

REVISTA 88.2

Revista RELACIONES INTERNACIONALES
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional, Costa Rica.
N.º 88.2 • Julio-Diciembre de 2015
Pp. 91-110

LA PAZ Y EL FUTURO DE CENTROAMÉRICA PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN Y ACTORES INTERNACIONALES*

Revista Relaciones Internacionales N° 21
Cuarto Trimestre de 1987
Pp. 7-1

Luis Guillermo Solís Rivera

Luis Guillermo Solís Rivera (1958). Es politólogo, historiador, académico y obtuvo una maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Historia y Ciencias Políticas. Fue electo Presidente de la República de Costa Rica (2014), fue el director general de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1996-1990) y funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores (1986-1990).

RESUMEN:

Como una forma de enfrentar la crisis que ha afectado al área de Centroamérica por casi una década, los cinco presidentes del istmo se reunieron en la ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1983 para el establecimiento de la paz de Centroamérica. Por lo anterior, este artículo analizará las características del procedimiento acordado en Guatemala y las relaciones de Centroamérica con la comunidad internacional.

Palabras clave: Centroamérica, istmo, ciudad de Guatemala, comunidad internacional.

ABSTRACT:

As a way to face the crisis that has affected the area of Central America for nearly a decade, the five presidents of the isthmus met in Guatemala City on August 7, 1983 for the establishment of peace in Central America. Therefore, this article will analyze the characteristics of the agreed process in Guatemala and Central America's relations with the international community.

Keywords: Central America, isthmus, Guatemala city, international community.

* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista del Gobierno de Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

El 7 de agosto de 1987, los cinco Presidentes centroamericanos se reunieron en la ciudad de Guatemala, con el objeto de firmar uno de los acuerdos más trascendentales en la historia diplomática de la región. El así llamado *Procedimiento para el Establecimiento de la Paz Firme y Duradera en Centroamérica* o “Acuerdos de Esquipulas II”¹ es el primer entendimiento regional desde los inicios de los años setenta bajo el auspicio de la “Alianza para el Proceso”. Eventualmente, “Esquipulas II” se convertiría en un hito en la evolución de la crisis que ha afectado el área por casi una década; un signo de que los tiempos están cambiando para el istmo; un tenue pero inconfundible rayo de esperanza para sus 30 millones de habitantes.

El significado de “Esquipulas II” puede entenderse desde diferentes perspectivas, pero cualquiera de ellas lleva a idéntica conclusión: el acuerdo es una prueba de la voluntad política de los países centroamericanos para enfrentar la crisis con un sentido de responsabilidad histórica, haciendo a un lado los instrumentos de la guerra como medio para resolver los problemas que aquejan a la región. Esta expresión de voluntad política es particularmente importante para descartar de una vez y por todas, la idea errónea de que los gobiernos centroamericanos no pueden llegar a acuerdos negociados. Esta acusación provino particularmente de fuentes altamente calificadas y reconocidas, cuya participación en anteriores esfuerzos de negociación fue notoria.²

Aún más, el acuerdo del 7 de agosto representó lo que el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Rodrigo Madrigal Nieto, ha llamado “el advenimiento de la mayoría de edad de Centroamérica”, un ejemplo concreto de determinación regional en la forja de su propio destino. Es importante recalcar que hasta “Esquipulas II” todas las iniciativas de paz, en Centroamérica habían sido conducidas o fuertemente influenciadas por actores extra regionales. La mejor conocida de estas iniciativas fue la de Contadora y su Grupo de Apoyo la cual fue respaldada por otros países de fuera de la región. “Los ocho” intentaron por casi cuatro años llegar a un acuerdo, sin tener éxito.³

No es mi intención obviar los enormes y cruciales esfuerzos de “Contadora” y su “Grupo de Apoyo” en la prevención de una guerra regional. Muy por el contrario, esos esfuerzos no sólo han sido reconocidos dentro del nuevo contexto sino que, más aún, los Presidentes decidieron incorporar a “los ocho” en el nuevo Procedimiento. Sin embargo ha sido de mayor importancia demostrar que los centroamericanos podemos trabajar con “Contadora” como iguales y que los centroamericanos debemos ser los conductores del proceso de paz en el área.

Igualmente importante ha sido el entendimiento, explícito en el texto del acuerdo, de que la paz no será duradera en Centroamérica si no se está sólidamente fundado en la democracia. Este hecho es particularmente importante para Costa Rica, por ser la más antigua y prestigiosa democracia de la región. El reconocimiento del pluralismo, las libertades individuales, elecciones libres y las otras libertades generalmente asociadas con el concepto de democracia accidental por parte de todos los gobiernos de Centroamérica, es vital por encima y más allá de consideraciones ideológicas. Desde una perspectiva puramente de seguridad nacional, ningún país centroamericano podría aceptar el establecimiento de una “segunda Cuba” en el Istmo. De ahí nuestra interpretación del futuro de Centroamérica como una serie de democracias particulares, cada una respondiendo al carácter específico de desarrollo nacional e histórico, y todas ellas ancladas en un marco común de valores políticos entre los cuales el pluralismo es el punto principal.

Es también claro que Centroamérica no puede ser construida en el contexto de evidente injusticia social que todavía prevalece en casi toda la región. Si la paz ha de ser democrática, tiene que ser también justa para las masas empobrecidas, cuyas justificadas demandas por mejores condiciones de vida y una mejor distribución de la riqueza, se mantienen a la base de la crisis política del Istmo.⁴ Ni siquiera los más fervorosos oponentes a las alternativas “progresistas” para la región, parecen defender el “status quo” que prevalecía antes de 1979. Finalmente, se han dado cuenta de que fue precisamente su pensamiento obstinado y su falta de perspectiva lo que permitió que muchas propuestas reformistas se radicalizaran una vez institucionalizado del terror y sustituidos los estrechos márgenes del juego político en Guatemala y El Salvador.

