

RESOLUCION DE CONFLICTOS EN CENTROAMERICA: LA EXPERIENCIA DE ESQUIPULAS II

*Manuel E. Araya Incera**

INTRODUCCION:

El 7 de agosto de 1987, los cinco Presidentes de las naciones de Centroamérica firmaron en la ciudad de Guatemala un **Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica** (Araya: 1989, 411-426). Este acuerdo fue alcanzado dentro de la estructura regional de negociaciones de paz iniciadas en mayo de 1986, en Esquipulas, Guatemala. De allí que el acuerdo tomara el nombre de Esquipulas II; también se conoce como el Plan de Paz Arias, como reconocimiento al Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, quien fue el creador y principal promotor de esta iniciativa de paz. Después de casi ocho años del más prolongado conflicto conocido en la región en los últimos ochenta años, esta fue la primera vez que los cinco Presidentes de Centroamérica lograron la firma unánime de un acuerdo de paz.

El proceso de paz de Esquipulas fue el último de una larga serie de iniciativas de pacificación en la región. Un elemento distintivo en este proceso fue que el acuerdo se alcanzó como resultado de negociaciones multilaterales directas entre los Presidentes de Centroamérica, sin la participación de agentes externos. Esta característica presentó un contraste con otras iniciativas para la región, las cuales fueron desarrolladas con la mediación de terceras partes - por ejemplo, los intentos de mediación emprendidos en 1981 por el llamado Grupo de Nassau hasta las iniciativas del Grupo de Contadora que abarcaron los años de 1983 a 1986.

Este ensayo busca analizar las causas que condujeron al estallido del conflicto en Centroamérica poco antes de iniciarse la década de los años ochenta, así como los diferentes intentos por resolverlo por la vía de la negociación política.

De las distintas iniciativas de pacificación ensayadas en la región, nos concentraremos en el proceso de Esquipulas II, para proveer algunas explicaciones sobre los logros alcanzados y la extensión de sus efectos en la pacificación de la región.

EL CONFLICTO EN CENTROAMERICA

El desenvolvimiento histórico de los países centroamericanos muestra una larga historia de conflictos tanto internos como internacionales. Es frecuente encontrar en la literatura académica y periodística dentro y fuera de la región, la utilización de una imagen convulsiva y violenta para describir a estas sociedades. Esta tendencia a la descripción negativa ha descuidado un aspecto positivo en el desarrollo de la región, particularmente en lo que se refiere a la historia de sus relaciones internacionales; esto es, la región cuenta con una rica experiencia en el ensayo de iniciativas para la resolución de conflictos y para el desarrollo de la cooperación internacional. Se puede decir que cada conflicto en la región ha tenido su respectiva fórmula de solución. Para mencionar sólo uno de los más destacados ejemplos, podemos citar a la Corte Centroamericana de Justicia, la cual existió desde 1907 hasta 1917, y constituyó el primer tribunal internacional permanente establecido en el mundo.

Cuando se explican los orígenes del conflicto en Centroamérica, es necesario tener en mente la presencia de múltiples causas relacionadas entre sí. En primer lugar, ha existido un profundo entrelazamiento de relaciones causales entre los conflictos internos e internacionales. Desórdenes internos en cualquiera de los países, fácilmente con-

* Licenciado en Historia por la Universidad de Costa Rica, Máster en Historia, especializado en Relaciones Internacionales por Washington University. Profesor Asociado en la Cátedra de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales y de Historia de las Instituciones de Costa Rica en la Escuela de Historia y Geografía. También labora para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (F.L.A.C.S.O.)

ducen a un incremento de tensiones e incluso al estallido de conflictos con los países vecinos. Las causas estructurales de los conflictos en la región tienen raíces profundas y sus orígenes pueden remontarse hasta los tiempos coloniales. Las formas de dominación impuestas por los colonizadores españoles sobre la población indígena, engendraron sociedades altamente polarizadas. Esto se ha reflejado dentro de la estructura socio-económica a través de un reducido grupo social que se beneficia de elevadas proporciones del producto económico, en contraste con la mayoría de la población que escasamente sobrevive con un mínimo de la producción. Una estructura similar es mantenida en el sistema político: el rol del grupo social privilegiado es dominante también sobre la política nacional. Para mantener el control y estabilidad de una sociedad tan polarizada, el uso de la fuerza se ha constituido en el recurso habitual para preservar el orden en el sistema político. No hay duda que la historia política en la mayoría de los países de Centroamérica, después de la Independencia, ha sido plena en turbulencias, golpes de Estado y dictaduras.

