

ESQUIPULAS II: CUATRO AÑOS DE NEGOCIACIONES POR LA PAZ

Francisco Rojas Aravena

FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Investigador, FLACSO-Chile.

Trabajo preparado para la Conferencia sobre las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años Noventa, Centro Norte-Sur. Universidad de Miami, 3-15 de junio de 1991.

Centroamérica aportó al fin de la Guerra Fría el proceso de Esquipulas. Este representó un gran cambio en las relaciones domésticas, regionales e internacionales de los países centroamericanos. El triunfo de las opciones negociadoras permitió que esta región enfrente a la década de los años 90 con gobiernos elegidos democráticamente. Luego de haberse alcanzado el primer objetivo del proceso de Esquipulas, detener la guerra y establecer el clima político para la reconciliación; se avanza en otras áreas como la recuperación económica y el desarrollo. También en el desmantelamiento de la carrera armamentista, fomentando la confianza mutua y un balance de fuerzas en la zona.

La clave del triunfo del proceso pacificador fue desarrollar un marco conceptual común capaz de transformarse en acciones políticas. Y que éstas fuesen susceptibles de verificación. La conceptualización permitió: a) describir, circunscribir y definir los puntos e intereses en conflicto; b) que los intereses pudiesen ser "objetivados" y "operacionalizados", es decir, ser susceptibles de ser alcanzados por medio de acciones; c) la posibilidad de verificar el grado de cumplimiento, es decir, desarrollar mecanismos que con criterio

común evaluar las políticas y las acciones tendientes a la superación de los conflictos.

Desde el punto de vista diplomático, el proceso ha significado el paso de una diplomacia personal a la institucionalización del proceso. La ejecución del proceso negociador ha significado el desarrollo de ocho Cumbres Presidenciales Centroamericanas, más de una decena de reuniones formales de Cancilleres reunidos como Comisión Ejecutiva, el establecimiento de misiones de Naciones Unidas, tanto para la verificación de la paz (ONUCA) como proposiciones para el establecimiento de la paz (UNUSUAL).

A lo largo de la llamada crisis centroamericana se produjeron diferentes coaliciones. En 1979 se produjo una gran coalición que fue la que derrotó a Somoza. Allí se estructuró una concertación entre los actores principales: los estados centroamericanos, América Latina y Estados Unidos. Los acuerdos se expresaron en la resolución de la Organización de Estados Americanos que posibilitó la separación de Somoza. En 1983, con el surgimiento de Contadora, el posicionamiento de los tres actores centrales fue distinto: concertación latinoamericana, apoyada desde Europa y

la URSS; neutralidad de Centroamérica y oposición de Estados Unidos. El distinto posicionamiento se reflejó en torno a la suscripción de las Actas de Contadora. Al momento de la firma de Esquipulas II, en 1987, las posiciones habían vuelto a cambiar: concertación centroamericana, neutralidad de América Latina y abstención de Estados Unidos, distanciamiento de otros actores. La concertación centroamericana se expresó en el Plan Arias primero y luego en el Acuerdo de Esquipulas II. Este acuerdo se transformó en el punto de referencia y toda acción política, diplomática, de seguridad, de cooperación económica, ello marca la importancia en la solución de crisis internacionales que poseen los actores locales. Es en el escenario nacional donde se efectivizan las decisiones y acciones. Son fuerzas sociales organizadas en el ámbito territorial del estado las que plasman los proyectos nacionales e internacionales.

Antecedentes

Antes de 1979 la región centroamericana había estado bajo la más completa hegemonía de Estados Unidos. Ello se expresaba prácticamente en todos los ámbitos, pero con una importancia fundamental en los ámbitos político, militar y económico. En el análisis norteamericano de la situación las claves geopolíticas del área han sido un factor constante, a lo largo de la historia. Esto se vio revitalizado en la década de los 80. La importancia estratégica de la región fue visualizada sólo en términos militares. No se promovió el desarrollo democrático, ni el desarrollo económico y social; el *statu quo* adquirió una impor-

tancia relevante para la potencia. Esto ha significado que históricamente Estados Unidos ha percibido que cualquier movimiento destinado a cambiar las relaciones políticas en la Cuenca del Caribe —donde ubican a Centroamérica— como la generación de un profundo proceso de *inestabilidad*, lo que cuestionaría su capacidad de control y “orden” en esta zona, definida como un flanco estratégico vital ¹.