Sin embargo el subdesarrollo en Centroamérica, significa más que sólo una justa distribución de la riqueza. Como se ha dicho en algún momento, campesinos y trabajadores, organizados en cualquier modalidad que consideren aceptable, deberían tener acceso a la propiedad de los medios de producción. Es tiempo para una reevaluación del concepto de propiedad privada. La iniciativa privada es todavía uno de los medios más poderosos y efectivos para el avance económico y el desarrollo social, pero es necesario darle una mayor y más real oportunidad a los trabajadores de ascender en la estructura nacional tanto económica como social y política. En este sentido, la verdadera revolución centroamericana está apenas comenzando y muchas generaciones pasarán antes que está finalmente completa.

Este artículo está dividido en dos partes. La primera parte versará acerca del Procedimiento acordado en Guatemala, la discusión de sus características tanto conceptuales como operacionales, seguido de un balance de lo que

se ha realizado hasta la hora. La segunda parte se refiere a las relaciones entre Centroamérica y la comunidad internacional del marco del Procedimiento, y las formas en las cuales los diferentes actores perciben la nueva realidad regional.

1. El acuerdo de Paz de “Esquipulas”

A. Antecedentes:

El largo y difícil camino hacia Esquipulas II comenzó muchos meses atrás; aún antes de la presentación oficial del “Plan de Paz” del Presidente costarricense Oscar Arias, entregado a sus colegas centroamericanos el 15 de febrero de 1987(*) y cuyo borrador y marco conceptual fueron casi totalmente incorporados dentro de la versión final de “Esquipulas II”. Asimismo, fue el resultado de una cuidadosa estrategia elaborada y brillantemente conducida por el Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Arias, Rodrigo Madrigal Nieto.

La determinación del Presidente Arias por lograr una solución pacífica en Centroamérica fue pública aún antes de la elección de su Gobierno. A lo largo de su campaña electoral, el Dr. Oscar Arias utilizó el lema de la paz como argumento fundamental. Lo que constituyó una exitosa estrategia de campaña, más tarde se convertiría en un objetivo primordial en la política exterior del nuevo gobierno, y como tal fue presentado en el discurso de toma de posesión en el discurso del Presidente, el 8 de mayo de 1986. En esencia, la posición de la administración Arias exhorta a una solución pacífica y negociada del conflicto en Centroamérica, la suspensión de la ayuda a fuerzas armadas que operan en los distintos países del área, a un desarme gradual de las fuerzas regulares y al establecimiento de condiciones apropiadas para el ejercicio del pluralismo político.

(*) Texto del Plan de Paz originalmente presentado por el Presidente Arias puede ser visto en la sección Documentos de la Revista Relaciones Internacionales #17.

B. Un nuevo contexto

El “Plan de Arias” encontró un contexto favorable donde desarrollarse. Después de casi ocho años de revolución en Nicaragua, el gobierno Sandinista se había convertido en lo que aún los inexpertos percibían como un régimen no democrático y altamente represivo.

Hasta los gobiernos europeos, formalmente entusiasmados con el experimento sandinista considerado una “nueva” forma de democracia política en Centroamérica, se cansaron a medida que el liderazgo sandinista cerró los periódicos y las estaciones de radio, declaró un estado de emergencia, suspendió la nueva constitución y se acercó al bloque soviético. Aun cuando la justificación de todas estas acciones no podía ser ignorada (la ayuda abierta de Estados Unidos a los “contras”) se llegó al punto de ruptura cuando los sandinistas no pudieron dar argumentos creíbles sobre su creciente totalitarismo.

Las naciones de Europa Occidental en particular, comenzaron a enviar inconfundibles señales a Managua sobre su inaceptable conducta. A mediados de 1986, algunos Estados suspendieron o recortaron la ayuda económica bilateral a Nicaragua, (Gran Bretaña, España, Francia, Holanda, Alemania Federal), cuando sus advertencias fueron rechazadas por los “Comandantes”. La Internacional Socialista por ejemplo, hizo críticas abiertas a Managua, y se llevaron a cabo reuniones privadas no muy cordiales durante el primer trimestre del 1987 para persuadir a los sandinistas que el dogmatismo y la intransigencia era el camino equivocado si se quería mantener la solidaridad europea.⁵

Por otra parte, el escándalo “Irán-Contras” en Washington había supuesto a la Administración Reagan a la defensiva. Con fuertes críticas en el Congreso y con una opinión pública decidida a escrutinar más la gestión del Poder Ejecutivo, la Casa Blanca entró en una fase de desorden político en lo que respecta a Centroamérica. Aún hoy, la confusión prevalece bajo el consistente discurso de los “true believers” y del Departamento de Estado, un hecho confirmado por el propio Presidente Reagan semanas después de la firma de los Presidentes centroamericanos en “Esquipulas II”.⁶

El ascenso del Congreso de los Estados Unidos en la política centroamericana marcó un proceso importante. Por medio del “lobbying” del Embajador de Costa Rica en Washington, Guido Fernández, el Presidente Arias fue capaz de aprovechar la creciente inconformidad del Congreso con la política de la Administración hacia el Istmo. Nunca antes había Costa Rica tenido un bloque tan fuerte de apoyo en el Congreso, ni había sido visto su Presidente con tanta simpatía y como un interlocutor legítimo en el Capitolio.

