

EL CONVENIO DE MEDIACION HONDURAS- EL SALVADOR O PACTO BORGONOVO-PALMA *

Fernando Flores Pinel

I

El 6 de octubre de 1976 los Plenipotenciarios Mauricio A. Borgonovo Pohl y Roberto Palma Gálvez, Ministros de Relaciones Exteriores de El Salvador y Honduras, firmaron en la ciudad de Washington D.C., el instrumento jurídico llamado "Convenio por el cual se adopta un procedimiento de mediación entre las repúblicas de El Salvador y Honduras", con el objeto de "dar fin en forma pacífica a las diferencias que existen entre ambos países", sobre la base de la Décimotercera reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, aprobadas en Washington D.C., el 27 de octubre de 1969.

El 8 de septiembre de 1977 —casi un año después— la Asamblea Legislativa salvadoreña, en uso de sus facultades constitucionales, ratificó "con base en la buena fe de ambas partes" el convenio de mediación.

En esta forma se ha iniciado el principio del fin de un conflicto típicamente internacional, siguiendo uno de los lineamientos que el Derecho Internacional postula como válido para la solución pacífica de conflictos que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

El capítulo VI, art. 33, No. 1 de la Carta de Naciones Unidas —máximo instrumento jurídico de la institucionalización de las relaciones internacionales— postula claramente que:

"Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de solución"(El subrayado es nuestro).

En el mismo sentido se pronuncia la Carta de la OEA, en su capítulo IV, artículos 20 y 21.

II

El procedimiento de mediación es uno de los tantos instrumentos que la diplomacia, desde el punto de vista jurídico-político, ha empleado tradicionalmente para limitar la hostilidad y la violencia, que se traducen normalmente en guerra, entre los actores de la sociedad internacional, alterando el equilibrio y la estabilidad en las relaciones políticas mundiales.

Este procedimiento ha demostrado efectividad en conflictos internacionales de disímiles dimensiones históricas. Sin embargo, su éxito ha dependido casi siempre, de las situaciones estructurales y coyunturales en que se enmarca el procedimiento, fundamentalmente por dos razones:

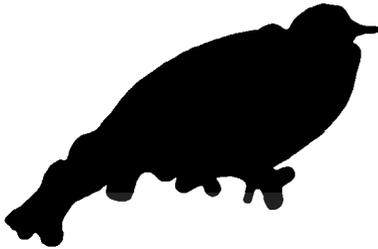
1o. En primer lugar porque el procedimiento de mediación no es igual a la solución del conflicto, porque únicamente permite la iniciación o reanudación de las negociaciones diplomáticas, estableciendo medios operativos para conducirlos, pero no determinando política ni jurídicamente el resultado final.

El art. X del Pacto Borgonovo-Gálvez lo señala claramente cuando dice:

"En caso de que la mediación no tuviera éxito, las partes quedarán en libertad de recurrir o no a cualquier otro procedimiento de solución pacífica de los establecidos en el Derecho Internacional.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio del derecho de las partes a ejercer las acciones legales que consideren pertinentes a la defensa de sus intereses" (los subrayados son nuestros).

2o. En segundo lugar porque ontológicamente la relación jurídica no hace a la relación política, sino que más bien, la situación es la inversa: la relación política, enmarcada en el seno de estructuras económicas y sociales, es la que hace a la relación jurídica.



Esto significa que el Derecho Internacional no es el que crea a la Sociedad Internacional, sino que el Derecho Internacional es creado a partir de las relaciones estructurales y situaciones coyunturales, que imprimen la dinámica de la sociedad internacional.

Diríamos pues, que la diplomacia, un fenómeno eminentemente político, emplea a la solución pacífica de controversias (en este caso la mediación), como un instrumento que permite el logro de objetivos políticos.

Esto no desdice, obviamente, que entre relación jurídica y relación política existe una interacción dinámica una vez que se ha iniciado la búsqueda de solución a un conflicto, pero mientras la primera solamente condiciona a la segunda, la segunda determina a la primera.

Esta apreciación aparece claramente incorporada en el siguiente considerando del Pacto Borgonovo-Gálvez, al decir:

“Que los avances logrados y los acuerdos a que en principio han llegado ambas partes por la vía de la negociación directa pueden ser eficazmente impulsados si tal negociación directa se complementa con un procedimiento de mediación que ellas acuerden a su entero arbitrio y conveniencia” (los subrayados y las mayúsculas son nuestros).

El procedimiento de mediación aparece, claramente como un complemento de la negociación directa, vale decir, para este caso, de la diplomacia bilateral y personal que se han empleado.