Es, precisamente, la falta de democracia y la injusticia social lo que ha transformado a la Cuenca del Caribe en la zona más inestable del hemisferio occidental. En el área centroamericana, por ejemplo, hacia 1980 la estimación de la pobreza en la región era de un 63% de la población. En forma correlativa el conjunto de los indicadores referidos al desarrollo económico y social mostraban problemas en aspectos relacionados con situaciones de inequidad y falta de participación de la mayoría de la población en el bienestar. A la vez, los indicadores señalan que Centroamérica fue en la posguerra un área de gran crecimiento; con lo cual el mantenimiento de la distribución inequitativa requirió en el istmo, con la excepción de Costa Rica, de crecientes niveles de exclusión y represión política ².

El triunfo de la revolución sandinista, en 1979, y el auge guerrillero en El Salvador, en ese mismo año, sorprendieron a la administración norteamericana tanto como la revolución cubana lo había hecho veinte años antes. Más aún, el cambio ocurrido en Nicaragua se produjo luego del aislamiento norteamericano en la OEA al fracasar su iniciativa de crear una “Fuerza Interamericana de Paz”. El fin de la dictadura somocista fue alcanzado después de que se produjera una cierta concertación entre los países de América Latina y la administración Carter ³.

La caída de Somoza fue asociada, por los sectores neoconservadores

en ascenso de Estados Unidos, a los problemas surgidos en Irán y Afganistán. Todos estos hechos fueron destacados —en la contienda electoral de 1980— como “pérdidas” respecto del bloque soviético. La administración norteamericana presidida por Ronald Reagan, en sus dos mandatos, trató de cambiar esta situación sobre la base del desarrollo de una *política unilateral*. Esta se orientó por una percepción que se ha denominado la “*visión geoestratégica*” de la administración Reagan; la cual se diferenció de la “*visión trilateral*” que sostuvo la administración Carter. Tanto la retórica electoral como las acciones emprendidas por la administración posteriormente, abrieron paso a un nuevo período de Guerra Fría. En este contexto, Centroamérica sirvió de escenario privilegiado para la aplicación de ese diseño “geoestratégico” hacia los conflictos regionales de la administración republicana.

Es así como en la región se aplicó una política de “doble carril” con énfasis en el militar, la cual sin grandes variaciones se mantuvo a lo largo de las dos administraciones Reagan. En una primera etapa se focalizó en el conflicto salvadoreño para luego pasar a centrarse en Nicaragua. El desarrollo de estas prioridades y acciones respecto de uno y otro país fueron involucrando crecientemente a los otros países del área, en especial a Honduras, que asumió un rol de nuevo enclave militar norteamericano en la región ⁴. Así mismo, creó y mantuvo como fuerza operativa a la Resistencia Nicaragüense, la “*contra*”, en su política de desestabilización del gobierno sandinista.

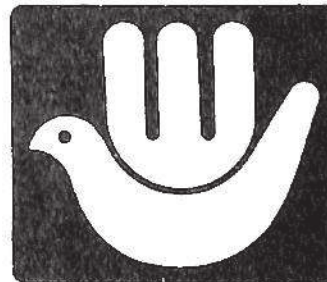
El espacio de negociación

Los países limítrofes a la región centroamericana —Colombia, México,

Panamá y Venezuela— concertaron sus acciones con el fin de detener el escalamiento del conflicto regional ⁵ que visualizaban como desestabilizador de su propia seguridad nacional. Así fue como se constituyó el *Grupo de Contadora* ⁶. La mediación latinoamericana produjo una serie de documentos de importancia, de ellos tres deben ser destacados: *Documentos de objetivos*, de septiembre de 1983; las diversas versiones de *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, versiones 1984, 1985, 1986; y la *Declaración de Caraballeda*, de enero de 1986. Esta última refleja la opinión del Grupo de Contadora y además del Grupo de Apoyo, constituido por

Argentina, Brasil, Perú y Uruguay ⁷. En todos estos documentos se reflejaban dos premisas: buscar una solución latinoamericana y separar la crisis de los parámetros este-oeste. La oposición política y diplomática de Estados Unidos mostró las grandes dificultades que tiene un proceso de negociación cuando no existe acuerdo de una de las partes, en especial si ésta posee grandes recursos de poder.

Luego de casi cuatro años de mediación de Contadora, la mediación entró en un *impasse* sin retorno. Hacia fines de 1986 e inicios de 1987 el empujamiento de la situación se hacía cada vez más evidente. Dos hechos sellaron la suerte de los proyectos generados en América Latina y en Washington: el fracaso de la gira de mediación del Grupo de los 10 (Contadora, el Grupo de Apoyo y los Secretarios Generales de la OEA y la ONU) en enero de 1987; y el estallido del escándalo “Irán-contras”, en noviembre de 1986, respectivamente. Frente al vacío producido surgió la propuesta de Costa Rica, el *Plan Arias* ⁸. Este logró recoger la maduración del proceso de negociación y transformarse en una al-





En febrero de 1987 se reunieron en San José los presidentes centroamericanos, excepto el de Nicaragua, donde respaldaron el documento "Una Hora para la Paz". Este fue el primer encuentro para buscar la paz en Centroamérica.

ternativa viable con un fuerte carácter centroamericano. El desarrollo del proceso reafirmó, tanto su viabilidad como su carácter centroamericano ⁹.

