

ESQUIPULAS II: EL DESAFIO DE LA PAZ

Francisco Rojas Aravena

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Político. Coordinador de Investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Costa Rica.

La crisis centroamericana ha cambiado profundamente las relaciones internacionales del área. Tanto en lo que se refiere a las relaciones con Estados Unidos, como con la América Latina. La firma del **Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica**, el Acuerdo de Esquipulas II, es la mejor prueba de ello.

El conflicto en la región y la búsqueda de alternativas para superarlo es sin lugar a dudas, uno de los temas en donde con más claridad se pueden apreciar las diferencias de opinión entre quienes dirigen la Casa Blanca y los principales líderes de la región latinoamericana. A la vez, la crisis ístmica en general, y la desatada en Panamá en el último año, son un claro ejemplo que Estados Unidos, pese a ser la primera potencia del mundo no puede alcanzar sus objetivos en un pequeño país del Istmo centroamericano.

Esta situación demuestra, una vez más, que el poder militar y la fuerza siguen siendo vitales - pero no suficientes en las relaciones internacionales. De allí que, hoy día se requiere una política de alianza y de negociación más que de fuerza e imposición en las relaciones hemisféricas.

Tanto el acuerdo de **Esquipulas II**, como los desarrollos producidos por la mediación de Contadora, reafirman la posibilidad de alcanzar la paz y de lograr una pacificación en los países de la región. Ambas experiencias indican que el único instrumento viable y a la vez legítimo para alcanzar la paz es la construcción de un consenso nacional y regional. Este debe contar con el reconocimiento y el respaldo de los principales actores domésticos e internacionales.

Aún en medio de grandes dificultades, los estados centroamericanos han buscado producir un proceso de

desescalamiento de la crisis regional. Para ello han actuado sobre la amenaza principal: no se recurrirá a la fuerza para resolver las diferencias, se estableció un mecanismo pacífico de solución de las diferencias. Pero, al no estar involucrados todos los actores con interés en la región el mismo es muy vulnerable.

El Acuerdo de Esquipulas II es un reconocimiento de la legitimidad gubernamental de los estados centroamericanos en pie de igualdad, por un lado; y una muestra de autonomía de los países del área, por el otro. Esta expresión de soberanía se refiere tanto a la potencia hegemónica como a los poderes regionales. A lo largo del primer año, desde la firma del Acuerdo, se ha buscado mantener esta perspectiva como camino para alcanzar la paz.

El concepto de autonomía se vincula con la capacidad de una entidad estatal de definir, sobre la base de sus propios intereses, los cursos de acción, tanto internos como internacionales. Remarca el principio de libertad de acción en el plano de la política, la economía, la cultura, la construcción institucional y otras. Una de las condiciones básicas para el ejercicio de la autonomía será, por lo tanto, el poder que logra acumular la entidad estatal en referencia, en relación con otras entidades. En el plano jurídico, el concepto se vincula al de autodeterminación.

La autonomía regional y nacional centroamericana se ha visto afectada en la última década por factores internacionales, en especial las percepciones estadounidenses sobre la crisis; y por factores domésticos, los graves conflictos civiles, producto y, hoy parte, de la crisis estructural.

La crisis no sólo ha afectado a los países del istmo, también ha sido un foco de atención internacional per-



Foto Revista Aportes.

Los presidentes centroamericanos —José Azcona de Honduras, Napoleón Duarte de El Salvador, Oscar Arias de Costa Rica, Vinicio Cerezo de Guatemala y Daniel Ortega— se reunieron en enero de 1988 en Costa Rica.

manente, sobre todo dada la "centroamericanización" de la política latinoamericana de Estados Unidos. La alta prioridad otorgada por Estados Unidos, durante las dos Administraciones Reagan, al conflicto centroamericano lo convirtió en uno de los tópicos centrales de la agenda bilateral y regional. Ello ha afectado directamente el margen de maniobra de los países del área.

La próxima Administración norteamericana, cualquiera que esta sea, redefinirá sus prioridades respecto de la región. De allí que es fundamental evaluar el proceso negociador, sus conceptos básicos, sus avances y sus dificultades. Para que el proceso pueda cristalizar, de manera positiva y permanente, requerirá alguna forma de colaboración de Estados Unidos.

