

**EL PROCESO DE ESQUIPULAS:  
El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos  
Operativos**

**Francisco Rojas Aravena.  
Coordinador de Investigación.  
Escuela de Relaciones Internacionales.  
Universidad Nacional. Costa Rica.**

**Trabajo Presentado en la Segunda Reunión  
Grupo de Trabajo Relaciones Internacionales de  
CLACSO  
Sobre la Cuenca del Caribe.**

**Caracas, Venezuela.  
27 - 29 marzo de 1989.**

## EL PROCESO DE ESQUIPULAS: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos

La crisis en el istmo centroamericano ha buscado ser resuelta por diferentes medios que han involucrado el uso de la fuerza y las negociaciones político - diplomáticas. En el campo de las negociaciones los mecanismos multilaterales han sido los que han primado por sobre los de carácter bilateral y a la vez han involucrado un distinto número de actores de fuera de la región. A lo largo de la década, que va desde fines de los años setenta a la fecha, se ha buscado establecer una serie de mecanismos, más o menos formales para la resolución de la llamada "crisis centroamericana".<sup>1</sup> La mediación de Contadora primero y, el proceso de Esquipulas II después, han sido claves en desescalar el conflicto y en crear los mecanismos adecuados para la búsqueda de una salida pacífica y negociada a la crisis en el área.

Los procesos de negociación previos fueron generando una práctica que permitió al conjunto de actores, principalmente a los centroamericanos, adaptarse a una situación en la que debían -en medio de la crisis y la inestabilidad- negociar intereses centrales. De las iniciativas desarrolladas con anterioridad a Esquipulas pueden señalarse principalmente: La Comunidad Democrática Centroamericana (enero de 1982), Grupo de Nassau (julio de 1981), Propuestas nicaragüenses en COPPAL (febrero 1982), Foro pro Paz y Democracia (octubre de 1982), Propuestas del FDR-FMLN, Iniciativas del Gobierno Salvadoreño, Contadora (enero 1983), Plan Arias (febrero de 1987).<sup>2</sup>

El proceso de Contadora cubrió un importante período comprendido

- 1 Sobre la "crisis centroamericana", tanto en su expresión regional como nacional, existe una importante producción. La misma se ha incrementado al calor del conflicto. La recopilación bibliográfica más completa sobre el tema puede verse en Edelberto Torres Rivas y María Eugenia Gallardo, *Para entender Centroamérica. Resumen bibliográfico 1964 - 1984*. Costa Rica, San José: ICADIS, 1985. pp 200. Una interpretación de la producción puede encontrarse en Edelberto Torres Rivas, "Ideas preliminares para establecer un 'state of the art' de las ciencias sociales en Centroamérica y propuestas alternativas" en Florida International University, Latin American and Caribbean Center *Central American Studies: Toward a new research agenda*. Occasional Papers Series, Dialogues. Julio 1988. pp 55 - 95.
- 2 Una descripción de estos procesos puede ser vista en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, *¿Súbditos o Aliados?. La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica*. Costa Rica, San José: Editorial Porvenir - FLACSO. 1988. pp 97 - 108.

entre 1983 y 1988, en 1987 pasó a integrarse, por un lado, como instancia permanente de consulta política y, por el otro, a conformar uno de los mecanismos de Esquipulas II. Además de haber establecido un marco general para la negociación y una mecánica específica, la Mediación de Contadora al mantener viva la negociación actuó como un disuasivo permanente en contra de las salidas de fuerza o el incremento de la guerra. Con ello, se alcanzaban importantes metas nacionales de los países que conformaban el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. En la percepción de los ocho países que conformaron la mediación, si el conflicto centroamericano desbordaba en una guerra interestatal, en una intervención militar de la potencia hegemónica o una combinación de ambos, los hubiese afectado de manera directa.<sup>3</sup>

El largo proceso de mediación latinoamericana y la constante presencia de importantes actores extraregionales, permitió el desarrollo de un proceso de aprendizaje que culminó con el involucramiento de los cinco países centromericanos en un esfuerzo colectivo para buscar una solución negociada a la crisis. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua pese a tener distintos intereses, grado de incidencia y a verse involucrados con distinta profundidad en el conflicto, han establecido un compromiso básico que está en el interés de todos: detener las guerras nacionales y establecer un proceso en el cual la paz, la democracia y el desarrollo son los principios rectores de la nueva estabilidad regional.