Luego de un período corto de tiempo, pero de intensas negociaciones, el Plan fue aceptado por los países de Centroamérica. Esto permitió la firma del *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, el 7 de agosto de 1987, conocido como Acuerdo de Esquipulas II. El acuerdo recogió en forma inmediata un apoyo internacional tan importante como el que había recibido Contadora. El otorgamiento del Premio Nobel al Presidente costarricense, Oscar Arias, reflejó el reconocimiento internacional al principal gestor del proceso.

Los procesos de Contadora y de Esquipulas II fueron importantes por los consensos que contribuyeron a generar y por el clima político de negociación que establecieron. La principal realización de ambos procesos fue detener la escalada de la guerra en el área y evitar la

transformación de las guerras civiles nacionales en una guerra interestatal.

El "espacio negociador" generado por ambos procesos ha tenido efectos de mayor alcance que los circunscritos al área centroamericana. La institucionalización de las rondas de negociaciones con Europa, conocidas como "Rondas de San José"; la creación del *Grupo de Río*, los acuerdos de colaboración petrolera con México y Venezuela, los acuerdos de cooperación y complementación económicos de Tuxtla con México son un producto de la concertación establecida por esos espacios ¹⁰.

La conceptualización factor clave

El Proceso de Esquipulas rompió con el marco conceptual propio de la Guerra Fría que existía en relación con el "problema centroamericano". A inicios de la década de los ochenta, en la percepción norteamericana, el debate sobre Centroamérica, estaba referido a cuestiones más globales: en especial, al cuestionamiento de la hegemonía norteamericana y a las dimensiones regionales del conflicto Este-Oeste. Desde esa perspectiva, el efecto de demostración constituía un elemento clave en la política. Los acontecimientos en el área, en la óptica de Washington, respondían a la lógica de la "expansión soviético-cubana"; si ésta no era respondida en forma inmediata y eficiente en esta área, representaría una señal de debilidad global. En consecuencia, la política aplicada tuvo crecientes cuotas de participación e intervención, tanto política como militar.

Esta conceptualización chocó con las perspectivas latinoamericanas del conflicto. La política norteamericana de Guerra de Baja Intensidad, para obtener la contención, y el "roll back", enfrentaron la férrea oposición de América Latina y de otros aliados de Estados Unidos. La principal expresión de esta conceptualización diferente, que ponía el acento primordialmente en las raíces autóctonas, fue el *Grupo de Contadora* (México, Venezuela, Colombia y Panamá) y el *Grupo de Apoyo* (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Esta visión recibió un fuerte respaldo multilateral.

Hacia 1987, la política norteamericana de doble carril, con énfasis en el militar, no había alcanzado sus objetivos; tampoco los esfuerzos de Contadora habían cristalizado. La situación regional se encontraba, consecuentemente, en un marasmo político y militar. Ante tal situación, la centroamericanización de los esfuerzos de paz, sobre nuevas bases conceptuales, permitió romper el *status quo*.

Cabe señalar que tanto Contadora como Esquipulas II se han caracterizado por:

1. Constituir respuestas regionales para enfrentar un conflicto cada vez más grave en la zona.
2. Ambos procesos, de carácter más latinoamericano el primero y más centroamericano el segundo, se desarrollaron fuera de los canales tradicionales de negociación y concertación regional representados por la OEA.
3. Ser alternativas surgidas en la

región y desarrolladas sin el concurso de Estados Unidos.

4. Corresponder a una acción de carácter multilateral y buscar soluciones multilaterales, no bilaterales.
5. Desarrollar una nueva forma de diplomacia, caracterizada por la diplomacia personal, con un fuerte peso de la diplomacia presidencial.
6. Centrarse más en la construcción de consensos políticos que en las normas jurídicas y los procedimientos tradicionales en la región.

Sin embargo, más allá de las características compartidas ambos procesos se diferencian en el tipo de solución propuesta ¹¹.

Frente al problema "crisis centroamericana", la definición principal para Contadora estaba radicada en el ámbito de la seguridad. De allí que el marco

teórico hiciera referencia a los mecanismos jurídicos internacionales generados para la prevención de incidentes y el desborde de los problemas de seguridad. Se establecían rigurosas medidas tendientes a fomentar la confianza en el terreno militar. La respuesta, la solución, se expresó en las propuestas de Acta y sus protocolos.