En este trabajo se analizan los antecedentes, las condiciones de surgimiento, las etapas de desarrollo y las dificultades del Proceso de Esquipulas II. Se busca establecer una perspectiva que permita su reconceptualización tendiente al cumplimiento de los fines establecidos en el Acuerdo.

Un camino centroamericano hacia la paz

Después de casi cuatro años de mediación del Grupo de Contadora primero, y luego de éste y el Grupo de Apoyo¹, la mediación entró en un **impasse** sin retorno. Después de catorce meses sin avances sustanciales, en enero del año 1987 Contadora señaló que en Centroamérica no existía voluntad de paz. Para esas fechas ya se comenzaba a cobrar cierta importancia una propuesta costarricense que se conocería como Plan Arias y sería presentada oficialmente el 15 de febrero de 1987.

Luego de un período 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 II². 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 in-

ternacional a uno de los principales gestores del proceso.

Aún manteniéndose los principales elementos estructurales de la crisis y las dificultades para obtener una situación de estabilidad, con el Acuerdo de Esquipulas II la crisis cambió de rumbo. Esquipulas II cambió todo sin cambiar ninguno de los elementos estructurales. De una tendencia centrada en el conflicto, la crisis, ha pasado a una que pone el peso en la negociación. El Acuerdo incrementó el margen de autonomía regional. Con ello se ha reafirmado que una solución global a la crisis, que considere los intereses del conjunto de los actores involucrados, es política y no militar. Así también, la misma debe vincular de manera estrecha paz, democracia y desarrollo³.

La crisis centroamericana se ha prolongado por más de una década. Durante estos años el área ha vivido una situación caracterizada entre otros factores por: una extremada inestabilidad; amenazas a la seguridad estatal; un cuestionamiento de la legitimidad de los sistemas de gobierno; el peligro de guerras interestatales debido al incremento de los conflictos domésticos; el deterioro creciente del nivel de vida de su población; una caída drástica de la capacidad productiva; y por constantes violaciones a lo Derechos Humanos. En la denominación de "crisis centroamericana" se conjugan, en forma global, diversos tipos de factores: geopolíticos, económicos, políticos, culturales e involucran a diversos tipos de actores de la región y de fuera de ella.

Con la crisis centroamericana también se ha cerrado una etapa histórica en el área. Las nuevas formas de vinculación internacional del área, en todos los planos, serán producto de la forma en que la crisis sea resuelta, pero en ningún caso se asemejarán a la situación previa de la crisis. Los cambios ocurridos en las relaciones con los principales poderes son determinantes en este aspecto. El Acuerdo de Esquipulas II, el más importante acuerdo internacional firmado en Centroamérica en tres décadas, marca un punto culminante en este proceso.

Las precondiciones del Acuerdo

La crisis en el área centroamericana generó percepciones de "crisis de seguridad nacional" aún más allá de los estados del área. Frente a estas percepciones hubo dos respuestas básicas: la generada por América Latina que ponía el acento en una negociación con un fuerte

sello latinoamericanista, y las surgidas desde Washington con un fuerte peso militar⁴. El resultado práctico fue que ambas respuestas tendieron a anularse evitando que cualquiera de las dos pudiese imponerse. Esto, sin embargo, en el área significaba la prolongación en el tiempo de la inestabilidad. Y con ella, el peligro de involucrar directamente al conjunto de los países del Istmo.

Hacia fines de 1986 e inicios de 1987 el empantamiento 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**. Este logró recoger la maduración del proceso de negociación y transformarse en una alternativa viable con un fuerte carácter centroamericano⁵.

El proceso de negociación desarrollado por Centroamérica a partir de los esfuerzos propiciados por Costa Rica fue exitoso porque se dieron las cuatro precondiciones básicas, para la maduración de un proceso de negociación: 1) el colapso de la situación original, 2) la eliminación de fórmulas alternativas, 3) el reajuste en las relaciones de poder entre las partes, 4) la identificación de una fórmula incluido un camino de transición⁶.