Frente al *impasse* de la mediación de Contadora, que se visualizó de manera patente en 1985 y se alargó hasta 1986, los gobiernos centroamericanos iniciaron un proceso que se conoce como el proceso de Esquipulas. Este proceso de negociación ha permitido realizar cuatro Cumbres Presidenciales y tres precumbres o reuniones claves con la presencia de casi todos los actores del área.

En efecto, los presidentes centroamericanos se han reunido en cua-

3 Sobre el proceso de Contadora existe una abundante bibliografía, de ella podemos destacar: Victor Flores Olea (Ed). *Relación de Contadora*, México Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores. 1988. 472 pp.; Stella Calloni y Rafael Crijbari, *La "Guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social. 1983; Oydén Ortega Durán, *Contadora y su verdad*. España: Rufino García Blanco, Impresor. 1985; Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra. 1985; INCEP, *Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centro América. Cronología y documentación 1983-1987*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos; Bruce Bagley, *The Contadora Process*. Vol. I y Vol. II. Boulder: Westview Press, 1987. (en prensa el vol. II).

tro oportunidades en sesiones formales de negociación, las Cumbres Presidenciales:

Mayo 1986	Guatemala	Declaración de Esquipulas.
Agosto 1987	Guatemala	Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. (Esquipulas II).
Enero 1988.	Costa Rica.	Declaración de Alajuela.
Febrero 1989.	El Salvador.	Declaración de Costa del Sol.

También, han habido reuniones donde se han congregado la mayoría de los mandatarios y de manera formal o informal, con documentos finales o sin ellos - las "precumbres" - y que han servido de mecanismos de concertación previa. Los consensos alcanzados en estas reuniones se expresaron, en cada caso, en la Cumbre Presidencial posterior.

En este punto podemos señalar las siguientes reuniones, o precumbres: i) febrero de 1987, en Costa Rica, en la cual se presentó y suscribió el documento "Una hora para la paz"; allí estuvo ausente el Presidente Daniel Ortega. ii) diciembre de 1988, en México con motivo de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari. Se ratificó lo actuado por los Cancilleres y fijó la fecha de la cumbre; estuvo ausente el Presidente Oscar Arias. iii) febrero de 1989, en Caracas, con motivo de la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez. Se acordaron los términos básicos de la Cumbre de El Salvador. No asistió el Presidente Napoleón Duarte.

En este conjunto de reuniones se han establecido una serie de principios, de compromisos, de conceptos y mecanismos operativos específicos. En este trabajo analizaremos el desarrollo que ha tenido el marco conceptual y los mecanismos operativos.

### La centroamericanización de la paz

El año 1986 fue un año clave en las gestiones para la paz en la región. En el transcurso del primer semestre de ese año asumieron tres nuevos presidentes: Vinicio Cerezo, 14 de enero, en Guatemala; José Azcona, 27 de enero, en Honduras y Oscar Arias, 8 de mayo, en Costa Rica. Con el traspaso de poderes en estos tres países los sistemas políticos de Centroamérica reafirmaban su tendencia a la estabilización de sistemas más abiertos y de características democráticas. Con ello a diferencia de 1979, cuando sólo el gobierno costarricense era electo en comicios plurales, en

el primer semestre de 1986 todos los gobiernos de la región habían sido electos por medio de procesos electorales.

En estos cambios estuvo la clave que permite entender por qué las negociaciones en pro de la paz en la región crecientemente fueron asumidas por los líderes centroamericanos. También, a inicios de 1986, con el fin de reforzar las gestiones de paz en el área se constituyó el "Grupo de Apoyo", conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En su primera reunión conjunta con el Grupo de Contadora, constituido por Colombia, México, Panamá y Venezuela, emitieron la Declaración de Caraballeda.

Fue en este contexto, en el cual se habían puesto las bases para un diálogo directo en la región, que se realizó la Primera Cumbre Presidencial desde el inicio de la crisis regional. Los traspasos de poderes en Guatemala, Honduras y Costa Rica habían servido para establecer el consenso mínimo: fijar una fecha y una agenda para una Cumbre Centroamericana.