En el caso de Esquipulas II, frente al mismo problema, plantea la reconciliación nacional como el principal elemento del análisis y para superarlo se priorizan, inicialmente, los aspectos políticos, el énfasis en los procesos de democratización, por sobre los problemas de seguridad, que quedan pospuestos para una segunda etapa.

Como contrapartida, para marcar claramente la diferencia con estos modelos de origen latinoamericano, estaban las percepciones de la administración Reagan, que señalaba que era el conflicto Este-Oeste el motor de la crisis, en consecuencia las acciones que se plantean se refieren a la contención y al *roll back*.



Cumbre de Esquipulas I, Guatemala, mayo de 1986.

El proceso de Esquipulas II generó un marco conceptual que fue modificándose y variando con el tiempo. Las definiciones iniciales y el rol asignado a los mecanismos operativos debió variar, ello como consecuencia de la propia complejidad de los conflictos que se entrecruzan en el área, como por el entramamiento que sufrió el proceso en la evolución de sus diversas fases.

Las etapas del proceso pacificador

El proceso puede ser estudiado en tres grandes etapas: a) los antecedentes; b) la primera fase de Esquipulas II que culmina con la reunión de Montelimar; y c) la segunda fase que se inicia en la cumbre de Antigua.

La construcción del espacio negociador

El principal antecedente es Contadora (febrero de 1983) y el Grupo de Apoyo (julio de 1985); pero además se pueden citar otros tantos esfuerzos de pacificación. Tres ejemplos son suficientes: la declaración franco-mexicana (agosto de 1981), la Comunidad Democrática Centroamericana (enero de 1982) y el Foro pro Paz y Democracia (diciembre de 1982). La reunión de Esquipulas I, mayo de 1986, evidenció las dificultades y propuso un mecanismo de acción: las cumbres presidenciales.

La primera fase de Esquipulas II

La primera fase de Esquipulas II cubre el período comprendido entre agosto de 1987 y abril de 1990. En esta fase se realizaron seis cumbres presidenciales:

- Esquipulas II, Guatemala agosto de 1987
- Alajuela, Costa Rica enero de 1988
- Costa del Sol, El Salvador febrero de 1989
- Tela, Honduras agosto de 1989

- Coronado, Costa Rica diciembre de 1989
- Montelimar, Nicaragua abril de 1990.

Los Presidentes centroamericanos asumieron, el 7 de agosto de 1987, los once compromisos de Esquipulas II: 1) reconciliación nacional, 2) exhortación al cese de hostilidades, 3) democratización, 4) elecciones libres, 5) cese de la ayuda a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, 6) no uso del territorio para agredir a otros estados, 7) negociaciones en materia de seguridad, verificación control y limitación de armamentos, 8) refugiados y desplazados 9) cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo, 10) verificación y seguimiento internacionales, 11) calendario de ejecución de los compromisos. Este conjunto de compromisos constituye un todo global e indivisible.

La suscripción del procedimiento de Guatemala —que asombró al mundo y desconcertó a los principales actores de fuera de la región— marcó la voluntad de paz de la región y la decisión de asumirla. Esto de por sí notable, lo es aun más, ya que el acuerdo fue alcanzado sin la participación ni el consenso del principal poder del área, Estados Unidos. Este trató de impulsar su propia versión por medio del Plan Reagan/Wright. El consenso alcanzado por los jefes de estado centroamericanos causó desconcierto y sorpresa en Washington. El Departamento de Estado llamó en consulta, a una reunión urgente, a sus embajadores en el área.

Desde el punto de vista conceptual tres fueron los principios rectores del proceso: paz-democracia-desarrollo. Tres fueron los conceptos operativos: i) cronograma, ii) simetría y iii) simultaneidad. La inclusión de un cronograma de compromisos estableció un marco temporal específico para alcanzar las metas propuestas. El acuerdo no distinguió entre países, todos debían cumplir con

los compromisos correspondientes en un marco simétrico. El cumplimiento de los compromisos debía ser simultáneo en el conjunto de la región.

El marco conceptual inicial desarrollado en la Cumbre de Esquipulas II, de agosto de 1987, tenía una referencia regional clara y precisa. En la reunión de Alajuela, Costa Rica, comenzó un proceso de focalización en el caso nicaragüense. Este culminó en la reunión de El Salvador y se efectivizó en la reunión de Tela, Honduras. Así también, inicialmente el acuerdo desarrolló el concepto de simultaneidad, el cual fue rápidamente abandonado y se pasó por un período en donde lo que se introdujo fue la condicionalidad en el cumplimiento. A partir de Tela, el tema se desplazó crecientemente a El Salvador, pero con un peso distinto dada la "nacionalización" del procedimiento para alcanzar la paz.

