
UNA PAZ SIN VICTORIAS. BALANCE DEL PROCESO DE PAZ CENTROAMERICANO

Eduardo Pizarro Leongómez*

1. ESPECIFICIDAD DE LA CRISIS CENTROAMERICANA

Los problemas que afectan hoy a la sociedad centroamericana no revisten exclusivamente un carácter coyuntural, sino que están anclados en su desarrollo histórico. Tienen, por tanto, raíces estructurales y existen condicionantes de distinto orden: económico, social y político. Para un análisis exhaustivo habría que tomar en consideración el atraso y la dependencia externa que sufre la región, los determinantes geopolíticos, la forma como ha vivido el impacto del conflicto este-oeste, la dificultad de aclimatar instituciones democráticas (con la sola excepción de Costa Rica) y otros muchos factores. El análisis de estos complejos factores desborda los objetivos de este estudio (1).

Sobre este contexto histórico regional se producen en el área, en un mismo período y con

* Sociólogo. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Este artículo es una síntesis de una investigación realizada bajo los auspicios del Proyecto 86-018 PNUD-SIP-DNP-Ministerio de Hacienda titulado "Apoyo al Plan Nacional de Rehabilitación".

1. Para profundizar en el análisis de orden histórico con respecto a las raíces del conflicto, puede leerse con provecho la obra de Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia de Centroamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1985. Igualmente, el trabajo de Edelberto Torres-Kivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en CECADE y CIDE, *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

una simultaneidad catastrófica (ya que regionalize e internacionalizó el conflicto), varios hechos que dieron lugar a un giro fundamental en la situación política de toda la zona:

- En Nicaragua, el derrocamiento del régimen somocista y el triunfo del FSLN el 19 de julio de 1979;
- En El Salvador, el golpe de Estado que pone fin al gobierno del general Carlos Humberto Romero, el 15 de octubre de 1979, y coincide en la práctica con la llamada ofensiva final del FMLN, y
- En Guatemala, un nuevo auge del movimiento guerrillero (fines de 1978), que había sido colocado al borde de la extinción durante esta década, y se produce la unidad de las guerrillas en torno a la URNG (2).

De acuerdo con numerosos analistas de la región, en estos años se produce un cambio histórico en la totalidad del área, que coloca en bancarrota tanto las viejas modalidades de dominación política autoritaria, como las modalidades de la inserción de estos países en el sistema internacional. A su vez, se produce un auge inusitado de la oposición popular y gue-

2. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) agrupa al Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA).

rrillera, que polariza en extremo a varias de las naciones centroamericanas y lleva a una crisis que no excluye a ningún país.

Esta crisis no se circunscribió a los países del área, sino como es el caso de todos los conflictos regionales actuales del mundo, comenzó a afectar al conjunto del sistema internacional, pero en particular a las naciones que de una u otra manera tienen intereses en la región. Esto es particularmente decisivo en la región centroamericana que tradicionalmente ha sido más que sujeto, objeto de política exterior, ya que "las crisis internas que han vivido las sociedades centroamericanas tarde o temprano, se resolvieron reflejando de alguna manera la voluntad del gran vecino" (3). La reactivación de la guerrilla en Guatemala, su auge en El Salvador y, sobre todo, la revolución sandinista en Nicaragua condujeron a un viraje significativo de la política norteamericana en el área, ya en el último año de la administración Carter. Se trataría de la doctrina del Roll Back, es decir, la tesis de que no bastaba contener la expansión sandinista hacia el área (contención "pasiva"), sino de recuperar a Nicaragua para la zona de influencia estadounidense (contención "activa") (4). Como afirma Edelberto Torres-Rivas en su estudio ya citado y a propósito de la revolución nicaragüense, no es que el conflicto interno se hubiese internacionalizado, sino que, con ocasión de los hechos de 1979, se expresaron a la luz del día una serie de influencias de diverso tipo, que trasladaron al plano externo una parte de) conflicto interno.

La dimensión internacional de la crisis interna se manifiesta rápidamente en la presencia de asesores militares y paramilitares ajenos a la región, en la multiplicación de maniobras militares conjuntas con países de fuera del área, en el incremento de la ayuda en equipos militares, lo cual, conduce a una escalada en los conflictos no sólo internos sino entre los propios países.

El giro estratégico en la política global de Estados Unidos (con la llamada "nueva guerra fría"), simbolizado en el "unilateralismo", las propuestas del "first strike", la Iniciativa de Defensa Estratégica, etc., tendrá un impacto inmediato en el área centroamericana, que será convertida en el escenario del "test case" de la contención al comunismo mundial. En efecto, el nuevo gobierno republicano convertirá a esta región en el globo de ensayo prioritario de la capacidad de contención norteamericana recuperada, tras el declive producido por Vietnam y Watergate. Así, pues, es indispensable resaltar la coincidencia temporal entre los conflictivos procesos que se viven en América Central, con el viraje que sufre en los mismos años la política exterior de la Casa Blanca. Esta coincidencia será altamente desfavorable para una solución política de la crisis. En términos del CRIES, "la coincidencia de estos dos procesos producirá, a lo largo de los próximos seis años, una ligazón sumamente estrecha entre ambos, afectándose uno al otro de una manera cada vez más directa" (5).

A fines de los años 70 existe una gran preocupación en los círculos dirigentes americanos, simbolizada en un famoso número de la revista *Business Week* (marzo de 1979) dedicado al tema del "Decline of U.S. power": "Desde la guerra de Vietnam, afirman los editores, Estados Unidos ha sufrido los efectos de una desordenada/desbordada serie de choques que marcan una erosión acelerada de su poder e influencia. .." (6). Poco antes de que Reagan asumiera la presidencia, se abrió paso un período de redefiniciones, no sólo sobre la política de seguridad nacional en sí, sino de las mismas premisas sobre las cuales se asentaba: reconocimiento de pérdida de poder, reevaluación de su enfrentamiento con el adversario principal, apreciación de la capacidad de Estados Unidos en los tres niveles de conflicto posible (guerra de contrainsurgencia, guerra limitada, guerra nuclear). En este nuevo marco los conflictos en el Tercer Mundo adquirirán una dimensión estratégica. En especial si se tiene en cuenta que durante este mismo período se produjeron cambios significativos en 14 países del mundo

3. Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", op. cit., p. 64.

4. Cf. los trabajos de Luis Maira, "La política latinoamericana de la administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades" y el de José Miguel Insulza, "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de los Estados Unidos", en la obra colectiva de CECADE y CIDE, *Centroamérica: Crisis y política internacional*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

5. Deborah Barry y otros, "La guerra total: la nueva ideología contrainsurgente en Centroamérica", en *Cuadernos de Pensamiento Propio*, CRIES, Managua, mayo de 1987.

6. Idem., p. 7.

(entre 1974 y 1981), los cuales fueron todos percibidos como contrarios a los intereses de Washington: Mozambique, Zimbabue, Angola, Granada, Nicaragua, Irán, Afganistán, Vietnam, Camboya, Guinea-Bissau, São-Tomé y Cabo Verde, Etiopía y Laos. Los analistas norteamericanos perciben que esta modalidad de conflictos tienden a aumentar, lo cual implica una necesaria readecuación tanto de los términos doctrinarios como de la capacidad organizativa. El debate es doble: qué importancia estratégica atribuirle a esta modalidad de conflictos y en segundo término, qué tipo de respuesta "político-militar" ameritan. Se llega a la conclusión de que nos hallamos ya inmersos en la "tercera guerra mundial" (7). Es decir, que la verdadera guerra que debe enfrentar Estados Unidos ya comenzó y ésta se juega en las áreas subdesarrolladas del mundo. Así, "todo país en el que surjan conflictos que amenazan el statu quo, se convierte en candidato a integrar la lista de los "intereses vitales y prioritarios" de los Estados Unidos" (8). Este será uno de los postulados centrales de la cruzada que iniciará la "nueva derecha", que se fundará en la lógica de la "suma-cero" para enfrentar los conflictos. Es decir, que cualquier cambio en el status de un país significa en forma automática una ganancia para un polo en detrimento del otro (9). O en otras palabras, lo que gana la URSS en influencia en el Tercer Mundo lo pierde automáticamente Estados Unidos.

En concreto, la Doctrina Reagan se funda, para los investigadores del CRIES, en cuatro pilares, siendo el primero su piedra angular:

- a. Promover y apoyar la oposición política y militar contra los gobiernos revolucionarios del Tercer Mundo (tanto en forma abierta como encubierta);
- b. Intervenir en situaciones revolucionarias potenciales (Haití, Filipinas), para conducir de manera controlada los cambios que se generen, de forma que se salvaguarde la esencia del régimen en el poder. Esta pos-

tura se planteó en detrimento de la posición inicial) del gobierno Reagan, fundada en las tesis de Jeane Kirkpatrick (dictaduras autoritarias y dictaduras totalitarias):

- c. Empezar una campaña antiterrorista a nivel planetario;
- d. Reservar para revoluciones inminentes o consumadas, pero altamente desestabilizadoras de los intereses de Washington, la intervención directa y masiva de sus Fuerzas Armadas.