La superpotencia de Nicaragua también estuvo en problemas, ya que en U.R.S.S. finalmente sobrevino la Era de Gorbachov. Atrapado entre Chernobyl y Afganistán, el Secretario General del PCURSS comenzó a moverse escurridizamente en la arena económica, introduciendo políticas reformistas, y lo que más tarde sería una de las palabras más populares en el mundo: el “Glasnost”. El acercamiento soviético-norteamericano en el campo estratégico, las exigencias de

las reformas económicas, y el entendimiento pragmático de la revolución nicaragüense como algo interesante, pero ciertamente no dentro de las prioridades geopolíticas soviéticas, hicieron al gobierno soviético dar un paso atrás en Centroamérica, movimiento que se percibió claramente en Managua, así como en el resto del Continente.

Finalmente, “Contadora” y su Grupo de Apoyo experimentaron problemas propios. Muchos de sus miembros sufrieron severos retrocesos económicos como resultado del endeudamiento y de las tendencias inflacionarias, y aún otros fueron sufriendo los embates del terrorismo. Plagados de corrupción y fraude, perseguidos por problemas económicos, con su credibilidad debilitada después de cuatro años de estéril diplomacia en Centroamérica, los interlocutores en Latinoamérica fueron forzados a adoptar un bajo perfil. Esto abrió el camino a la iniciativa costarricense.

El creciente apoyo de la tesis costarricense fue observada durante el exitoso viaje de Ministro de Relaciones Exteriores, Madrigal Nieto a Europa a inicios de 1987; aun cuando el “Plan Arias” como tal no había sido aún reestructurado formalmente, Madrigal Nieto trajo consigo como producto de su viaje por Europa, un acuerdo “en principio” de las premisas fundamentales del gobierno de Costa Rica. Cuando el propio Presidente Arias, viajó por Europa en la primavera de 1987, la aceptación a su propuesta fue unánime en diferentes Estados europeos.⁷ Indudablemente, este apoyo fue crucial en el éxito alcanzado el 7 de agosto en Guatemala.

C. El marco conceptual

El acuerdo de “Esquipulas II” fue innovador en algunos puntos, sin embargo, no se puede negar que está inspirado en las anteriores iniciativas, la de “Contadora” en particular. No obstante ello “*el Procedimiento*”, no puede ser mirado como una mera versión simplificada de esfuerzos precedentes. Existen tres elementos que requieren mención específica en este artículo.

1. Cronograma

Uno de los pecados de “Contadora” fue dejar abierta la negociación, sin ningún calendario para alcanzar acciones específicas. La falta de una calendarización, así como la renuencia de las partes involucradas de cumplir objetivos concretos a partir de los cuales se crearían nuevos compromisos, fue una deficiencia que se tenía que corregir. Mientras este problema, subsiste, la credibilidad y eficacia de las estrategias de negociación no tendría éxito, provocando que Centroamérica entrara en un limbo diplomático mientras que miles de vidas se desperdiciaban en los campos de batalla.

Los Presidentes que se reunieron en Guatemala fueron cuidadosos en no sobrecargar el acuerdo con ideas vagas que podrían eventualmente convertirse en trampas para el propio acuerdo, pero las fechas escogidas fueron cruciales y sirvieron sus propósitos en el tanto en que obligaron a los signatarios a mostrar con hechos sus promesas en plazos perentorios.

2. Simetría

Por muchos años Costa Rica señaló a Nicaragua como el problema en Centroamérica. La verdad es que, desde un punto de vista práctico, el señalamiento de Nicaragua como el único país donde las libertades democráticas no son totales en Centroamérica, constituyó un impedimento para lograr un acuerdo realista en la región. El Salvador, Honduras y Guatemala tienen sus propios problemas, en algunos casos menores y en otros peores que en Nicaragua. Por encima y más allá de lo ideológico, todos los países centroamericanos tuvieron que ser medidos con los mismos criterios si se quería que el acuerdo fuera creíble.

La aplicación simétrica de todos los acuerdos trajo dificultades. El Salvador y Honduras en particular sintieron que Costa Rica no fue justa en comparar sus situaciones particulares con las de Nicaragua.

Pueden tener razón en algunos casos. Honduras, por ejemplo, carece de los conflictos internos que sí aquejan a Nicaragua y a El Salvador. Aun así, la simetría ha sido la llave que ha abierto la puerta de las negociaciones y aún Costa Rica, la menos afectada por los compromisos del proceso, ha requerido de reajustes, no siempre entendidos por una opinión pública nacional muy sensible a la especificidad de su cultura política.

3. Simultaneidad

El otro escollo que dificultaba el acuerdo en Centroamérica era el círculo vicioso en la discusión entre quienes argumentaban que la democracia tenía que venir antes de cualquier suspensión de las acciones militares, y aquellos que decían que no se podían hacer concesiones políticas hasta que la agresión militar no hubiera cesado.

El Plan rompió el círculo llamando a la aplicación simultánea en los aspectos políticos y de seguridad. Una fecha límite de 90 días fue establecida para completar el acuerdo.

El concepto de simultaneidad les dio a todos los actores garantías. Visto con buena fe, podría ser un mecanismo positivo para asegurar que los acuerdos

fueron cumplidos. Visto con suspicacia, podría ser la puerta por la cual algunos podrían “escaparse” si el vecino no cumplía su palabra.

Personalmente, me gusta pensar que la primera percepción ha prevalecido. En cualquier caso, el resultado ha sido el mismo: la simultaneidad trajo consigo la firma de “Esquipulas II”. Como será señalado más tarde, los gobiernos centroamericanos están ahora reestructurando la interpretación del concepto con el objetivo de convertirlo en un instrumento más realista, que pueda continuar abriendo espacios de negociación en una situación altamente polarizada.