La geopolítica ha sido, también, una causa innegable de conflictos en la región. La posición geográfica ha hecho del istmo un canal de comunicación inter-oceánico natural desde el siglo XVI. Centroamérica, así como el área del Caribe, han sido foco de competencia para las potencias marítimas y un teatro internacional de conflicto. Con el advenimiento del siglo XX, Estados Unidos emergió como la potencia exterior dominante en la región, señalando a Centroamérica y el Caribe como una zona inmediata para su seguridad nacional. Por lo tanto, la posición geográfica, reconocida por fuerzas externas ha jugado un papel determinante en los orígenes y desarrollo del conflicto en Centroamérica.

El conflicto en la región durante los años ochenta, es resultado de la combinación de las causas estructurales y geopolíticas arriba mencionadas. Para finales de los setenta, todas las naciones de Centroamérica mostraron indicadores de deterioro económico con el agravamiento del malestar social y político. La situación explosiva más sobresaliente se presentó en Nicaragua, cuando las fuerzas sandinistas finalmente tomaron el poder en julio de 1979; y también, en El Salvador, cuando la guerrilla empujó al país a una

virtual guerra civil. Estos eventos aumentaron la participación directa de los Estados Unidos, así como la participación indirecta de la Unión Soviética dentro de la crisis, convirtiendo el conflicto en Centroamérica en un nuevo escenario de la Guerra Fría.

Durante los veinte años previos a 1979, las naciones de Centroamérica alcanzaron tasas de crecimiento anuales no menores al 5 por ciento en su producto interno bruto (PIB), una tasa de crecimiento considerablemente alta para países en desarrollo. Una contribución significativa a este incremento, fue el proceso de industrialización iniciado en los años sesenta, así como al desarrollo de un Mercado Común Regional. Para mediados de los setenta, empezaron a aparecer las limitaciones de la estrategia de industrialización promovida en la región. La devaluación del dólar así como la crisis de los precios del petróleo, aumentaron mucho los costos de los bienes de capital intensivos requeridos por las industrias centroamericanas. El efecto neto de tal demanda, se reflejó en el incremento de la deuda externa.

La industrialización tuvo sus efectos también, en la estructura social. Las nuevas industrias no fueron capaces de crear suficiente empleo para absorber a la creciente fuerza laboral. En 1975, el producto interno bruto de la región fue de 5.3%; la industria creció en un 8.4%, la población creció a una tasa de 3.2%, y la tasa de crecimiento para la población económicamente activa fue de 2.4% (Gomáriz: 1988, 21); lo cual representó la marginación para un importante sector de la población de la estructura productiva.

Otro efecto social del cambio en la estructura económica, se vio reflejado en las tasas de deterioro de la distribución de la riqueza. De acuerdo con las estimaciones hechas por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), para 1976 la proporción per cápita del producto interno bruto para el 5% más rico de la población, aumentó quince veces más que el aumento que se dio para el 50% de la población más empobrecida (Gomáriz: 1988, 21). En 1980, dependiendo de cada país, entre la mitad y dos terceras partes de la riqueza fue retenida por el 20% más rico de la población (Fagen: 1987, 21-22).

Para 1980 las economías de la región experimentaron la más severa recesión que jamás hayan

tenido en su historia. Las tasas de crecimiento para todos los países mostraron índices negativos durante algunos años. Por ejemplo, para el período 1980-1984, el crecimiento medio anual del producto interno bruto per cápita para la región fue de -2.9%; para los siguientes cinco años (1985-1989) se movió a -1.2% (Booth: 1991, 39). El impacto de la crisis económica fue más severa en aquellos países que presentaban conflictos armados. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, las tasas de crecimiento del producto interno bruto en Nicaragua y El Salvador para 1983 y 1984, respectivamente, retrocedieron a las tasas de veinte años atrás. Para Guatemala y Costa Rica, el comportamiento del retroceso en el crecimiento del PIB para 1985 fue el de 10 años atrás, y para Honduras, el crecimiento fue similar al de 1977 (Gomáriz: 1988, 33).

