mostrado que el concepto de modo de producción no explica adecuadamente las acciones sociopolíticas, lo cual, por implicación, significa que un cambio en el

modo de producción no tiene por qué llevar a una sociedad sin clases, a sociedad reconciliada. Diversas experiencias históricas —Europa del Este, China popular, Unión Soviética, Cuba, Nicaragua, etc.— han mostrado no sólo lo ilusorio de este planteamiento, sino que, además, en nombre del “mito” de una supuesta sociedad reconciliada hacia el futuro, una *minoría institucionalizada* y *teleológica* niega caminos de expresión a la conflictividad real y destruye toda identidad opuesta al Partido-Estado. En las experiencias históricas, éste último ha asumido, en nombre del conocimiento de la esencialidad (una filosofía de la historia basada en el modo de producción), la representación de la “voluntad general” y el “carácter totalitario” de esa voluntad.³⁶

Los trabajos intelectuales muestran que, a nivel de explicación, el proyecto marxista no ha dejado ningún espacio (en sus versiones más dogmáticas), o no ha dejado suficiente espacio (en sus versiones heterodoxas que dan un mayor papel a las superestructuras) a la distinción entre las relaciones de dominación y las de explotación. Y ésto, manteniéndose dentro del esquema marxista, para no hablar de los espacios dejados a otros esquemas de interpretación.

La cuestión central, la cual Gorbachev está intentando abordar con la *perestroika* (reestructuración) y el *glasnot* (transparencia), es el desafío que tiene el proyecto marxista (como explicación y como práctica) para poder seguir cumpliendo la función pasada de orientar creíblemente la reflexión sobre la sociedad y, o de orientar una política de emancipación hacia fines del siglo XX.

El pensamiento conservador y las prácticas políticas conservadoras se han alegrado de la crisis teórica e histórica del marxismo y han leído la *Perestroika* como el fin del marxismo y el regreso inevitable al liberalismo tradicional y al capitalismo a secas. Esta lectura es muy parcial. Una lectura más objetiva y serena de la *Pe-*

restroika muestra que Gorbachev y quienes lo apoyan, y por lo tanto, el sentido de su actividad política, económica y social, lo que desean es sacar al socialismo de su crisis, no abandonarlo. Es algo parecido a lo que sucedió con la crisis del capitalismo hacia fines de la década de 1920. Los teóricos y los políticos que criticaron esas formas de capitalismo no lo hicieron para liquidarlo, sino para salvarlo. Según la *Perestroika*, Gorbachev está buscando superar los aspectos más aberrantes, más desviacionistas y más obscurecedores del marxismo y, particularmente, del estilo práctico y teórico impuesto por la Unión Soviética. Gorbachev se apoya en las fuentes marxistas tradicionales; en ese sentido, otorga a Lenin un reconocimiento especial. Prácticamente en todo su libro (*Perestroika*) reconoce la validez esencial del socialismo al mismo tiempo que rechaza su dogmatismo y sus prácticas deshumanizadoras.³⁷

El punto que nos interesa aquí es que el gobierno de Gorbachev, como consecuencia de esta crisis teórica y práctica, está buscando la distensión con Estados Unidos en casi todos los campos: en el económico y tecnológico está buscando un acercamiento; en el militar —sobre todo el relacionado con la OTAN y el Pacto de Varsovia— está buscando una reducción en las armas convencionales y nucleares; en el político está promoviendo no solamente la democratización, sino también la solución de los conflictos periféricos donde la Unión Soviética ha estado —con mayor o menor intensidad— comprometida. Esto no quiere decir que Gorbachev esté de acuerdo con Estados Unidos y así lo dice en la *Perestroika*. Quiere decir que busca unas mejores relaciones globales con Estados Unidos, incluyendo a los intereses norteamericanos en América Latina.³⁸

... me gustaría insistir una vez más en el hecho de que no buscamos ningún provecho en América Latina. No queremos ni sus materias primas ni su mano de obra barata. *No vamos a explotar actitudes antinorteamericanas y aún menos echar leña al fuego, ni trataremos de socavar los tradicionales vínculos entre Amé-*

rica Latina y los Estados Unidos. Eso sería una improvisación temeraria y no una política sana y somos realistas, no aventureros imprudentes. (El énfasis es nuestro.)

En términos de realismo político esto quiere decir que Gorbachev intentará, por lo que toca a la Unión Soviética, abandonar las pretensiones que los gobiernos soviéticos anteriores pudieron haber tenido sobre la Centroamérica,³⁹ y probablemente buscará evitar que la cuestión centroamericana empañe sus relaciones con Estados Unidos en otros aspectos y en otras regiones del mundo. Aparentemente, la distensión entre el Este y el Oeste está caminando de un modo bastante fluido en campos que abarcan no solamente las relaciones de ambas potencias, sino también de la Unión Soviética con Europa occidental y de Estados Unidos con Europa oriental.⁴⁰

Este clima ha creado un ambiente internacional favorable al mantenimiento y evolución de las cumbres presidenciales centroamericanas y ha permitido que nuevos actores internacionales se hagan más presentes en Centroamérica e incluso condicionen su ayuda a la finalización de la situación bélica. Los países cooperantes para el desarrollo centroamericano, reunidos en julio en Ginebra, ofrecieron una ayuda potencial de 4,300 millones de dólares, pero “advirtieron a los ministros de los cinco países (centroamericanos) que el dinero sería difícil de conseguir si no aumentaban los esfuerzos para terminar con los conflictos de la región.”⁴¹

Esto es posible porque con la distensión ofrecida y practicada por el gobierno de Gorbachev, Estados Unidos probablemente ya no tiene el mismo temor que tenía hasta hace poco en sus juicios geoestratégicos y geopolíticos. Un temor justificado, por otro lado. En efecto, Estados Unidos ha temido que la Unión Soviética capitalizara a su favor la crisis centroamericana. En consecuencia, otros países, como los europeos, tienen márgenes más amplios para influir sobre los procesos de pacificación, en los cuales las cumbres presidenciales tienen quizás el papel práctico más crucial en el corto plazo. Pero a esta

flexibilidad, que permite a otros influir en la paz centroamericana, se añaden las posibilidades de una mayor nacionalización y centroamericanización, abiertas por la distensión.

La distensión es bidireccional: a los alejamientos soviéticos de zonas de influencia norteamericana corresponden ablandamientos norteamericanos sobre las condiciones domésticas de los países atrapados en la disputa Este-Oeste. Desde la segunda guerra mundial, la política exterior norteamericana ha dado prioridad a la contención de la Unión Soviética.⁴² En este sentido, el gobierno de Bush, en las condiciones internacionales actuales, es probable que no entorpezca una solución pacífica para El Salvador e incluso para Nicaragua. En la medida en que las superpotencias no hagan de Centroamérica un área de sus disputas disminuirán los condicionamientos internacionales sobre los propios países centroamericanos, y por lo tanto, aumentarán los márgenes de maniobra de los agentes domésticos para tomar decisiones más autónomas y más auténticas, en relación a los intereses específicos de los países y de la región.

La política es y ha sido siempre un fenómeno paradójico. La distensión antes y ahora está produciendo consecuencias distintas en Centroamérica. La distensión de los años setentas, proveniente de la crisis interna y externa estadounidense, facilitó las condiciones para que el área centroamericana se convirtiera en uno de los centros de las disputas internacionales. La distensión de fines de los años ochentas, proveniente de la crisis soviética y de la crisis en su área de influencia inmediata (Europa del Este), está facilitando que Centroamérica se libere de los conflictos internacionales por el poder en su propio suelo y entre en un proceso de pacificación en el cual las cumbres presidenciales celebradas hasta hoy han jugado un papel importante, y ojalá que lo continúen jugando en el futuro. En las condiciones actuales, los condicionamientos internacionales para las cumbres presidenciales son más positivos que negativos, pues están facilitando su éxito en cuanto a conseguir la paz en

Centroamérica. Esto no significa, por supuesto, que el proceso estará libre de obstáculos y aún de eventuales retrocesos, pero desde el punto de vista internacional, las condiciones favorecen más el éxito que el fracaso de las cumbres presidenciales para lograr la paz.