Centroamérica se convertirá en un escenario central de aplicación de la nueva versión de la guerra, en su modalidad de "baja intensidad" (10). De esta manera, se presentaron en Centroamérica dos perspectivas no coincidentes para la resolución del conflicto en el área: la que sostenía Estados Unidos, fundada en una lógica de "suma-cero" (derrocamiento del régimen sandinista, como contrario a los postulados panamericanos), y la posición del Grupo de Contadora, fundada en una lógica de negociación regional. Los años 80 se vivirán en el área en medio de ambas lógicas, lo cual afectará negativamente el curso de los acontecimientos.

La firma de los tratados sobre los euromisiles entre Washington y Moscú, puede contribuir a superar esta nueva versión de la guerra fría y abrir una nueva era de distensión. Distensión que ya se está reflejando en la solución creciente de los más agudos conflictos internacionales actuales: Afganistán, Angola, Campuchea, expresando la clara interrelación existente hoy en el mundo entre los factores internos y externos de las crisis regionales. Este nuevo contexto internacional que acompaña a los Acuerdos de Guatemala (o de Esquipulas II), es inmensamente más favorable que el que hubo de soportar el Grupo de Contadora. Por ello, los próximos meses son decisivos si tomamos, además, en cuenta la inminencia de un cambio de gobierno en Washington y las posibilidades de una nueva política interamericana.

En todo caso, el Grupo de Contadora nace en enero de 1983 en un contexto internacional altamente desfavorable para lograr sus objetivos, a pesar de lo cual alcanzaría unos resultados que superaron las expectativas iniciales.

7. Richard Nixon, La verdadera guerra: la tercera guerra mundial ha comenzado, Bogotá, Círculo de Lectores, 1980.

8. Deborah Barry y otros, "La guerra total: la nueva ideología contrainsurgente en Centroamérica", op. cit., p. 9.

9. Sobre la teoría de los juegos y su aplicación al análisis de los conflictos internacionales puede consultarse la obra de Roberto Mesa, Teoría y práctica de las relaciones internacionales, Madrid, Taurus, 1980.

10. Cf. Lilia Bermúdez, Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica, México, Siglo Veintiuno Editores, 1987.

2. LA MEDIACION INTERNACIONAL: EL PAPEL DE CONTADORA

En el derecho internacional público o derecho de gentes existen siete medios de solución pacífica a los conflictos que se presentan entre los Estados: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial (11). En el caso que nos ocupa, Contadora actuó fundamental, pero no exclusivamente, como mediador en el conflicto centroamericano. "La mediación se produce cuando un tercero imparcial procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones mismas y sugiere incluso los términos de arreglo" (12).

La mediación se distingue de las otras formas de búsqueda de establecimiento de la paz, en razón de las funciones complejas que generalmente utiliza quien actúa en esta función: en primer término, el mediador actúa como comunicador, es decir, contribuye a poner en contacto a los diversos actores involucrados en un conflicto con objeto de generar lo que los analistas en negociación denominan "medidas de confianza". En segundo término, el mediador actúa como conciliador, o sea, busca romper las barreras existentes para conciliar las posiciones que defienden cada una de las partes en conflicto. Y finalmente, el mediador actúa como formulador de acuerdos y compromisos entre las partes.

La mediación es, pues, básicamente un proceso de índole política, ya que no existe un compromiso previo y obligatorio entre las partes para acatar las decisiones resultantes del proceso de negociación. Esta es la diferencia básica entre la mediación y, por ejemplo, el arbitraje, ya que éste conlleva un proceso judicial y conduce a un fallo que las partes se han comprometido a acoger. Si las partes aceptan los compromisos, esto se debe más a acuerdos de naturaleza política que jurídica. No de otra forma se puede considerar el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", firmada en el año de 1986, tras tres años

11. Hernando Valencia, "Perspectivas jurídicas del diferendo colombo-venezolano", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, 1988.

12. *Idem.*, p. 114.

de mediación de Colombia, Venezuela, Panamá y México en la conflictiva zona.

Antes de definir la modalidad específica de mediación que asumieron estas cuatro naciones es importante señalar los tipos de mediación posibles, con objeto de delimitar mejor el caso de Contadora. En efecto, los diversos tipos de mediación se pueden diferenciar por las diferentes clases y combinaciones de actores envueltos en un conflicto internacional (grandes potencias, potencias medias, pequeños Estados), por las dimensiones de los mediadores en relación con el jerarquizado sistema internacional (grandes potencias, Estados medianos, organizaciones internacionales o regionales, organismos humanitarios), por las cuestiones que se hallan en juego (factores de índole ideológica, de seguridad nacional, conflictos económicos, etc.) y, finalmente, por los contextos políticos en los cuales se desenvuelve la crisis (se puede dar en un contexto político homogéneo o en uno ideológicamente heterogéneo).

El caso de Contadora es, en este sentido, de una gran complejidad: se trata de un conflicto que involucra en principio una serie de pequeños Estados, pero que ha sufrido una grave escalada regional e internacional; los mediadores estaban compuestos por una potencia regional (México), dos potencias regionales emergentes (Colombia y Venezuela) y una nación de menor rango, Panamá; la zona vive una complejísima amalgama de cuestiones en juego (referentes a seguridad, ideologías y formas de gobierno diferentes, refugiados, problemas de fronteras, etc.) y, finalmente, se trata de una región que vive una creciente disgregación ideológica, tanto interestatal (debido a la revolución sandinista en 1979), como intraestatal (gracias a la reactivación de las guerrillas en El Salvador y Guatemala entre 1978 y 1980).

Para el análisis de un proceso de mediación es, pues, indispensable definir los factores de índole estructural que se hallan en juego (actores, cuestiones en juego), las calidades de los actores (imparcialidad, prestigio, poder) y la dinámica envuelta tanto en el conflicto mismo, como en la mediación (o sea, el desarrollo de la crisis y sus relaciones en el proceso de mediación).

La experiencia de la mediación efectuada por Contadora pone en evidencia la complejidad de

la situación que debió abocar esta iniciativa. El factor de simultaneidad en el cumplimiento de los compromisos, cuando se hallan involucrados numerosos Estados, como ocurre en todos los conflictos regionales actuales; la necesidad absoluta de determinar plazos (90, 120, 150 días), a pesar de que cada una de las naciones involucradas viva una dinámica nacional diferente; los riesgos de condicionamiento de un gobierno, quien sólo ofrece cumplir sus responsabilidades si otro gobierno con el cual tiene dificultades cumple las suyas a su vez. En otras palabras, no es igual un proceso de mediación en un conflicto bilateral, que en uno multilateral en donde se multiplican las dificultades y los desafíos.

E! Grupo de Contadora

Contadora surgió en un momento de crisis de la diplomacia multilateral tradicional, es decir, la realizada por los organismos multilaterales. Se vivía en los primeros años de esta década, una preocupante indiferencia e incluso menosprecio por las acciones, propuestas y exhortaciones de las Naciones Unidas, al igual que por sus organismos regionales y especializados.

La crisis no era casual, debido a que a pesar de los grandes logros de las Naciones Unidas, ésta se mostraba impotente para resolver los graves conflictos regionales, armados y permanentes que azotaban al mundo. Al mismo tiempo se observaba un creciente menosprecio de las grandes potencias por el derecho internacional, que constituye la pieza angular de la acción diplomática multilateral (Afganistán, 1979; Granada, 1983). La crisis de la acción multilateral se inscribía en el escenario internacional de la "nueva guerra fría" (1979), cuya rigidez cerraba los espacios para la acción político-diplomática independiente de los países menos poderosos. A todo esto se añadía la decisión de las grandes potencias de privilegiar el bilateralismo en sus relaciones internacionales, en detrimento de los organismos multilaterales cuya eficacia patinaba. En este contexto, ante el vacío diplomático existente en el área centroamericana y los riesgos inminentes de agravamiento y extensión del conflicto, los gobiernos del futuro Grupo de Contadora decidieron actuar como mediadores en esta zona.

La idea clave que impulsaron los cuatro mandatarios del Grupo, fue la de mantener la iniciativa en un marco latinoamericano, canalizando el conjunto de las iniciativas que existieran en esa fecha o se produjeran durante el curso de su mediación. La iniciativa dejaba por fuera del juego principal incluso a los organismos internacionales-, ya que por diversas razones las naciones centroamericanas cuestionaban su eficacia y ante todo, su neutralidad. Nicaragua desconfiaba de las "mayorías automáticas" que podría obtener Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos (gracias, sobre todo, a los votos de los microestados caribeños), y el resto de gobiernos centroamericanos dudaban de la neutralidad de las Naciones Unidas, donde Nicaragua podría obtener apoyo mayoritario gracias a los votos de los países africanos y del bloque socialista. "Era necesario, entonces, ensayar la posibilidad de un nuevo marco, que asegurara de antemano la posibilidad de una imparcialidad a las partes en conflicto" (13).