El deterioro de la situación económica impactó al sistema político. Los diferentes grupos sociales intentaron influir en las decisiones sobre el manejo de la crisis. Cada uno de ellos presionó al gobierno para que el mayor costo de la crisis recayera sobre otros grupos sociales diferentes al suyo. Los límites de los sistemas políticos en la región, hicieron que el peso de la crisis se cargara principalmente sobre los grupos sociales más débiles. Las tradicionales formas de control del poder y la represión en la región -el uso de la fuerza militar en todos los países, excepto en Costa Rica, donde el control político ha estado basado principalmente sobre el control ideológico -fueron exacerbadas durante la década. Fue claro que el comportamiento político en los distintos países reflejaba el clamor popular por ampliar la participación de los grupos sociales marginados.

En la historia del conflicto centroamericano durante la década de los ochenta, también estuvo presente el determinante geopolítico. Las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador fueron un llamado directo de atención para el gobierno de los Estados Unidos. Para 1979 y 1980, a finales de la administración Carter, la participación de los Estados Unidos mantuvo el conflicto de la región centroamericana en las áreas político-diplomáticas. El uso de la ayuda económica, militar o alimentaria, fue el principal recurso para presionar sobre el curso de los acontecimientos en la región.

El arribo a la Casa Blanca de una nueva administración republicana, en enero de 1981, cam-

bió completamente el rol de los Estados Unidos dentro del conflicto. La visión particular de Ronald Reagan y de sus colaboradores sobre la repartición del poder en el mundo y del papel que en dicho reparto correspondía a los Estados Unidos como guardianes globales en la contención de la amenaza comunista, dondequiera que ellos la percibieran, llevó a que la política de "nueva contención" profundizara sus efectos en el conflicto centroamericano. La toma del poder por los sandinistas en Nicaragua, así como la escalada de la guerra civil en El Salvador, fueron definidos de inmediato como una amenaza comunista directa localizada en el propio patio trasero de los Estados Unidos. Consecuentemente, esta nación aumentó su presencia en la región, ya no solamente a través de los medios político-diplomáticos hasta entonces implementados, sino también a través de la participación militar directa.

Tal como fue aplicado en otras regiones del mundo, la administración Reagan llevó adelante en Centroamérica una estrategia de guerra de "baja-intensidad". Dicha estrategia significó la reconceptualización de la guerra contra los movimientos de liberación nacional. Bajo esta nueva visión, dicho tipo de conflictos son enfrentados como empresas políticas antes que militares. El elemento militar se reduce a ser sólo uno de los muchos medios para alcanzar los objetivos políticos; el término "baja intensidad" se deriva del bajo nivel de sofisticación del armamento utilizado y la baja magnitud numérica de las fuerzas militares desplegadas; diferencia esencial con una guerra convencional (Buvoloven: 1989, 321). Tal como fue implementada en Centroamérica, la guerra de "baja intensidad" significó, entre otras muchas políticas, el desarrollo y apoyo de grupos armados en contra de los sandinistas en Nicaragua (los **contras**), la instalación de bases militares de los Estados Unidos en Honduras, la canalización de montos sustanciales de ayuda militar para el ejército salvadoreño o los intentos de utilizar el territorio de Costa Rica como un frente militar en contra del gobierno de Nicaragua.

LAS NEGOCIACIONES PARA LA PAZ

Desde los inicios mismos de la guerra en Centroamérica, se hicieron esfuerzos por encon-

trar una solución negociada al conflicto. Conforme la guerra civil se fue desarrollando en Nicaragua en 1977, la Organización de los Estados Americanos (OEA) sostuvo intensas discusiones sobre los acontecimientos en la región. Para entonces, la institución había perdido mucha de su influencia como actor que pudiera desempeñar un papel significativo en la resolución de conflictos en América Latina. Una propuesta del gobierno de los Estados Unidos para crear una Fuerza Interamericana de Paz que interviniera en Nicaragua, fue rechazada pocas semanas antes del triunfo sandinista a mediados de 1979, lo cual fue una clara señal de que la OEA no podría participar efectivamente como una institución neutral que se ocupara de los conflictos en la región. Los países latinoamericanos se mostraban profundamente resentidos por la manipulación de los Estados Unidos a la organización interamericana, que se había convertido en instrumento ejecutor de las intervenciones militares de aquella nación en la región. Por lo tanto, desde el principio del conflicto político-militar en Centroamérica, la Organización de Estados Americanos, junto con su sistema de seguridad colectiva, quedaron desplazados.

