

LA CONCERTACION COMO DIMENSION PARALELA EN EL CONFLICTO CENTROAMERICANO

Gabriel Aguilera Peralta

GABRIEL AGUILERA

Coordinador del Área de Relaciones Internacionales, Proyecto FLACSO-Guatemala. Miembro del
Comité Directivo de CLACSO.

INTRODUCCION

Entenderemos por *concertación en materia de relaciones internacionales la coincidencia en los objetivos de política exterior de uno o más Estados, a raíz de lo cual la consecución de esos objetivos se vuelve común para dichos actores internacionales*. Sin duda, todos los Estados parecen tener finalidades comunes en su acción internacional, por lo menos, las que se desprenden de la común adhesión a la carta de las Naciones Unidas; pero la concertación se refiere a la concurrencia en cuanto metas concretas, concurso ese que no es espontáneo sino logrado por medio de políticas -tanto estatales como de la sociedad civil- que buscan encontrar lo común inclusive en el marco de diversidades.

Lo anterior es posible cuando los Estados, que actúan en la arena mundial motivados en parte por intereses nacionales, concluyen que los mismos son susceptibles de alcanzar únicamente en concordancia con la actividad de otros actores internacionales; sin embargo, es también posible que esa percepción se refiera a un sector de intereses y que al mismo tiempo se piense que otro sector de intereses se deben buscar fuera de la concomitancia, inclusive si ello implica una relación de conflicto con otros actores; por lo que paralelamente un sujeto internacional puede generar los dos tipos de políticas. Tal situación de dualidad, sin embargo, genera una

contradicción que tiende a resolverse en uno u otro sentido, es decir, predominando las políticas de concertación o de conflicto. El resultado obedece, en parte, a la misma dinámica generada por los dos tipos de políticas, así el avance y el éxito obtenido por la concertación fortalecerán esa alternativa y viceversa. En este punto debe recordarse que de acuerdo a la teoría de la resolución de conflictos, una negociación puede resolver el conflicto de dos maneras; por una parte "moviendo" el conflicto de una "situación de incompatibilidad" a una de "compatibilidad", es decir, creando una estructuración en la cual, sin resolverse las diferencias de fondo, se origina una dinámica de cooperación pese a esas diferencias. En el caso en estudio, la concertación es una dinámica internacional que si bien no resuelve el problema de fondo, la heterogeneidad de sistemas en Centroamérica, si "mueve" la relación entre Estados de la arena del conflicto a la arena de la cooperación plural (Wallensteen, 88). Finalmente, debe recordarse que el mayor o menor grado de autonomía en relación a terceros actores (generalmente potencias) influye en la determinación de políticas.

La situación en Centroamérica es un ejemplo práctico de la tensión entre concertación y conflicto, aún no resuelta. Aunque en el Istmo interactúan siete Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice, solamente los cinco primeros se suelen identificar como "Centroamérica" debido cabal-

mente a una constante de concertación en su historia. Esos países formaron parte de una sola unidad política durante la época colonial, integrando la Capitanía General de Centroamérica; con posterioridad a la independencia se mantuvieron unidos durante algunos años en la República Federal de Centroamérica, para dividirse en los actuales Estados en la década de los años 40 del siglo XIX. Sin embargo, el pasado común persiste en la memoria colectiva de esos pueblos y se ha manifestado periódicamente en intentos de reconstrucción de la unidad regional, habiendo tenido lugar primero diversos intentos políticos, tanto en el Siglo XIX como el siglo XX, y después un serio esfuerzo de integración económica a través del Mercado Común Centroamericano, fundado al inicio de la década de los años sesenta de este siglo.

Lo anterior explica que los mencionados estados centroamericanos han mantenido tendencias a la concertación en sus políticas exteriores, aparte de un discurso de unidad que permea los sistemas educativos y se refleja por ejemplo en las Constituciones Políticas (Constitución, 85-87).

Por otra parte, las discrepancias entre los objetivos exteriores de esos Estados se manifestaron en las numerosas guerras intercentroamericanas del siglo XIX y principios del actual; si bien modernamente la única guerra intercentroamericana fue la que se libró entre El Salvador y Honduras en 1969, a partir de 1979 los conflictos en

el área han originado la llamada "crisis centroamericana", que progresivamente ha ido involucrando a terceros actores hasta llegarse a convertir en uno de los *issues* de conflicto más importantes de la arena internacional actual.

Debido a lo reducido de sus recursos naturales y humanos y a su ubicación geográfica muy cercana a Estados Unidos, los Estados de Centroamérica han dispuesto de un estrecho margen de autonomía en su acción internacional, por lo que su forma de interactuar y sus oscilaciones entre la concertación y el conflicto no han sido producto estricto de dinámicas internas a los países, sino también del reflejo en ellas de la influencia externa.



De allí que el conflicto en Centroamérica y la posibilidad de su resolución pacífica, depende de la forma en que esos Estados opten y/o resuelvan las agendas de concertación y conflicto que tienen planteadas.

En la agenda de concertación encontramos los siguientes elementos:

- a) La debilidad de recursos nacionales para el desarrollo económico así como la involucración de lo interno y lo externo en la construcción de sociedades democráticas, hace necesario la coordinación de esfuerzos y la cooperación entre los Estados del área, atendiendo también a la consecución moderna y pragmática del tradicional elemento ideológico del "ideal de la patria centroamericana".
- b) Las situaciones de guerra interna y de tensión interestados han provocado elevados niveles de destrucción económica y de pérdida de vidas humanas, lo que agrava la situación de crisis económica y de pobreza de las sociedades de la región. Debido a su carácter de regional, solamente el esfuerzo concertado de los Estados

afectados por el conflicto puede probablemente reducirlo a niveles aceptables.