En cuanto a los instrumentos operativos, el procedimiento centroamericano estableció cuatro:

- a. *Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR)*, compuestas por un representante del gobierno, uno de la oposición política, un notable y un representante de la jerarquía de la Iglesia Católica.
- b. *Comisión Ejecutiva (CE)*, conformada por los ministros de relaciones exteriores de los países centroamericanos.
- c. *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS)*, compuesta por los representantes de Contadora, del Grupo de Apoyo, los Secretarios Generales de la OEA y la ONU y los Cancilleres centroamericanos.
- d. *La Cumbre Presidencial*, el más alto nivel político de decisión.

Con la evolución del proceso



Cumbre de Alajuela, Costa Rica, enero de 1988.

aparecieron nuevos mecanismos auxiliares como la creación de ONUCA. El Parlamento centroamericano fue un procedimiento adjunto que no alcanzó la ratificación parlamentaria costarricense para su establecimiento en la región.

Las carencias en algunos de los aspectos conceptuales señalados incidieron en los problemas de verificación y en el funcionamiento de los mecanismos operativos, en especial en el caso de las Comisiones Nacionales de Reconciliación y de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. El rol y los mecanismos operativos mismos cambiaron a lo largo del proceso.

La segunda fase de Esquipulas II

La segunda fase de Esquipulas II se inició con la Cumbre de Antigua. Los Presidentes declararon: *La violencia empieza a formar parte de la historia que no debemos olvidar pero que no debemos repetir, ahora empezamos a recorrer otros caminos.* La agenda comenzó a analizar nuevas cuestiones, los acuerdos económicos y el desarme. A dife-

rencia de la etapa anterior todos los gobiernos se reconocían la misma legitimidad democrática. El acuerdo generó un reconocimiento de la legalidad gubernamental intercentroamericana que no había existido con anterioridad. Este reconocimiento "aseguró" que los pilares fundamentales del estado no serán cuestionados por los estados vecinos.

El acuerdo de Esquipulas II reconoció la legalidad y diseñó un mecanismo por medio del cual se respetaría la legitimidad. Si bien se reconoció la legalidad ello no significó reconocer la legitimidad de los gobiernos. Pero el cuestionamiento de dicha legitimidad tiene un solo camino, la competencia democrática. Esto es lo que enfatiza Esquipulas II, de allí que con este proceso se busque una nueva legitimidad en los países de la región, la cual necesariamente tendrá un referente democrático.

Hasta la fecha se han desarrollado dos cumbres de esta nueva etapa de creciente *institucionalización*. Lo que entre otras cosas significa que ha acordado un calendario de reuniones y a que

país corresponde la secretaría cada seis meses¹²:

- Antigua, Guatemala
junio de 1990
- Puntarenas, Costa Rica
diciembre de 1990

Programadas:

- El Salvador II semestre de 1991
- Honduras I semestre de 1991
- Nicaragua II semestre de 1992
- Guatemala I semestre de 1993

En esta segunda etapa se han centrado los esfuerzos en las materias de integración y desarrollo económico y en la agenda de seguridad. En este último punto se han alcanzado importantes acuerdos destinados a establecer un inventario, primero; para luego avanzar hacia un desarme que contempla un balance de fuerzas. En cuatro reuniones técnicas se aprobó un proyecto de factorización que permite contabilizar y equiparar armas y hombres en perspectiva de la reducción de armamentos y efectivos militares de la región¹³.

Los actores claves

Durante el proceso de Esquipulas la constelación de actores fundamentales no varió, aunque el poder relativo de los mismos cambió. La comprensión de los procesos de formación de alianzas y coaliciones en el proceso es clave. La negociación muestra que cuando hubo acuerdo local era más fácil alcanzar consensos. La oposición de un actor local podría bloquear el proceso. Este poder de veto también lo tenía Estados Unidos. Se podía avanzar sin su anuencia, con su abstención, pero en ningún caso con su oposición.

Una descripción básica de los actores muestra una composición fundamental de cuatro categorías:

- i) *Los actores estatales centroamericanos:* Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala.
- ii) *Las fuerzas alzadas en armas* opuestas a tres de los gobiernos también permanecieron a lo lar-

go del período analizado —la Resistencia Nicaragüense, la “contra”, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)—.

- iii) *Los partidos políticos domésticos y las fuerzas sociales claves como la Iglesia Católica.* Grupos de interés como las asociaciones empresariales o sindicales no tuvieron un rol destacado.
- iv) *Los actores extrarregionales,* tanto estatales como no gubernamentales, con intereses en el área son muchos y con diversos grados de poder. Estados Unidos como potencia hegemónica, y la Unión Soviética como superpoder, los estados europeos y latinoamericanos. La participación de cada uno de estos actores y el peso relativo de cada uno de ellos y su real incidencia en cada etapa del proceso no ha sido la misma.