Estas tres innovaciones conceptuales, más una comprensión más acabada de las iniciativas previas, hicieron de “Esquipulas II”, un hito en la historia de la diplomacia centroamericana.

Durante dos días de discusiones previas a la firma presidencial en Guatemala, los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y sus consejeros discutieron ampliamente sobre diferentes aspectos del Plan Arias. Aunque había un consenso básico sobre el documento, los titulares de la diplomacia centroamericana optaron por aguardar el arribo de los Presidentes antes de tomar una acción definitiva.

Esta actitud fue interpretada originalmente como un mal presagio sobre la reunión, particularmente ya que durante la semana previa, al menos dos estrategias irrumpieron y crearon confusión momentánea en todas las delegaciones.⁸ Estas iniciativas de última hora, sin embargo, nunca amenazaron la reunión como tal.

C. Instrumentos operacionales

Para completar los acuerdos, los Presidentes crearon una serie de mecanismos políticos, que administraron los acuerdos desde la firma del acuerdo hasta el momento en que se reunieron de nuevo en “Esquipulas III” a inicios de 1988. Estos mecanismos por sí solos son significativos, porque representan las instancias involucradas, pero también la nueva realidad política dentro de cada Estado de la región y entre la región y el “Grupo de Contadora” y su “Grupo de Apoyo”.

1. LA COMISION DE RECONCILIACION NACIONAL (CNR)

Tanto en el Plan de Arias como en el Procedimiento se le ha dado una gran importancia a la reconciliación nacional. Un cuidadoso análisis de la crisis en Centroamérica revela que tanto su naturaleza como su origen, tienen que ver

más con variables internas que con variables externas. Mientras esas variables no se consideren, y las condiciones que dividen a cada Estado por profundos conflictos nacionales no sean solventados, ningún avance hacia la paz regional podrá lograrse.

Para reforzar el proceso de reconciliación, el gobierno de Costa Rica propuso la formación de una comisión con amplia credibilidad, y con una membresía independiente que pudiera sumir el difícil reto de la pacificación interna. Originalmente, la Comisión se debía encargar de la conducción del diálogo de reconciliación de los Gobiernos con las fuerzas insurreccionales⁹ que operen en cada país, pero finalmente se decidió que tal operación por ser muy sensible para los gobiernos de: El Salvador y Nicaragua, deberían dejarse enteramente a cada Gobierno de acuerdo con su propio criterio y agenda.

La CNR permanece como uno de los más importantes y básicos instrumentos de “Esquipulas II”. Su labor es la de verificación de todos los acuerdos, como también del efectivo cumplimiento del proceso de reconciliación nacional, y el respeto a los derechos políticos e individuales de todos los centroamericanos.⁹

2. LA COMISION EJECUTIVA (CE)

La conducción general política de “Esquipulas II” fue delegada por los Presidentes a sus Ministros de Relaciones Exteriores. Con ellos, quienes “regularán, promocionarán y tratarán de hacer viable el cumplimiento de los acuerdos”.¹⁰ Ellos también se encargaron de representar la región dentro de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

La tarea encargada a la CE en el proceso de “Esquipulas II” no ha sido sólo de extrema importancia política; también es la prueba irrefutable de la voluntad de Centroamérica de no ceder la interpretación de los acuerdos a terceros países. En muchos sentidos, el papel de los Ministros de Relaciones Exteriores se ha convertido en el de “administradores generales”, testigos de la correcta ejecución del Plan de Paz. Las tareas ejecutivas han sido dadas tanto a la CNR como a la Comisión Internacional, o a ambas.

No ha sido fácil cumplir esta misión. La renuencia por parte de Nicaragua de permitir a los otros cuatro países adquirir predominancia como un potencial “bloque anti-sandinista” ha impedido que la CE adopte mayores responsabilidades. De la misma forma, como fue manifestado durante la reunión de la CE en Managua el 17 y 18 de setiembre de 1987, “Contadora” y “El Grupo de Apoyo” no han estado dispuestos a admitir que sus antiguos sujetos de acción

se hayan convertido en actores con plena conciencia de su personalidad internacional; actores cuyas demandas podrían opacar la propia imagen mundial de “Contadora”.

Poe ellos es que Costa Rica apoyó decididamente el acuerdo tomado el 16 y 17 de enero de 1988 por los presidentes, en el sentido de devolver enteramente a los centroamericanos las funciones originalmente atribuidas a las CIVIS. Esta determinación culminó el proceso iniciado en febrero de 1987 cuando Arias rescató para Centroamérica la conducción de su propia historia.

El punto de vista de Costa Rica es que la autoridad y las tareas de la CE deberían ser enaltecidas tanto como sea posible, ya que no crea duplicidad con las de los CNR. Desde nuestra perspectiva, la CE es el canal más apropiado a través del cual la voluntad de los Presidentes podrían ser mejor puestas en marcha.

3. LA COMISION DE VERIFICACION Y SEGUIMIENTO (CIVS)

“Contadora”, “El Grupo de Apoyo” y los Secretarios Generales de las Naciones Unidas, así como los cinco Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica conforman la CIVS. Fueron encargados de la verificación y seguimiento de los acuerdos; obligación cuya falta de definición en el texto de “Esquipulas II” causó una fricción innecesaria con la CE. Como finalmente se interpretó, la CIVS tomó a su carga la ejecución de los acuerdos una vez que las CNR habían hecho su parte, valga decir promover dentro de cada Estado los pasos necesarios para garantizar el cumplimiento del acuerdo.