- c) La estrechez estructural de los márgenes de autonomía de los Estados de la región, vis-a-vis los actores extrarregionales ha tendido a acentuarse por la involucración de esos actores en la crisis del área. El acuerdo común, y la actuación colectiva, de dichos países sería prerequisite para mejorar ese margen de autonomía y canalizar, en un sentido positivo, la acción de actores extrarregionales en la cuestión centroamericana.

Por su parte, la agenda de conflicto se refiere a estos temas:

- a) La desigualdad de las estructuras económicas y sociales internas, el carácter autocrático y represivo de los regímenes políticos en varios países del área fue el origen de los conflictos internos que provocaron la revolución nicaragüense y las guerras internas en El Salvador y Guatemala. La no solución de esa problemática de ca-

rácter estructural alimenta la persistencia de los conflictos internos, y de su repercusión en la región.

- b) El hecho de la revolución nicaragüense guiada por un paradigma socialista fractura la definición de lo democrático como democracia liberal que inspira al régimen político de otros Estados del área. La diferencia de régimen se agudiza en la medida que los Estados se acusan entre sí de apoyar respectivamente a las fuerzas alzadas en armas que operan en los tres países identificados.
- c) Los Estados no tienen la misma percepción de la autonomía internacional que se desea, en tanto que algunos reivindicán el no alineamiento, otros plantean una dependencia condicionada de la potencia hegemónica. Igualmente, en tanto que haya posiciones que privilegian la visión Sur-Sur y el Tercermundismo, otros persisten en la alianza occidental.

La agudización del conflicto centroamericano ha destacado la agenda del con-

flicto, sin embargo, paralela al desarrollo de la misma, *la agenda de la concertación se ha ejecutado a un nivel de menor intensidad pero en forma sostenida*. Se debe destacar la persistencia de ese hilo conductor de la concertación por parte de Estados que en otra dimensión mantienen diferencias, violentos choques diplomáticos, diversas alianzas internacionales e inclusive variados niveles de confrontación militar. Ese hecho, sin duda *suigeneris*, se explica por el antecedente histórico y la situación objetiva de Centroamérica en el mundo actual ya explicadas, y es lo que a su vez, hace comprensible la posibilidad de la solución negociada al conflicto del área.

LA CONCERTACION ECONOMICA: EL MERCADO COMUN

Después de la segunda guerra mundial, los países centroamericanos experimentaron una modernización de su régimen político, así como una homogenización de su paradigma societario, lo que provocó la reducción sustancial de los temas de disputa interestatal, tales como los conflictos fronterizos.

En ese medio los Estados del área retomaron la aspiración integracionista creando en 1951 a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) como mecanismo de unificación política y, ese mismo año, iniciaron un proceso que habría de conducir en 1958-60 a la conformación del Mercado Común Centroamericano.

De esa forma, se revitalizó la idea básica de la concertación centroamericana en el sentido que los cinco países deberían integrarse para enfrentar las necesidades del desarrollo. Sin embargo, y apartándose de experiencias pasadas en que se había buscado reconstituir en forma inmediata la unidad política, la ODECA, empero, repitió el ciclo de los intentos pasados en cuanto que no logró avances sustanciales. Diferente fue el desenlace de la creación de

espacios económicos comunes. Fundamentalmente inspirados en las teorías cepalinas, los Tratados Multilaterales de 1958 y General de Integración Económica en 1960 originaron el llamado Mercado Común Centroamericano que creó una zona de libre comercio, y un arancel externo para los cinco países, a cuyo amparo el comercio intercentroamericano se expandió de \$CA 30 millones en: 1961 a \$CA 1130 millones en 1980, (SIECA, 86) las exportaciones intrarregionales en la exportación total pasaron del 4% en 1958 al 20% en 1980 (Guerra-Borges, 86), el producto industrial creció entre 1960/79 a una tasa real promedio del 7% anual (Guerra-Borges, 86). En otras palabras, la conformación del área centroamericana de libre comercio reorientó una parte importante del mismo a la relación entre los mismos países de la región, conectándose entre sí a las economías. A la vez, el espacio protegido por los aranceles propició un aumento de la inversión externa y el crecimiento industrial, basado en el aumento de la demanda que representaban los mercados expandidos por interconexión. Todo ello, junto a las condiciones favorables de los términos de intercambio internacionales, en el primer decenio del proceso, se reflejó en una tasa sostenida de crecimiento económico para la región del 5.3 entre 1950-78 (CEPAL, 83).

Pese a su éxito, el Mercado Común Centroamericano acusó algunas deficiencias que afectaron su posterior desarrollo. En el concepto de CEPAL, la integración debería ser gradual, limitada y recíproca. Esas consideraciones buscaban, especialmente, asegurar el que los beneficios de la integración se repartieran en forma equitativa entre todos los países miembros, a despecho de sus diversos niveles de desarrollo inicial. Entre los instrumentos para alcanzar la reciprocidad se encontraban el "Convenio sobre Régimen Industrias de Integración" que preconizan la instalación paulatina de "industrias de integración" en diversos países del área, concebidas para

abarcarse todo el mercado regional y con carácter de exclusividad.

Sin embargo, la propuesta de la CEPAL requería un rol intervencionista del Estado y cierta planificación de la integración, ideas estas que fueron adversadas por la administración norteamericana de la época, que condicionó su apoyo al proyecto a que el mismo se desarrollara bajo las reglas de total libertad de mercado (Guerra-Borges, 86).