De otra parte, e i el contexto latinoamericano de ese momento, la reciente guerra de las Malvinas, en la cual Estados Unidos había privilegiado su alianza estratégica con la OTAN, en detrimento de su alianza menor con las naciones del TIAR, había colocado en bancarrota el órgano de consulta del Tratado de Rio de Janeiro. Esta guerra había, además, agravado la negativa percepción existente en el continente con respecto a la capacidad de la OEA para responder a conflictos, en los cuales, la única potencia global de la zona tenga intereses específicos.

Así, pues, el Grupo de Contadora que no sería propiamente ni una alianza de naciones, ni un árbitro regional, sino una coalición diplomática sui generis (como la define el analista Juan Tokatlián), aparecía como la única opción con perspectivas de éxito.

Objetivos del Grupo de Contadora

Los motivos que animan a quienes actúan en un proceso de mediación no son, por lo gene-

13. Mario Ojeda, "Contadora: política exterior mexicana", en Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo (Coimp.), Contadora, desafío a la diplomacia tradicional. Bogotá, CEI - Editorial La Oveja Negra, 1985, p. 42.

ral, homogéneos. Mientras que en algunos casos, sobre todo si se trata de organismos internacionales, su intervención está motivada por sus responsabilidades específicas en relación con la solución pacífica de los diferendos internacionales, en otros casos la mediación está motivada por intereses específicos de quienes proceden a este recurso. Muy pocas veces los Estados que arbitran diferendos afrontarían los costos de la mediación (en términos de recursos, riesgos, prestigio), si no tuvieran algún interés en los resultados de su gestión. Si encontramos algunas excepciones a esta tesis, por ejemplo, en la mediación papal entre Argentina y Chile a propósito del Canal de Beagle, en el Grupo de Contadora todos los gobiernos intervinieron por intereses específicos y de ninguna manera idénticos, aun cuando convergentes.

Mientras que Venezuela actuó motivada principalmente por un interés de influencia, es decir, proyectarse como una potencia regional en el área, Colombia, México y Panamá participaron movidos en forma predominante por un interés de seguridad. Esta diversidad de puntos de vista implicó la necesidad de dirimir las perspectivas de los propios países mediadores, en orden a homogeneizar al máximo sus puntos de vista y multiplicar la eficacia de su gestión.

El caso de Colombia es un ejemplo pertinente de una mediación interesada. En efecto, el gobierno de este país quería, en primer término, evitar que el incendio centroamericano llegara a sus fronteras, con lo cual el conflicto interno confluía en el conflicto externo y sufriría una escalada de regionalización; de otra parte, deseaba reforzar la credibilidad del proceso de paz que iniciaba internamente, mediante una eficaz mediación en un conflicto similar; en tercer término, buscaba con esta política neutralizar un eventual apoyo externo a la guerrilla colombiana; y finalmente, en lo cual coincidía con las otras tres naciones, quería impedir una escalada superior en el conflicto centroamericano y una penetración más honda y riesgosa de las superpotencias en el área.

Este ejemplo nos evidencia que muy raramente los mediadores en un conflicto internacional sienten indiferencia hacia los términos y los resultados de la negociación. Más que la paz en abstracto, se esfuerzan estos actores en pro-

mover unos términos de negociación, que a la vez que reflejan los intereses de los Estados en pugna respondan igualmente a sus propios intereses. Por ello, la evaluación final de un proceso de mediación debe tomar en consideración, tanto las necesidades de los países en conflicto como las de quienes se postularon como mediadores.

¿Cuáles eran, entonces, los objetivos del Grupo de Contadora? En primer término, obtener una exacta comprensión de los factores del conflicto. Para ello, era indispensable separar los "falsos conflictos" de los motivos reales y objetivos del problema. Los primeros son aquellos que tienen sus raíces en percepciones que pesan como supervivencias del pasado (14), o que responden a desconfianzas de índole ideológica o doctrinaria. Los segundos son aquellos que permiten racionalizar los motivos reales de la confrontación y, por tanto, asignarle un peso específico y jerarquizado a estos factores con objeto de elaborar una estrategia de solución adecuada. Tanto factores de índole perceptiva como de raíz objetiva pesaban como estorbos en el conflicto centroamericano y debían ser eliminados.

En segundo término, el Grupo de Contadora buscó servir de vaso comunicante para facilitar un necesario diálogo entre las fuerzas en pugna, tanto interestatales como intraestatales. Es decir, romper las barreras de incomunicación entre los diversos actores con objeto de crear un clima de confianza para la negociación política. Igualmente, para ello era indispensable canalizar y reforzar la contribución de múltiples actores internacionales interesados en la resolución del conflicto. Finalmente, el Grupo de Contadora buscó mediar en el conflicto que afectaba a los cinco Estados del área, y alcanzar un acuerdo global y de consenso sobre as-

14. Un ejemplo típico de una percepción de esta índole, aun cuando tomada de otra región es la vieja idea de los turcos de que Chipre es un "puñal en el bajo vientre de Turquía". Esta supervivencia profundamente anclada en la conciencia de esta nación como rezago de una visión geopolítica del siglo XIX, no corresponde a la situación actual, en donde tanto Turquía como Grecia son miembros de la OTAN. Y ambas con ansias de participar activamente en el MCE. Y sin embargo, esa falsa percepción actúa todavía como una barrera profunda en el proceso de mediación de Naciones Unidas en la reconciliación de las comunidades chipriotas de origen griego y turco.

pectos relacionados con problemas políticos, económicos y de seguridad (15).

Las estrategias de Contadora

Uno de los problemas centrales de todo proceso de negociación tiene que ver con el tiempo, es decir, el momento en el cual se arranca en esta labor. Es absolutamente indispensable determinar cuál es el momento más adecuado para iniciar la mediación, pues una inadecuada escogencia puede llevar el proceso a su fracaso total. Para los analistas, el momento más adecuado se define como aquel en el cual el conflicto se encuentra en un impasse doloroso, en una encrucijada total para las partes involucradas en él. En otras palabras, tres deben ser los requisitos para determinar el inicio de la negociación: a) que el conflicto esté abocado a una escalada insostenible para las partes; b) que los actores en conflicto estén dispuestos a realizar concesiones y c) que ante el impasse de la situación las partes perciban que sus objetivos totales son irrealizables y deben contentarse con objetivos parciales, es decir, con la firma de un acuerdo. El ejemplo reciente de las muy exitosas mediaciones impulsadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, tanto en Afganistán como en la guerra Irán-Irak, son la mejor evidencia de una mediación en el momento adecuado. ¿Escogió Contadora el momento más propicio para realizar su papel? Una respuesta de esta pregunta requeriría un estudio más profundo que el presente, pero es evidente que un balance de los resultados finales mostraría que tras una labor persistente logró disminuir la escalada del conflicto y alcanzar un acuerdo multilateral como base de una paz futura.

Contadora habría de utilizar en forma progresiva las tres modalidades de mediación que hemos mencionado antes (mediación como comunicadora, formuladora y conciliadora), que tenderían a confundirse en la última etapa, en la cual, los países que conformaban el Grupo las emplearon simultáneamente para lograr sus objetivos. Uno de los éxitos del Grupo fue,

sin lugar a dudas, haber utilizado las tres modalidades en forma progresiva, con cuentagotas, en clara correspondencia con el momento más apropiado para una y otra. Aquí el manejo del timing, igualmente, exigente para el éxito de toda mediación. Por ejemplo, intentar una "manipulación" diplomática sobre las partes, sin antes haber logrado su pleno consenso sobre la necesidad de una negociación con intermediarios, puede abortar todo el proyecto.

Inicialmente, el Grupo de Contadora inició una serie de contactos tanto en la región como en otros países y con otros actores (organismos internacionales multilaterales, por ejemplo) para promover la idea de la búsqueda de una salida negociada al conflicto, como la mejor alternativa a los intereses centroamericanos. Y a pesar del gran respaldo que alcanza Contadora en la opinión pública internacional, debe esperar un poco más de tres meses para lograr la primera reunión conjunta con los gobiernos del área (20 de abril de 1983). Hasta ese momento las reuniones eran de carácter individual, ya que los cancilleres del Grupo de Contadora querían conocer la percepción que poseía cada gobierno del conflicto y cómo éste amenazaba su seguridad. Es la etapa absolutamente indispensable de la generación de medidas de confianza. "La paz tiene que ser el resultado de la propia decisión y acción de los países envueltos. Contadora significa un elemento de equilibrio que permite abrir el diálogo en un clima de alta confianza. Dejados a su sola voluntad los países centroamericanos no dialogarían. La acción de Contadora se inició teniendo por norte convencer a las partes en conflicto, que su presencia era garantía de que la negociación no constituía una simple maniobra de carácter publicitario dentro de la batalla diplomática" (16). O sea que la función catalizadora de Contadora produjo en sus primeras etapas la necesaria catarsis entre los diversos actores en conflicto, en donde afloraron las desconfianzas y los resentimientos, pudiendo así abrirse paso una etapa superior, la de la negociación de un acuerdo multilateral.