Así también, los cambios presidenciales trajeron la reafirmación de las políticas de neutralidad, tanto en Guatemala como en Costa Rica, y la voluntad de hacerlas efectivas. Con ello se establecieron las bases para una concertación no formal entre ambos países que llevaría a romper el sistema de alianzas y coaliciones de la región y a sentar las bases para la firma de los compromisos en pro de la paz. Por otra parte, la disposición al diálogo efectivo con Nicaragua fue expresada por ambos países. Costa Rica en el mes de febrero había normalizado sus relaciones diplomáticas con el régimen nicaragüense y el Presidente Ortega asistió a la toma de posesión de Cerezo.<sup>4</sup>

### Esquipulas I

Al asumir la presidencia de la República el Presidente Cerezo invitó a los otros Presidentes Centroamericanos a una reunión de mandatarios del área. La Cumbre presidencial se desarrolló en Esquipulas, Guatemala, los días 24 y 25 de mayo de 1986. En la agenda figuró como tema de central importancia la constitución del *Parlamento Centroamericano*.

4 La normalización con Costa Rica se alcanzó en las postrimerías de la Administración Monge y con una activa participación del Presidente Alfonsín. Pese a la normalización el Presidente Ortega no fue invitado al cambio de poderes en Costa Rica en el mes de mayo.

Junto a él aparecían temas vinculados a la distensión regional y el fortalecimiento de los mecanismos de comercio e integración.

La realización de la Cumbre fue en sí misma un hecho importante, sobre todo porque los presidentes establecieron un espacio para concordar y también para discrepar en un momento clave. Debe recordarse que pocos días antes había fracasado una "minicumbre latinoamericana" cuando asumió Oscar Arias. Allí no se firmó ningún documento y se pudo constatar que el espacio de negociación era limitado y con grandes dificultades por discrepancias conceptuales. Entre los meses de abril y junio los militares de El Salvador, Honduras y Guatemala realizaron reuniones tendientes a estudiar la posibilidad de reactivar el CONDECA, pero sin Nicaragua.<sup>5</sup>

Los cambios presidenciales, el impacto de la mediación de Contadora, los fracasos militares de la "contra", la condena a la política de Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia y la insistencia de la Casa Blanca en mantener una política de doble carril con énfasis en el militar, fueron cambiando la percepción de los países centroamericanos sobre la solución a la crisis. En el marco de Contadora los problemas que generaban el *impasse* eran los referidos a la seguridad: maniobras militares, número de efectivos y asesores extranjeros, verificación. Sin embargo, los problemas se referían a desconfianzas más básicas en el terreno político. La insistencia en la reconciliación nacional como tema central será recurrente y en ello el papel del presidente Arias ha sido destacado. Junto a esto se reafirma que la salida a la crisis pasa por la conformación de sistemas políticos democráticos.

La Cumbre presidencial abordó estos temas y en ellos aparecieron diferencias importantes las cuales quedaron expresadas en el texto.<sup>6</sup> También en esta reunión se crean dos mecanismos de coordinación, la instancia presidencial y la parlamentaria:

1) al discutirse algunos borradores iniciales Costa Rica cuestionó la legitimidad democrática, no la legalidad, del presidente nicaragüense.

5 El Consejo de Defensa Centroamericano, CONDECA, fue creado en 1962 como un organismo de integración militar de Centroamérica. Ver Gabriel Aguilera Peralta, *La Integración Militar en Centroamérica*. Guatemala: INCEP. También, Rodolfo Garrié F., *Organismos Militares Interamericanos*. Argentina, Buenos Aires: Depalma, 1968.

6 La declaración y el contexto de la política exterior de cada país centroamericano en la que la reunión se realizó pueden ser analizados en Heraldo Muñoz (compilador) *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*. (Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1986). Argentina, Buenos Aires: GEL, 1987.

2) en el comunicado final los presidentes dejan establecido el marco de las diferencias al señalar que "han tenido una reunión provechosa por la franqueza (...) se han analizado las coincidencias así como las diferencias que persisten con respecto a la concepción de la vida y la estructura del poder en la democracia pluralista."

3) pese a las diferencias declaran que han "decidido formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas."