Otros esfuerzos fueron probados por una gran diversidad de actores. Muchos de estos intentos implicaron a Estados que actuaban como mediadores; este tipo de propuestas fueron las más frecuentes. También hubo algunas iniciativas surgidas de un actor novedoso y poco usual en el escenario de las relaciones internacionales: las organizaciones internacionales de partidos políticos. Hubo también negociaciones bilaterales entre Estados, así como iniciativas desarrolladas colectivamente por las naciones involucradas en el conflicto. Los organismos gubernamentales internacionales también jugaron un papel en los procesos de negociación.

La primera iniciativa para encontrar una solución negociada para el creciente conflicto en El Salvador, provino de la administración Carter alrededor de 1981. La propuesta fue apoyada por otros gobiernos de América Latina y también por la Asamblea de la Internacional Socialista celebrada en Madrid. Con el arribo de la administración Reagan así como por la intensa ofensiva de la guerrilla en enero de 1981, se cerraron las opciones para una solución negociada del conflicto y se enfatizó el uso de la fórmula militar para los siguientes

años. Una propuesta bilateral franco-mexicana, presentada a través de las Naciones Unidas a mediados de 1981, tampoco alcanzó logros concretos.

Algunas iniciativas para la cooperación económica también fueron desarrolladas. Un primer caso fue el encuentro de Nassau en julio de 1981, con la participación de los gobiernos de Venezuela, México y Canadá, quienes diseñaron un plan de apoyo económico internacional para la región. La iniciativa no recibió ningún apoyo adicional. En el área de la cooperación económica los más ambiciosos proyectos fueron lanzados por el gobierno de los Estados Unidos, bajo un plan diseñado por una comisión bipartidista encabezada por Henry Kissinger. Uno de los mayores programas dentro de este plan, fue el que buscó atenuar las restricciones comerciales para algunas clases de productos que ingresan al mercado de los Estados Unidos desde las naciones caribeñas. Esta fue la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Adicionalmente, los programas de ayuda económica y financiera para los países centroamericanos, excepto para Nicaragua, se incrementaron considerablemente.

Téngase en cuenta que la fórmula de guerra de baja intensidad, fue parte de una estrategia global de doble vía (double track) para enfrentar el conflicto en Centroamérica.

En 1981 un encuentro convocado mediante la iniciativa conjunta de los gobernantes de Costa Rica, Honduras y El Salvador formó la Comunidad Democrática de Centroamérica. La institución propuesta, fue concebida como un plan de seguridad que explícitamente excluía a Nicaragua. En 1982 el gobierno de Costa Rica propuso como nueva iniciativa, la creación de un Foro para la Paz y la Democracia. Se invitó a los gobiernos de la región, con la excepción de Nicaragua, a Belice, los Estados Unidos y Jamaica. La orientación sesgada del Foro probó ser un incentivo que motivó, como reacción, la creación del más sostenible esfuerzo de mediación multilateral anterior a Esquipulas II: el Grupo de Contadora.

Iniciativas para la solución de diferentes aspectos de la crisis, surgieron también de las partes en conflicto. Por ejemplo, en 1982, el grupo de la guerrilla en El Salvador, FDR-FMLN, sometió su propia propuesta. En el mismo año, el gobierno de Nicaragua presentó también su iniciativa en el

foro de la Conferencia de los Partidos Social Demócratas de América Latina, la cual se realizaba en Managua. Las negociaciones bilaterales también fueron intentadas entre algunos de los actores. El mejor ejemplo fueron las negociaciones de Manzanillo, llevadas a cabo en 1984 y 1985 en ese puerto mexicano, entre representantes de los gobiernos de Nicaragua y los Estados Unidos.