En el mismo sentido hay que interpretar las resoluciones de la OEA, en su segunda sesión de Washington de octubre de 1969, de la cual emanaron las resoluciones de la Décimotercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, y que se invocan como fundamento jurídico en el primer considerando del Pacto Borgonovo-Gálvez.

En los siete aspectos que comprenden estas resoluciones sobre las relaciones honduro-salvadoreñas (Paz y Tratados; Libre Tránsito; Relaciones Diplomáticas y Consulares; Cuestiones Limítrofes; Reclamaciones y Diferencias, y finalmente, Derechos Humanos y Familia), los ministros de relaciones exteriores se limitan solamente a instar a los gobiernos, a invitarlos a, a expresar su simpatía por, a recomendar que y a reiterar que, pero en ningún momento a obligar a, o a coaccionar para, no sólo porque resoluciones de esa naturaleza tienen salida jurídica, sino fundamentalmente porque las relaciones políticas internacionales están estructuradas de tal manera que el fenómeno político conduce y asienta los acuerdos jurídicos.

El ejemplo más representativo de esta situación lo constituye, sin lugar a dudas, el poder de veto de las cinco grandes potencias en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

III

En este sentido es interesante estudiar y ver el proceso de operativización de la mediación plasmada en el Convenio, pero más importante aún, es reflexionar sobre las condiciones políticas, correlacionadas con las situaciones económicas y sociales que han permitido no solamente la firma del Convenio, sino también, que se esté avanzando en el proceso de mediación.

La pregunta lógica que se impone, entonces, es saber si las situaciones históricas de la segunda mitad de la década de los setenta han variado en relación a 1969, año del conflicto bélico.

La respuesta a esta pregunta no es tan simple; sin embargo, la trataremos de exponer someramente en los siguientes párrafos, algunos elementos que es necesario considerar.

i) En primer lugar es necesario hacer referencia a los lazos históricos que tradicionalmente han existido entre los pueblos centroamericanos (sentimientos y mentalidad colectiva “unionista”) los cuales ahondan sus raíces ideológicamente en las poblaciones centroamericanas, evidenciando que esos lazos (fuerzas sociales colusivas) no pueden ser borrados intempestivamente por un conflicto, aunque esta adquiera niveles de crisis. Es un fenómeno semejante al de una guerra civil: a pesar de los altos niveles del conflicto, dentro de una sociedad, el sentimiento nacional no tiende casi nunca a desaparecer, exceptuando las reparticiones territoriales por la fuerza.

El conflicto —y la “cúspide” del mismo, la crisis— es inherente a la dinámica histórica de las relaciones entre las sociedades y genera, en consecuencia, procesos de cambio, pero que no necesariamente conducen a “rupturas históricas” de gran envergadura, sino que más bien, producen y crean las nuevas condiciones en que germinarán las posibilidades de otra etapa histórica de relativa y siempre precaria estabilidad.

Esta ha sido prácticamente una constante de las relaciones internacionales, aún en aquellos casos en que no existe gran afinidad étnica, cultural y social, como la que ha existido entre El Salvador y Honduras.

El cambio que se produjo en las relaciones políticas internacionales, a partir de la crisis de la segunda guerra mundial, es quizás, en este orden de ideas, el ejemplo histórico de mayor envergadura durante los últimos treinta años. Esto es aún más valioso si tomamos en cuenta que entre El Salvador y Honduras existen condiciones concretas que permiten una complementariedad en los aspectos económico, geográfico y social.

ii) En segundo lugar es importante tomar en cuenta, por lo menos para el caso de El Salvador, de que las condiciones políticas internas han variado desde 1969 hasta 1977. ¿En qué consiste esta variación?

Cuando toma el poder político en El Salvador el primer gobierno de conciliación nacional, después de las crisis sucesivas del período presidencial de José María Lemus, la Junta de Gobierno y el Directorio Cívico-Militar, se abre un nuevo ciclo en la historia política del país, que si bien tiene elementos comunes con las etapas anteriores, al menos es posible dividirlo en tres períodos:

a) El primer período lo forma el gobierno de Julio Adalberto Rivera, y se caracteriza, entre otras cosas, por el intento de una apertura política que permitiera sentar las bases para un modelo de desarrollo histórico-industrializante que pudiera hacer frente a los problemas socio-económicos del país.

Podríamos decir, con las limitaciones del caso, que es el inicio de una nueva etapa política en que el modelo político latifundista, comienza su desgase al interior de la estructura de poder.

b) El segundo período lo forman los gobiernos de Fidel Sánchez Hernández y Arturo Armando Molina, en los cuales, a diferencia del gobierno de Rivera, las posibilidades de apertura política se van paulatinamente cerrando, hasta llegar a niveles álgidos de coacción y violencia, pero que al mismo tiempo y contradictoriamente, buscan seguir avanzando en el modelo industrializante.