El acuerdo de Esquipulas II

Los Presidentes centroamericanos asumieron, el 7 de agosto de 1987, once compromisos: 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, 10) verificación y seguimiento internacional, 11) calendario de ejecución de los compromisos. Este conjunto de compromisos constituyen 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 del área y la decisión de asumirla. Esto de por sí notable, lo

es aún más ya que el acuerdo fue alcanzado sin la participación ni el consenso del principal poder en el área, Estados Unidos. Este trató de impulsar su propia versión por medio del Plan Reagan/Wright⁷.

Desde el punto de vista conceptual tres fueron los principales elementos presentes en la construcción del consenso centroamericano: 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 distingue entre países, todos deben cumplir con los compromisos correspondientes en un marco simétrico. El cumplimiento de los compromisos debía ser simultáneo en el conjunto de la región.

Este marco conceptual estableció diferencias con la mediación de Contadora, lo mismo que los Instrumentos operativos. Se establecieron tres: **Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR)**, compuesta por un representante del gobierno, uno de la oposición política, un notable y un representante de la jerarquía de la Iglesia católica. **Comisión Ejecutiva (CE)** conformada por los ministros de relaciones exteriores de los países centroamericanos. **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.

Después de analizar el desarrollo del proceso, reenfoquemos nuestra atención sobre este marco concep-



Miembros de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, encargada de inspeccionar el cese de hostilidades.

tual, en la perspectiva de la revitalización del Procedimiento establecido en Guatemala.

El desarrollo de Esquipulas II

El proceso iniciado con la firma del Procedimiento de Guatemala ha tenido tres etapas diferenciadas y en las cuales se pueden encontrar ritmos distintos de avances en el cumplimiento de los compromisos. La primera etapa fue la de sesenta días siguientes hasta la reunión presidencial y el tercero es el proceso abierto con la cumbre presidencial de Costa Rica del 15 y 16 de enero de 1988. Seguidamente se realiza una muy breve reseña de cada etapa.

La primera etapa (agosto-noviembre de 1987)

La primera etapa (los noventa días iniciales) fue de rápidos avances, se constituyeron la Comisión Nacional de Reconciliación en los países del área, se conformó la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y la Comisión Ejecutiva inició sus labores⁸. Cada uno de los mecanismos operativos inició su labor. El clima político cambió en Centroamérica, la comunicación interregional fue restablecida y se incrementó. Se fueron desarrollando hechos que incrementaron la confianza regional. Reuniones ministeriales de todo tipo (salud, economía, cultura, integración económica) se sucedieron con rapidez aumentando la confianza recíproca. Fue sobre este período en donde se concentró una gran atención internacional. Los actores de fuera y de la región no desarrollaron acciones decisivas que comprometieran el proceso de paz. Estados Unidos si bien no endosó el proceso, tampoco intentó un bloqueo sistemático.

Desde una perspectiva global este fue un período de gran actividad y de importantes avances. Sin embargo, no se podría señalar que fue de un éxito completo o que en los logros alcanzados no pudiesen producirse retrocesos. En este sentido, los avances más débiles estaban radicados, precisamente, en uno de los puntos más sensibles: el cese de hostilidades.³ Gn elemento clave de todo el proceso es resolver -al interior de cada estado con conflicto armado y en un marco regional- la tensión entre reconciliación nacional y cese del fuego.

A lo largo de esta etapa, las Comisiones Nacionales de Reconciliación no desarrollaron una participación decisiva. En este momento, ya se percibían las dificultades

de este instrumento, al cual se le asigna un rol vital en el Procedimiento⁹.

Al concluir esta etapa se inició una campaña de diplomacia pública y de propaganda sobre si se había cumplido o no con los compromisos. En forma paralela comenzaron a surgir cada vez con más fuerza diferencias conceptuales sobre dos conceptos claves: simultaneidad y simetría.