Los dilemas de la guerra y de la paz en Centroamérica se agravaron porque a las condiciones endógenas que favorecían la pobreza, la violencia y la polarización se les sumaron unas condiciones exógenas que exacerbaban las deplorables situaciones endógenas, conduciendo a un estallido violento sobre todo en Nicaragua y en El Salvador. Ahora esas condiciones exógenas se están modificando en favor de la paz, pero ¿qué pasa con las condiciones endógenas? Estos años de crisis y de guerra, ¿cuánto ha agravado las condiciones puramente endógenas para bloquear y entorpecer soluciones domésticas, precisamente cuando los ámbitos de autonomía interna se han incrementado? ¿O más bien la crisis por su dureza y por su larga duración ha creado condiciones que favorecen más la paz que la guerra? Los agentes que dominan la política nacional, ¿son viejos actores políticos con nuevos nombres, son nuevos actores político con viejos nombres, o son una combinación de ambas cosas?

La historia de la política interna (de los estados) e internacional (entre los estados) ilustra empíricamente que después de grandes crisis acompañadas de violencia, de desesperación y de incredibilidad han sucedido períodos de desarrollo mejores que los anteriores a las crisis, incluso considerando la finalización de esas etapas críticas como preludeo de otras etapas críticas en el futuro. ¿Acaso la segunda guerra mundial no se engendró en la primera? ¿Acaso la primera guerra mundial no se engendró en gran parte en la guerra franco-prusiana de 1870? ¿Acaso la guerra civil soviética no provenía en gran medida de la revolución de 1917 y acaso esta revolución no estaba fuertemente influenciada por la primera guerra mundial de 1914 y por la guerra ruso-japonesa de 1905? ¿Acaso las guerras de independencia en América Latina no tienen una de sus genealogías

más importantes en la guerra franco-española encabezada por Napoleón Bonaparte y acaso el imperio napoleónico no tuvo su origen en la guerra civil francesa conocida como revolución francesa? ¿Acaso el sistema democrático parlamentario tan en la actualidad no tiene su origen en las guerras civiles inglesas del siglo XVII? ¿Fuera Estados Unidos en la actualidad lo que es sin la guerra civil del siglo pasado?

La primera guerra mundial dejó grandes logros tecnológicos, médicos y económicos a los países que más la sufrieron. La segunda guerra mundial contribuyó a generar los adelantos más grandes conocidos por la humanidad hasta ahora. La guerra franco-prusiana llevó a la unidad alemana y a los grandes adelantos de la época de Bismarck. La revolución bolchevique y su guerra civil hicieron de la Rusia zarista una superpotencia, aunque en la actualidad se encuentre en crisis. La independencia latinoamericana de España y sus guerras de emancipación trajeron más igualdad y más autonomía, aunque éstas sean todavía insuficientes. La Francia contemporánea está en deuda con las guerras napoleónicas. La democracia contemporánea se debe en gran parte a las guerras civiles inglesas y el poder y la democracia norteamericanos, en su extensión y en su profundidad actuales, se enraizan en los turbulentos años de la guerra de secesión.

No quiero hacer una apología de la guerra, ni quiero que se interprete que la estoy haciendo, porque lo que he subrayado no tiene matices, y no pretendo estudiar esas guerras. Lo que quiero enfatizar es que a pesar de todos los males que las guerras tienen, también pueden tener y, de hecho, lo han tenido en la historia, ángulos positivos para el desarrollo de los pueblos. La crisis que hemos padecido, ¿qué beneficios actuales o potenciales nos puede dar?

2.2. Las condiciones endógenas y sus efectos en las cumbres presidenciales

La situación política interna de nuestro país se ha modificado en esta década en el campo político y probablemente más de lo que muchos se

imaginan. La historia política de El Salvador contemporáneo es una historia de autoritarismos y de imposiciones, en la cual las leyes y las instituciones funcionaban no para proteger los derechos de los ciudadanos, de los grupos y en general de la colectividad nacional, sino para someterlos y aplastarlos, incluso a sangre y fuego. Eso vació de contenidos a las ideologías, a los valores, a las instituciones y aún al propio Estado. Deslegitimó el sistema, quedando la "ley del más fuerte" y el uso de la violencia organizada para dirimir las disputas. La polarización se convirtió en el rasgo preponderante del sistema político: las pocas voces que llamaban a la despolarización, a la racionalización y a la humanización de las actividades políticas, a la flexibilidad ideológica, a la objetividad ("situacional") al tratar los problemas nacionales, etc., eran acusadas de débiles, de traidoras, de impotentes, de falsas, etc. No había espacios para acuerdos ni para arreglos políticamente útiles y nacionalmente valiosos. Unos y otros creían que tenían la razón, pero no una razón relativa, sino una razón absoluta: eran absolutamente intransigentes. Casi diez años de crisis profunda y desgarradora han demostrado que la intransigencia en política es poco útil, mientras que la flexibilidad es beneficiosa. La confrontación continuada y grave ha hecho entender de qué es lo que la política trata en uno de sus ángulos centrales: de la dirección y conducción consensuales de las sociedades y, por lo tanto, de los arreglos y de los acuerdos entre los grupos y entre los sectores de las sociedades. La dirección y la conducción por la fuerza han dado resultados desastrosos en el país como también los han dado en la historia de otros pueblos.

No sería objetivo dejar de señalar que los esfuerzos por la comprensión interna comenzaron casi simultáneamente con la crisis, pero no fueron esfuerzos lo suficientemente maduros, aunque eso no quiere decir que no hayan sido suficientemente importantes. Casi desde los inicios de la crisis se plantearon los diálogos entre las fuerzas que se querían insurreccionar, o que ya eran insurgentes, y los equipos gobernantes que en esos momentos se encontraban al frente del aparato del Estado.

Dos arreglos, por lo menos, preceden al nuevo ambiente político nacional de nuestros días: un acuerdo (azaroso en su proceso, pero logrado al fin) para conformar un gobierno provisional con las diversas fuerzas políticas y la elección de una asamblea constituyente que ha elaborado la única constitución realmente discutida en la historia contemporánea del país, la cual se acerca a un "pacto social" de las fuerzas allí presentes. Estos antecedentes internos fueron significativos y convenientes, pero en su momento eran limitados para lograr pactos que solucionaran la enorme crisis que El Salvador vivía.

El primer diálogo, en La Palma, en octubre de 1984, es el antecedente doméstico más cercano de las cumbres presidenciales, como modalidad de los esfuerzos de paz en el país. Este proceso fue reforzado por los diálogos subsiguientes (Aya-gualo, Sesori, la Nunciatura, Oaxtepec) y lo fue, no tanto porque tuvieron éxito en su momento, sino porque fueron promoviendo la conciencia nacional de que era mejor lograr la paz por los acuerdos de la razón, que por la violencia de las armas. Y la paz no es ni un concepto ni un valor puramente abstracto en El Salvador contemporáneo, la paz es una necesidad histórica subjetivamente deseada y objetivamente imprescindible. Este proceso se fue logrando a la par que se iban haciendo esfuerzos para la democratización. Paz y democratización fueron siendo vinculadas por las exigencias y las demandas políticas de las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales. Estas fuerzas, los observadores y los analistas fueron planteando también que paz y democracia eran realidades e ideas mutuamente implicadas y vinculadas, y, por lo tanto, necesarias, pero insuficientes y excesivamente temporales si no se relacionaban con el desarrollo y la justicia. Una paz y una democracia sin desarrollo y sin justicia, si logran existir, son demasiado pasajeras e irremediabilmente inestables.

Estas ideas, y las prácticas que las acompañaban, fueron creando condiciones domésticas que facilitaron las cumbres, sus contenidos y eventualmente sus procedimientos. Esta experien-

cia histórica doméstica se encuentra recogida en los documentos de las cumbres presidenciales centroamericanas. La riqueza mayor de esas experiencias ha provenido principalmente de El Salvador y de Nicaragua; precisamente, el conflicto Este-Oeste cruzaba Centroamérica por la línea del eje Managua-San Salvador. Asimismo, la distensión alrededor de ese eje se encuentra plasmada en los documentos de los presidentes centroamericanos.