En efecto, a partir de la "Declaración de Cancán sobre la Paz en Centroamérica", se inicia

15. Nina María Serafino, "Los Estados Unidos y la iniciativa de Contadora", en Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo (Comp.), Contadora: desafío a la diplomacia tradicional. Bogotá, CEI y Editorial La Oveja Negra, 1985, p. 51.

16. Oswaldo Páez, "El grupo de Contadora: evaluación y perspectivas", en José A. Silva (Coord.), Paz, seguridad y desarrollo en América Latina. Caracas, ILDIS y Editorial Nueva Sociedad, 1987, p. 236.

una nueva etapa mucho más dinámica. Se abre una auténtica batalla diplomática entre todos los actores, para lograr hacer prevalecer sus puntos de vista. "Ninguno quiere la guerra, pero todos quieren vencer", como afirma un analista, quien considera que ése será uno de los principales obstáculos que Contadora debe vencer (17). Es el paso de Contadora como comunicadora al de Contadora como formuladora, etapa que habrá de concluir con el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica" firmada el 6 de junio de 1986. El éxito de la Declaración de Cancán nace de una regla de oro de todo proceso de negociación: entre más alto sea el cargo que ocupen los mediadores, es probable que mayores sean los resultados que se obtengan de su labor. Es indudable que los presidentes de las cuatro naciones que componen Contadora pudieron no sólo movilizar mejor sus recursos internos de poder, sino poner en juego sus influencias internacionales para el éxito de la misión.

Limitaciones y éxitos de Contadora

Antes de realizar este balance es conveniente antecederlo de una breve digresión teórica.

Para Jos analistas es siempre muy discutible determinar cuándo una mediación ha resultado realmente exitosa. En todo caso afirman que si el éxito significa la resolución final de todo el conflicto y la reconciliación total de las partes involucradas, entonces muy pocos procesos de mediación han resultado exitosos en el mundo. Por ello, los analistas se inclinan a tomar como definición básica de una mediación exitosa aquella en la cual se dan dos resultados básicos: de una parte, la conclusión de un acuerdo que promete disminuir la escalada del conflicto, y de otra, la obtención de ese acuerdo que logre tomar en consideración los intereses básicos de quienes participaron como mediadores.

Tomando como parámetros de una mediación exitosa estos dos criterios, nos inclinamos a considerar que Contadora constituyó un hecho altamente positivo para toda la región, incluidos tanto los Estados directamente involucrados como las naciones vecinas.

Con el paso de los años, se fue pasando de un gran optimismo a un escepticismo abierto con respecto a las posibilidades reales de Contadora de alcanzar el acuerdo de paz definitivo en la región centroamericana. Se adjudicaron múltiples razones para esta segunda postura.

De una parte, se sostenía que dado que la estrategia de Contadora contravenía los postulados de la Casa Blanca, era muy improbable que tuviera posibilidades de materializarse. Efectivamente, Estados Unidos impulsa desde el año de 1979 una estrategia de juego "suma-cero" fundada en la desestabilización del gobierno de Managua y la reabsorción de Nicaragua en su zona de influencia. Mientras que Contadora fundó su estrategia en un juego "mini-maxi", es decir, buscó un acuerdo mediante el cual todos los actores involucrados obtuvieran beneficio, a pesar de las concesiones mutuas que debían realizar. Siendo Estados Unidos la potencia central de la zona, esta divergencia de posturas se constituyó en una limitación para una más eficaz mediación de Contadora.

De otra parte, aun cuando Contadora sostuviera que no buscaba competir con otras iniciativas de paz, era inevitable que esto ocurriera. Por aquel entonces se habían presentado una multitud de iniciativas, que habían producido un clima de confusión, al competir entre sí. Pero la iniciativa con la que realmente venía a rivalizar era el Foro Pro Paz de San José (18). Sin embargo, desde un principio la ventaja de Contadora sobre las otras iniciativas era clara. En comparación con las europeas presentaba la ventaja de ser una acción latinoamericana y por lo tanto no chocaba con la tradición de las relaciones interamericanas. Respecto del Foro Pro Paz, Contadora presentaba la ventaja de no ser excluyente ni partidista, por lo que sus intenciones de mediación presentaban un grado mayor de credibilidad y realismo. Contadora

18. Teniendo como base de su estrategia la eliminación del gobierno sandinista y el aniquilamiento del FMLN de El Salvador, Estados Unidos buscó concertar un cerco de hierro en torno a Managua basada en un acuerdo político entre Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador. Esta coalición política fue desactivada por el Grupo de Contadora. Recientemente, ante las dificultades que vive el Acuerdo de Guatemala (o de Esquipulas II), George Schultz buscó en su reciente gira reactivar este proyecto con resultados lamentables. Ni Costa Rica ni Guatemala lo aceptaron, a pesar de las amenazas abiertas y veladas de los voceros norteamericanos a estos gobiernos.

tenía el propósito de conformar el proceso negociador con un sentido participativo amplio, que no excluyera a ninguno de los Estados, gobiernos o facciones interesadas (19). De hecho, el Grupo de Contadora lograría, a pesar de las presiones externas sobre todo de Washington, recuperar el sentido de la unidad regional, como se expresará en la aceptación plena de Nicaragua en el futuro Parlamento Centroamericano y en el Mercado Común Centroamericano que busca ser reactivado. "Estas aspiraciones de integración caminan, por supuesto, en el sentido de una solidaridad regional más que hacia la separación en dos bloques opuestos. Los intereses regionales obtendrían mayores beneficios de una coexistencia pacífica que de un enfrentamiento. La empresa privada también tiene intereses en el relanzamiento de los intercambios regionales" (20).

Se adujo en estos años que rápidamente Contadora había agotado sus márgenes de maniobra, ante la multiplicidad de conflictos que afectan la zona, la diversidad de los procesos que vivían cada una de las naciones, los distintos intereses en juego tanto regionales como internacionales, etc. Y efectivamente, en sus dos últimos años de gestión el estancamiento de su iniciativa era inocultable. No obstante, la decisión de los gobiernos del área de "centroamericanizar" el proceso de reconciliación gracias al Plan Arias, le dio un nuevo aliento a la iniciativa.

3. EL PLAN ARIAS, "UNA HORA PARA LA PAZ" Y ESQUIPULAS II

Cuando ascendió a la presidencia en mayo de 1986, el Partido Liberación Nacional estaba totalmente marginado dentro de la Internacional Socialista y la propia Costa Rica padecía de un agudo aislamiento en la comunidad internacional.

El presidente anterior y miembro de este mismo partido, Luis Alberto Monge, había propiciado ese aislamiento, al vulnerar la proclamada neutralidad de su país, concediendo un san-

tuario al grupo ARDE de la "contra" nicaragüense y haciendo frente común con El Salvador y Honduras. El nuevo presidente Arias, tan antisandinista como Monge, comprendió, sin embargo, los riesgos de involucrar abiertamente a Costa Rica en los explosivos conflictos del área. En sus primeros meses prevaleció la inercia anterior y el "triángulo de hierro" siguió saboteando los esfuerzos de Contadora, bajo el impulso de Elliot Abrams y Philip Habib. Esto se evidenció en el primer texto de Esquipulas y en el congelamiento del Acta de Paz de Contadora a partir de julio de 1986. Todo cambia cuando Arias empieza a promover su proyecto ayudado por el senador demócrata por Connecticut, Christopher Dood, en el cual se aparta de los postulados del presidente Reagan. Pese a la desconfianza inicial, Arias logra romper la barrera y el éxito de Esquipulas II es su propio éxito ya que inspiró el nuevo acuerdo (21).

En efecto, el Plan Arias sirvió de base para el llamado Acuerdo de Guatemala firmado en la ciudad de Esquipulas el 7 de agosto de 1987. Este hecho constituyó un serio revés para Estados Unidos, que tres días antes había presentado in extremis su propio plan de paz que no fue ni siquiera tomado en consideración por los presidentes centroamericanos, ni por sus más firmes aliados en el área.