En enero de 1983, los Presidentes de Panamá, México, Venezuela y Colombia, elaboraron un documento en la isla panameña de Contadora, en el cual expresaban su compromiso de encontrar nuevas opciones para resolver el conflicto en Centroamérica. La convergencia de estos cuatro países fue una condición favorable que permitió a la iniciativa alcanzar un apoyo sustancial en América Latina, Europa y en organizaciones internacionales. En un segundo encuentro del grupo, en el mes de mayo siguiente, se definió una agenda de trabajo que incluía las secciones que debían contenerse en las siguientes propuestas de paz: 1. una estructura conceptual; 2. aspectos de política y seguridad; 3. aspectos sociales y económicos; 4. mecanismos para la ejecución y verificación. Para junio de 1984, la primera acta de Contadora estaba redactada y se presentó a los gobiernos de América Central para su revisión y la propuesta de posibles cambios. Incluía una amplia variedad de aspectos concernientes al arreglo de los conflictos en Centroamérica. Después de más de tres años de mediación por parte del Grupo de Contadora y de la redacción de cuatro actas sucesivas, no fue posible obtener la firma del acuerdo final.

La mediación de Contadora ha sido criticada como un esfuerzo fallido para alcanzar la pacificación en Centroamérica, dado que no se obtuvo la firma de todas las partes en conflicto. Otros aspectos del proceso encabezado por Contadora, han sido fuente de crítica. Es común el argumento de que una de las debilidades de esta mediación, fue el exagerado número de aspectos que intentaba cubrir. Otra objeción, estuvo relacionada con aspectos relativos a la seguridad.

Pese a que la iniciativa de pacificación no fue capaz de alcanzar un acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto centroamericano, la mediación del Grupo de Contadora dejó un balance positivo para el establecimiento de la paci-

ficación en la región. En primer lugar, y probablemente lo más importante, mientras el Grupo mantenía activo el proceso de negociación, logró evitar la escalada de las hostilidades, la cual pudo haber conducido a una guerra entre las naciones del istmo; hecho que entonces parecía inminente en Centroamérica. Segundo, el Grupo de Contadora recuperó el consenso internacional para una mediación pacificadora. Tercero, Contadora proveyó una estructura general, así como un procedimiento específico para las negociaciones, lo cual preparó el camino para las futuras iniciativas de pacificación. Cuarto, Contadora significó la recuperación de las iniciativas latinoamericanas para enfrentar los problemas regionales, en un área de clara confrontación con el gobierno de los Estados Unidos.

EL ACUERDO DE ESQUIPULAS II

El acuerdo de paz alcanzado en ciudad de Guatemala en agosto de 1987, por los cinco Presidentes de Centroamérica, abrió el camino a la pacificación. Una característica de este nuevo intento pacificador, que no estuvo presente en ninguna de las otras iniciativas, fue que el proceso de negociación de Esquipulas, incluyó como protagonistas a los líderes de las naciones centroamericanas. Todas las iniciativas propuestas antes de Esquipulas tuvieron la limitación de que ninguna contó con la participación unánime de los presidentes centroamericanos, ni como actores en las iniciativas ni en la aceptación de las fórmulas propuestas. El Acuerdo de Paz de Esquipulas permitió la incorporación de mecanismos para la pacificación que requerían del consenso y unanimidad de todos los gobernantes de la región. Por tanto, una innovación introducida por Esquipulas en los procesos de pacificación fue la centroamericanización de las iniciativas de paz.

Nuevos y diferentes factores se fueron combinando para alcanzar un acuerdo de paz en la región. La irrupción del escándalo Irán-contras de 1986, las elecciones del Congreso de los Estados Unidos en el año 1986, las cuales aseguraron la recuperación de la mayoría para los demócratas en ambas cámaras, la condena de los Estados Unidos por la Corte Internacional de Justicia, la consolidación de Gorbachev y la **perestroika**,

fueron nuevos elementos que introdujeron un cambio en la percepción del conflicto en Centroamérica. Desde finales de 1986 fue más evidente para los formuladores de la política exterior estadounidense, la voluntad para un acuerdo negociado en la región.