¿Por qué nuestras condiciones endógenas han facilitado las cumbres presidenciales? Las diversas fuerzas político-sociales han ido modificando si no sus explicaciones de los fenómenos, sí su comprensión de las posibilidades y de las limitaciones de las soluciones; es decir, han ido entendiendo un fenómeno político que no se ha resuelto con más técnica ni con más dinero ni con más armas, sino con un mejor entendimiento de las condiciones históricas y con una mejor voluntad política para encontrar soluciones. Estas modificaciones se deben a la profundidad de la crisis y a su larga duración.

El sentido de las posibilidades y de las limitaciones se ha derivado de las prácticas de un juego político que los actores se han visto compelidos a jugar. Como parte de esas experiencias "obligadas," tuvieron que plasmar segmentos de ese juego en un ordenamiento constitucional (fundacional del proceso político), que ha comenzado a proporcionar un marco de reglas básicas desde las cuales y con las cuales los actores políticos trabajan, buscando adaptaciones continuas a las cambiantes necesidades exigidas por la lucha política. De este fenómeno hay varios ejemplos, los cuales van desde si el diálogo es o no constitucional, si los cambios de calendarios electorales son o no constitucionales, si la negociación es o no constitucional, si los órganos del Estado pueden constitucionalmente dialogar-negociar, hasta cuestiones más puntuales, pero importantes como si es "constitucional" reformar el Código Penal para castigar "delitos terroristas," etc. El hecho es que esto ha estado llevando a encontrar "soluciones" enmarcadas dentro del or-

denamiento constitucional, lo cual significa la existencia de un parámetro que hay que respetar por racionalidad y por voluntad políticas. Este es un principio político real de solución porque expresa un cierto grado de *consenso*⁴³ *sobre las reglas y no sobre las personas, las ideologías, o las fuerzas políticas particulares que actúan en el país*. Decimos un cierto grado (quizás aún bajo) porque consideramos el consenso en proceso de creación continua y no solamente entre un grupo de las fuerzas políticas, sino entre todas ellas. A este proceso doméstico han ayudado preponderantemente las cumbres presidenciales, así como el proceso doméstico ha contribuido también a los éxitos relativos de aquéllas. La continuidad con que se han desarrollado las cumbres, la persistencia sobre los mismos principios y la apertura y funcionamiento de los mecanismos de operativización para la realización de esos principios, muestran la enorme interrelación entre estas condiciones domésticas y las cumbres de los presidentes centroamericanos.

En Esquipulas I los presidentes suscribieron los siguientes principios:⁴⁴

Que la paz en Centroamérica sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo, que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados, y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos. (El énfasis es nuestro).

En esa ocasión, los presidentes centroamericanos ratificaron y respaldaron las reglas del juego que están emergiendo y que se están aplicando en El Salvador y que comienzan a aplicarse en Nicaragua, aunque, cuando se llevó a cabo Esquipulas I, probablemente se aplicaban más a El Salvador las reglas sobre democratización y pluralismo que las de autodeterminación en relación a todas las fuerzas internas. En

Nicaragua la situación era distinta, pero aún así, el proceso había comenzado a caminar regional y nacionalmente, y para sorpresa de muchos, más tarde, en Esquipulas II, se vio cómo el proceso de pacificación había comenzado con más solidez que la imaginada al principio.

En Esquipulas II se avanzó en cuatro sentidos.⁴⁵ En primer lugar, *se estableció claramente la vinculación entre paz y desarrollo*: "reiteramos con firmeza que paz y desarrollo son inseparables." Aquí se introdujo con claridad una idea nueva para la paz que ha conducido a la Conferencia de Cooperantes en Ginebra, en julio de este año.

En segundo lugar, *se reiteraron los principios de Esquipulas I*: "los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social." Con esto se respaldaron nuevamente los principios que norman las reglas del juego, enunciados en Esquipulas I.

En tercer lugar, *se establecieron los ítems de los acuerdos que tienen que ser verificados junto con los mecanismos de verificación*: diálogo, amnistía, democratización (libertad de expresión, pluralismo político, Estado de derecho, elecciones libres), exhortación al cese de hostilidades,⁴⁶ seguridad en términos de armamentos (verificación, control, limitación), etc. Paralelamente, los presidentes crearon la Comisión Nacional de Reconciliación y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento junto con un calendario de ejecución. De esta manera, los presidentes pusieron en práctica los mecanismos para operativizar las reglas del juego político, pasando de las palabras a los hechos.

En cuarto lugar, *se introdujo el principio de que los contenidos de las cumbres constituyen un todo indivisible (un conjunto integrado de partes)*:

“los puntos comprendidos en este documento forman un todo armónico e indivisible. Su firma entraña la obligación, aceptada de buena fe, de cumplir simultáneamente lo acordado en los plazos establecidos.” Este concepto de integralidad refuerza los diferentes aspectos de las cumbres, legitimando todos los tópicos centrales tratados y generando la idea de que “todos” deben ser resueltos para lograr la paz. Hay que reconocer, no obstante, que los documentos de las cumbres no son tratados internacionales, lo cual es una debilidad.

Una vez aceptado el carácter indivisible y armónico del documento, los presidentes avanzaron en la cumbre celebrada en El Salvador (Acuerdos de Costa del Sol) sobre una de las partes, en la cual no sólo se reflejaron todos los tópicos sobre los que las cumbres habían estado trabajando (paz-guerra, democratización, refugiados-desplazados, desarrollo, elecciones, autodeterminación, etc.), sino que abrieron vías de solución, desde la perspectiva Este-Oeste (el problema de la desmovilización de la resistencia nicaragüense):⁴⁷

...los presidentes centroamericanos se comprometen a elaborar... un plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y en terceros países de la Resistencia Nicaragüense y de sus familias.

Esto iba acompañado de las siguientes garantías de apertura política en Nicaragua: reformas a la legislación electoral y a la que regula la libre expresión del pensamiento (información y opinión pública); organización y movilización de los partidos políticos de oposición; celebración de elecciones generales (presidente, vicepresidente, diputados, municipalidades); integración del Consejo Supremo Electoral con la participación de los partidos políticos de oposición; acceso libre y equilibrado de los partidos de oposición a los medios de comunicación, así como capacidad de los medios para proveerse de recursos, etc.

Las ideas de las cumbres presidenciales an-

teriores fueron retomadas en los Acuerdos de la Costa del Sol, pero con una referencia clara a la aceptación de las nuevas reglas del juego: la incorporación de los grupos insurgentes a los regímenes políticos de sus respectivos países y *la aceptación de esos grupos de los ordenamientos constitucionales de sus estados (las reglas del juego político)*. A esta reiteración de principios, los cuales se aplicaban más a Nicaragua que a El Salvador, se añadió una referencia directa a El Salvador:

Los presidentes instan a todos los sectores y, en especial a los movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares, *a que se incorporen a los procesos políticos constitucionales de cada país. En este sentido formulan un llamamiento a los sectores salvadoreños a participar en las próximas elecciones.* (El énfasis es nuestro.)

En la aceptación de las reglas del juego es importante subrayar que se va por el camino de la paz y en el caso de El Salvador no solamente porque las condiciones internacionales lo favorecen, sino también porque han surgido nuevas pautas del proceso político y un nuevo grupo social que las está conduciendo, y probablemente capitalizándolas, para devenir de un grupo social dominante en un grupo social dirigente. Este grupo parece estar representado por la fracción del Partido ARENA y del capital que está más cercana a las posiciones del presidente Cristiani. Y esto es importante porque desde la crisis de 1929-1931, el poder económico, el poder político, el poder ideológico y el poder social no se habían intersectado como lo están haciendo en las circunstancias actuales. Esto no quiere decir que los disensos sean inexistentes e incluso que no sean conflictivos, pero parecen ser disensos y conflictos subordinados a un consenso principal y a un acuerdo básico dentro del propio “grupo dirigente.” Y lo que todavía parece ser más importante es que la capacidad dirigente y gerencial de este grupo podría desarrollarse como una capacidad de conducción nacional, y, por lo tanto, rearticuladora del país, y como parte de esa rearticulación, encontrar la paz en la línea de los

Acuerdos de Tela. Pero esto es un proceso. No todo está dado, es cambiante; pueden ocurrir retrocesos e incluso modificaciones en la naturaleza misma del proceso. En todo caso, la orientación de la tendencia puede observarse empíricamente y formularse teóricamente. Además, hay que agregar un elemento que será fundamental en los próximos meses: los medios de comunicación. Por la intersección que actualmente existe entre el control de los medios de producción ideológica y el control del aparato del Estado, es razonable pensar que los medios de comunicación van a potenciar una opinión pública favorable al diálogo-negociación así como lo hicieron en el pasado. Si a esto agregamos todos los componentes analizados en este ensayo, tenemos unas condiciones que posiblemente permitirán el logro de la paz y con él se incrementarán las posibilidades para hacer del actual equipo en el poder un grupo social dirigente.⁴⁸

Todo esto es suficiente para afirmar que los acuerdos de la última cumbre presidencial centroamericana son positivos para El Salvador porque favorecen el logro de la paz, y, además, de cara al gobierno de Cristiani, el logro de la paz significa buenos "bonos políticos" para el futuro.