La segunda etapa. (noviembre 1987 - enero 1988)

La segunda etapa, desde el 7 de noviembre a la cumbre presidencial de enero, estuvo signada por esfuerzos propagandísticos, por las diferencias conceptuales, por el incremento de los problemas domésticos y por dificultades serias en la verificación. Los mayores actores de fuera del área no fueron un factor determinante en esta etapa, ni en un sentido positivo ni negativo. En general, se puede señalar que si bien se mantuvo el apoyo internacional, la atención internacional disminuyó. Eventos como la cumbre Reagan-Gorbachov, el conflicto del Golfo Pérsico y otros hechos atrajeron la atención de la opinión pública y de los grandes medios de comunicación.

Todo ello contribuyó a que este segundo período fuese de pocos avances y de incremento del conflicto nacional en los casos nicaragüense y salvadoreño. Tanto los gobiernos como las fuerzas alzadas en armas trataron de incrementar sus posiciones de poder y fuerza militar en la perspectiva de la inevitable negociación.

La ausencia de ceses de fuego debidamente aceptados por todas las partes imposibilitada la inspección *in situ* del cese de hostilidades, por parte de la CIVS. Así mismo, al estudiarse las modalidades de verificación aparecieron dos problemas: i) que correspondía a los aspectos políticos y que a los de seguridad; ii) el surgimiento de una **condicionalidad cruzada**; es decir, el cumplimiento de otro punto en otro Estado. En la práctica aparecía como una "permuta" en el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Este cambio con relación a lo establecido en torno al concepto de simultaneidad, produjo una desaceleración del proceso, que luego se transformaría en un bloqueo del mismo. Si a ello sumamos las dificultades en el campo de la verificación, podremos concluir que este segundo período es de avances estrictamente puntuales pero

de una desaceleración global¹⁰.

Las Comisiones Nacionales de Reconciliación continuaron en un rol subordinado. Más aún, en el caso de El Salvador se produjo el retiro de los dos representantes de los partidos políticos de la oposición.

Tercera etapa. (Enero 1988 - Agosto 1988)

El clima previo a la reunión presidencial de Costa Rica, celebrada los días 15 y 16 de enero, parecía no favorecer la conciliación y la búsqueda de consensos. En efecto, una serie de obstáculos pusieron en tensión la factibilidad del acuerdo en su conjunto. Entre otros se pueden mencionar: las discrepancias y el cuestionamiento del documento de la CIVS por parte de algunos Estados centroamericanos, las recriminaciones mutuas entre los países con mayores conflictos, la falta de preparación adecuada de la reunión en todos los países, la polarización político ideológica de algunos presidentes, y una falta de liderazgo claro de cara al encuentro.

La cumbre fue tensa y difícil. El documento base elaborado por Guatemala no logró abrirse camino. Finalmente, a partir de las ideas salvadoreñas se fue concretando el consenso.

Los puntos claves de la **Declaración de Alajuela**, son: 1) tomaban nota del informe de la CIVS y dejaron constancia de las reservas que sobre el mismo señalaron algunos presidentes. 2) reafirmaban el valor histórico y la importancia del Acuerdo de Esquipulas II, 3) al no estar satisfecho el cumplimiento de los acuerdos, se comprometen a satisfacer las obligaciones en forma incondicional y unilateral, en forma total e inexcusable, 4) el cumplimiento de los compromisos debía realizarse en forma inmediata, 5) la Comisión Ejecutiva será la encargada de la verificación, 6) reiteraban su compromiso y voluntad de cumplimiento.

Al término de la Cumbre el presidente de Nicaragua dió a conocer un documento de 4 puntos tendientes a reafirmar su voluntad de cumplimiento de los compromisos¹¹.

¿Cómo se pueden interpretar los resultados de la reunión presidencial de Costa Rica y la **Declaración de Alajuela**? Desde un punto de vista estructural el proceso no fue liquidado, continuaba abierto. Pero, al mismo tiempo quedaba, en la práctica, supeditado a la resolu-

ción del Congreso de Estados Unidos sobre la ayuda a la "contra". Desde el punto de vista operativo, la cumbre presidencial significó: sacar a Contadora de la escena, al eliminar a la CIVS; no se fijaron nuevos plazos ni una agenda específica para conducir o evaluar el proceso; se redefinió en concepto de simultaneidad; y se produjo una refocalización en Nicaragua. La "centroamericanización" del proceso fue completa.