La idea de tener a “Contadora”, al “Grupo de Apoyo” y a los Secretarios Generales participando en esta materia crucial, era asegurar el apoyo internacional así como el incremento de la credibilidad y confianza que tanto se necesitaba entre cinco países con largas historias de mutua desconfianza. Al mismo tiempo, era un riesgo calculado. La exclusión de los mediadores extra-regionales pudo haber sido causa de gran vulnerabilidad vis a vis los Estados Unidos y una mala estrategia de relaciones públicas que pudo alinear a amigos hemisféricos.

Las tareas de la CIVS fueron difíciles de completar por la naturaleza de su composición, e incluso por su tamaño. Quince miembros con diferentes prioridades y puntos de vista enfrentan problemas tales como la falta de consenso, las diversas interpretaciones de un asunto, los variados énfasis o las prioridades atribuidas a algún punto y los desacuerdos en materias de seguridad política, etc.

Asimismo, es erróneo suponer que existe una relación causa-efecto entre la presencia de múltiples representantes de Estados y el aumento en la confianza y eficiencia política dentro de la CIVS. Por el contrario, la presencia de un gran número de participantes de una solución aceptable para todos, lo que a la vez agudiza diferendos y desconfianzas.

Tal y como yo los veo, los problemas que enfrentó la CIVS, podrían ser agrupados en al menos tres categorías.

a. Falta de claridad del mandato Presidencial de “Esquipulas II”.

Los Presidentes centroamericanos estaban claros en lo que querían de la CIVS, no así en cuanto a lo que estaban dispuestos a permitir que hiciera el Grupo mediador, ni la autoridad que le asignaría en la ejecución de esas tareas.

b. Falta de claridad entre los miembros no centroamericanos sobre el grado de involucramiento que estaban dispuestos a aceptar.

Ha sido claro para los centroamericanos que los intereses originales del “Grupo de los Ocho” (Contadora y su Grupo de Apoyo), así y como sus deseos de encontrar una solución a la crisis, comenzaron a desvanecerse después del 6 de junio de 1986, fecha en que se verificó la última reunión con Contadora en Panamá. Mientras que esto sucedía cada país de los ocho comenzó a experimentar problemas internos (desórdenes económicos como Brasil, Argentina, Venezuela y México, la renovación de la violencia política, como en Colombia, Panamá y Perú). Asimismo, su agenda como grupo hacia Centroamérica comenzó a evolucionar hacia una temática más latinoamericana (deuda, integración, etc.).

Sin embargo, los “Ocho” nunca abandonaron a Centroamérica, probablemente como resultado del peso internacional de su antiguo papel, y también porque Centroamérica, particularmente, Nicaragua, veían en ellos una garantía política de estabilidad regional. Otro elemento cuya importancia no se puede soslayar es que sólo México y Venezuela han tenido políticas consistentes que ejecutar en Centroamérica. Los otros Estados, ya por su lejanía geográfica e histórica de la región (Argentina, Perú, Brasil y Uruguay), ya por estar demasiado ocupados con problemas propios o simplemente desacreditados (Panamá), no podrían ni querían jugar un papel importante en la región.

Por su parte, los Secretarios Generales, siempre han reconocido su limitada participación resultado de los estrechos márgenes de acción que tienen ante sus respectivas Asambleas.

c. Dificultades operacionales de los procesos de verificación y seguimiento.

Aún si hubiera consenso sobre las prioridades, los cursos de acción y los términos de ejecución del acuerdo de “Esquipulas II”, la mera aplicación de ellos sería en sí misma problemática. En más de un sentido, la CIVS enfrentó dificultades similares a las experimentadas por “contadora” y su “Grupo de Apoyo”; es claro que las cuestiones operacionales son al menos tan importantes como las consideraciones políticas. Aún, los eventos globales persuadieron a los europeos de los beneficios potenciales de renovar su política hacia Latinoamérica.

Muchos autores están de acuerdo en que ni la CEE ni los propios países individualmente tienen intereses políticos o económicos significativos en Latinoamérica, y que esta situación es probable que no cambie en un futuro cercano. Sin embargo, dados los lazos culturales en Europa con la región, la relación sustentada entre las internacionales políticas con los partidos Social Demócrata y Democracia Cristiana en Latinoamérica, y las nuevas oportunidades de comercio en el contexto de una “redemocratización” en el Cono sur, las relaciones entre Europa y Latinoamérica podrían ser prometedoras.¹⁹

Desde un punto de vista estrictamente político resultaría difícil imaginarse a los países europeos incrementando su presencia en Centroamérica a no ser por la relativa incapacidad de los Estados Unidos de controlar la crisis regional a inicios de los años 80.

Las acciones europeas en Centroamérica se han dirigido a lograr estabilidad a través de democracia ellos también han ofrecido una alianza alternativa que podría ser más neutral que la de Estados Unidos a pesar de su identificación con la posición pro-occidental de la mayoría de los países.

Es necesario distinguir entre los intereses y las acciones del CEE y los países individualmente. Aun cuando ambas responden a consideraciones Este-Oeste, Norte-Sur, en lo que respecta a Centroamérica la CEE aparece menos atrevida en la arena política, e igualmente cuidadosa en el suministro de asistencia económica para el desarrollo. Por el contrario, los países individualmente, a pesar de preocupación ante la posibilidad de afectar sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, han estado dispuestos a tomar acciones inclusive hasta el punto de confrontación, como es el caso de la declaración franco-mexicana en El Salvador en 1981. La continúa política de apoyo a “Contadora” y en general a una solución no militar y negociada de la crisis es otro ejemplo de opiniones encontradas entre los países europeos y los Estados Unidos. Contrario a lo que constantemente afirman los círculos oficiales de Estados Unidos, los gobiernos europeos se han opuesto, tanto pública como privadamente, a la ayuda de Estados Unidos a los

“contras” y siempre han estado preocupados por las implicaciones negativas, que tendrían para la Alianza del Atlántico Norte una guerra regional con la participación directa de los Estados Unidos.