En Centroamérica también estaban ocurriendo cambios importantes. En 1986, tres nuevos Presidentes fueron electos: en Guatemala, Costa Rica y Honduras. Comparado con los principios de la profundización de la crisis en 1979, cuando solamente el Presidente costarricense había sido electo dentro de un contexto democrático, la nueva situación indicaba el establecimiento de gobiernos más estables y democráticos en la región. Esta situación podría explicar el papel protagónico asumido por los gobernantes en las negociaciones de paz. Como fue dicho anteriormente, la iniciativa de mediación de Contadora proporcionó también una significativa contribución para el establecimiento de un ambiente favorable para las negociaciones.

La primera iniciativa en el proceso de Esquipulas, provino del recién electo Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, quien llamó a una Cumbre Presidencial en la ciudad de Esquipulas en mayo de 1986. El encuentro trató aspectos relacionados con el fortalecimiento de la integración regional y los mecanismos de comercio; también consideró asuntos relacionados con la seguridad regional. En este encuentro se establecieron algunos mecanismos de coordinación para la comunicación político-diplomática: 1, la reunión periódica de los presidentes o Cumbre Presidencial y 2, la propuesta para el establecimiento de un Parlamento Centroamericano.

En febrero de 1987, el Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, presentó un Plan de Paz que introdujo enfoques conceptuales y mecanismos específicos para la solución de la crisis. El más relevante enfoque fue el referido a los problemas internos de las naciones de la región, particularmente de aquellas con conflictos armados. La propuesta establecía mecanismos para la reconciliación nacional. Algunos de los procedimientos propuestos eran: un cese al fuego, amnistía, elecciones nacionales, verificación y control, y un calendario de fechas para el cumplimiento de los compromisos.

Esta primera propuesta no fue aprobada por los Presidentes pero fue tomada como un docu-

mento básico para la continuación de las conversaciones de paz. La próxima cumbre sostenida en Ciudad de Guatemala, en agosto de 1987, condujo al acuerdo final. La relevancia de tal logro fue incrementada por el hecho de que, justo antes de que la Cumbre Presidencial se realizara, el Gobierno de los Estados Unidos anunció una propuesta de Paz para Centroamérica. Esta propuesta surgió como una iniciativa bipartidista aprobada por el Presidente y por el Líder de la Cámara de Representantes del Congreso.

El Plan de Paz de Esquipulas II incluyó once puntos, los cuales, según el mismo documento, componían una unidad indivisible:

- * Reconciliación nacional:
 - Diálogo
 - Amnistía
 - Comisiones para la Reconciliación Nacional
- * Exhortación para el cese de hostilidades
- * Democratización
- * Elecciones libres
- * Finalizar el apoyo para las fuerzas irregulares e insurgentes
- * No uso del territorio nacional para agresiones en contra de otros Estados
- * Problema de las personas desplazadas y refugiadas
- * Cooperación, democracia y libertad para el desarrollo y la paz
- * Verificación y seguimiento internacional
 - Comisión internacional para la verificación y el seguimiento
 - Apoyo y facilidades para los mecanismos de reconciliación, verificación y seguimiento
- * Calendarización para el cumplimiento de los acuerdos

El acuerdo de Esquipulas II se basó sobre tres conceptos esenciales para la construcción del consenso en la región: paz-democracia-desarrollo. Para hacer operativa tal fórmula, fueron diseñados mecanismos específicos. Con el objetivo de alcanzar la paz fue necesario primero, detener el fuego y hacer un alto en las hostilidades; entonces, el ambiente permitió el establecimiento de un diálogo continuo y la cooperación internacional.

La democracia, tal como fue definida en el acuerdo, fue concebida como un proceso pluralista y participativo que pudiera promover la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía, la autodeterminación y una participación popular efectiva en la toma de decisiones nacionales (Araya: 1989, 417-418). Para la promoción y verificación de estas metas, fueron establecidas algunas medidas específicas: por ejemplo, la libertad de prensa, la libertad de acción para los partidos políticos, la suspensión de los estados de sitio, las elecciones libres. La promoción del desarrollo fue un necesario llamado para erradicar la pobreza y alcanzar sociedades más igualitarias social y económicamente.