Si bien una primera lectura de los resultados podría dar como vencedores a los "duros", incluida la Administración norteamericana, no fue así. Los sectores más pragmáticos en las capitales de los países involucrados lograron detener la polarización ideológica de los resultados de la Cumbre por un lado, y se dieron pasos que reafirmaron el espacio negociador por el otro.

Este impulso inicial después de la reunión presidencial de Costa Rica, se fue truncando hasta llegar al **impasse** actual. Los avances en el proceso tiene altos y bajos y un sólo hecho puede producir un retroceso grave en el conjunto. Incidentes en la región y la crisis panameña vendrían a poner nuevos datos¹².

El acuerdo alcanzado entre el Gobierno sandinista y la Resistencia nicaragüense -la "contra"- en la reunión de Sapoá (23/3/88) dió un nuevo y vital impulso al Plan de Paz. El impulso negociador, inicialmente generado por el Acuerdo de Sapoá, no fue seguido por acciones similares en otros países. Es más, la situación en los otros países se deterioró. También el proceso de Sapoá se empañaría posteriormente.

¿Cómo avanzar en la verificación regional y como resolver las percepciones de amenaza? Estos dos puntos continúan siendo los problemas fundamentales. Esto fue comprobado en la V reunión de Cancilleres celebrada en Guatemala (7/4/88). Allí no se pudo llegar a tomar acuerdos en firme. Medidas formales de confianza mutua, verificación, desarrollo regional y el problema de los refugiados, quedaron ad referendum de una reunión posterior.

El establecimiento de un sistema de verificación internacional como el previsto, con la participación de Alemania, Canadá y España, significa asumir de manera tajante ante la comunidad internacional la responsabilidad frente al no cumplimiento de los compromisos. De allí las dificultades recurrentes al momento de acordar y poner en marcha mecanismos de verificación acordados

en la reunión de Guatemala. Después del 7 de abril se buscó realizar dos reuniones de la Comisión Ejecutiva en Honduras. La primera, fue postergada con motivo del intento de golpe de Guatemala y la del 22 de junio no llegó a quedar instalada, pese a la asistencia de todos los cancilleres. Esta reunión marcó y evidenció la atrofia del proceso. Hasta el mes de octubre no se había concretado ninguna reunión de la Comisión Ejecutiva. Las diferencias y recriminaciones, entre Honduras y Nicaragua, por el juicio ante la Corte Internacional de Justicia impidieron la realización de la reunión y amenazan con paralizar completamente el proceso.

A un año de la firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido como Acuerdo de **Esquipulas II**, el proceso se ha aquilosado. En el último período ha habido pocos avances; pero a su vez, no ha producido un retroceso que lleve a una escalada hacia la guerra¹³. El proceso se ha ido obstruyendo por diferentes motivos de carácter fundamentalmente nacional, el peso de los factores externos si bien es importante no ha sido determinante. Después de una etapa inicial de cumplimiento, el proceso no ha continuado con el desarrollo previsto en el texto del acuerdo, ni en las declaraciones posteriores, como tampoco ha respondido a las expectativas de la opinión pública internacional. Sin embargo, la búsqueda de soluciones al **impasse** se expresa en diversas iniciativas nacionales, por ejemplo la propuesta de seguridad del Canciller hondureño realizada en la ONU, o la gira por los países de la región del presidente de Guatemala promoviendo un nuevo encuentro presidencial.

La reactivación del proceso de Paz.

La reactivación del proceso, que permitiría superar su **impasse**, pasa por revisar los aspectos conceptuales y los mecanismos operativos empleados hasta el momento.

El Acuerdo de Esquipulas II fue un acto de reconocimiento formal de la legitimidad de los distintos gobiernos. El mismo no ha sido aceptado por todas las fuerzas que intervienen en el conflicto centroamericano¹⁴, tanto domésticas como internacionales. Ello plantea una amenaza grave: la fuerza puede ser usada en contra de los gobiernos. La percepción de falta de reconocimiento se expresa como una percepción de carencias en el área de la seguridad. El reconocimiento asegura que no se cuestionarán las bases mismas del estado: el territorio o



Aspecto de la reunión cumbre en El Salvador, donde se discutieron, una vez más, los avances del acuerdo Esquipulas II.

el gobierno. La falta de reconocimiento de actores nacionales, con el apoyo de poderes externos, pone en cuestión la existencia misma del Estado. En consecuencia se emplearán todos los recursos en su defensa. Ello traerá aparejada una reacción de otros actores no involucrados hasta ese momento y se producirá una tendencia al escalamiento del conflicto.