3. Los acuerdos de Tela: un triángulo de condiciones favorables y de incertidumbres

Los Acuerdos de Tela son el resultado de un triángulo de condiciones *nacionales* ("nuevas" reglas del juego político doméstico), *regionales* (el "impacto" de las cumbres presidenciales en Centroamérica y la "captación" de fuerzas internacionales para la paz) e *internacionales* (distensión Este-Oeste) cuyo contenido profundiza las cumbres anteriores y favorece la paz en El Salvador y en Centroamérica. Paralelamente, los resultados a los que se llegue a partir de Tela contribuirán a mejorar ese triángulo de condiciones facilitadoras de la paz. No obstante, esto no significa que la paz se logrará sin tropiezos, algunos de los cuales pueden ser graves.

Los Acuerdos de Tela asumen los contenidos de las cumbres centroamericanas anteriores, pero

avanzan sobre dos puntos que se encontraban subsumidos en la Declaración de Presidentes de la Costa del Sol: el plan de desmovilización de la Resistencia Nicaragüense y la exhortación a la desmovilización del FMLN, una vez que el FMLN y el gobierno salvadoreño logren los acuerdos correspondientes. Incluso se sugiere utilizar el mismo modelo propuesto para la desmovilización de la resistencia nicaragüense en aquellos aspectos aplicables.⁴⁹

3.1. Las vicisitudes de la cumbre de Tela

Por las razones que hemos explicado en los apartados anteriores era probable que la cumbre se realizara, así como era probable que se logran acuerdos importantes. Los presidentes centroamericanos estaban comprometidos, pero además tres de ellos están finalizando sus períodos presidenciales: Oscar Arias de Costa Rica, Vinicio Cerezo de Guatemala y José Azcona de Honduras.⁵⁰ Es razonable pensar que querían dejar más avanzados los frutos de un esfuerzo que comenzaron poco después de iniciar sus mandatos. Daniel Ortega de Nicaragua quería aprovechar esta circunstancia para terminar con el problema de la insurgencia interna. Ante estas circunstancias, poco podía hacer el nuevo gobierno salvadoreño, excepto una cosa, que puesta en el contexto de las cumbres presidenciales era positiva: ventilar el caso salvadoreño en la reunión cumbre y obtener una exhortación específica para el FMLN que condujera a establecer internamente el diálogo-negociación en El Salvador, el cual aún no se había logrado y que el presidente Cristiani había propuesto en su discurso inaugural.

Sin embargo, la cumbre tuvo sus dificultades, algunas de ellas serias, pero con tensionalidad positiva. Por una parte, hubo tensiones entre Honduras y Nicaragua, las cuales en algunos momentos amenazaron con producir "rupturas" (inasistencia de Nicaragua a la cumbre) y crearon un ambiente "rígido," acompañado de un lenguaje diplomático duro. Sin embargo, a nivel de intereses los puntos eran claros.⁵¹ En primer lugar, Nicaragua quería eliminar la presión de la re-

sistencia armada nicaragüense acantonada en su propio territorio y en territorio hondureño, pero eso sólo era posible con la ayuda de Honduras. A Honduras tampoco le convenía mantener continuamente en su suelo un foco de tensión constante con Nicaragua. En segundo lugar, Honduras quería que Nicaragua dejara en suspenso la demanda que había puesto en su contra en la Corte Internacional de Justicia el 28 de julio de 1986 por prestar su territorio a las fuerzas insurgentes de la Resistencia Nicaragüense. A su vez Nicaragua necesitaba que Honduras retirara las reservas que mantenía sobre el ONUCA⁵² y que favoreciera en territorio hondureño el trabajo de la CIAV⁵³ para la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense. Honduras condicionó el retiro de su reserva sobre el ONUCA a la suspensión de la demanda nicaragüense. Objetivamente, las condiciones para el acuerdo estaban dadas: Honduras acepta ayudar a la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense y retirar sus reservas sobre los observadores de Naciones Unidas, y Nicaragua acepta dejar en suspenso su demanda en la Corte de La Haya.

Por otra parte, también hubo tensiones entre Nicaragua y El Salvador, las cuales se originaron por dos razones. En primer lugar, porque El Salvador buscaba que se tratara simétricamente el caso de la Resistencia Nicaragüense y el del FMLN, y en consecuencia, que se acordara simétricamente la desmovilización de ambas fuerzas insurgentes.⁵⁴ Esto implicaba que Nicaragua aceptara que ayuda al FMLN y que se comprometiera a no seguirlo haciendo. Los demás países centroamericanos mediaron en las tensiones y se logró un acuerdo favorable para la paz en El Salvador.

En este acuerdo, en primer lugar, se exhorta al FMLN para que se desmovilice, lo cual es coherente no sólo con las cumbres presidenciales anteriores, sino que es explicable por las condiciones internas y externas a las que nos hemos referido antes. No hubiera sido congruente y hubiera sido excesivamente prematuro, pedir la desmovilización del FMLN tal como se había

pedido la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense. En segundo lugar, se insta al gobierno de El Salvador y al FMLN a llevar a cabo un diálogo constructivo que culmine con una paz firme y duradera. Los pasos según los Acuerdos de Tela para este punto son diálogo entre el gobierno y el FMLN; concertación del abandono de la lucha armada; incorporación del FMLN a la vida institucional y democrática de El Salvador y desmovilización de los integrantes del FMLN.

El desenvolvimiento de los últimos cuatro puntos constituye el desafío político principal para lograr la paz en El Salvador y salvaguardar el proceso de democratización. Este desafío nos concierne a todos los salvadoreños, pero le concierne principalmente al gobierno y al FMLN, junto con aquellos que les están apoyando intelectual y prácticamente,⁵⁵ porque en sus manos están, empíricamente, las posibilidades históricas para la conquista de la paz.

3.2. El diálogo visto desde los Acuerdos de Tela: posibilidades y limitaciones

El diálogo-negociación para la paz en nuestro país después de Tela depende ahora más que en el pasado de las propias condiciones endógenas de El Salvador. *Depende* más no quiere decir que dependa *exclusivamente*. Ahora las fuerzas salvadoreñas tienen más espacios que antes para transar y concertar entre sí. En la actualidad, las posibilidades y las limitaciones son mayores gracias al proceso político doméstico de El Salvador. Hay que revisar entonces este proceso interno para hacerse una idea aproximada de esas posibilidades y de esas limitaciones.

Suscintamente, ¿qué ha pasado en El Salvador durante diez años convulsos y críticos durante los cuales ha habido una guerra interna? Algunos autores dicen que ha habido un proceso de transición hacia la democracia,⁵⁶ la cual sitúan dentro de un proceso más amplio que ha abarcado a América Latina y a Europa meridional.⁵⁷ En principio, ha habido una transición, la cual se ha caracterizado por un proceso de disolución del

régimen autoritario en 1979 y por el establecimiento de cierta forma de democratización (1984-1989), pero es una democratización que todavía no ha "normalizado" claramente las reglas del juego político, aunque han emergido algunas reglas de ese juego, que ahora son más aceptadas y respetadas que antes. Sin embargo, el proceso sigue siendo fluido y continúa siendo objeto de una contienda ardua.