Costa Rica ha buscado en Europa un aliado confiable para el cumplimiento exitoso del Plan de Paz. Desde el principio, el gobierno de Arias hizo un llamado para “una alianza de democracias para defender y extender los valores e instituciones democráticas en Centroamérica”,²⁰ en una clara alusión a Europa como compañero natural en el proceso de paz. Inclusive, semanas antes de que el *Plan Arias* fuese anunciado, el Ministro de Exteriores Madrigal Nieto realizó un “four de forcé” a través de Europa en el cual presentó las premisas fundamentales de dicho *Plan*. Su viaje fue casi inmediatamente seguido por el propio Presidente Arias. Para entonces, el Plan era un hecho, y fue unánimemente respaldado por todos los países visitados. Eventualmente la Comunidad Europea le dio también su apoyo.

Con la firma de “Esquipulas II” aumentaron las posibilidades para que la presencia europea continuara en Centroamérica. Por un lado, la renuencia de abandonar el apoyo a la “contra” en Nicaragua, así como el aislamiento relativo del poder regional frente a sus vecinos hemisféricos con respecto a este asunto, ha renovado la importancia europea como un conglomerado “neutral” o regulador que podría eventualmente vigilar la política agresiva en Washington. En este sentido, Europa podría servir de la misma forma que “Contadora” lo hizo una vez, es decir, como protección contra una posible intervención.

Por otro lado, sería erróneo pensar que Europa, ya sea global o individualmente, tomaría la monumental tarea del desarrollo en Centroamérica. Los flujos de inversión provenientes del Viejo Continente, ya sean de recursos privados o públicos han probado que Europa no está interesado en el desafío centroamericano. Hasta la fecha, Europa ha estado anuente a cooperar en proyectos específicos (viviendas, refugiados, infraestructura), y ha prometido fondos adicionales para entender la asistencia en el sector de producción (principalmente agrícola). Esto sería el límite puesto que, como ya se ha mencionado, las prioridades son otras.

Aún en la arena política la contribución europea podría ser vulnerable a largo plazo. Indudablemente los parámetros de la “democratización” en Europa son menos exigentes de los que algunos de nosotros quisiéramos que fuesen en Centroamérica. Les tomó muchos años a los europeos darse cuenta que la presión moral y diplomática era urgente requerida en Nicaragua para evitar que los Sandinistas se perdieran en prácticas totalitarias. A pesar de ello, los políticos europeos estaban dispuestos a dar a los sandinistas concesiones

que ellos mismos no estaban dispuestos a aceptar en sus propios países aún bajo condiciones críticas (censura de prensa, exilio obligatorio, prohibición de partidos políticos). Tal flexibilidad podría ser problemática al poner en práctica el *Plan de Paz*. Por lo tanto, es importante mantener un flujo de información actualizada que pueda asegurar la comprensión gubernamental de la situación regional. La proximidad de España y Alemania Federal debido a sus antiguos lazos en la región podría convertirlos en los más legítimos y exigentes mediadores entre Europa y Centroamérica.

C. Los Estados Unidos y las perspectivas de paz en Centroamérica.

A pesar de que algunas personas podría ser difícil reconocerlo no habrá paz ni desarrollo en Centroamérica sin la participación directa y activa de los Estados Unidos. Más que un accidente geopolítico, esto tiene razones económicas y consideraciones mutuas de seguridad. Igualmente Estados Unidos no podrá continuar considerando a Centro América como su “patio trasero”, puesto que los años de hegemonía ilimitada han terminado. El contexto internacional clama por nuevas reglas que aseguren el respeto mutuo y la cooperación.

Durante la década pasada, las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica experimentaron una transición que tuvo que ver con cambios internos por partes de ambos lados. Hoy día este estado de transición aún se mantiene lo cual explica la confusión y la falta de realismo en el aparato de toma de decisiones. Esto es particularmente cierto dentro de los Estados Unidos, puesto que su actual política exterior hacia Centroamérica depende en gran manera de consideraciones internas, lo cual se ha convertido en un asunto totalmente politizado.²¹

Los objetivos de los Estados Unidos hacia Centroamérica no son muy diferentes a los de la mayoría de los países de la región. Paz, democracia, seguridad, desarrollo, son procesos en los cuales todos compartimos un interés común y un punto de vista similar. Es más, los países centroamericanos han reconocido el liderazgo de los Estados Unidos en el diseño general del proyecto regional. Como se ha mencionado antes, este hecho surge del reconocimiento de que ningún otro país o grupo de países están dispuestos o son capaces de llevar a cabo esta tarea. Desde una perspectiva, “macro” no hay diferencias estratégicas importantes entre nosotros.

Tal no es el caso al referirse a los medios de lograr esos objetivos. La instancia de los Estados Unidos en un acercamiento a Centroamérica en “dos vías” la militar y de desarrollo ha sido aceptable, mientras no se vea como un camino

sin salida que en última instancia lleva a la guerra. Pocos centroamericanos desean una “segunda Cuba” en el hemisferio, pero aún menos quisiera un “segundo *Vietnam*” con tal de evitarlo.