Esquipulas

En 1987, hace exactamente un año, nació, pues, una nueva era en el proceso de paz centroamericano con la firma del Acuerdo de Guatemala, en la ciudad de Esquipulas. El documento suscrito el 7 de agosto por los presidentes Oscar Arias de Costa Rica, José Napoleón Duarte de El Salvador, Vinicio Cerezo de Guatemala, José Azcona de Honduras y Daniel Ortega de Nicaragua se denomina "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" y sus objetivos están claramente expresados en su Preámbulo: asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica: comprometerse en la lucha por la paz y la erradicación de la guerra; hacer prevalecer el diálogo sobre la

19. Mario Ojeda, op. cit., p. 43.

20. Marie-Chantal Barre, "Un consenso difícil: Estados Unidos y América Central", en Nueva Sociedad, No. 92, Caracas, 1987, p. 68.

21. Miguel Bonasso, "Premio Nobel: una oportunidad para la paz", en Nueva Sociedad, No. 92, Caracas, 1987.

violencia y la razón sobre los rencores; dedicar a las juventudes de América Central, cuyas legítimas aspiraciones de paz y justicia social, de libertad y reconciliación, han sido frustradas durante muchas generaciones, los esfuerzos de paz; y finalmente, impulsar la creación de un Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad, independencia y reconciliación.

El Acuerdo de Guatemala constituyó, sin lugar a dudas, una tabla de salvación para el Grupo de Contadora, que presentaba en ese momento signos de cansancio y desgaste político y cuya eficacia era cuestionada en múltiples escenarios. Y precisamente por este hecho, el documento de Esquipulas es el mayor éxito de la mediación en el conflicto que habían asumido Colombia, Venezuela, México y Panamá a partir de 1983. En efecto, desde el momento en que los propios centroamericanos deciden gracias al Plan Arias asumir por sí mismos el compromiso de la paz, la negociación y el diálogo, Contadora había logrado lo que pocos años atrás parecía como una utopía inalcanzable.

Así, pues, este Acuerdo simboliza la "institucionalización" (22) del proceso de paz, en la medida en que los propios gobiernos del área asumen la responsabilidad de conducir el proceso de resolución pacífica de los variados conflictos que atraviesan esta atormentada región.

Por ello, se puede afirmar que el proceso pacificador de Contadora y el de Esquipulas no son distintos, sino que constituyen dos fases de un mismo proceso, ya que los anima una misma filosofía, los mismos objetivos generales y específicos y muy similares métodos de trabajo para alcanzarlos. La diferencia estriba en el papel central que juegan los actores involucrados. Mientras que en Contadora los cuatro principales actores eran sus promotores externos, en el Acuerdo son las cinco naciones centroamericanas involucradas directamente. En otras palabras, si bien el Grupo de Contadora creó el escenario para la solución de la crisis, ahora la iniciativa pasó al campo de sus protagonistas directos. No obstante, el vínculo profundo entre ambas instancias se reconoce en el

Acuerdo de Guatemala, tanto en su Preámbulo como en los artículos 7 y 10 en los cuales se le asignan al Grupo misiones específicas. La más importante de éstas era, sin duda, su participación en la Comisión Internacional de Vigilancia y Seguimiento, que debía supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los cinco países.

El objetivo del Acuerdo, tal y como manifiesta su propio título, es establecer una paz firme y duradera en la región. Para alcanzarlo los Estados miembros se obligan a unos compromisos equivalentes a los que recogía el Acta de Contadora, de carácter político, económico y de seguridad. El Acuerdo es percibido como un proceso, cuya voluntad política se mide por el establecimiento de objetivos y plazos para cumplir.

En las cuestiones de seguridad es donde existe más diferencia, ya que las más importantes de éstas se aplazan. Asimismo se establece una cierta institucionalización de algunos órganos que venían funcionando de hecho y otros que se crean. La institución naciente más sobresaliente y que no había sido concebida en el Acta de Contadora es el Parlamento Centroamericano. Este se formará mediante elecciones directas "como expresión conjunta de los Estados Centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos" '.

Sin duda la diferencia central entre el Acta de Contadora y el Acuerdo de Guatemala es el acento que uno y otro documento considera como el punto álgido de la crisis: mientras que el primero consideraba que los problemas de seguridad eran los centrales, el segundo piensa que son cuestiones referentes a la democratización de la zona. El primero pensaba que era necesario crear un "equilibrio de seguridad" en un medio donde se presentaba con la revolución sandinista una heterogeneidad ideológica (23), mientras que el segundo piensa que si

22. Francisco Aldecóa, "El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz de Contadora", en *Tiempos de Paz*, No. 9, Madrid, 1988.

23. "Con base en estas premisas, el equilibrio de seguridad se podría alcanzar si a) se determinaran en forma objetiva los requerimientos de seguridad de los Estados del área, b) se acordara la disponibilidad de recursos adecuados a esos requerimientos, dentro de una estrategia defensiva, y c) se estableciera un balance de los recursos de unos países en relación a los otros, de suerte que ninguno prevaleciera sobre los restantes", subraya Gabriel Aguilera, en su ensayo "El equilibrio de seguridad en Centroamérica", en *Centroamérica-USA* No. 3, San José, 1988, p. 3.

todos los regímenes evolucionan hacia gobiernos democráticos y pluralistas la convivencia es posible. Seguridad y convivencia son los dos ejes de los acuerdos, independientemente del acento. Es decir, las preguntas son del siguiente tenor: "¿Es posible un compromiso político que garantice la convivencia en vecindad de países con regímenes políticos distintos? ¿Es posible un compromiso político que garantice la existencia de un pluralismo democrático efectivo? ¿Es posible un entendimiento sobre los niveles actuales de armamentismo, que no sea cuestionado por los países que se hallan en desventaja? ¿Es posible un programa de reducción de armamentos, que no sea visto como una maniobra para propiciar con éxito desde el exterior el derrocamiento de alguno de los regímenes existentes?" (24).

El esquema de paz

El esquema de paz de once puntos contemplados en el Acuerdo de Guatemala se podría simplificar de la siguiente manera:

1. Reconciliación Nacional, que se funda en el diálogo con las fuerzas opositoras, en la expedición de decretos de amnistía y en la creación de una Comisión de Reconciliación Nacional compuesta por un representante de los siguientes estamentos: el poder ejecutivo, la Conferencia Episcopal, los partidos de oposición legalmente inscritos y una personalidad independiente.
2. Cese al fuego.
3. Impulso de un auténtico proceso democratizador, fundado en las siguientes bases: la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, una completa libertad de prensa, un perfeccionamiento de los sistemas democráticos pluralistas, el levantamiento del estado de sitio.
4. Elecciones libres.
5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales, por parte tanto de los gobiernos del área como por gobiernos extraterritoriales.
6. No uso del territorio para agredir a otros Estados.

7. Negociación en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.
8. Una amplia negociación, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para resolver el delicado problema de los refugiados y desplazados por la violencia.
9. Una amplia cooperación regional e internacional para lograr reactivar el desarrollo económico de la región.
10. Creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento de los puntos contemplados en el Acuerdo. Esta comisión está compuesta por los Secretarios Generales o sus representantes de la OEA y de la ONU, así como por los cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.
11. Y finalmente, se define un calendario de ejecución de los compromisos, que es supervisado por los cancilleres del área en calidad de Comisión Ejecutiva. Por ejemplo, se contemplaba que a los 90 días debían entrar a regir en forma simultánea en cada país los compromisos relacionados con la amnistía, el cese al fuego, la democratización, el cese de ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurgentes y el no uso del territorio para agredir a otros Estados. Y así sucesivamente se definían en forma progresiva objetivos intermedios, que buscaban ir cimentando lentamente las condiciones de la paz regional. Más adelante se tomó otra decisión que ha coadyuvado en forma notable a la evaluación del proceso. Se contrató con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con la Universidad de la Paz y con el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) estudios sucesivos cada cierto lapso, para hacer un detallado seguimiento país por país y compromiso por compromiso para evaluar los logros alcanzados, los escollos que se han presentado y los retrasos en el cumplimiento (25). Es indudable que tras un año de aprobado el Acuerdo de Guatemala todavía la paz continúa siendo un sueño no realizado, pero el clima actual ha sufrido una disten-

24. Oswaldo Páez, "El Grupo de Contadora: evaluación y perspectivas". op. cit., p. 218.

25. Estos informes de evaluación se pueden consultar en la revista Tiempos de Paz, No. 9, Madrid, 1988.

sión notable. Todos los analistas de la región son hoy moderadamente optimistas, sobre todo gracias a que el nuevo clima de distensión que han abierto los acuerdos Washington-Moscú ha creado un ambiente internacional más favorable que en el pasado para superar estos focos regionales de conflicto, como se percibe en la Península Indochina, en el Africa Austral y en el mundo árabe y musulmán.