De acuerdo a los síntomas de la evolución política de los últimos años (permanencia, aunque no ampliación de los espacios de libre expresión, regularidad de los procesos electorales y respeto de sus resultados, búsqueda permanente de diálogo-negociación desde 1984, continuidad aunque no profundización de una libertad de organización restringida, incorporación de la izquierda del FDR al juego político legal, etc.) podríamos pensar que la transición va en camino quizás de terminar, pero no ha terminado aún y ese espacio que falta para su finalización está lleno todavía de incertidumbres y de indeterminaciones; precisamente, esas incertidumbres y esas indeterminaciones son las que pueden acercar más rápidamente o retrasar más largamente la conquista de la paz, incluso pudieran conducir a desenlaces tal vez inesperados. Esto significa tener presente el cambiante contexto estratégico interno con sus "relaciones sinuosas" y sus puntos de inflexión política. Hay que tener en cuenta que en etapas así, lo que las fuerzas políticas hacen o dejan de hacer no está dado tanto por los factores estructurales como por los factores coyunturales: el futuro sigue siendo incierto (aunque menos incierto que antes), porque el ámbito de lo posible es flexible (por lo tanto, también lo es el de lo imposible), y esa incertidumbre significa que el futuro permanece abierto (los ideales y las decisiones pueden tener un peso tan grande como el de los intereses creados y las estructuras). Hay un alto grado de indeterminación estructuro-coyuntural que singulariza todavía este período.

En estas condiciones hay que tener en cuenta la lógica de la guerra y la forma cómo los actores principales la perciben, según sus intereses e

imágenes. Esto es sumamente importante. La guerra en El Salvador no tiene una inevitabilidad estructural: fue creada y producida por la "voluntad" y por la "inteligencia" de los actores políticos y por su propia voluntad e inteligencia puede terminar. Ciertamente, el FMLN aduce que la guerra nació para cambiar unas estructuras injustas, pero este cambio no solamente puede ocurrir por la guerra. Pero independientemente de su propio origen, la guerra adquiere una dinámica propia que se autonomiza desde sus orígenes estructurales y exige su propia existencia por una autorracionalidad adquirida. La percepción y la explicación que los actores tengan de este fenómeno será un componente importante para la paz. Objetivamente parece que la guerra es ahora —diez años después— más coyuntural que estructural. De esta percepción depende que los actores principales (gobierno y FMLN) estimen que pueden prescindir de la guerra al menos por dos razones: porque se han establecido o se están estableciendo las bases para un desarrollo pacífico (sin violencia, no significa sin conflictos) del sistema político con los espacios aceptables de consensos y disensos y porque la guerra ha demostrado ser un instrumento inapropiado para la obtención de los objetivos perseguidos y además de ser contraproducente al dejar al país en condiciones peores que aquellas que tenía al inicio de la guerra. Esto no le conviene a ningún actor político racional.

Las fuerzas o los actores políticos pueden ir llegando a esta percepción por un proceso complicado de disuasión, amenazas y aprendizajes, aprendizajes sobre todo de la capacidad para tolerar y acordar. Esto hace que el éxito de los Acuerdos de Tela, por lo que toca a El Salvador, esté centrado en la posibilidad de lograr pactos, o si se quiere, modalidades de diálogo y de negociación, por lo menos como soluciones temporales, que tiendan a evitar desenlaces fatales indeseables. Los acuerdos temporales son una base importante para los acuerdos permanentes. Los acuerdos más permanentes tienen que consistir en compromisos entre el gobierno y el FMLN, los cuales tienen que "definir" la renuncia

de ambos a emplear su capacidad de violencia para perjudicarse y deben incluir estipulaciones por parte de ambos de volver a recurrir a pactos como medio para resolver las disputas futuras. Este camino se iniciaría si se aceptara la propuesta de que el diálogo tiene que ser regular, regulado y permanente (hay aquí características "germinales" de transacciones parlamentarias). Y desde aquí se puede avanzar por un sistema de "cuotas pactadas" entre grupos rivales, pero interdependientes (gobierno y FMLN), porque ninguna puede prescindir del otro unilateralmente para satisfacer sus intereses divergentes: son necesarias soluciones consociativas (el gobierno y el FMLN son consocios en la empresa de la paz).

A través de este proceso u otro parecido, se podría llegar a los puntos medulares de los Acuerdos de Tela para conquistar la paz en El Salvador: concertación del abandono de la lucha armada, incorporación del FMLN a la vida institucional y democrática de El Salvador y desmovilización de los integrantes del FMLN.

El proceso que se avecina sobre el diálogo pueda hacer que los factores de la contienda no sólo puedan cambiar de signo, sino también de significación. Este proceso se puede homologar a un juego de ajedrez que tenga las siguientes características. En primer lugar, los jugadores son más de dos, aunque dos sean los principales (gobierno y FMLN): gobierno, fuerzas socio-políticas (iglesias, Fuerza Armada, las organizaciones del comité permanente para el diálogo, las universidades), fuerzas socio-económicas (gremiales empresariales, sindicatos), fuerzas políticas (partidos políticos, organismos internacionales, Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, países latinoamericanos y centroamericanos). Además, el tiempo de juego de los jugadores no está totalmente definido y a veces ni siquiera medianamente definido, con el "aditamento" de que el juego es de *suma-variable* (no todo lo que gana un actor lo pierde otro y viceversa) y no de *suma-cero* (lo que uno gana lo pierde el otro).

En segundo lugar, los jugadores no tienen ni la misma posición, ni la misma situación en el "tablero de ajedrez:" unos son centrales (gobierno y FMLN), otros son secundarios e incluso terciarios. De aquí que el juego tenga "múltiples planos." Esto hace que no sea fácil decir quién gana y quién pierde, en tanto jugadores particulares propiamente dichos y hace a su vez prácticamente "indeterminado" el número de combinaciones posibles para las "jugadas."

Si se quiere sinceramente lograr la paz al final de este juego, lo cual ahora es quizás un poco menos difícil que hace cinco años, pero no por eso menos difícil, se tiene que llegar a un pacto relativamente estable, con reglas que puedan reunirse en un "manual único," cuyo destinatario y depositario básico sería la constitución. Lo que no puede y no debe resultar de esto es el *pacto de no pactar*, no solamente porque es históricamente aberrante y éticamente inaceptable, sino y sobre todo porque es políticamente inviable y moralmente injusto.

4. Algunas observaciones finales

Algunos autores han sostenido que lo que ha hecho siempre de la política un infierno en la tierra ha sido, precisamente, el intento del hombre para convertir la tierra en un cielo. En este sentido, la política es idealista y hay innumerables ejemplos históricos que ilustran esta afirmación. También hay otra buena cantidad de autores que sostienen que la política tiene que ser realista, es decir, tiene que basarse en el cálculo frío y racional para obtener resultados efectivos. Esta afirmación puede también ser ilustrada históricamente y sostenida teóricamente. En la realidad concreta, ninguna de estas dos ideas tan socorridas se realiza: realismo e idealismo son dos principios que solamente son ciertos cuando se complementan, pero falsos cuando se separan.⁵⁸

En el contexto de las cumbres presidenciales, la solución de la guerra en El Salvador, como primer paso para conseguir un país mejor, requiere una combinación adecuada de idealismo y

de realismo: de las formas de idealismos y de las formas de realismos que las partes comprometidas poseen. Estas combinaciones de idealismos y de realismos han hecho que las cumbres hayan querido llevar a El Salvador hacia una democracia como alternativa de solución a la guerra interna. Para satisfacción de los presidentes centroamericanos hay que decir que los estudios empíricos de política comparada han demostrado que la democracia política es generada por una situación de empate y de disenso, más bien que por la unidad y el consenso previo. Es el fruto de la interdependencia de intereses antagónicos y de la diversidad de ideales discordantes entre sí, en un contexto que alienta la interacción estratégica entre actores cautelosos y fatigados... sólo... cuando los ciudadanos ya han aprendido a tolerar sus compromisos contingentes, es previsible que la democracia política induzca una toma de conciencia más confiable de los intereses convergentes, y cree una actitud menos suspicaz respecto de las intenciones, ideas e ideales de cada uno.⁵⁹