Como consecuencia, el desarrollo económico fue desigual y favoreció a los países que tenían condiciones más favorables como Guatemala y El Salvador, y afectó a los países de atraso relativo como Honduras.

En 1969 un elemento de conflicto político que no se había presentado hasta entonces, la guerra El Salvador-Honduras, afectó la dinámica de la integración, aunque debe destacarse que las instituciones y mecanismos del Mercado Común continuaron funcionando a pesar de la ruptura total de relaciones entre los dos países citados. Sin embargo, en 1970 la desigualdad mencionada en la recepción de beneficios provocó un retiro parcial de Honduras del proceso.

Un problema adicional estuvo representado por el hecho de que si bien la etapa de sustitución de importaciones de productos de consumo percedero se completó con cierta rapidez por la expansión industrial endógena, no se dio más que parcialmente el paso siguiente de constitución de industrias básicas que hubiera significado la consolidación de la industrialización de Centroamérica. Por una parte los empresarios regionales y las inversiones externas no se interesaron en ello, prefiriendo la acumulación rápida de la industria ligera y por otra parte el Estado tampoco asumió ese papel (Guerra-Borges, 86).

Si bien la década de los años 60 fue la

"edad de oro" del Mercado Común, en la década de los años 70 el proceso integracionista se sostuvo, aunque con una disminución de los índices de crecimiento debido a los problemas estructurales del proyecto, ya mencionados, y a los efectos de la crisis económica mundial, en especial la alteración en los precios de los hidrocarburos. Pero no fue sino hasta que se planteó la crisis política en Centroamérica, que el Mercado Común pasó a experimentar problemas de tal magnitud que afectaron sustancialmente su funcionamiento. Después

de 1980, inclusive el comercio intercentroamericano comenzó a declinar debido al establecimiento de múltiples restricciones al intercambio comercial y a la acumulación de saldos comerciales insolutos (Guerra-Borges, 86). Para 1985 ese comercio había descendido a 581.7 millones de \$CA (Sieca, 86). Empero, los organismos de integración continuaron operando y los discursos oficiales de los diversos países, aún en los momentos más agudos de conflicto, no desecharon la idea de mantener y reactivar el Mercado Común.

El análisis retrospectivo de casi tres décadas de proceso integracionista en Centroamérica conduce a las siguientes conclusiones:

- a) Los Estados centroamericanos, partiendo del clima de homogeneidad en cuanto a proyectos globales y de disminución de conflicto, buscaron impulsar simultáneamente la concertación política y económica, creando instituciones de integración para ambas. Solamente la segunda de ellas avanzó y tuvo, en relación con las experiencias de integración latinoamericana contemporáneas, bastante éxito.
- b) Las características de esa integración económica respondieron a la naturaleza política y económica-social de los Estados del área; ello explica el rol reducido del Estado, la flexibilidad ante las presiones de la potencia hegemónica y la ausencia de beneficios sociales para la totalidad de las poblaciones como efecto del crecimiento económico.
- c) La persistencia del proceso pese a la crisis probablemente se explica en función de haberse constituido una instancia difícilmente prescindible para el crecimiento económico de los países centroamericanos, con independencia de su naturaleza política. Por consiguiente, si se vuelven a dar condiciones políticas favorables es probable que el Mercado Común, o un mecanismo similar, continúen jugando un papel importante en la concertación de la región.

LOS ELEMENTOS DE LA CRISIS

La homogeneidad centroamericana a partir de la postguerra que hemos mencionado hacía referencia a un paradigma compartido: La deseabilidad de la democracia liberal como régimen político, con la consiguiente exclusión de la posibilidad



La sustitución de importaciones de productos de consumo perecedero, en Centroamérica, no se complementó con una rápida expansión industrial.

de regímenes alternativos (en particular socialistas), la pertenencia de la región al "mundo occidental" y la aceptación de las relaciones de alianza-dependencia de los Estados Unidos. En ese ambiente, como se indicó, la prioridad de las políticas exteriores era la cuestión del desarrollo percibida como posible por el esfuerzo en común, lo que permitió el proceso de integración económica.

La postulación de lo democrático liberal por parte de todos los gobiernos no indicaba que esa era la real naturaleza de esos Estados; con excepción de Costa Rica a partir de 1948 y de Guatemala, durante el período 1944-54, los demás regímenes políticos centroamericanos desde las postguerra hasta el inicio de la crisis, no pueden calificarse de democráticos. En efecto, tendieron más bien al autoritarismo y al empleo de recursos represivos por parte del Estado, en particular en los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua (Torres-Rivas, 66). Sin embargo, ese aspecto, y el curso de las guerras internas que en esos tres Estados se incubó y desarrolló lentamente a partir de los años sesenta, no afectaron las relaciones intercentroamericanas ni se convirtieron en general en un *issue* internacional, constituyendo la excepción las violaciones a los derechos humanos que crearon tensión con el gobierno norteamericano bajo la administración Carter.

Por consiguiente, el nivel de conflicto en la región se mantuvo relativamente bajo, siendo el hecho más grave la guerra El Salvador - Honduras en 1969 ya citada.