Por lo tanto, frente al **impasse** se debe actuar sobre tres áreas¹⁵. 1) Dividir el problema, para encontrar soluciones a cada aspecto. 2) Incorporar nuevos intereses, para incrementar las áreas de interacción. 3) Reconceptualizarlo, tanto en el diagnóstico como en los mecanismos operativos.

El supuesto fundamental para seguir actuando sobre estas tres áreas es que aún existe espacio negociador y que las principales fuerzas políticas y sociales tienen intereses en la negociación. Se debe reconocer que el espacio negociador se ha ido constriñendo, que aún prima en muchas fuerzas la perspectiva ¡para que negociar si podemos ganar! Si la paz no se restaura sobre la base

de la reconciliación nacional en cada país de la región, la tensión se mantendrá latente. La voluntad política es el factor decisivo para impulsar la negociación, sin ella no hay acuerdo posible.

La reconceptualización, la agregación de intereses y la división del problema permitirá avanzar sólo si se expresa una clara voluntad negociadora. Esta debe expresarse en actos concretos más que en declaraciones. Para ello los actores involucrados deben percibir que ganan más con la negociación que con el statu quo o con el conflicto. Generar un proceso de confianza en este contexto es fundamental. La búsqueda de diagnósticos compartidos ayudará al proceso negociador.

El que exista un distinto diagnóstico, una distinta percepción, afecta de manera directa los resultados. De allí que la distinta percepción del problema ha obstaculizado el avance en el plan de paz. La agenda para la paz es más o menos la misma desde el inicio de la crisis, tanto en sus aspectos políticos-democracia y desarrollo- como en seguridad- reducción de las percepciones de

amenaza y acciones para ello: desarme, salida de asesores extranjeros, reducción o eliminación de las maniobras.

Dividir el problema. Si el tema es el de la seguridad, hay que separar las amenazas estratégicas de las convencionales. El camino para resolver el equilibrio subregional es completamente distinto del requerido en las relaciones entre los superpoderes.

Esquipulas II intentó resolver la crisis regional a partir de una primacía de lo político. Fue así como se postergó en el tiempo los problemas relativos a la seguridad. El acuerdo de Contadora fue esencialmente un acuerdo de seguridad internacional. De alguna manera deberá encontrarse 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.

La premisa fundamental está dada porque en la región el acuerdo producirá una "neutralización estratégica" de los superpoderes. En otras palabras, ninguno de los dos superpoderes podrá atacar al otro desde el área centroamericana. Esto saca en forma inmediata el problema este-oeste de la región, y con ello puede provenir desde el país que sirve de soporte, sino del que posee el control estratégico. Este es un tema entre los superpoderes, allí se agota. Por lo tanto, en el campo de la seguridad lo que queda es tomar medidas para resolver otro tipo de amenazas a la seguridad. Para ello, se pueden definir caminos a recorrer y medidas específicas a tomar en forma inmediata.

Las amenazas provenientes del no reconocimiento de la legalidad imperante en el terreno doméstico serán resueltas si se aceptan los mecanismos regionales propuestos, fundamentalmente los derivados de Esquipulas II y se aísla internacionalmente a quienes no lo acepten. Ello significa reafirmar la democratización como el camino para alcanzar la reconciliación nacional.

Una visión sobre la crisis centroamericana que sólo centra su preocupación en la "intromisión soviética" implica que la solución a la crisis regional está fuera del ámbito geográfico del Istmo y pasa por la relación exclusiva entre las superpotencias. Una percepción que sólo destaca los problemas de desigualdad social y las formas políticas autoritarias significa menospreciar impor-

tantes preocupaciones hemisféricas en el campo de la seguridad a evadir la discusión en torno a la construcción de un orden democrático sobre la base de la reconciliación nacional. La separación de las esferas de problemas ayudará a resolverlos.