Notas para un Balance del Proceso de Paz

Toda negociación es un proceso de decisión, como tal puede abrir o cerrar opciones. Es un proceso lleno de incertidumbres. El objetivo fundamental en la negociación internacional cuando las partes tienen voluntad de paz es generar opciones de cooperación para resolver sus diferencias. Para ello los actores deben percibir que ganarán más por medio del proceso negociador que por el mantenimiento, desarrollo o escalamiento del conflicto. *Para qué negociar si podemos ganar* fue la máxima de muchos de los actores ubicados en las cuatro categorías descritas. Por ejemplo: el gobierno sandinista o el gobierno salvadoreño no tenían interés en negociar con la contra nicaragüense, o con el FMLN, ya que pensaban que podían ganar. Movimientos guerrilleros siguen combatiendo porque creen que en la ‘guerra larga popular y prolongada’ van a triunfar. En estos casos la opción negociadora corresponde sólo a un punto “humanizar la guerra”; pero no a resolver el conflicto. Dados los orígenes domés-

Cumbre de Costa del Sol, El Salvador, febrero de 1989.



ticos del conflicto centroamericano, sobre el cual se superpusieron intereses del conflicto Este-Oeste, no había opción real de triunfo para ninguno de los actores, entendida ésta como estabilidad y posibilidad de construcción de un proyecto político. En este caso, el triunfo podría darse sólo cuando se expresara una racionalidad "yo gano si todos ganamos".

El proceso iniciado por Contadora y continuado en el Procedimiento de Guatemala refleja el aprendizaje que en el campo de las relaciones internacionales han debido hacer en corto tiempo las élites centroamericanas. En medio de la más profunda crisis nacional y regional han debido reorientar y reorganizar sus relaciones al interior de la subregión, con América Latina, con Europa y en especial con Estados Unidos. Todo esto reafirma las dificultades que enfrenta el proceso de paz en Centroamérica, pero a la vez lo mucho que se ha avanzado; al haberse dado pasos efectivos en pos de la estabilidad, la democracia y el desarrollo.

Esquipulas II no fue un proceso de fácil conducción. El solo hecho de estar implicados cinco estados como signatarios le otorga una gran complejidad. Si bien el proceso representa un esfuerzo negociador de carácter multilateral, la base de la solución es nacional. Será en el seno de cada sociedad nacional centroamericana en donde deberá encontrarse la solución. El Acuerdo así lo expresó en su marco conceptual y en los mecanismos operativos que definió. La reconciliación nacional se efectiviza al interior de cada sistema político, la reconciliación se obtiene en cada sociedad, reconstituyendo los lazos básicos que permiten su convivencia pacífica cotidiana.

El camino abierto por el Procedimiento de Esquipulas II es complejo por su carácter multilateral y por la gravitación que poseen otros actores de mayor

poder. Más aún, en la práctica se desarrollan tres o cuatro tipos de negociaciones paralelas, lo que dificulta la solución. Estas negociaciones son: i) las que cada decisor debe realizar en su "frente interno", con las fuerzas políticas que lo apoyan y los que se oponen, en el marco de las relaciones políticas de su propia sociedad; ii) la negociación regional, con un conjunto de ramificaciones que afectan la negociación central; y iii) las que deben desarrollar con otros actores de fuera del área. De éstos particular importancia posee la vinculación con Estados Unidos. Esta trama de negociaciones, concesiones, presiones, premios y amenazas puede no quedar reflejada con una sola lectura de la negociación multilateral propiamente dicha y es necesario abordar cada caso nacional específico, lo que desborda los objetivos de este trabajo.

A lo largo de los años de procesos de negociación que son analizados en este trabajo, la voluntad de paz por parte de los diversos actores gubernamentales se ha expresado con distinta fuerza. Sin embargo, las acciones concretas en este camino, en muchos casos, han sido débiles. De allí lo prolongado de los períodos de estancamiento en las diferentes etapas del proceso.

La voluntad de paz por sí sola es ineficaz, para que ésta pueda explicitarse en términos efectivos debe transformarse en energía política, en poder. Es decir, en un conjunto de acciones capaces de transformar la realidad. Esta ha estado determinada en Centroamérica, en la última década, por el conflicto.

La incapacidad para establecer la paz ha significado, por ejemplo, una caída del 25% en el nivel de vida del pueblo, más de 160.000 muertos en la guerra, grandes movimientos de población —en la región y fuera de ella—, estimados en cerca de 3 millones de personas, el 15% del total¹⁴. A ello se deben sumar, las condiciones negativas de la economía

internacional, que para los países de Centroamérica significó que a la par del deterioro de los términos de intercambio se incrementó la transferencia de recursos al exterior.