4. BALANCE DE ESQUIPULAS II

Para este balance de los instrumentos y mecanismos definidos por el Acuerdo de Guatemala se han utilizado esencialmente los estudios realizados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad para la Paz y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), que redactaron un primer informe para el período comprendido entre el 7 de agosto de 1987 (firma del Acuerdo) y el 5 de noviembre, o sea la fecha inmediatamente anterior al inicio de su proceso de cumplimiento público y simultáneo. Posteriormente, realizaron un segundo informe que abarcó desde el 5 de noviembre hasta la reunión de los presidentes centroamericanos los días 15 y 16 de enero de 1988 (26). A partir de esta fecha se han utilizado, en lo fundamental, un conjunto de documentos facilitados por los funcionarios diplomáticos de los países centroamericanos en Bogotá (27), así como un estudio de Enrique Gomáriz en el cual se actualiza el balance hasta el mes de agosto de este año (28).

26. Los principales documentos de evaluación del proceso de Esquipulas se encuentran en la revista *Tiempos de Paz*, No. 9, Madrid, 1988.

27. En especial la edición de *Panorama Centroamericano* Nos. 11-12, Guatemala, 1987, titulado "El proceso de paz de Centroamérica. Esquipulas II: seguimiento y aplicación del Acuerdo de Paz (cronología y documentación)". Igualmente, puede consultarse el documento elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador titulado *La situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en El Salvador*. San Salvador, 1987. Finalmente, en relación con Nicaragua la revista *Pensamiento Propio*, No. 50, Managua, 1988, tiene un buen balance del proceso de paz en esta nación, titulado "Difícil camino hacia el cese del fuego".

28. Enrique Comáriz, "Primer aniversario: desactivación de Esquipulas II", en *Centroamérica-USA*, No. 3, San José, 1988.

A. Clarificación del texto y problemas semánticos

En los meses iniciales de la puesta en marcha del proyecto surgieron problemas relacionados con el ajuste interpretativo del texto de los acuerdos. Lo cual habría de convertirse en parte del trabajo de las comisiones técnicas creadas para implementar el plan de paz. Esta labor buscaba, ante todo, evitar la existencia de "zonas grises" en los documentos, es decir, párrafos o palabras que tuviesen diferente significado para las partes en conflicto.

El otro problema que debía resolverse hacía relación con el significado del "Calendario de ejecución de compromisos", es decir, la cuestión de los plazos y sus términos. Como es conocido por los analistas de negociación internacional, la ilusión de alcanzar una pronta solución a un conflicto armado, en muchas ocasiones presiona negativamente para la propia solución. La prolongación del conflicto crea en forma rápida una desilusión en la opinión pública, lo cual afecta a los negociadores. En el caso que analizamos se presentaron en forma explícita dos posiciones:

- a. La interpretación hecha pública por la administración Reagan, en el sentido de entender que en el plazo definido se debía realizar un cumplimiento completo y acabado de los compromisos adquiridos, en ausencia del cual todo era un fracaso, y
- b. La interpretación de los gobiernos del área, que conciben estos primeros 90 días como preparatorios para el inicio de los acuerdos. El Acuerdo es percibido como un proceso, cuya voluntad política se mide por el establecimiento de objetivos y plazos para cumplir.

La experiencia va a demostrar la función positiva de los plazos, puesto que si un número de países avanza, arrastra al resto. Además acentúa la idea de Esquipulas como un proceso complejo y contradictorio, cuyos objetivos requieren un tiempo de maduración.

Una tercera cuestión que deben afrontar los gobiernos del área hace relación con las cuestiones conceptuales y su aplicación. En el primer informe, se analiza la problemática deriva-

da de la legalidad y la legitimación del Acuerdo de Esquipulas.

Uno de los países firmantes tendió a relativizar el contenido del texto firmado en Esquipulas, ya que éste no constituía propiamente un tratado, un convenio o un acuerdo en sentido estricto si se acudía a las normas del derecho internacional. Sin embargo, como se probaría en la práctica a los pocos meses, es difícil restarle legitimidad a un compromiso adquirido por cinco jefes de Estado, en especial cuando de inmediato se genera una abundante legislación tanto interna como internacional. Además, la aceptación del Acuerdo por parte de las fuerzas insurgentes o irregulares del área, las obligó a reconocer la legitimidad de los gobiernos de cada una de las naciones. Así, pues, independientemente de la "legalidad" de los acuerdos, éstos adquieren fuerza política y "legitimidad" en razón del compromiso que asumen las partes.

En el segundo informe se evidenció un problema de orden conceptual, con hondas repercusiones políticas prácticas: la cuestión de la simultaneidad y la condicionalidad en el cumplimiento de los acuerdos por parte de cada uno de los Estados. En el enfrentamiento entre Honduras y Nicaragua se puso a prueba este problema "semántico": Nicaragua condicionó dos de sus más importantes compromisos (la ley de amnistía y el levantamiento del estado de emergencia) a que se aplicara la verificación sobre el no uso del territorio para agredir a otros Estados. A su vez, Honduras entró a condicionar el cumplimiento de ciertos compromisos (no uso del territorio y verificación), al cumplimiento por parte de Managua del cese al fuego. La "reciprocidad" que empezaron a exigir los dos países entre simultaneidad y condicionalidad suponía un giro con respecto a los criterios establecidos en el Acuerdo.

Este debate obligó a la Comisión Ejecutiva a entrar a discutir el problema, y acordó que la simultaneidad no podía en ningún momento estar condicionada por las exigencias de otro Estado. Incluso los presidentes de las cinco naciones acogieron el debate y exigieron el cumplimiento de los compromisos nacionales, sin condicionalidad: "Por no estar satisfecho enteramente el cumplimiento de los compromi-

dos de Esquipulas II (los presidentes) se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total e inexorable" (ver Anexo No. 6). O sea, que se daba fuerza legal al cumplimiento simultáneo, y se aclaraba de paso que esta simultaneidad tiene relación con los plazos acordados y no con condiciones unilaterales, y que su aplicación tiene vigencia tanto interna para cada Estado, como externa para el conjunto de la región.

Otro de los problemas semánticos que se abordó fue el referente al carácter de las distintas fuerzas que enfrentan a algunos de los gobiernos de la región. Para ello se utilizó el nombre de "fuerzas irregulares" para referirse a la "contra" nicaragüense y "movimientos insurreccionales" para hablar de grupos tales como el FMLN salvadoreño. Esta diferenciación del carácter de los agentes de la violencia política en el área, si bien era indispensable para la comprensión del proceso, no tenía efectos prácticos en cuanto hace al cumplimiento de los acuerdos. En otras palabras, tanto el gobierno salvadoreño como el nicaragüense debían reunirse con sus opositores armados, cualquiera fuese el signo ideológico que los cobijase.

B. Los factores exírrarregionales

Durante este período, la región centroamericana ha ganado, sin duda, espacios y apoyos en la comunidad internacional, así como un mayor grado de autonomía.

Sin embargo, la diferencia entre la perspectiva de los gobiernos del área y la que sostiene el gobierno de la Casa Blanca, continúa siendo un factor perturbador. La doble política que sostiene la administración Reagan (acciones diplomáticas-presiones militares), choca con la letra y el espíritu de Esquipulas. Ello obedece a que en el Acuerdo la idea-fuerza consiste en que deben primar las acciones políticas y diplomáticas para la resolución del conflicto, ya que las presiones militares solo coadyuvan a agravar la situación. De otra parte, Estados Unidos mantiene una política de objetivos totales (la desestabilización del régimen sandinista y el aniquilamiento tanto del FMLN como de la UNRG).

mientras que el Acuerdo de Guatemala se funda en objetivos parciales, propios de una salida política negociada al conflicto. Como lo enseña la experiencia internacional en estos casos, solo la segunda actitud crea un escenario de negociación posible (29).

Se puede señalar como un hecho positivo del período el incremento de los contactos entre la clase política norteamericana y la realidad centroamericana (múltiples viajes de funcionarios y de políticos), así como los viajes de los presidentes del área a Washington, en donde sostuvieron diversas entrevistas con Reagan. En estas conversaciones los temas de discusión se centraron en la asistencia financiera y en la posición de los Estados Unidos frente al proceso de paz.

Ahora bien, aun cuando se ha consolidado en la comunidad internacional el respeto hacia el Plan de Paz centroamericano, aceptando la interpretación que los gobiernos signatarios hacen de la paz como un proceso, este mejoramiento de la imagen de Esquipulas II no se ha traducido en acciones suficientes de apoyo económico. Al parecer esta situación comienza a cambiar gracias al 'nombramiento de Augusto Ramírez Ocampo para coordinar un vasto plan económico de Naciones Unidas para el área. América Latina y Europa siguen siendo los más firmes defensores del proceso de paz.

C. Dificultades de la verificación

Con respecto a este tópico se han presentado tres tipos de problemas, que ha menudo se mezclan entre sí:

- a. Dificultades en las tareas de verificación propiamente dichas;
- b. Falta de claridad en cuanto a los distintos ámbitos del proceso verificador, y
- c. Problemas en cuanto a los instrumentos de verificación.