La incorporación de intereses. En primer término hay que constatar que Esquipulas II ha sido más un esfuerzo gubernamental que social. El proceso de paz debe producir un reconocimiento de que la alternativa no está en la violencia sino desarrollar formas que aseguren la construcción de espacios democráticos cada vez más amplios. La paz se ganará en la sociedad o no se ganará. La paz se ganará en cada sociedad nacional y en los apoyos que reciba de la sociedad internacional.

Esto tiene relación con la necesidad de incorporar nuevos elementos que incrementen la porción -yuxtaposición- de áreas de interés en el terreno doméstico y en el internacional. En este último sentido, la creación del Parlamento Centroamericano puede tener un peso importante. La cooperación política permitirá acuerdos en salud, refugiados, comercio, comunicaciones viales, terrorismo, telecomunicaciones, y la aplicación de toda una larga normativa jurídica establecida en el Istmo a lo largo de los años y de los esfuerzos de integración.

La reconceptualización. Esquipulas II al igual que Contadora definió la simetría y la simultaneidad como dos principios de vital importancia. Sin embargo, la práctica de un año del Acuerdo firmado muestra que ambos principios poseen grandes dificultades de aplicación. Si bien la simetría se debe mantener como esquema global ella no puede significar una política de "espejo", es decir que las mismas medidas, los mismos cursos de acción sean tomados en los distintos países. La simetría lo que debe guardar es un principio de cierta "equivalencia", cierta "reciprocidad", en cuanto a la "calidad" en el avance del proceso. Esto permitirá diferenciar de mejor manera las "bases nacionales" de cada proceso y actuar sobre estas, así también sobre el impacto específico que posee en ellas lo internacional.

Respecto a la simultaneidad se puede señalar algo parecido. El texto produjo problemas conceptuales y prácticos, que en determinado momento ayudaron a "condicionar" todo el proceso. De allí que, es necesario equilibrar las soluciones en tiempos similares. Aquí radica la importancia de la calendarización, pero ésta no debe transformarse en un ultimatum para el propio pro-

ceso. Si debe permitir la verificación en plazos que realimenten el proceso.

La revisión de los mecanismos operativos es también fundamental desde el punto de vista de la conceptualización, ello permitirá realizar los ajustes correspondientes. Las Comisiones Nacionales de Reconciliación, como señalamos, no cumplieron un rol significativo. ¿Por qué? Fundamentalmente porque los actores políticos no tienen interés en transferir poder a una instancia colegiada, sin reglas claras. En la práctica el diálogo ha sido establecido directamente por el gobierno y los partidos políticos y fuerzas sociales como la Iglesia. Con las negociaciones tendientes al cese del fuego ocurre algo similar. Allí las fuerzas insurgentes representan la única contraparte, aunque en la realidad sociopolítica de su país sean una, entre muchas y puede ser que ni siquiera la más importante. Esto indica que para el avance de los procesos de reconciliación nacional debería de haber más "creatividad" nacional en un marco regional verificable y capaz de expresarse en términos del avance hacia las metas de democratización.

La verificación, en cuanto a forma y aspectos a verificar es uno de los aspectos que tiene una importancia vital en el proceso y que requiere reconceptualización. Lo mismo que las formas de trabajo de la Comisión Ejecutiva. La norma del consenso se transforma en "derecho de veto" y ello a la vez en temas claves impide, por un país, el avance regional. En este sentido la Comisión Ejecutiva debe diferenciar claramente su función gestora de la verificadora del proceso de paz. En la segunda organiza la verificación. La separación de las tareas permitiría a la vez, mayor descentralización de las tareas administrativas que conllevan.

En síntesis, la clave de la reactivación del proceso estará dada por reconocer nuevamente los intereses de los actores - teniendo presente sus limitaciones estructurales - y agregarlos en una fórmula creativa que permita el cumplimiento de lo pactado. Esquipulas II continúa siendo el punto de referencia en la crisis centroamericana, pese al estancamiento. El desafío de la paz sigue presente en Centroamérica.