Algunos otros conceptos operativos fueron relevantes para la implementación de los Acuerdos de Esquipulas II: simultaneidad, calendarización y simetría. La simultaneidad significó que todos los pasos principales, por ejemplo, el cese al fuego, amnistía, no uso del territorio de territorios vecinos, deberían ser implementados de manera simultánea. Por medio de la calendarización fueron establecidas fechas para el cumplimiento de los acuerdos, así como para su verificación. En tal sentido se estableció una fecha que vencía a los noventa días, para la ejecución de acciones sobre amnistía, cese del fuego, democratización, finalización del apoyo para las fuerzas irregulares e insurgentes, y el no uso del territorio nacional para la agresión en contra de otros Estados.

El programa calendarizado de fechas fue una decisión muy importante así como arriesgada. Por una parte, las fechas introdujeron rigidez al proceso de pacificación; si por alguna razón alguno de los compromisos no se hubiera podido alcanzar en la fecha prevista, el proceso habría podido perder credibilidad. Por otra parte, la calendarización tuvo un efecto positivo sobre el proceso en su conjunto dado que, en este caso, la rigidez impulsó a las partes a ejecutar los pasos acordados. Así, el mecanismo de calendarización permitió vencer una de las limitaciones mostradas por el proceso de Contadora: el estancamiento de dicho esfuerzo mediador como resultado de la dilación e indefinición de las partes en la aceptación de compromisos específicos. La simetría significó que el conflicto en la región no fue responsabilidad atribuible solamente a una nación sino que fue un problema de todos los países centroamericanos.

Finalmente, algunos mecanismos específicos fueron diseñados para la implementación, control y seguimiento de los procesos de pacificación:

1. Las Comisiones Nacionales de Reconciliación, que fueron establecidas en cada nación.
2. La Comisión Internacional para la Verificación y el Seguimiento, la cual fue muy efectiva en el control del cese del fuego y el desarme en Nicaragua.
3. El Comité Ejecutivo, formado por los cinco Ministros de Relaciones Exteriores, fue el encargado de coordinar y ejecutar las resoluciones tomadas por los Presidentes centroamericanos.
4. La Cumbre Presidencial, cuyas reuniones fueron muy efectivas en la consolidación del proceso de pacificación. A través de este foro fue posible mantener el diálogo regional al más elevado nivel de liderazgo nacional. Desde 1987 hasta el primer semestre de 1992, se llevaron a cabo diez Cumbres Presidenciales. Las agendas para estos encuentros fueron muy amplias y cambiantes durante los cinco años, con un énfasis creciente sobre la discusión de problemas relacionados con el desarrollo social y económico.
5. El Parlamento Centroamericano, concebido como un foro regional para la discusión con representantes de los pueblos.

UN BALANCE POSITIVO

El acuerdo de Esquipulas II reabrió el camino para una solución negociada de los conflictos en Centroamérica. Al evaluar las razones que condujeron al éxito de este acuerdo, en un terreno en el cual varias iniciativas anteriores habían fallado, podría quedar la impresión limitada de que las condiciones del proceso de Esquipulas, fueron justamente las adecuadas para una exitosa negociación. Podría afirmarse que el momento para el proceso de Esquipulas, era el propicio para un acuerdo negociado. Esto llevaría a minimizar los esfuerzos desplegados por todas las otras iniciativas, las cuales prepararon el camino para una solución negociada de la crisis; basta con mencionar la experiencia de Contadora.

Tal interpretación parcial, podría también restar mérito a las dificultades enfrentadas por el proceso de negociación de Esquipulas, en su etapa final. Como ejemplo, uno de los problemas más relevantes, fue la presentación por parte del gobierno de los Estados Unidos, dos días antes de la Cumbre Presidencial en ciudad Guatemala, de una propuesta de paz para Centroamérica, la cual puso claramente en peligro las discusiones que celebrarían los Presidentes centroamericanos. Otra gran dificultad, fue que las discusiones finales fueron sostenidas por los Presidentes durante la noche, a puerta cerrada sin ayuda ni presencia de secretarías, periodistas, asesores y ni siquiera con oportunidad de descanso. En realidad, cuando a la mañana siguiente se anunció que se había alcanzado el acuerdo, la sorpresa del público fue tan grande como general la satisfacción.