No se formaron los cuerpos técnicos especializados a verificación in situ que la CIVS (Comi-

sión Internacional de Verificación y Seguimiento) creyó pertinente crear, especialmente en zonas de abierta hostilidad y para el cese al fuego. Los criterios expresados en el informe de la Comisión Técnica ONU-OEA hacían referencia a dos problemas importantes: la falta de claridad en cuanto a los distintos ámbitos de la verificación y la dificultad sustantiva de realizar verificación en los asuntos referidos al cese de hostilidades, ya que éste debe esperar la materialización de los acuerdos de cese al fuego.

Ahora bien, el problema es que la imposibilidad de la verificación inmediata dificulta la implementación de otros compromisos conexos (cese de la ayuda a las fuerzas rebeldes y no uso del territorio para agredir a otros Estados), dificulta gravemente la verificación de otros aspectos de seguridad (municiones, limitación de armamentos, etc.), así como de los compromisos de carácter político (reconciliación, democratización, etc.) contenidos en el procedimiento para la paz. Para superar parte de estos escollos, en la resolución aprobada por la CIVS el 4 de diciembre de 1987, se señaló que las dificultades de la verificación in situ no debían impedir las labores de la verificación en los aspectos políticos. La diferencia entre aspectos políticos y aspectos de seguridad clarifica los problemas, en cuanto rompe con los riesgos del estancamiento, si un aspecto de los compromisos sufre retrasos.

Otro de los problemas que se detectó en este tiempo hace relación con el instrumento mismo de la verificación: la CIVS, cuya composición (13 cancilleres de América Latina y los representantes de la ONU y de la OEA) dificultaba la fluidez del trabajo, además que aumentaba los malentendidos debido a la multiplicidad de perspectivas que sostenían tantos y tan variados actores internacionales. Por ello, la propia CIVS envió un documento a la reunión de presidentes celebrada en enero de 1988, con objeto de buscar salidas tanto a los problemas sustantivos como instrumentales. En relación con los primeros se sostenía que "la inspección in situ es un requisito sine qua non de la verificación si ésta ha de estar cubierta de objetividad, independencia y eficacia". Y a continuación se insiste en la necesidad de constituir las unidades móviles de supervisión recomendada por la Misión Técnica de la ONU-OEA. Y en cuanto a

29. Cf. Saadia Touval y William Zaitman (eds.), Teoría y práctica de la mediación internacional, Washington, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados —SAIS—, Universidad Johns Hopkins, 1985.

los problemas instrumentales se recomendó en la reunión de presidentes que la asumiera la Comisión Ejecutiva (en la óptica de centroamericanizar el proceso). Recientemente esta Comisión, en su reunión efectuada en la capital guatemalteca, decidió conformar una Comisión Técnica de Verificación in situ compuesta por tres naciones: Canadá, España y Alemania Federal. Sin embargo, la puesta en marcha de esta nueva Comisión se ha pospuesto indefinidamente. Esto es grave, pues uno de los vacíos más notorios del Acta de Esquipulas es, precisamente, la ausencia de una instancia definida para resolver los conflictos que se presenten entre las naciones del área.

D. Los factores de política interna

El proceso global de paz se ha visto afectado por la política interna de algunos de los signatarios. En dos países esa situación ha servido para frenar el avance de los compromisos, hecho notable ya que se trataba de naciones que se destacaban por su actividad y objetividad. En El Salvador existen razones de orden político-militar y problemas en el diálogo entre fuerzas políticas no alzadas en armas. Mientras que es evidente que los insurgentes deben pagar un costo por su participación en el proceso (reconocer al gobierno como legítimo y prepararse para reinsertarse), lo que han buscado es, por el contrario, fortalecer su posición militar para negociar en condiciones de fuerza. Lo mismo ha pasado en Nicaragua. Este aumento de perfil de la variable interna en detrimento del Acuerdo, refuerza la idea de que es necesario que el plan de paz se apoye cada vez más en la conciencia y la acción de los diferentes agentes políticos y sociales de cada país, superando su nivel puramente estatal. Las fórmulas de concertación nacional son indispensables. Es necesario buscar que las Fuerzas Armadas no asuman posiciones contrarias a las de sus gobiernos civiles. Los altos mandos tienden a reducir todo el conflicto al solo plano de la contrainsurgencia y si aceptan formalmente el Acuerdo, no lo relacionan con el cese al fuego y rechazan la negociación. Y en relación con la población, es evidente su apoyo a una salida negociada a la crisis, pero en medio de una enorme pasividad. Y finalmente, no todos los medios de comunicación son favorables a crear una opinión pública que se apegue al Acuerdo.

Es indispensable una política editorial para la paz.

E. Desarrollo institucional del Acuerdo

Este es el ámbito donde se ha manifestado una actitud más sostenida. Al concluir el primer período de 90 días se había constituido ya una estructura orgánica. La configuración de dicha estructura conllevó largos debates en muchos casos. La mayor discusión recayó sobre el tema del orden jerárquico existente entre la Comisión Ejecutiva y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS). Las discusiones tuvieron lugar igualmente por razones sustantivas, de procedimiento y de protocolo. Se crearon organismos técnicos de apoyo en esas dos instancias (simultaneidad, textos, refugiados, asuntos socioeconómicos). Ambas instancias están apoyadas en cada país por las Comisiones de Reconciliación Nacional.

F. Los avances nacionales

Después del tiempo transcurrido desde la aprobación del Acuerdo, se pueden observar distintos grados de avance para cada uno de los 11 compromisos adquiridos en Guatemala:

1. Reconciliación nacional

- a. **Diálogo:** en todos los países se ha desarrollado un diálogo nacional, que ha tenido distintas funciones de acuerdo con la situación de cada país. Con el tiempo, sobre todo en las naciones más polarizadas, el diálogo ha mostrado serias dificultades.
- b. **Amnistía:** en los tres casos con conflicto bélico interno existen leyes de amnistía vigentes, aun cuando en las naciones en guerra la amnistía ha tenido un carácter en extremo unilateral: fue dictada por los distintos gobiernos, con total autonomía de la actitud de las fuerzas rebeldes, con lo cual no han satisfecho sus expectativas, quebrando en buena medida su eficacia.
- c. **Las Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR):** existen en todos los países y han cumplido un rol clave de mediación y de presión sobre los gobiernos, habiendo sido sin duda las instancias más activas en todo el período. En su seno se han reflejado las

profundas diferencias que existen entre los distintos actores, lo cual se ha matizado gracias al papel destacado cumplido por la Iglesia en todas las naciones. Las CNR han respaldado el trabajo de verificación y estimulado el cese al fuego en los países polarizados.

2. Exhortación al cese de hostilidades: en las tres naciones afectadas por la guerra interna, sus respectivos gobiernos decretaron ceses unilaterales al fuego. Aun cuando el valor simbólico de esta medida ha sido alto, sus efectos prácticos han sido más reducidos. En todo caso, el cese al fuego le abrió brecha al tema de la concertación, así los procesos de negociación hayan seguido diversas vías. Por ejemplo, en Nicaragua el gobierno aceptó tras mucho titubeo sostener negociaciones directas con la "contra".

3. Democratización

Ha habido avances importantes en los tres aspectos que contiene este punto tercero.

- a. Libertad de prensa: hoy es un derecho reconocido en todas las constituciones de la región, aun cuando todavía se encuentran serias limitaciones para su cabal aplicación.
 - b. Pluralismo político: constituye un tema en debate y en proceso en toda la región. Su aplicación efectiva, al igual que el punto anterior, va a depender en gran medida del clima de convivencia que se alcance en cada nación. Su vigencia dependerá, igualmente, de la efectiva subordinación de los ejércitos a los gobiernos legítimamente constituidos. En los tres países más polarizados, las Fuerzas Armadas adoptan decisiones y emiten declaraciones inaceptables en un Estado de Derecho.
 - c. Estados de excepción: esta figura, nacida de la situación de guerra interna, ha retrocedido en toda el área. Un avance significativo es el compromiso de los presidentes centroamericanos de acabar con los tribunales especiales. De otra parte, aun cuando uno de los vacíos del texto de Esquipulas es la ausencia de referencias explícitas al tema de los derechos humanos, se han presentado avances significativos en este terreno.
4. Elecciones libres: como en otros muchos aspectos del proceso centroamericano, en este acápite se presentaron igualmente avances y retrocesos. En las elecciones transcurridas durante la vigencia de los acuerdos, gracias al fortalecimiento del marco de garantías, en algunos de los países se fortalecieron las instituciones democráticas. En otros, los compromisos asumidos han sufrido un franco deterioro. No obstante, los preparativos en orden a conformar el Parlamento Centroamericano han continuado, lo cual puede crear un clima regional favorable para la consolidación de las instituciones democráticas y pluralistas en toda el área.
 5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales. En este punto existen dos compromisos distintos: el de los gobiernos de la región y el de los gobiernos extrarregionales. En el primer caso, las acusaciones han disminuido notablemente gracias a razones tanto sustantivas como diplomáticas. En el ámbito extraterritorial, el proceso ha sido más complejo y las protestas por la ayuda a las fuerzas irregulares han continuado. Incluso, la Comisión Ejecutiva ha dado declaraciones enérgicas condenando la ayuda externa a fuerzas del área. Sin embargo, la administración Reagan ha continuado dando su apoyo a la "contra", a pesar de las serias resistencias internas de su país, tanto en el Congreso como en la opinión pública.
 6. No uso del territorio para agredir a otros Estados: a pesar de que el cuadro general en la región es de estancamiento, en comparación con el año de 1982 cuando se puso en estado de alerta a todo el continente por la inminencia de un conflicto abierto entre Nicaragua y Honduras, las denuncias han disminuido notablemente.
 7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento: el avance más importante en materia de seguridad fue, sin duda, la puesta en marcha de la Comisión de Seguridad que procede del Grupo de Contadora, y que tuvo su primera reunión en la ciudad de Caracas. No obstante, su eficacia no ha sido mucha.
 8. Refugiados y desplazados: respecto a este compromiso han tenido lugar dos procesos