Los estudios de la ciencia política contemporánea menos sesgados y más objetivos indican que es la necesidad de convivencia de las fuerzas plurales la que allana el camino hacia la democracia. La democracia no es simplemente una bonita doctrina para "incrustarla" en una sociedad concreta. Si esto es solamente así la democracia ha nacido muerta. De aquí que para que la democracia sea un sistema "viviente" y un "sistema de vida" en una sociedad particular tiene que ser una *necesidad histórica*, en el sentido de que los actores políticos por realidad se tienen que ver impedidos a convivir y a coexistir en la pluralidad (con sus diferencias y con sus acuerdos, con sus consensos y con sus disensos), a respetar esa pluralidad y a obtener para la sociedad en su conjunto los beneficios que se derivan de las diversidades. El gobierno del presidente Cristiani y el FMLN tienen hoy la invaluable oportunidad de crear por primera vez en nuestra historia un sistema realmente democrático y realmente pacífico, por lo menos desde el ángulo político; después, desde él, esta experiencia se irá diseminando en los otros ángulos de la sociedad

salvadoreña. Hay que reconocer, en todo caso, que éste ha sido un proceso que se inició el 15 de octubre de 1979 y que ahora puede estar a punto de ofrecer a la sociedad salvadoreña algo de lo mejor que había dentro de ese proceso, y ofrecerlo por necesidad histórica y por convicción política y no simplemente porque es un camino que se debe seguir.

San Salvador, 20 de septiembre de 1989.

Notas

1. Excepto por lo que toca a las declaraciones de las cumbres presidenciales desde mayo de 1986.
2. Una introducción fácil sobre aspectos en Carlton Rodeecllymer, *et. al., Introduction to Political Science*, McGraw-Hill Book Company, New York 1983; pp. 458 y ss.
3. Cuando se dan traslapes como los que aquí se van a enumerar, la política exterior tiene que darles solución, creando —por ejemplo— un cuerpo colegiado que integre las diversas instituciones. De lo contrario aparecerán rápidamente los fenómenos de política burocrática. Sobre estos aspectos y el modelo de política burocrática puede verse Fernando Flores Pinel, "Política internacional: una síntesis introductoria." Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Departamento de Ciencias Políticas y Sociología, San Salvador, agosto de 1984.
4. Véase el discurso inaugural en *La Prensa Gráfica*, 2 de junio de 1989.
5. Ante la existencia de este vacío el autor de este artículo solicitó una entrevista con el canciller, Dr. José Manuel Pacas Castro, pero no se recibió ninguna respuesta afirmativa de la cancillería.
6. Sobre estos "ítems" de política exterior puede verse: "Centroamérica será el marco de acción inmediata del gobierno: canciller," *El Mundo*, 14 de julio de 1989; "La cancillería evalúa a embajadas y consulados," *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 1989; "Más de 13 mil refugiados de Honduras desean regresar al país," *El Mundo*, 19 de agosto de 1979; "Gobierno propone retorno gradual de refugiados," *El Diario de Hoy*, 22 de agosto de 1989; "China Nacionalista dará ayuda económica al país," *El Diario de Hoy*, 30 de junio de 1989; "Modelo económico chino digno de

- imitar: Merino," *La Prensa Gráfica*, 30 de junio de 1989; "Nombramiento de nuevos embajadores de R.R.E.E.," *La Prensa Gráfica*, 18 de julio de 1989; "Ministros acuerdan luchar por reunificación de Centroamérica," *La Prensa Gráfica*, 10 de julio de 1989; "Administrador de A.I.D. reafirma apoyo a planes de Cristiani," *El Mundo*, 15 de agosto de 1989; "Alemania aumentará ayuda a gobierno salvadoreño," *El Diario de Hoy*, 17 de agosto de 1989; "Hay que cuidar la imagen del país," *La Prensa Gráfica*, 27 de junio de 1989; "FMLN mantiene centro de operaciones en Washington," *El Diario de Hoy*, 10 de agosto de 1989; "Parlamento centroamericano podría trabajar solo con 4 países," *El Mundo*, 28 de agosto de 1989; "BCR recibe 30 millones de dólares de A.I.D. para importaciones," *La Prensa Gráfica*, 5 de julio de 1989; "Comunidad europea apoyará comercio regional en C.A.," *El Diario de Hoy*, 8 de julio de 1989.
7. Sobre estos fenómenos pueden verse los siguientes ensayos de Fernando Flores Pinel, "Terror y esperanza: entre el genocidio y el somocidio en Nicaragua," *ECA*, 1978, 359; "Programa de gobierno y coyuntura política post electoral," *ECA*, 1977, 330; "La seguridad no es negociable: un testimonio de fe política," *ECA*, 1978, 355; "El Estado de seguridad nacional en El Salvador: un fenómeno de crisis hegemónica," *Foro Internacional*, 1980, 80. Cuando se leen los acuerdos o las declaraciones de las cumbres, cuando se observan los acontecimientos que las preceden y las "suceden," uno se puede percatar que están haciendo referencia sobre todo a El Salvador y Nicaragua y cuando se leen los Acuerdos de Tela, las referencias son explícitas, aunque no estén asumidos ni con la misma dimensión, ni con la misma calidad.
 8. Sobre estos aspectos pueden verse los siguientes ensayos de Fernando Flores Pinel, "De la distensión a la neo-contención: la doctrina exterior de la administración Reagan," *ECA*, 1982, 410; "Política internacional y política centroamericana," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 6; "El problema salvadoreño en el contexto del conflicto Este-Oeste: El Salvador en perspectiva mundial," en *El Salvador y Centroamérica dentro de la lucha internacional por el poder*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Departamento de Ciencias Políticas y Sociología, enero de 1985.
 9. Los máximos y mínimos dependen de los cálculos y éstos pueden variar. No se puede situar entonces un máximo y un mínimo fijo e invariable.
 10. Véase *Primera reunión de los gobiernos centroamericanos con gobiernos e instituciones cooperantes. Ayuda de memoria*, (Ginebra, Suiza 4-6 de julio/89), SIECA/PEC/021/89; "Preparan plan económico de Centroamérica para presentarlo a C.E.E.," *El Diario de Hoy*, 15 de junio de 1989; "C.A. pedirá 150 millones de dólares a C.E.E. para el MERCOMUN," 29 de junio de 1989; "Comunidad europea apoyará comercio regional de C.A.," *El Diario de Hoy*, 8 de julio de 1989; "25 países desarrollados aportan 25 millones a C.A.," *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 1989; "500 millones de dólares de España a integración eléctrica C.A.," *La Prensa Gráfica*, 29 de julio de 1989; "C.E.E. da aporte técnico y financiero para C.A.," *La Prensa Gráfica*, 7 de julio de 1989; "Banca C.A. analiza ayuda CEE al Mercado Común," *El Diario de Hoy*, 21 de agosto de 1989.
 11. Estos cuadros se han obtenido de la *Primera reunión de los gobiernos centroamericanos con gobiernos e instituciones cooperantes. Ayuda memoria*, Ginebra (Suiza), 4-6 de julio de 1989, SIECA/PEC/021/89. Conviene aclarar que en los cuadros citados hemos eliminado un cruce por el cual bajo uno de los números arábigos de un subprograma se cruzaba un cooperante. La intersección se identificaba con la literal mayúscula que identifica el programa general. Ese ordenamiento presenta problemas metodológicos. En primer lugar, la intersección era tautológica, y en segundo lugar, se prestaba a ambigüedades cuando en una misma casilla aparecen las x y la literal mayúscula. El cruce con la literal mayúscula ha sido eliminado y esa literal ha sido sustituida por una x igual a las demás.
 12. Resumen ejecutivo del PEC basado en la ayuda memoria de la reunión de Ginebra del 4-6 de julio de 1989. Los programas que se señalan a continuación están basados en los compromisos de Esquipulas y en las resoluciones 42/1 y 42/204 de la asamblea general de la ONU.
 13. Algunos planteamientos básicos sobre Europa occidental y Japón pueden verse en Fernando Flores Pinel, "De la guerra fría a la distensión: el mundo occidental en crisis," *ECA*, 1978, 351-352.
 14. El coeficiente resulta de dividir el número de