Si las fuerzas sociales y políticas presentes en la arena política centroamericana, reforzadas por apoyos internacionales, no renuncian explícitamente al uso de la violencia como forma de implantar su proyecto político continuará la situación de confrontación. Es decir, se mantendrá una situación como la descrita en el concepto de *Estado de Naturaleza* de Hobbes. Sin una renuncia del uso de la violencia los combates pueden disminuir, espaciarse en el tiempo, pero no se habrá resuelto lo central, superar el uso de la violencia como forma de resolución de los conflictos en especial los políticos.

Tanto el proceso de Contadora como el de Esquipulas han destacado los principios generales del Derecho Internacional como fórmula de resolución del conflicto regional. Contadora estableció un marco jurídico formal, las Actas y sus protocolos. Esquipulas II reconociendo ese marco jurídico destacó, sin embargo, la legalidad y la legitimidad política como el elemento central. La superación del conflicto regional se alcanzará, en la percepción centroamericana, sobre la base de la superación de los conflictos nacionales, con el establecimiento de la reconciliación nacional y con el desarrollo de por lo menos las condiciones básicas para alcanzar una legitimidad formalmente democrática.

Dadas las características del conflicto centroamericano, ha sido necesario ir más allá de la norma jurídica internacional y proponer fórmulas de solución a los conflictos nacionales en su ámbito doméstico. Ello significa una cierta forma de entender la autodeterminación, que en la región centroamericana, considerando sus lazos históricos, el tamaño y las relaciones de sus estados,



Cumbre de Tela, Honduras, agosto de 1989.

el impacto y la imbricación de medidas en un estado sobre los otros y el desbordamiento de los conflictos nacionales, es distinta y más laxa que en otras áreas del Continente. Ello permite comprender el peso que tienen las medidas de orden interno que son "sugeridas" por los pares del área y que se expresan en resoluciones de las Cumbres Presidenciales.

Esquipulas II intentó resolver la crisis regional, en su primera fase, a partir de una primacía de lo político. Fue así como se postergaron en el tiempo los problemas relativos a la seguridad. Contadora fue esencialmente una mediación destinada a establecer un acuerdo de seguridad internacional. Los resultados finales de largo plazo deberán encontrarse en un camino entre ambos. Es decir, recuperar los aspectos internacionales de la seguridad en el ámbito subregional y regional, los cuales afectan el equilibrio y el balance militar en la región; y además, ponen en tensión las fronteras internacionales. A la vez que se avanza en la democratización como base para producir la reconciliación.

La alternativa diseñada y aceptada en Guatemala, al firmarse el Acuerdo de Esquipulas II, fue: i) la creación de un Pacto Democrático al interior de cada uno de los Estados del área; ii) el respeto internacional de las formas específicas que este compromiso democrático adoptase en cada país del Istmo; iii) el desarrollar la concertación democrática en un lapso de tiempo determinado y en forma simultánea en el área; iv) la fórmula de resolución del conflicto político sería el diálogo entre quienes se enfrentan en el terreno militar; y v) reducción de las fuerzas militares como forma de crear confianza recíproca y solidificar el proceso.

La comprensión del marco conceptual y su evolución es fundamental porque permite evaluar los obstáculos que esa conceptualización generó en el proceso y posibilita repensar algunas definiciones en beneficio de la reactivación de las acciones tendientes a alcanzar la paz, el desarrollo y la democracia en Centroamérica y en los casos nacionales donde aún no hay reconciliación.

En síntesis, se ha asumido compromisos, pero éstos no se han cumplido cabalmente. El acuerdo pone el énfasis y el centro en la negociación, pero hay fuerzas políticas —nacionales e internacionales— que aún hoy piensan en términos de victoria militar. No se ha logrado cambiar totalmente la lógica implícita de un esquema suma cero a otro de cooperación. La tendencia a la negociación mantiene e incrementa día a día su peso, pero no ha logrado eliminar los que planean "salidas" basadas en la fuerza militar.

El plan de paz ha cambiado la dinámica de la crisis regional y ha condicionado

los desarrollos provenientes desde el ámbito internacional. En este sentido un punto básico ha sido el reafirmar que no puede haber victoria militar de ninguna de las fuerzas en pugna ni en El Salvador, ni en Guatemala, ni en Nicaragua. El triunfo de una facción por las armas no tiene factibilidad y además como lo señalara el rector de la Universidad Católica de El Salvador, Ignacio Ellacuría, "aunque el triunfo de una de las partes fuese posible, no es deseable por cuanto no propiciaría una paz justa y duradera". De allí que la solución a la crisis siga estando radicada en la fórmula de la paz, democracia y desarrollo.