Se puede adelantar la hipótesis de que en el período precrisis los gobiernos de Centroamérica, democrático el de Costa Rica, autoritarios los restantes, concertaron en torno a la cuestión económica y tendieron a no intervenir mutuamente en sus problemas internos (aún cuando la Nicaragua de Somoza en determinadas coyunturas no respetó ese principio). Las relaciones

del conjunto de países con la potencia hegemónica tendieron también a la normalidad, en la medida que no se cuestionaba, por los actores estatales del área, el rol asignado por Estados Unidos, por lo menos hasta 1975 cuando se desarrolló la disputa sobre los derechos humanos; sin embargo aún entonces y pese a la suspensión de asistencia militar por parte de Washington y a fuertes intercambios diplomáticos, no se puso en revisión el carácter de la relación entre ambos actores.

El consenso se rompió al iniciarse la crisis. A partir de 1978 la guerra interna en Nicaragua se incrementó y el gobierno Somocista comenzó a ser derrotado. Varios gobiernos latinoamericanos intervinieron en esa contienda en apoyo de los insurgentes, incluyendo uno centroamericano, el costarricense, lo que provocó choques militares entre ambos países.

La participación de esos actores en la guerra de Nicaragua obedeció a la lectura de que se planteaba una lucha entre fuerzas revolucionarias nacionalistas y una dictadura particularmente represiva. Debido a que a su vez la política norteamericana no intentó sostener a Somoza, sino propiciar su sustitución por un gobierno que mantuviera la amistad con Estados Unidos, el régimen Somocista fue finalmente derribado en julio de 1979.

El proceso nicaraguense, como se sabe, no se desarrolló como esperaban algunos de sus aliados externos, como un cambio del régimen político hacia la democracia liberal, sino impulsó reformas que alteraron el régimen económico y social y conformaron un régimen político alternativo, buscando así no la reforma sino el cambio de la naturaleza del Estado, dentro de un proyecto global que después habría de ser definido como la revolución socialista (Ortega, 88).

El triunfo de los insurgentes nicaraguenses ubicó la problemática de la región

en una crisis política que tuvo varias expresiones: a) Se reveló que la estabilidad de los regímenes políticos autoritarios sólo era aparente y que la "crítica armada al poder tradicional" (Torres, 86) no era un problema interno de seguridad, sino que constituía un proyecto societario alternativo planteado militarmente, cabalmente por el carácter excluyente del orden establecido. b) El nuevo orden en Nicaragua significó una negación parcial de los elementos comunes en que se había asentado el consenso en Centroamérica. El socialismo, como alternativa a la democracia liberal, economía dirigida a la satisfacción de necesidades sociales antes que economía de mercado, "poder popular" antes que juego de partidos, ejército sandinista y milicias en lugar de ejército regular que fue desbandado, etc. c) Internacionalmente Nicaragua rechazó la relación tradicional con Estados Unidos, impulsó una política exterior orientada al no alineamiento y al tercer mundo y paulatinamente fue estrechando relaciones con los países del bloque socialista.

La reacción a esa nueva situación se dio también en tres planos: a) Al interior de los Estados con guerra interna, esta se intensificó en la medida que los contendientes, el Estado y los insurgentes, buscaron la decisión de la contienda. b) La presencia de Nicaragua implicaba la concreción del proyecto alternativo disputado en las guerras internas, en ese sentido los países centroamericanos ya no permanecieron tolerantes unos respecto a los otros, sino se involucraron en las conflagraciones de sus vecinos, respectivamente apoyando a los insurgentes o a los irregulares que surgieron en Nicaragua para combatir a los sandinistas. c) Estados Unidos profundizó su intervención en el Istmo, buscando la reversión de la revolución nicaraguense y la contención de la revolución en El Salvador y Guatemala.

El peso de los recursos norteamericanos involucró también a los Estados no directamente afectados por la lucha interna, como fueron Honduras y Costa Rica.

La crisis centroamericana ha sido la suma de esos planos: un conflicto político-militar que involucra a actores internos a los Estados, a los gobiernos de la región y a la potencia hegemónica, buscando dirimir violentamente que proyecto de sociedad se ha de implantar.

Esa crisis, en otras palabras, significó la puesta en primer plano de la relación de conflicto entre los actores centroamericanos, disminuyendo a niveles mínimos el vínculo de concertación. Empero, la intensidad de la confrontación no la hizo breve y la lucha se prolongó a lo largo de una década sin victoria para ninguna de las partes, provocando una gravísima destrucción humana y material en Centroamérica y manteniendo latente la posibilidad de escalamiento de la guerra (Aguilera, 85).

LA PROPUESTA DE CONTADORA

La iniciativa de Contadora es el antecedente del actual esfuerzo de concertación política en Centroamérica y probablemente sin ella, Esquipulas no hubiera sido posible. Es conocido que Contadora significó un esfuerzo de terceros actores, en este caso países latinoamericanos y uno centroamericano hasta entonces no involucrados directamente en la crisis de la región, de propiciar una negociación entre los actores regionales del conflicto. El esfuerzo surgió en una coyuntura en la cual los Estados de Centroamérica no parecían capaces de desarrollar intentos autónomos de alternativas pacíficas y negociadas ante el incremento de la situación de conflicto y en la cual, además, la potencia involucrada en la crisis impulsaba medidas de resolución violenta de esa situación.

Ante esta situación, el conjunto de Estados de Contadora actuaron, motivados tanto por razones internas como externas. En cuanto a las primeras todos los participantes buscaban afianzar procesos políticos internos con una política exterior de alto nivel proclive a la distensión y a la pacifi-



En Centroamérica los niveles de concertación disminuyeron al mínimo, manteniendo latente el escalamiento de la guerra.

cación. Externamente esos Estados concretaron entre sí sobre la deseabilidad de una solución para el conflicto centroamericano alternativa a la que proponía Estados Unidos.