El Plan de paz ha sido objetado por los Estados Unidos sobre la base del hecho de que no hay suficientes garantías con respecto a la real democratización de Nicaragua. También afirman que el Plan está desbalanceado, por igualar la situación en El Salvador considerando como un país realmente democrático, con el de Nicaragua, un verdadero estado marxista. Más recientemente, la objeción fundamental ha sido los términos a través de los cuales un posible cese al fuego sería establecido, y el impacto que podría tener para los miles de “contras” financiados por los Estados Unidos que están luchando en Nicaragua. Esto incluye también el “estatus de beligerancia” que Washington insiste debe darse a los “contras”, al igual que sus demandas para que la dirección de la “contra” sea incluida en las negociaciones directas con el gobierno Sandinista.

Un segundo pero igualmente importante aspecto tiene que ver con la presencia del bloque soviético en Centroamérica. Esta es una legítima preocupación compartida con los vecinos de Nicaragua y aún por los oponentes liberales a la línea de la Casa Blanca en el Congreso. En general, todos tienen claro, sobre todo los sandinistas, que en esta área específica Estados Unidos sería intransigente, y que en un enfrentamiento directo ocurriría si la intromisión soviética fuera más allá de los límites racionales, los cuales están muy bien definidos.

En problema de las objeciones actuales de Estados Unidos el proceso de paz firmado el 7 de agosto, es que son una camisa de fuerza para la diplomacia norteamericana. Desde el punto de vista puramente analítico, los objetivos de Estados Unidos en Centroamérica no podrían considerarse una alternativa realista al escenario extremista de un estado marxista-leninista consolidado en Nicaragua. Sin embargo, no debe considerarse sin fundamento el temor norteamericano de que los Sandinista incumplan el acuerdo como parte de su estrategia. Existe evidencia razonable para creer que tal posibilidad existe. Por tanto, la estrategia de Estados Unidos evidentemente no está dirigida hacia los asuntos claves que podrían prevenir esta situación.

Los “contras” son incapaces de ganar la guerra en el campo político y militar. Aun con una fuerza disuasiva, (como ellos mismos se consideran) sus oportunidades son mínimas dada su dependencia de financiamiento exterior y su destacada credibilidad internacional. Además, contrario a lo que el gobierno de los Estados Unidos asegura, la “contra” armada ha hecho a los Sandinistas aún más intransigentes, justificando así su crecimiento militar, el mayor en toda la historia de Centro América.

Existe una creciente preocupación entre los aliados de los Estados Unidos en Centroamérica con respecto a lo que percibe como una falta de claridad entre los creadores de la política estadounidense. La consistencia de la retórica no coincide con el “tiempo” diplomático, ni con las nuevas prioridades establecidas por la región. Pareciera como si los Estados Unidos se hubieran quedado atrapados en el eterno acertijo entre perseguir lo deseado o lograr lo posible.

La lectura desde la región es convincente. Si continuara el presente conflicto de baja intensidad, Centroamérica estaría condenada a una situación de una “inestabilidad estable”. Esta perpetua crisis obstaculizaría cualquier posibilidad de desarrollo regional. Además, en un contexto de polarización y de violencia, las vulnerables democracias de Centroamérica, incluyendo Costa Rica, podrían afrontar un ciclo de extremismo que deterioraría gradualmente sus instituciones políticas y sociales. Eventualmente, toda la región podría volverse explosiva, siendo una amenaza real a la paz hemisférica.

Es claro que nadie quiere este escenario convulsionado. Los acuerdos de “Esquipulas II” son todavía otro intento de prevenirlo; pero, mientras no encontremos apoyo en nuestro vecino más influyente cualquier posibilidad real de éxito se convertirá en fracaso. Nosotros estamos contando con la sabiduría de los Estados Unidos para darle una oportunidad a la paz y a Centroamérica. Estamos seguros de que al hacerlo se dará una oportunidad para reconstruir sus vínculos con Latinoamérica bajo el auspicio del espíritu de los nuevos tiempos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: DÁNDOLE LA OPORTUNIDAD A LA PAZ A CENTROAMÉRICA

El acuerdo de “Esquipulas II” ha tenido un apoyo sin precedentes en todas partes del mundo. Europa, Latinoamérica, Asia y África han unido sus esperanzas en lo que representa quizás una de las últimas oportunidades de encontrar una solución razonable a la crisis del istmo. Por encima y más allá de esto, sin embargo la crisis prevalece porque sus raíces aún están intactas: pobreza extrema, falta de libertades básicas, violación a los derechos humanos, persecución política, injusticia social, son tan reales como lo fueron en el pasado. A menos de que estos elementos se consideren y una revolución se lleve a cabo con el objeto de poner fin a siglos de privación y miseria, todos nuestros esfuerzos en busca de una paz duradera serán infructuosos.

Costa Rica ha insistido en que la paz y la democracia tienen que ser paralelas. Costa Rica ha probado que la democracia sin justicia es vacía. Costa Rica cree que la justicia y la libertad no tienen valor. Estas son las premisas que hemos tratado de transmitir a nuestros vecinos centroamericanos.

“Esquipulas II” es una señal cuya dirección es correcta. Quizás estamos todavía lejos de conseguir la paz, pero nos encontramos más cerca de lo que nos hallábamos antes de la firma del acuerdo. Es posible que los acuerdos no sean perfectos, pero podrían mejorarse. Sería un asunto de creatividad, perseverancia, pragmatismo y buen juicio para traer resultados positivos.

Nada podría ir en mayor detrimento de la paz en Centroamérica que la intransigencia y la retórica descontrolada. He insistido en el hecho de que a corto plazo, cualquier solución realista en la Centroamérica actual tiene que tomarse en cuenta la cuestión de confianza mutua. La intransigencia y la retórica son totalmente contrarias a la credibilidad. Esto es cierto tanto para países pequeños como para los grandes.

Es necesario esforzarse para evitar la proliferación de discursos incandescentes que hirieron al oponente sin obtener alguna concesión de parte suya.