- meses (39) entre el número de cumbres.
15. Si contamos con el tiempo y con el espacio necesarios complementaremos el análisis factual con el análisis predictivo, normativo y prescriptivo. Sobre estos análisis puede verse Fernando Flores Pinel, "Política internacional: una síntesis introductoria", ob. cit., p. 2 y ss. Análisis predictivo: prospectiva, tendencias futuras. Análisis normativo: juzgar según marcos éticos los resultados factuales. Análisis prescriptivo: combinación de la factualidad y normatividad para sugerir las líneas de acción que tienen que tomarse para promover la realización histórica de un sistema de valores.
 16. En general, la diplomacia es la práctica de mantener las relaciones entre los estados y más precisamente aquella práctica vinculada con la mecánica y las técnicas de operación con las que un Estado persigue sus intereses fuera de su jurisdicción. El análisis, los objetivos y las estrategias para el proceso de toma de decisiones y la formulación de cursos de acción en las relaciones externas es un campo más propio de la política internacional y de la política exterior.
 17. Un interesante trabajo sobre los conflictos, la guerra y la paz está en Viceng Fisas Armengol, *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, Editorial Lema, Barcelona, 1987. El autor introduce al estudio de la *Polemología* —del griego *polemos* que significa guerra— (disciplina dedicada al estudio de la guerra en sus causas, efectos y funciones como fenómeno social) y de la *Irenología* —del griego *érene* que significa paz— (enfoque dedicado a la investigación sobre la paz). Si se quiere ahondar en una perspectiva más filosófica puede verse Bok Sisela, *A strategy for peace, human values and the threat of war*, Pantheon Books, New York, 1989.
 18. Sobre todo entre estos tres países, aunque también ha habido dificultades entre Nicaragua y Costa Rica.
 19. Otras clases de diplomacia son la de las cancillerías, la de las conferencias, la parlamentaria, la secreta, la abierta, etc. Las cumbres centroamericanas tienen la características de reunir casi todos los rasgos (en cierta proporción) de estos otros tipos de diplomacia: tienen algo de diplomacia de las cancillerías porque éstas preparan las cumbres y ejecutan sus acuerdos; tiene algo de diplomacia de conferencias y parlamentaria porque más de dos se reúnen a discutir, debatir y acordar (carácter multilateral) en parte para satisfacer las demandas de sus propios electorados; tienen algo de diplomacia secreta porque las discusiones no se hacen ante el público (lo cual puede posibilitar acuerdos tácitos no declarados y sostener puntos de vista que no se harían en público); y tienen algo de diplomacia abierta porque lo discutido se hace del dominio público por medio de pronunciamientos, declaraciones y acuerdos.
 20. Algunos aspectos puntuales pueden necesitar iniciativas de ley, según las legislaciones de cada país centroamericano, como pueden ser los decretos de amnistía, las modificaciones a las leyes electorales, etc., pues no se ratifica la declaración o el acuerdo como tratado internacional.
 21. Vincenc Armengol, ob. cit.
 22. Esta distinción entre problemas bien estructurados y cuasiestructurados, lo mismo que sobre la epistemología de las "situaciones" sociopolíticas puede verse en Carlos Matus, *Adiós Señor Presidente*, Pomaire, Ensayos, Caracas, 1987.
 23. Sobre el cálculo interactivo véase Carlos Matus, ob. cit. El énfasis en los aspectos epistemológicos que estoy señalando lo único que indica es la dificultad de obtener, en ciencias sociales, grados elevados de probabilidad de "certeza" en las explicaciones y en las predicciones, pero de ningún modo significa que no pueda existir rigurosidad científica en ellas. Estudios bien hechos no solamente muestran que se puede explicar con objetividad, sino que se pueden adelantar (predecir) acontecimientos futuros, aunque la explicación y la predicción tengan sus limitaciones.
 24. Aquí se está entrando al cálculo interactivo de universo teórico desconocido, pero sobre esto no vamos a avanzar. Quizás fuera necesario si planteáramos este ensayo en términos de estrategia y negociación, pero no es el caso.
 25. Esto no significa que no hay política internacional fuera de las superpotencias, pero significa que esas otras relaciones se encuentran muy influidas por las primeras. Por lo tanto, ciertos cambios, para explicarlos, hay que ubicarlos en los impactos que provienen de las modificaciones que ocurren dentro y entre las grandes potencias.
 26. Un enfoque sobre la problemática de los estados grandes en relación con los estados pequeños puede verse en Leopoldo González Aguayo, "Introducción a la teoría de los pequeños estados,"

- UNAM (Escuela de Acatlán), México 1983; pp. 296-332.
27. Un recuento descriptivo de las relaciones Este-Oeste desde 1950 hasta 1989 puede verse en "After the Cold War," *Newsweek*, 15 de mayo de 1989.
 28. Véase "Exhausted Afghanistan Searches For a Gleam Of Hope As The War Drags On," *New York Times*, 4 de junio de 1989; "A Meeting Today Of Angola Enemies Expected In Zaire," *The New York Times*, 22 de junio de 1989; "Angolans Agree To A Truce Under Neighbors? Pressure After 14 Years Of Civil War," *The New York Times*, 23 de junio de 1989.
 29. Véase "Poland's Election: A Road Map," *The New York Times*, 4 de junio de 1989; "Poland Announces Solidarity Sweeps and Party Loses," *The New York Times*, 9 de junio de 1989; "Partido Comunista polaco admite derrota electoral," *El Diario de Hoy*, 6 de junio de 1989; "Hungría tendrá elecciones libres antes que México," *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 1989; "Primer bloque opositor en parlamento ruso," *La Prensa Gráfica*, 21 de julio de 1989; "Nueva derrota en urnas a comunistas húngaros," *La Prensa Gráfica*, 7 de agosto de 1989; "Soviet Union pledges to work for democratic Europe," *The Miami Herald*, 14 de junio de 1989.
 30. Véase "Gorbachev, In Bonn, Sees Postwar Hostility Ending," *The New York Times*, 13 de junio de 1989; "U.S. and Soviets sings pact to reduce risk of war," *The New York Times*, 13 de junio de 1989; "Satisface a los E.U. un tratado con la URSS sobre cohetes," *La Prensa Gráfica*, 30 de junio 1989; "OTAN presenta propuesta sobre reducción de armas," *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 1989.
 31. Véase Fernando Flores Pinel, "De la distensión a la Neo-contención: la doctrina exterior de la administración Reagan," ob. cit.
 32. Sobre la crisis teórica y práctica del marxismo véase Ludolfo Paramio, *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin del siglo*, Siglo XXI, México, 1988.
 33. Para una discusión sobre el enfoque marxista ver Fernando Flores Pinel, "Reflexiones sobre la cientificidad de los conceptos básicos en los enfoques clásicos de las relaciones internacionales," Tesis profesional, UNAM, México, 1976.
 34. Esta distinción la hago en Fernando Flores Pinel, "Las fuerzas centrífugas en el mundo socialista: del stalinismo al policentrismo," *ECA*, 1978, 353.
 35. Una autocrítica en la izquierda salvadoreña puede verse en Eduardo Sancho, "Propaganda, democracia y revolución," *ECA*, 1989, 489.
 36. Hay una copiosa bibliografía sobre la crisis del marxismo teórico y del marxismo histórico. Una parte de ella puede verse en Mijail Gorbachev, *Perestroika*, Editorial Diana, México, 1988; Noguee L. Josheph, *Soviet Politics: Rusia after Brezhnev*, Praeger Scientific, New York, 1985; Cordon Smith B., *Soviet Politics: Continuity and Contradiction*, St. Martin's Press, New York, 1988; Colton J. Timothy, *The dilemma of reform in the Soviet Union*, Council on Foreign Relations, New York, 1986; Campbell, *Siete teorías de la sociedad*, Ediciones Cátedra, S.A., 1985; Celestino del Arenal, "Problemas y perspectivas del estudio de las relaciones internacionales en la URSS," *Anuario mexicano de relaciones internacionales*, UNAM (Escuela de Acatlán) México, D.F., 1982; Longin Pastusiak, *Orígenes y características de la crisis polaca (1980-1981)*, *Anuario mexicano de la relaciones internacionales*, UNAM (Escuela de Acatlán) México, D.F. 1983, "Crisis Around The Clock: Gorbachev's Reforms and His Composure— Are Tested By Ethnic Rebellions And Economic Reality," *Newsweek*, 7 de agosto de 1989; "Inside Romania, The Last Stalinist," *Newsweek*, 21 de agosto de 1989; "Nueva constitución será elaborada en la URSS," *La Prensa Gráfica*, 26 de junio de 1979, "Gorbachev busca en Francia ayuda económica occidental," *La Prensa Gráfica*, 5 de julio de 1989; "Unrest Torments Deng," *The New York Times*, 4 de junio de 1989; "Divided Military Becomes Power Broker In China," *The Miami Herald*, 10 de junio de 1989; "2,600 personas murieron en Pekín afirma Japón," *El Diario de Hoy*, 14 de junio de 1989; "High-Ranking Cuban General Arrested on Corruption Charge", *The Miami Herald*, 16 de junio de 1989; "Cuba Seizes 6 More Officers Amid Signs Of Big Shake Up," *The New York Times*, 17 de junio de 1989; "Anticipan que 15 millones de rusos perderán empleo," *La Prensa Gráfica*, 29 de junio de 1989; "Involucran a Fidel Castro en actividad de narcotráfico," *La Prensa Gráfica*, 8 de julio de 1989; "Purgas contra los reformistas cubanos," *La Prensa Gráfica*, 11 de julio de 1989; "El Islam resurge en Asia