Como se ha señalado ampliamente, Contadora es una recuperación de iniciativa latinoamericana ante las políticas de potencias y significa una búsqueda de soluciones propias a la problemática regional. (Illueca, 86).

Varias ideas básicas animaron la iniciativa. Se buscaba ubicar las actuaciones de los actores extremos: el gobierno norteamericano y los movimientos insurgentes en campos moderados, a fin de evitar la intervención norteamericana, delimitar las necesidades mutuas de seguridad.

Propiciar el diálogo entre las partes y neutralizar el conflicto respecto a la disputa

Este-Oeste. (Illueca, 88). Estos objetivos se buscaban alcanzar organizando una trama en la cual los Estados implicados aceptarían regir sus relaciones por las normas del derecho internacional (no intervención, no agresión, negociación para resolver conflictos), entrarían a procesos internos de reconciliación, atenderían con políticas apropiadas la problemática económico-social, etc. A la vez, se pretendía que los actores extrarregionales asumieran también esos compromisos, creando así un medio circundante favorable a la negociación y a la reconstrucción económica.

Desde la constitución del grupo de enero de 1983 hasta la Declaración de Panamá en julio de 1986, después de que no se logró la firma del acta de Contadora para la Paz y la Seguridad en Centroamérica, el esfuerzo de los cuatro países originales (México, Colombia, Venezuela, Panamá) reforzado por el grupo de apoyo (Brasil, Argentina, Uruguay, Perú) generó un elevado nivel de legitimidad y de apoyo internacional; fue tal la fuerza de la iniciativa que probablemente evitó el escalamiento del conflicto y la posible intervención militar norteamericana.

Empero no fue posible alcanzar el objetivo central, la suscripción del Acta propuesta. Los Estados Centroamericanos, protagonistas del conflicto y quienes según advirtió repetidas veces Contadora, eran quienes en definitiva aceptarían o no la concertación sugerida y para propiciar la cual se habían creado condiciones internacionales muy favorables, no lograron abandonar la agenda del conflicto. Se observa que aunque las diversas propuestas de Contadora fueron siendo aceptadas en su parte adjetiva, la concreción de las partes sustantivas detenían el proceso, probablemente porque las mismas eran tomadas como excusa para expresar un desacuerdo sobre la concertación que no planteaban abiertamente. Parece haber sido decisivo en este problema, la oposición de la potencia hegemónica a la solución política nego-

ciada y la falta de capacidad o de voluntad de algunos actores centroamericanos para desafiar esa presión.

ESQUIPULAS Y EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO

El *impasse* provocado ante el estancamiento de Contadora fue superado por el surgimiento de iniciativas de concertación planteadas por los mismos actores centroamericanos: la del Parlamento Centroamericano de Guatemala, la propuesta de resolución del conflicto contenido en el Plan de Paz de Costa Rica; que se entrelazan en el "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica".

La sugerencia del Parlamento Centroamericano es básicamente una idea del presidente guatemalteco, Vinicio Cerezo, aunque se base en un elemento de la política exterior guatemalteca reciente, la neutralidad ante el conflicto centroamericano. Debido a que la lectura de los requerimientos de seguridad nacional, vinculados a la guerra interna, excluye el involucramiento con conflictos regionales, el Estado guatemalteco originalmente rehusó incorporarse en la disputa que después del triunfo de la revolución sandinista opuso a Nicaragua en contra de El Salvador, Honduras y Costa Rica.

Esos tres países, llamados el "Bloque de Tegucigalpa", probablemente bajo presión de la administración norteamericana afirmaban la incompatibilidad del nuevo régimen político nicaragüense con el de los demás países del área, de allí se derivaron confrontamientos primero políticos y después militares, al propiciar los Estados en apoyos de diversa índole a los movimientos alzados en los países vecinos, como se explicó. El gobierno guatemalteco rehusó tomar parte en esa disputa, partiendo de la citada visión de su seguridad nacional. (Aguilera, 86).

Cuando se dio la transición de gobier-

nos militares a la administración civil del presidente Cerezo en 1986, este gobernante y sus respectivos ministros de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores redefinieron la neutralidad como "activa" en el sentido de actuar para buscar una solución negociada al conflicto. A ello obedeció la propuesta de crear un Parlamento Centroamericano sugerida por el presidente Cerezo en su discurso inaugural (Cerezo, 86) y que fue aceptada por los presidentes centroamericanos en la reunión llamada "Esquipulas I" de mayo de 1986. (Declaración, 86).

En la concepción de Cerezo, la forma de aproximarse a la negociación regional era creando un organismo permanente de participación política de todos los gobiernos, el cual se constituye en un foro de intercambio y relación que permitiera discutir problemas comunes. El gobernante guatemalteco se inspiró en la ideología democrata cristiana que cree posible el consenso entre contrarios ("alcanzar la unidad posible entre intereses diversos" suele repetir Cerezo citando una máxima del político venezolano Aristides Calvani) y se guió por el modelo del Parlamento Europeo. En la propuesta se piensa que el Parlamento pueda mantener y hacer permanente un vínculo de cooperación aún en el marco del conflicto y que paulatinamente iría afianzándose la capacidad de discutir, antes que confrontar, las diferencias.

En otras palabras, la estrategia detrás del Parlamento es institucionalizar la agenda de concertación al nivel político, unirla con la concertación económica (los mecanismos de integración que pasarían a depender políticamente del Parlamento) a la espera que el espacio de concertación así logrado se legitime y amplie vrs. la agenda de conflicto.