Destacamos aquí algunos de los elementos que pueden explicar el éxito del proceso de Esquipulas II. Primero, como la teoría de la negociación sugiere, fue esencial la construcción de una fórmula (Zartman y Berman 1982). El plan de paz de Arias devino en una fórmula que enfatizó el papel crítico que juegan las causas económicas, sociales y políticas internas de Centroamérica, en contraste, con las fórmulas sugeridas por la iniciativa de Contadora así como por otras propuestas que enfatizaban el rol de los actores externos en el conflicto. La fórmula del plan Arias permitió entonces el desarrollo de nuevos conceptos así como de mecanismos operativos orientados directamente a buscar soluciones a las causas internas del conflicto.

Un segundo elemento en semejante logro fue la "centroamericanización" del conflicto. El proceso de Esquipulas II, permitió recuperar una larga tradición de cooperación y diálogo en la región. Proporcionó nueva confianza para los centroamericanos en la búsqueda de soluciones para sus propios problemas.

Un tercer elemento, fue que Esquipulas II proporcionó un marco de gran amplitud para la búsqueda de soluciones a la crisis regional. Tal como explicamos con anterioridad, los desequilibrios internos, las desigualdades socio-económicas y la exclusión política para amplios grupos sociales, son causas permanentes de conflicto en Centroamérica. Al prestar atención a estos aspectos e incorporarlos dentro del debate regional, la

iniciativa de Esquipulas II permitió la construcción de un acuerdo con efectos más profundos.

Un último elemento que destacamos aquí, es el rasgo de confianza en el compromiso de las partes involucradas, antes que en cualquier otra fuerza coercitiva, que presenta el Acuerdo de Esquipulas II. Esta es una práctica muy inusual en las relaciones internacionales; lo común en situaciones de acuerdo para resolver conflictos y asegurar el cumplimiento de los compromisos convenidos, es el invocar a instrumentos y prácticas formales (tratados, instituciones internacionales, mediadores, etc.). El documento final de Esquipulas II no fue un Tratado Internacional; tampoco se hizo referencia en él a cualquiera de los otros actores externos involucrados en el conflicto de Centroamérica (fueran Estados Unidos, la Unión Soviética o Cuba, por ejemplo). Por tales razonamientos, el acuerdo fue criticado como un instrumento sin legalidad, ni validez realista. El acuerdo no fue discutido en ninguno de los Congresos nacionales de Centroamérica, tal y como lo establecen las respectivas Constituciones políticas para la ratificación de tratados. Tampoco estableció sanciones por el incumplimiento de los compromisos por cualquiera de las partes. A pesar de ello, el Acuerdo firmado por los cinco Presidentes tuvo un efecto inmediato en su cumplimiento como si se tratara de una ley internacional. Esto permite concluir que quizás la mejor y más simple explicación sobre el logro del acuerdo de Esquipulas II, es que éste fue posible, gracias a que permitió restablecer la voluntad de cooperación entre las naciones centroamericanas.

BIBLIOGRAFIA

Araya Incera, Manuel (Editor), El Camino de la Paz. Oscar Arias Sanchez. San José: Editorial Costa Rica, 1989.

Booth, John A. "Socio-Economic and Political Roots of National Revolts in Central America," Latin American Research Review, Vol. 26 No. 1 (1991), pp. 33-73.

Buvoloven, Hans Peter, "Low-Intensity Warfare and the Peace Plan in Central America," Bulletin of Peace Proposals, Vol. 20 No. 3 (1989), pp. 319-334.

Chayes, Abram and Antonia Handler, "Compliance Without Enforcement: State Behaviour Under Regulatory Treaties", Negotiation Journal, Vol 7 No. 3 (1991), pp. 311-330.

Fagen, Richard, Forging Peace. The Challenge of Central America. New York: Basil Blackwell, 1987.

Gomáriz, Enrique (Editor), Balance de una esperanza. Esquipulas II un año después. San José: FLACSO/CSUCA/UPAZ, 1988.

Hopmann, Terrence, "Negotiating Peace in Central America." Negotiation Journal, Vol. 4 No. 4 (1988), pp. 361-380.

Wallesteen, Peter (Editor), Peace Research: Achievements and Challenges, Boulder, Colorado: Westview Press, 1988.

Zartman, I.W. and Berman, M.R. The Practical Negotiator, New Heaven: Yale University Press, 1982.