NOTAS

- 1 Los documentos principales sobre la mediación de Contadora pueden ser vistos en: **Revista Lotería**, Nº 359, Marzo-Abril de 1986. Panamá. También en **Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centroamérica (1983-1987)**.
- 2 Francisco Rojas Aravena. "Del Plan Arias a Esquipulas II: hasta el más largo viaje comienza por el primer paso", en **Aportes**, Nº 37, septiembre de 1987, Costa Rica".
- 3 Luis Guillermo Solís. **Peace and the Future of Central America: a Costa Rican View-point**. Washington D.C.: F. Ebert. 1987.
- 4 Al respecto verse los trabajos pueden verse los trabajos de Lilia Bermúdez, Raúl Benítez y Ricardo Córdova. En especial, Lilia Bermúdez. **Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica**. México: Siglo XXI. 1987.
- 5 Muchas de las ideas aquí expuestas fueron desarrolladas en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, **¿Súbditos o Aliados?. La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica**. Costa Rica: Editorial Porvenir - FLACSO. 1988.
- 6 William Zartman, "Ripening Conflict, ripe moment, formula and mediation". En Diane Bendahmane y John McDonald, **Perspective on Negotiation: four case studies and Interpretation**. Washington: U.S. Department of States; Foreign Service Institute. 1986. pág. 205-227.
- 7 Documentación de gran importancia y poco difundida sobre el proceso de Esquipulas II, fue publicada en **El proceso de paz de Centroamérica**. Guatemala: INCEP. 1987.
- 8 Sobre la evaluación del proceso de Esquipulas véase: FLACSO, CSUCA, U. PAZ, **Informe Blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del Acuerdo de Paz para Centroamérica, "Esquipulas II"** (noventa días después de su firma) y **Segundo Informe Blanco** (Noviembre '87 a Enero '88). San José, Costa Rica. FLACSO. 1988.
- 9 Debe recordarse que en el Acuerdo se estableció que a las Comisiones Nacionales de Reconciliación le corresponde la verificación en materias de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres. La CIVS en su informe señaló que no hubo un criterio común en la región sobre las C.N.R.

10 La evaluación global entregada por la CIVS a los presidentes, en la sección de conclusiones, fue la siguiente:

"Punto N° 25. El cometido global que entreaña Esquipulas II, consistente en lograr la paz por medio del cese de hostilidades, la amnistía, la democratización, el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros Estados, no ha sido alcanzado hasta la fecha. El hecho de no haberse logrado aún ese cometido no resta validez al Procedimiento de Guatemala, aunque resulta imperativo una permanente voluntad política de búsqueda de fórmulas para superar los obstáculos".

11 Ellos fueron: 1) suspensión del "Estado de Emergencia"; 2) anuncio de pláticas directas de concertación con la "contra" con el Cardenal Obando como mediador; 3) aplicación de la ley de amnistía en el momento en que se acuerde el cese del fuego y la incorporación de los grupos alzados en armas a la vida cívica: 4)

anuncio de elecciones municipales y para el Parlamento Centroamericano.

12 Francisco Rojas Aravena. "Paz y democracia: el desafío centroamericano". En *Cono Sur*. Vol. VII, N° 3. Mayo-junio 1988. Santiago: FLACSO/Chile.

José Miguel Insulza. "Punto muerto en Panamá". En *Cono Sur*. Vol. VII, N° 5. Setiembre-octubre 1988. Santiago: FLACSO/Chile.

13 Enrique Gomáriz (Ed.) **Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después**. Costa Rica: FLACSO, CSUCA, U. Paz, 1988.

14 El FMLN no reconoce la legitimidad de este gobierno, ni las elecciones que éste realiza, ni sus resultados". Nidia Díaz, Comandante del FMLN. En *ECA* N° 475, mayo 1988. San Salvador. 1988

15 P. Terrence Hopmann. "Negotiating Peace in Central America". En *Negotiation Journal*, Vol. 4, N° 4. Octubre 1988.



Foto Agencia France Presse

Durante la toma de posesión del presidente salvadoreño Alfredo Cristiani, charlan los mandatarios José Azcona, hondureño, Vinicio Cerezo, guatemalteco, y Oscar Arias, costarricense.

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