Los pasos legales necesarios para constituir el Parlamento se han ido complementando, aunque con lentitud, por los gobiernos centroamericanos.

Con esa finalidad se ha concebido un Parlamento de elección directa, con inclusión de los organismos ejecutivos a través de los presidentes y sus vicepresidentes, y dotado de poderes legislativos regionales en materia de integración. (parlamento, 87).

En el concepto del Parlamento se entiende la aceptación del status en el área, es decir, de la diversidad de regímenes políticos existentes en ella, y la propuesta de que las relaciones entre esos Estados se rijan por las normas del derecho internacional, pero recuperando el elemento común, parte de la utopía unitaria. Como tal, la idea del Parlamento es totalmente alternativa al escenario del conflicto, si bien existe claramente una aceptación de la democracia en cuanto democracia liberal según la tradición occidental.

La otra iniciativa centroamericana contenida en los restantes artículos del Plan de Paz originalmente propuesto por el presidente de Costa Rica Dr. Oscar Arias S. y que fue suscrito por los gobiernos regionales en la reunión conocida como "Esquipulas II" en la ciudad de Guatemala en agosto de 1987. Ese Plan es el que actualmente encarna la mejor posibilidad de solución a la crisis.

El gobernante costarricense inició su gestión gubernativa en 1986 haciendo efectiva la Proclama de Neutralidad que su antecesor, el presidente Luis A. Monge había gestado, pero que por razones de *realpolitik* no se había observado escrupulosamente. En el concepto de Arias la democracia costarricense, basada en una cultura política de consenso, en una gestión estatal que resuelve adecuadamente la cuestión social, y en la ausencia de ejército permanente, estaba siendo afectada por el conflicto en la medida que el país se veía sometido a diversas presiones para involucrarse en el mismo y era afectado directamente por los refugiados y por los roces fronterizos con Nicaragua, a más del efec-

to particularmente negativo de la presencia de irregulares ("contras") nicaragüenses en territorio nacional. De esa guisa, la seguridad nacional de la nación tiene como objetivo fundamental la defensa del sistema democrático y ello a su vez implica gestionar la solución al conflicto del área. Por otra parte, la trayectoria democrática del país le investía de la legitimidad necesaria no para ser parte del problema, sino para ubicar la propuesta de solución. (Arias, 88).

El primer mandatario costarricense escogió una aproximación de velocidad y hechos consumados en su propuesta al Plan de Paz. Percibiendo la tendencia a la profundización y empeoramiento del conflicto, concibió una trama en que los Estados entrarían en una dinámica tan rápida para la negociación, que le daría un ímpetu mayor que la lógica del conflicto. Es conocido que uno de los elementos que explican el gran avance inicial del plan fue lo perentorio de los plazos de cumplimiento. (Procedimientos, 87).

Por otra parte, Esquipulas tiene una construcción armónica ya que incluye: a) Una propuesta para resolver el conflicto entre Estados. b) Una segunda para los conflictos internos. c) Un concepto para la

democracia política y para el desarrollo económico-social. Todo ello basado en el paradigma democrático occidental.

Ha sido objeto de discusión el por qué se logró la firma del Procedimiento, por los mismos actores que opusieron el Acta de Contadora. En la dinámica de las negociaciones fue fundante la coalición favorable al consenso entre Oscar Arias y Vinicio Cerezo, la actitud igualmente positiva del presidente de Nicaragua Daniel Ortega, y la forma en que se armó el acuerdo contenido en el Procedimiento, que en lo más importante implica la doble simetría de reconocer mutuamente la legitimidad de todos los gobiernos y, *contrario sensu*, la ilegitimidad de los movimientos alzados en armas en contra de los mismos (tanto los "irregulares" de la Resistencia Nicaragüense, como los "insurgentes" del FMLN en El Salvador y de la URNG en Guatemala). Esta simetría implicó una verdadera concesión mutua, lo que hizo posible la negociación, en la medida que los Estados Centroamericanos aceptaron finalmente la legitimidad del régimen político surgido de la revolución en Nicaragua y este país a su vez, reconoce la legitimidad de los regímenes políticos de sus vecinos, basados en formas de organización política y económico-social diferentes. Es decir, Esquipulas se

hizo posible en el momento en que los actores mutuamente aceptaron el pluralismo del Istmo. (Aguilera, 88).

En cuanto a otros contenidos, el Procedimiento incorpora los principios del Acta de Contadora referidos al tratamiento de los conflictos internos, el abordaje de la cuestión económico-social y excluye conscientemente el espinoso problema del balance de seguridad (que fue cabalmente lo que paralizó la firma del Acta de Contadora) remitiéndolo a futuras negociaciones.

Los elementos mencionados, la velocidad de la negociación y de los plazos de ejecución, los acuerdos mutuos que significaron verdaderos costos y ganancias para todos los participantes y la arquitectura del Procedimiento en base a lo posible, hizo factible que los Estados reacios, El Salvador y Honduras, firmaran también, y con ello entrarán en una dinámica de la que es difícil retirarse. Debe destacarse que la influencia de la potencia hegemónica, opuesta como se ha dicho a la negociación, probablemente no tuvo el espacio necesario para ejercer la presión que hubiera podido detener el Pacto.