La guerra en 1969 cierra una de las vías más importantes del modelo, al hacer entrar al Mercado Común Centroamericano en una crisis que, si bien venía generándose desde antes, podía haberse encontrado vías de solución menos difíciles en cuanto a costos humanos, sociales y económicos.

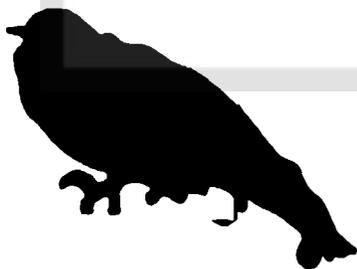
Estas circunstancias condicionaron en muchos aspectos las decisiones políticas del gobierno anterior, al mismo tiempo que hacía esfuerzos por solucionar el diferendo con Honduras.

c) El tercer período, podemos decir, que se inició el 1o. de julio de 1977, con el ascenso al poder del cuarto gobierno de conciliación nacional.

La crisis política y los “fenómenos típicos” de desorganización social, con que entra el último gobierno, no solamente mostraban que el proyecto de modelo industrializante exigía nuevas vías, sino que también señalaban el principio de una posible consolidación histórica al interior de la estructura de poder, cuya “etapa genética” más reciente comenzó hace quince años.

En este sentido, y a pesar de la crisis sociopolítica, el contexto de poder interno actual no es tan ambivalente —aunque los niveles de legitimidad política han decrecido sustancialmente, lo cual aún no puede negar una eventualidad de apertura política hacia el futuro, sobre todo después de las próximas elecciones— como en la época de Sánchez Hernández en que se iniciaba la “etapa intermedia” para arribar a las posibilidades históricas de consolidación de la estructura de poder a su interior.

En estas circunstancias la situación política interna no solamente demanda, sino que exige, la solución del diferendo con Honduras, como un requisito básico de la viabilidad histórica del modelo industrializante para, a su vez, sentar mejores bases para la consolidación de la estructura de poder.



iii) En tercer lugar es necesario considerar las condiciones económicas.

Los procesos de inflación y recesión económicas, durante el período del gobierno anterior, en el contexto de una crisis económico-comercial y política generalizadora del sistema capitalista mundial, **permitió visualizar** muy empíricamente que las situaciones adversas, podrían ser enfrentadas de una mejor manera si las relaciones con Honduras —en forma bilateral— y con el resto de Centroamérica —en forma multilateral— funcionaban con cierto grado de normalidad, al mismo tiempo, que se podría proporcionar al **capital transnacional un espacio económico** de acción que permitiera las “economías de escala” y el incremento de las ganancias, aunque la mayoría de la población siguiese viviendo en condiciones deplorables de vida.

De aquí al 23 de marzo de 1976, el Comité de Alto Nivel encargado de la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, presentara el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

En este contexto, el mantenimiento de las diferencias honduro-salvadoreñas, no solamente afectaba a los dos países bilateralmente, sino que multilateralmente las dificultades se reproducían para todo el ámbito centroamericano, al mismo tiempo que se limitaban las posibilidades de expansión del capital transnacional.

IV

Estas son algunas de las razones, que a nuestro juicio, han condicionado tanto la firma del Pacto Borgonovo-Gálvez, como la ratificación del mismo por parte de la Asamblea Legislativa.

Los errores que se cometieron en las decisiones políticas al buscar la solución de la crisis entre Honduras y El Salvador mediante la vía armada, deben servirnos de **recuerdo histórico**, para evaluar críticamente hacia el futuro, la utilización de la **violencia física** como arma de alternativa política.

Si las cosas se hubiesen enfocado siempre reiteradamente por la vía diplomática, centrada en la negociación, la crisis no se hubiera hecho desaparecer, pero sus repercusiones se hubiesen limitado.

La violencia no solamente cierra los caminos y opciones políticas, sino también agrava las crisis, autogenerándose ciclos difíciles de romper. Víctor Hugo tenía mucha razón cuando decía: “No hay nada tan difícil como vencer, la verdadera gloria estriba en convencer”.

El camino elegido mediante la vía diplomática es, sin lugar a dudas, la forma más racional y estable de resolver los conflictos internacionales.

* El texto de este instrumento jurídico puede verse en el **Diario Oficial**, Tomo 256, No. 169, San Salvador, 13 de septiembre de 1977.