Sólo la negociación y la concertación podrán proveer bases deseables para alcanzar una paz justa y en consecuencia duradera. La concertación democrática es, por lo tanto, el mecanismo adecuado que deberá ser establecido y consolidado en forma nacional y regional. Esta es la opción que posee la legitimidad y el respaldo internacional capaz de hacerla viable. El fin de la Guerra Fría ha reafirmado esta perspectiva.

NOTAS

1. Margaret Daly Hayes. *Latin America and the U.S. National Interest. A basis for U.S. Foreign Policy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.
Lars Schoultz. *National Security and United States Policy toward Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
 2. CEPAL. "Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo centroamericano hasta 1980". En R. Ramalinga Iyer y otros. *Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo*. San José, Costa Rica: FLACSO, Col. XXV Aniversario, 1983. pp. 93-126.
 3. Marianela Aguilar Arce. "Alianzas y coaliciones en el Sistema Interamericano durante la revolución sandinista". En *Relaciones Internacionales* N.º 19-20, Heredia, Costa Rica: Segundo y tercer trimestre de 1987. EUNA, 1987. pp. 7-17.
 4. Víctor Meza (ed.). *Honduras: pieza clave de la política de Estados Unidos en Centroamérica*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH, 1987.
Víctor Meza, Philip Shepherd y Medea Benjamín. *Honduras-Estados Unidos: Subordinación y crisis*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH, 1988. (La versión en inglés apareció en *NACLA*, Vol. 22, N.º 1. 1988).
 5. Esta percepción no era errada y más bien se vio confirmada con las declaraciones que dio E. Abrams, al concluir sus funciones, cuando indicó que la administración Reagan debió invadir Nicaragua en 1983. Estas declaraciones aparecen en una entrevista a E. Abrams que publicó *Policy Review*, Winter 1989. "Foggy Bottom Freedom Fighter" y fueron reproducidas en Costa Rica por *La Nación*, el 4 de enero de 1989.
 6. Sobre el proceso de Contadora existe una abundante bibliografía, de ella podemos destacar:
 - Víctor Flores Olea (ed.). *Relación de Contadora*. México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988. 472 pp.
 - INCEP. *Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centro América*. Cronología y documentación 1983-1987. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, 1987.
 - Bruce Bagley. *The Contadora Process*. Vol. I. Boulder: Westview Press, 1987.
 - Oydén Ortega Durán. *Contadora y su verdad*. España: Rufino García Blanco, Impresor, 1985.
 - Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña. *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra, 1985.
 - Stella Calloni y Rafael Cribari. *La "Guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social, 1983.
 7. Un recuento cronológico y los principales documentos pueden ser vistos en: Víctor Flores Olea (ed.). *Relación de Contadora*. México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988. 472 pp.
 8. El Presidente Arias convocó a una reunión presidencial —con exclusión de Nicaragua— el 15 de febrero de 1987. Allí se suscribió el documento *Una Hora por la Paz*. El *Plan Arias*, como se pasó a denominar, se estructuraba sobre la base de 10 puntos:
 1. Reconciliación nacional.
 - a. Amnistía.
 - b. Diálogo.
 2. Cese del fuego.
 3. Democratización.
 4. Elecciones libres.
 9. Suspensión de la ayuda militar.
 10. No uso del territorio para agredir a otros Estados.
 11. Reducción de armamentos.
 12. Supervisión nacional e internacional.
 - a. Comité de seguimiento.
 - b. Respaldo y facilidades a los organismos de supervisión.
 13. Evaluación de los procesos hacia la paz.
 14. Democracia y libertad para la paz y paz para el desarrollo.
9. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís. *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. Costa Rica: Editorial Porvenir-FLACSO, 1988.
 10. Luciano Tomassini (comp.). *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. GEL, Buenos Aires, 1990.
Alicia Frohmann. *Puentes sobre la turbulencia: la concertación política latinoamericana*. Ediciones FLACSO-Chile, Santiago, Chile, 1990.
 11. Para ello utilizamos el esquema desarrollado por Róger Fisher y William Ury. *Obtenga el sí, cómo negociar sin ceder*. México: CECSA, 1985. p. 87.
 12. *Declaración de Puntarenas*. Numeral 35. Costa Rica, 17 de diciembre de 1990.
 13. Las reuniones de Costa Rica, julio de 1990; El Salvador, septiembre de 1990; Honduras, noviembre de 1990; y Nicaragua, abril de 1991.
 14. *Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*. Duke University, Center for International Development Research. Febrero de 1989.