- Central Soviética," *El Mundo*, 14 de julio de 1989; "Se intensifican huelgas y disturbios en la URSS," *El Diario de Hoy*, 18 de julio de 1989; "Reprimen en Praga una protesta anticomunista," *La Prensa Gráfica*, 22 de agosto de 1989; "Cuba excluida de reunión de presidentes de América Latina en Costa Rica," *La Prensa Gráfica*, 26 de julio de 1989.
37. Sobre este tema se puede elaborar mucho más, pero no es el objetivo de este ensayo. Este fenómeno nos interesa aquí en tanto tiene repercusiones de política internacional que afectan a Centroamérica. *La perestroika* y la *glassnot* son todo un proyecto histórico soviético para revitalizar a la URSS en primer lugar y si es posible a sus aliados también.
 38. Mijaíl Gorbachev, *La perestroika*, ob.cit., p. 221.
 39. Véase "Soviets Asked to Reduce Aid to Latins," *The Miami Herald*, 9 de junio de 1989; "Pláticas sobre terrorismo sostienen los E.U. y la URSS," *El Diario de Hoy*, 8 de julio de 1989; "Azcona: URSS artífice de ayuda E.U. a Honduras," *La Prensa Gráfica*, 15 de agosto de 1989; "Meta siguiente para Centroamérica es normalizar relaciones E.U.-Nicaragua, dice Gorbachev," *El Mundo*, 10 de agosto de 1989; "URSS elogia acuerdos de cumbre de presidentes centroamericanos," *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 1989; "Rusos consideran legítimo el gobierno de El Salvador," *El Mundo*, 22 de agosto de 1989; "URSS mantiene cese de ayuda militar a Nicaragua," *El Diario de Hoy*, 15 de julio de 1989; "Gorbachev promete ayudar a la paz en el área de Centroamérica," *La Prensa Gráfica*, 11 de agosto de 1989; "Rusia ofrece no enviarle más armas a sandinistas," *La Prensa Gráfica*, 8 de agosto de 1989.
 40. "Gorbachev Urges Greater Trade And Much Closer Ties With Bonn," *New York Times*, 14 de junio de 1989; "Gorbachev estimulado por apoyo de Alemania Occidental," *La Prensa Gráfica*, 15 de junio de 1989; "Húngaros y rusos elogian la visita del presidente Bush," *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 1989; "Dramáticos cambios en URSS enfoca Bush," *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 1989; "Nuevo espíritu del Vaticano en sus relaciones con la URSS," *La Prensa Gráfica*, 26 de julio de 1989; "Preparan primera cumbre entre Bush y Gorbachev," *La Prensa Gráfica*, 31 de julio de 1989; "Bush ofrece 100 millones de dólares a Polonia," *La Prensa Gráfica*, 11 de julio de 1989.
 41. *La Prensa Gráfica*, 16 de julio de 1989, p. 2.
 42. Una interesante discusión sobre los patrones de comportamiento de la política exterior norteamericana puede verse en Charles Kegley, Jr., et al., *American Foreign Policy: Pattern and process*, St. Martin's Press, New York, 1982.
 43. No nos estamos refiriendo al *consenso* como un acuerdo de unanimidad entre las fuerzas políticas, y por lo tanto, como la ausencia de *disensos*, sino como un acuerdo parcial (no abarca todo el espectro de situaciones y posibilidades) cuyo común es la aceptación de las reglas del juego básicas con las que un sistema funciona.
 44. *El Salvador, Proceso*, 1986, 240.
 45. *El Salvador, Proceso*, 1989, 298.
 46. Los presidentes no hacen distinción entre cese de fuego y cese de hostilidades. Los toman como equivalentes. A esas alturas probablemente la distinción no era necesaria.
 47. "Declaración de los presidentes," El Salvador, Tesoro Beach. *El Salvador, Proceso*, 1989, 372.
 48. Esta situación y sus componentes son más complejos, hay aristas difíciles y espinosas que se entrelazan y traslapan. Aquí hemos hecho una simplificación, pero esta situación no es el tópico de este ensayo, aunque ayuda a explicar lo que aquí estamos estudiando.
 49. Acuerdos de Tela, *La Prensa Gráfica*, 9 de agosto de 1989.
 50. "Tensiones electorales deterioran paz en Centroamérica," *El Diario de Hoy*, 21 de junio de 1989.
 51. "Nicaragua retirará demanda contra Honduras en La Haya," *El Diario de Hoy*, 8 de agosto de 1989; "Honduras inicia cumplimiento de los acuerdos de paz en C.A.," *El Mundo*, 12 de agosto de 1989; "Honduras y Nicaragua intentan un acuerdo," *El Mundo*, 7 de agosto de 1989; "Abandonar Honduras solicitan a contras," *El Mundo*, 29 de julio de 1989; "Ortega acepta asistir a Cumbre de Presidentes C.A.," *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 1989; "Azcona acusa a Nicaragua de boicotear cumbre presidencial," *El Diario de Hoy*, 23 de junio de 1989.
 52. Observadores de las Naciones Unidas para la América Central.
 53. Comisión Internacional de Apoyo y Verificación.
 54. "Discuten simetría para nueva cumbre," *El Mun-*

- do, 3 de agosto de 1989; "Temen fracaso de la cumbre en Tela," *El Mundo*, 7 de agosto de 1989; "Cancilleres C.A. preparan Cumbre en Guatemala," *El Mundo*, 2 de agosto de 1989; "Iniciativa salvadoreña hoy en reunión de cancilleres C.A.," Reuter, 1 de agosto de 1989; "Desmovilización del FMLN se planteará en reunión cumbre," *La Prensa Gráfica*, 1 de agosto de 1989; "Nicaragua sigue violando Esquipulas II: Cristiani," *El Diario de Hoy*, 18 de julio de 1989.
55. Hay razones históricas por lo cual esto es así, pero no es objeto de este ensayo.
 56. Véase Enrique Baloyra, *El Salvador en Transición*, UCA Editores, San Salvador, 1984; "Dilemas of Democratic Transition in El Salvador," *Journal of international affairs*, Fall 1984; "El Salvador: On The way To Democracy, Report card On The Process Of Democratization" en Hans Binnendijk, *Authoritarian Regimes In Transition*, Foreign service institute, Department of State, Washington, D.C. 1987.
 57. Véase Guillermo O'Donnell y otros (4 tomos), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, México, 1988. En estos tomos se estudia América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela) y Europa meridional (Grecia, Portugal, España, Turquía).
 58. Véase Giovanni Sarzori, *Teoría de la democracia. Tomo I: El debate contemporáneo*, Capítulo III, Alianza Editorial, 1988. Pueden existir idealismos liberadores e idealismos opresores, como también pueden haber realismos liberadores y realismos opresores. Entre ambos extremos existe una gama posible de muchas combinaciones.
 59. Guillermo O'Donnell. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, p. 115.