La necesidad de diálogo fresco es indispensable. Los propios centroamericanos nos hemos esforzado por fomentar esta nueva experiencia del diálogo en el plano multilateral.

La experiencia del diálogo estéril nos ha demostrado que es más negativa la conversación sin frutos concretos que el silencio prudente.

Ahora estamos preparados para discutir asuntos importantes sin esconder con palabras nuestra falta de voluntad y alcanzar acuerdos con el objetivo de hacer de la paz una realidad, porque la paz todavía es posible en Centroamérica.

Notas

1. Esquipulas es una pequeña ciudad en suroeste de Guatemala, donde veneran la imagen de un Cristo Negro. En junio de 1986 los cinco Presidentes centroamericanos se reunieron por primera vez en Esquipulas, a discutir asuntos políticos regionales. La segunda reunión fue del 6 al 8 de agosto. Un tercer encuentro se realizó el 15 de enero de 1988 en Alajuela, Costa Rica.

2. Dos opiniones al respecto fueron escuchadas causando un gran impacto en Estados Unidos y Latinoamérica. Al final del viaje por Centroamérica en enero de 1984, el Secretario General de la O.N.U., Javier Pérez de Cuellar dijo que no había encontrado “voluntad política para el establecimiento de la paz en la región. Meses después, en julio, el Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Dante Caputo, dijo en algunas entrevistas, que la paz en Centroamérica, no había sido alcanzada como resultado de la falta de voluntad centroamericana, no por la incapacidad de “Contadora”.
3. Existe abundante bibliografía de “Contadora” y sus iniciativas en Centroamérica, por ejemplo; Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo; *Contadora: Desafío a la Diplomacia Tradicional*, Bogotá Oveja –negra, 1985. Oydén Ortega Durán, *Contadora y su verdad*, Madrid: García Blanco, 1985. Stella Calloni y Rafael Criban, *La Guerra “encubierta” contra “Contadora”*, Panamá: *Centro de Capacitación Social*, 1983. INICEP, *Contadora y otras propuestas para la pacificación y democratización de Centroamérica*, Guatemala: INCEP, 1987. Bruce Bagley, *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, 2vols, Boulder; Westview press, (to be published November 1987)
4. Edelberto Torres y Gabriel Aguilera, *Raíces y perspectivas de la crisis económica en Centroamérica*, San José, ICADIS, 1986.
5. En marzo de 1987, un comité “Ad-hoc” de la Internacional Socialista se reunió en Madrid con el Comandante Bayardo Arce, líder del partido Sandinista. Representantes de los partidos Socialista de España, Francia, Suecia y Alemania Occidental sostuvieron una “franca” discusión con los sandinistas sobre los acontecimientos en Centroamérica. La impresión General después de la reunión fue que los Sandinistas no habían sido sinceros en el comienzo, y que trataban de ganar tiempo a expensas de Europa. Aunque el propio comité recomendó a la Internacional Socialista dar más asistencia a Nicaragua, lo hizo a cambio de la promesa sandinista de revisar algunas de sus políticas, en particular hacia Costa Rica.
6. Agencia de prensa francesa, United Press International; “Reagan admits confusion in White House”, September 8, 1987.
7. Arias visitó España, Gran Bretaña, Bélgica, Alemania Federal, Italia y Francia. La comunidad Europea también hizo una declaración de apoyo al Plan Arias pocos días antes de la “cumbre” en Guatemala, y lo mismo hicieron todos “los doce” individualmente.
8. La primera fue el Plan de Paz anunciando en Tegucigalpa por el Gobierno hondureño, durante la reunión de los Cancilleres de Contadora y Centroamérica

el 30 y 31 de julio. La segunda fue la propuesta de “Wright-Reagan” del 5 de agosto. La propuesta hondureña surgió de manera totalmente sorpresiva para todas las delegaciones, y su presentación fue mirada como una tentativa de parte de los Estados Unidos de descarriar el proceso de “Esquipulas II”. Desde luego, esta interpretación fue general y provocó el disgusto de los Ministros (algunos de los cuales habían sostenido conversaciones privadas con el Secretario de Asuntos Exteriores hondureño la noche anterior). Honduras se vio obligada a retirar la propuesta y la llamó su Plan “una nueva ponencia de observaciones” al Plan Arias.

9. A lo largo del texto, se hace una clara distinción entre las fuerzas irregulares y fuerzas insurreccionales. Esta distinción significa diferentes cosas a distintos individuos de acuerdo a las preferencias ideológicas que tengan, y fue útil para resolver un viejo debate entre si los “contras” son mercenarios o si son luchadores de la libertad o si las guerrillas salvadoreñas son “terroristas o patriotas”.
10. Procedimiento, Capítulo 1, artículo c).
11. Idem, Capítulo II.
12. Proceso, Capítulo 10.
19. Esperanza Duran, *European Interests in Latin America*, London: The Royal Institute of International Affairs, 1985. Council of Europe, *Proceedings of the Colloquy “Democracy and democratization: A dialogue between Europe and Latin America”*, Strasbourg: IRELA, 1986. Una colección interesante de artículos con respecto a las posibilidades de cooperación Europa-Centroamérica puede verse en FLACSO, Documento base de la reunión “Nuevas formas de Cooperación-Centroamérica”, San José, FLACSO, 1985.
20. Oscar Arias Sánchez, *Discurso de toma de Posesión*, San José 8 de mayo de 1986.
21. Francisco Rojas y Luis G. Solís, “El congreso y la política exterior de los Estados Unidos. (1978-1986)”, en *Revista Relaciones Internacionales* N° 4, Primer Trimestre, 1986, pp. 45-52, Heredia: EUNA, 1986.