El procedimiento de Esquipulas ha recibido el apoyo internacional que en su



El presidente costarricense Oscar Arias (al centro) percibió la tendencia a la profundización y empeoramiento del conflicto centroamericano, y concibió una trama en que los estados centroamericanos entraron en una dinámica rápida de negociación.

oportunidad gozó Contadora, y ello a su vez ha creado un medio ambiente internacional favorable a la distensión, incluyéndose los serios ofrecimientos mundiales de asistencia financiera para la reconstrucción y el desarrollo (Plan, 88). Ciertamente en el año y medio de ejecución de los acuerdos de paz, se observa que la velocidad inicial fue disminuyendo, fueron surgiendo problemas en la medida que los Estados participantes revisaban parcialmente año y medio de ejecución de los acuerdos de paz, se observa que la velocidad inicial fue disminuyendo, fueron surgiendo problemas en la medida que los Estados participantes revisaban parcialmente sus decisiones y ponían obstáculos, todo ello relacionado con la capacidad de la potencia hegemónica de ejercer presión negativa. Después de la llamada reunión de "Esquipulas III" en Costa Rica en enero de 1988, en la cual los presidentes centroamericanos ratificaron el Procedimiento, pero lograron mantener la adhesión de los Estados refractorios sacrificando a la Comisión Internacional de Verificación y Control, y con ello eliminaron el organismo supervisor, la dinámica del Procedimiento se debilitó y finalmente se empanató ante la imposibilidad de reunir a la Comisión Ejecutiva, formada por los Cancilleres de los países, signatarios y que había asumido la tarea de supervisión. Empero, un intento de Estados Unidos de constituir una instancia alternativa, promovida por el Secretario de Estado George Schultz en agosto de 1988, no logró su objetivo. Aunque con debilidad, los presidentes centroamericanos mantuvieron su adhesión a Esquipulas (Gomariz, 88). Esa adhesión se reflejó en la cumbre presidencial de El Salvador, en febrero de 1989, durante la cual los mandatarios centroamericanos intentaron una salida del conflicto regional mediante la resolución de uno de los puntos de discrepancias: la *cuestión* nicaragüense. Por ello el acuerdo estableció la desmovilización de la "contra" a cambio de la profundización de la democratización en ese país (entendida como la democracia liberal). En otras palabras, los países

centroamericanos (particularmente El Salvador y Honduras) aceptaron cesar su apoyo a los irregulares nicaragüenses en la medida que el régimen en Managua aceptara someter la hegemonía del hecho revolucionario -en la cual se basa- a la hegemonía que deriva del hecho electoral, según la tradición democrático-liberal.

CONCLUSION

La actual coyuntura centroamericana indica una situación de relativo empaite entre las dinámicas de conflicto y de concertación. La primera agenda sigue presente en cuanto continúan las situaciones de guerra interna en El Salvador y Guatemala, aunque en Nicaragua, por el peso del componente externo en la capacidad de acción de los irregulares, podría concluir el confrontamiento armado o disminuirse a niveles de poca importancia; se mantiene la tensión interestatal, en especial las divergencias entre Nicaragua y Honduras; y la posición norteamericana de ataque al proceso nicaragüense se modificará lentamente. Sin embargo, la segunda agenda, sigue presente con una fuerza que no existía hace un quinquenio. En efecto, las concertaciones paralelas de Esquipulas y del Parlamento Centroamericano continúan desarrollándose y dada su estructura es posible que lleguen a alcanzar objetivos finales, en tanto su mera presencia actúa como un contrapeso para el conflicto. En un plano de menor perfil pero de igual o mayor persistencia, dimensiones de concertación entre los Estados centroamericanos continúan funcionando (como la reestructuración de los mecanismos de integración, la interconexión del fluido eléctrico entre Estados formalmente "enemigos" o se han ido creando proyectos de concertación a escala local, pero que pueden entenderse como experimentos que podrían repetirse regionalmente (como el proyecto de desarrollo llamado "Trifinio" de la región fronteriza entre Guatemala-El Salvador y Honduras) (Trifinio, 87).

La cuestión central es sin duda decidir cual de las agendas está acumulando legitimidad en grado suficiente para imponerse a la otra. Esquipulas, retomando uno de los conceptos centrales de Contadora, aceptó la pluralidad que surgió en el Istmo después de la revolución sandinista, colocando así las bases para una nueva forma de relación entre las naciones de la zona; si esa aceptación mutua del pluralismo en los regímenes permitiera una vinculación con base en el derecho internacional y por consiguiente se concluyera el confrontamiento internacional y el cese de ayudas foráneas a los movimientos rebeldes, posiblemente Centroamérica podría retomar la necesidad básica de la concertación: el esfuerzo común para el desarrollo que posiblemente se reiniciaría en una fase de cooperación que permitiera posteriormente una integración entre Estados con diferente régimen político. (Frambes-Buxeda, 88).

En otras palabras, los Estados de la región parecerían estar ubicados en una disyuntiva de redefinición de su interés nacional, entre percepciones ideológicas de tipo Este-Oeste y visiones pragmáticas, que parten de lecturas Norte-Sur.

Empero, continúa presente el peso de los factores extrarregionales. Por una parte un sector de la comunidad internacional, expresada a través del Grupo de los 8, la Comunidad Económica Europea, el bloque socialista, la Organización de las Naciones Unidas, Japón, etc. apoyan la agenda de concertación, entendiéndola en su mayoría, como se ha señalado, que ella se inscribe en el derecho internacional y en el paradigma democrático-liberal; pero por otra parte la administración norteamericana ha insistido en la agenda de conflicto. Dado la capacidad de ejercer influencia en el área por parte de los Estados Unidos, la decisión de Washington neutraliza la acción de la comunidad mundial, máxime si la potencia hegemónica no acata los mecanismos internacionales para dirimir situaciones contenciosas, como se demostró en rela-

Foto Agencia France Presse.