paralelos: de una parte, el avance de soluciones gracias a los buenos oficios del ACNUR, y de otra parte, las propias acciones y movimientos desarrollados por amplios sectores de refugiados. Además, se han presentado algunos acuerdos de repatriación entre países del área.

9. **Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo:** en este punto se debe hacer relación tanto al plano interno como externo. En cuanto al primero, si nos atenemos a las reuniones regionales interministeriales, puede hablarse de un aumento de la voluntad de cooperación en el área. La reunión de ministros en orden a la integración alcanzó un acuerdo para reactivar el Mercado Común Centroamericano. En el plano externo, durante el último año se han multiplicado las iniciativas en el seno de la comunidad internacional en torno a la cooperación para el desarrollo de la zona. Se han presentado propuestas tanto de origen europeo como norteamericanas tendientes a impulsar una suerte del Plan Marshall para Centroamérica. En el ámbito latinoamericano cabe destacar la reunión del Grupo de los Ocho, en la cual se aprobó el documento titulado "Compromiso por la Paz, el Desarrollo y la Democracia", en el cual se reclama una ayuda especial para el área, que facilite las soluciones pacíficas y negociadas en curso.
10. **Verificación y seguimiento internacional.** La comisión internacional de Verificación y Seguimiento se constituyó a los pocos días de aprobado el Acuerdo de Guatemala y a su vez este organismo impulsó una Comisión Técnica ad hoc más funcional, así como logró de la ONU y de la OEA el envío de una Comisión de Asistencia Técnica especializada en este campo. A pesar de estos avances, la realidad es que los problemas de la verificación in situ no permitieron responder a las demandas existentes. Para superar este problema se buscó ahondar la colaboración entre las Comisiones Nacionales de Reconciliación y la CIVS, tanto para los procesos de verificación en el plano de la seguridad, como en el plano político. Ante el vacío de este recurso (debido a los problemas que ya hemos señalado) los presidentes del área decidieron tomar en sus manos estas labores, en un viraje sustancial de la política

inicial, por lo cual hoy esta labor corresponde a la Comisión Ejecutiva. Esta situación puede cambiar si se logra constituir la Comisión Técnica de Verificación (Canadá, España, Alemania Federal), a que ya hicimos referencia.

11. **Calendario de ejecución de compromisos.** En el período que se inició en el mes de enero de 1988, se decidió no establecer más plazos, y por el contrario, de acuerdo con la Declaración Conjunta de los presidentes, pasar a la ejecución inmediata del conjunto de los compromisos. De hecho, en los meses transcurridos desde enero de este año se ha producido una desaceleración en el cumplimiento de los compromisos y un agravamiento tanto de los conflictos internos de algunas naciones, como de los enfrentamientos bilaterales. "Ahora bien, subraya en su reciente balance Enrique Gomáriz, la evidencia de que la perspectiva más probable sea el calentamiento de la crisis regional no debe conducir a una completa desesperanza. Entre otras razones, porque también es probable que funcione la teoría del susto, que tantas veces ha funcionado en la región: la proximidad de una crisis incontrolable hace reaccionar a los gobiernos hacia una convergencia forzada" (30). Si el cuadro de Centroamérica es hoy más alentador que hace pocos años, todavía los negros nubarrones que anuncian tormenta no se han disipado.

CONCLUSIONES

1. Una de las diferencias fundamentales entre el Acta de Contadora y el Acuerdo de Guatemala hace relación con el establecimiento de plazos. Esto ha sido uno de los factores claves para que el Acuerdo haya pasado su prueba de fuego, a pesar de los múltiples desfases nacionales.
2. Un balance debe hacerse tanto punto por punto, como en forma global. Es probable que existan enormes retrasos en el cumplimiento de algunos puntos en algunas de las naciones, pero globalmente se puede afirmar que los resultados son moderadamente satisfactorios. Esta distinción es fundamen-

30. Enrique Gomáriz, op. cit., p. 18.

tal, ya que al diferenciar el todo (proceso global) de sus partes (compromisos específicos), se evita sobredimensionar estos últimos y se mantiene una visión totalizante.

3. Los factores extrarregionales han jugado papeles tanto positivos como negativos. Negativos en el plano de la intervención en los asuntos internos del área por parte de ciertos Estados, con posturas que chocan con los postulados del Acuerdo de Guatemala. Positivos en el plano de la cooperación económica, y el apoyo diplomático y político de parte de la mayoría de los actores actuales del sistema internacional.
4. Existe una enorme mejoría en cuanto hace al tema de los derechos humanos. Ha disminuido drásticamente la actividad de los grupos paramilitares, la guerra sucia y el número de desaparecidos en toda el área.
5. En el plano de la cooperación regional se puede afirmar que los trabajos interministeriales en temas como la educación, la cultura y la salud, favorecen la confianza mutua. Al igual que las reuniones de los ministros encargados de la integración económica, así como de impulsar el Parlamento Centroamericano.
6. Los vacíos de los organismos de verificación y seguimiento inicialmente concebidos, la CIVS y la Comisión de Seguridad de Contadora, así como de la Comisión Ejecutiva creada posteriormente, ha dificultado esta labor esencial. El retraso en la conformación de la Comisión Técnica de Verificación in situ, continúa pesando negativamente.
7. Tanto en el conjunto de la zona como en cada país en particular se produjo un desarrollo orgánico e institucional de los Acuerdos de Esquipulas. Hoy se cuenta ya con las herramientas necesarias para el avance del proceso. Sus vacíos serían hoy imputables a una ausencia de voluntad política, más que a vacíos de instrumentos y recursos para alcanzar la reconciliación en el área.
8. El principal problema para el éxito de la paz continúan siendo las dinámicas nacionales en algunos de los Estados, ya que el retraso en sus compromisos tiene efectos colaterales que afectan al conjunto. Por eso en los últimos meses han reaparecido con fuerza los problemas conceptuales (simultaneidad y condicionalidad) así como asuntos relacionados con la verificación y el seguimiento.

En estos problemas internos, sin duda, el más grave hace relación con las dificultades para mantener en forma prolongada el cese al fuego.

9. La fragilidad de los sistemas democráticos recién instaurados es, igualmente, un factor debilitante del proceso de paz regional. En efecto, en países como Guatemala las amenazas constantes de golpe militar si se hacen concesiones al movimiento insurgente han paralizado en gran parte el proceso en esta nación. Un presidencialismo débil, con un control deficiente de las instituciones militares, tiene enormes dificultades para desarrollar iniciativas de tanta complejidad. Pero, por otro lado, el retorno del exilio de Rubén Zamora y de Guillermo Ungo a El Salvador y la creación de la coalición Convergencia Democrática (compuesta por el Movimiento Nacional Revolucionario, el Movimiento Popular Social Cristiano y el Partido Socialdemócrata), han transformado el mapa político de esta nación. "Hoy, en El Salvador, la guerra ha dejado de ser el elemento dinámico del conflicto. El centro de gravedad de la crisis se desplaza notablemente hacia el terreno de lo político", señala un analista de la región (31).

31. Víctor Flórez, "El conflicto salvadoreño y el FMLN se trasladan al terreno político", en *Proceso*, No. 613, México, 1988, p. 42. En el mismo artículo se añade que "El debate público, las iniciativas de diálogo de gente de todo signo ideológico, el surgimiento y reactivación de partidos políticos opositores legalmente inscritos, la emergencia de 'terceras fuerzas' (equidistantes del binomio insurgencia-contrainsurgencia), la discusión de una negociación política sobre la base de un nuevo consenso y, como corolario, la batalla por 'la conquista de las mentes y los corazones' del electorado que habrá de elegir nuevo presidente dentro de ocho meses, integran el nuevo cuadro de la realidad salvadoreña".