La administración Bush podría entender el sentido de la agenda de concertación. Dan Quayle, vicepresidente estadounidense, sostiene un lanzacohetes, decomisado por el ejército salvadoreño en un lote de armas para la guerrilla.

ción al fallo de la Corte Internacional de Justicia, sobre el diferendo Nicaragua-Estados Unidos. Empero, está presente la posibilidad de que la Administración Bush, al asumir una perspectiva de mayor pragmatismo, pudiera entender el sentido de la agenda de concertación.

En resumen, la situación de centroamérica no está decidida. Se encuentra en la disyuntiva de una crisis sin fin o de un reencuentro con su raíz histórica de concertación.

BIBLIOGRAFIA

Arias Sánchez, Oscar: **Sin Armas ni Hambre**. Mensaje del Presidente de la República a la Asamblea Legislativa. 1 de mayo de 1988. Presidencia de la República. San José, Costa Rica, 1988.

Aguilera, Gabriel: **Esquipulas y el Conflicto en Centroamérica**. En: El Salvador: Límites y Alcances de una Pacificación Negociada. CINAS, Cuaderno de Trabajo 11, San Salvador, 1988.

Aguilera, Gabriel: **Centroamérica: La crisis sin Fin**. En: Revista de Ciencias Sociales. UCR, 36, 1987.

Contadora, **Realidad o Ilusión?** Panorama Centroamericano, 2/86, Guatemala, marzo-abril de 1986.

Constitución Política de la Repú-

blica de Guatemala, Ed. Piedra Santa, Guatemala 1985, (Art. 150).

Constitución Política de la República de Nicaragua. La Gaceta, Diario Oficial, 9 de enero de 1987. (Art. 9)

CEPAL: **La Crisis Económica en Centroamérica: Orígenes, Alcances y Consecuencias**. E/CEPAL/G/1261/ septiembre 1983.

Cerezo, Vinicio: **Discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República**. En: Reporte Político, Panorama Centroamericana, enero-febrero 1986.

El Proceso de Paz en Centroamérica. Esquipulas II: Seguimiento y Aplicación del Acuerdo de Paz. (Cronología y Documentación: julio-noviembre 1987).

Frambes-Buxeda, Aline: **Esquipulas II: La Naturaleza y Objetivos de la**

"Cooperación" e "Integración" en Centroamérica. En: Puerto Rico y la Paz en Centroamérica. Revista Homines, Tomo Extraordinario, 5, 1988.

Guerra Borges, Alfredo: **Hechos, Experiencias y Opciones de la Integración Centroamericana**. Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 1987.

Gomariz, Enrique (editor): **Balance de una Esperanza. Esquipulas II un Año Después**. FLACSO/CSUCA/UNAPAZ, San José, 1988.

García Medrano, Renward: **Centroamérica: un Memorándum Latinoamericano**. En: Capítulo SELA, 18, enero-marzo 1988.

Illueca, Jorge: **El Proceso de Contadora**, en: Puerto Rico y la Paz... Op. Cit.

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y el Parlamento Centroamericano. Panorama Centroamericano, INCEP, abril-junio de 1986.

Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. Naciones Unidas. En: Documentos, 4, Programa de Apoyo a la Paz, la Cooperación y el Desarrollo en Centroamérica, CSUCAPAZ, San José, 1988.

Panorama Centroamericano, 11-12, septiembre-diciembre de 1987. **Política Internacional y Democratización en Centro América**, Panorama Centroamericano, 4, octubre-diciembre de 1986.

Perspectivas de la Integración Centroamericana, en: Montevideo, 2, 8, ASIES 1987.

Proyecto Trifinio, en: Momento, ibid.

SIECA: **La Reactivación del Mercado Común**. En: Cuadernos de la SIECA, 14, 1986.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas. II Reunión de la Comisión Preparatoria del parlamento Centroamericano, Guatemala, Octubre de 1987. SE

Torres-Rivas, Edelberto: **Centroamérica; Guerra, Transición y Democracia**. En: Cuadernos de Divulgación, CINAS, México, 1986.

Wallensteen, Peter: **Understanding Conflict Resolution: a Framework**. Uppsala University, Helsinki, 1988.

Hemisphere

A MAGAZINE OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN AFFAIRS

Provoking debate on the region's problems, initiatives and achievements. . .

Providing an intellectual bridge between the concerned publics of North America, Latin America and the Caribbean.

Combining timeliness and depth, ***Hemisphere*** presents. . .

FEATURE ARTICLES

Frontline reports and essays by opinionmakers from the Americas and the world.

FAXFILE

Insider briefs on people and institutions shaping Latin American and Caribbean affairs.

EDITORIALS

Incisive commentary on regional developments.

BOOK REVIEWS

Critiques of provocative new books on Latin America and the Caribbean, ranging from politics and economics to literature and cinema.

PUBLICATIONS UPDATE

A comprehensive guide to the most recent books, periodical and documents on the region

IN FUTURE ISSUES

Colombia's Drug Trade: The Poverty of Plenty / Political Puppetry in Port-au-Prince / Brazil: Oxygen Held Hostage / The Politics of Mario Vargas Llosa / Mexico: Politics on the Border / Debt-for-Nature Swaps in the Andes / Debt-for-Film Swaps in Argentina and Brazil / Central America: The President, the Cardinal and the Comandante / Fidelismo and Santería

Subscribe now! And get a year (3 issues) of ***Hemisphere***

\$14 US, PR, USVI, Canada, \$22 Elsewhere