4) también declaran que es necesario "crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica. Es por ello que convienen crear el Parlamento Centroamericano".

5) destacan que la paz sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y declaran la voluntad de dinamizar los procesos de integración.

De los resultados de la Cumbre se pueden indicar que, por un lado, aparecieron diferencias conceptuales importantes en torno a conceptos centrales tales como el de democracia, y por el otro, que pese a ello los presidentes reafirmaron la voluntad de paz, y establecieron algunos mecanismos operativos para la negociación.

Las diferencias sobre el contenido de la democracia para ser superadas requieren transformarse en acciones concretas, más que en su representación ideológica. Ello se logró en la siguiente Cumbre presidencial. La voluntad de paz no se expresó con la firma del Acta de Contadora, pero sí con la conformación de un proceso con un mayor peso centroamericano y la institucionalización de las Cumbres como instancia máxima de coordinación y decisión. La creación de "un organismo regional que permita el diálogo político directo entre las naciones centroamericanas y contribuya a crear condiciones para la distensión en la región"<sup>7</sup>, fue la idea central para avanzar en el establecimiento del Parlamento Centroamericano.

7 Vinicio Cerezo, Informe al Congreso del Primer año de Gobierno. 14 de enero de 1987. pp 18.

A partir de ese momento las gestiones en torno al Parlamento Centroamericano fueron asumidas por los vicepresidentes y de alguna manera se desarrollaron en forma paralela al conjunto del proceso, pero siendo parte integrante de éste.

## De Contadora a Esquipulas II

Luego de la Cumbre presidencial las gestiones en torno a la paz en la región se complicaron. El Acta de Contadora no fue firmada y el grupo mediador emitió la "declaración de Panamá" en la que daba por concluido sus esfuerzos y traspasaba la responsabilidad a los países del istmo.

Un retroceso importante en la distensión regional se produjo cuando Nicaragua presentó, un mes después de su triunfo legal contra Estados Unidos, una demanda en la Corte Internacional de Justicia en contra de Costa Rica y Honduras. Ello bloqueó las negociaciones generándose un estancamiento global en la búsqueda de salidas negociadas, paralelo al marasmo de las acciones militares.

Fue Costa Rica la que cambiando algunas de sus afirmaciones iniciales buscó una nueva salida en la cual el peso de los países del istmo fuese el determinante<sup>8</sup>. En esta búsqueda, la inclusión de la iniciativa del Presidente Cerezo permitió una coordinación entre ambos países. En el contexto internacional y en el doméstico de Estados Unidos se habían producido cambios importantes, por un lado la búsqueda de un acuerdo nuclear entre las superpotencias y por el otro el escándalo "Iran-contras". Todo esto generó las precondiciones para un nuevo acuerdo, para la negociación centroamericana<sup>9</sup>.

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 centroamericano. La sola voluntad del gobierno costarricense no era suficiente. Era necesario que el conjunto de los actores del área centroamericana e incluso fuera de ésta expresaran su voluntad de paz o, al menos, una actitud

8 Francisco Rojas Aravena, "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional, encontró la paz regional". En Heraldo Muñoz (compilador) *Las políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*. (Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, 1987). Argentina, Buenos Aires: GEL. 1988.

9 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.

neutral frente a los esfuerzos que se desarrollaban. Ello significaba un cambio, los actores ubicados más en posiciones ideológicas debían expresarse en torno a la defensa de intereses reales y concretos, base sobre la cual podían establecer el consenso para llegar a un acuerdo negociado. Es decir, todos debían percibir que por el camino de la negociación ganaban, en cambio perdían con la crisis o con su eventual escalamiento.

El Plan Arias buscó resolver al menos cuatro problemas principales: 1) la no existencia de acuerdos sobre conceptos básicos en materias políticas y de seguridad; 2) percepciones distintas para la solución de los diversos problemas; 3) evitar un escalamiento del conflicto; 4) vincular en una propuesta paz, democracia y desarrollo, en una fórmula que estableciera plazos específicos.

En la reunión del 15 de febrero se suscribió el documento **Una Hora para la Paz**. Esta reunión fue una precumbre que permitió sentar las bases de la negociación. El **Plan Arias**, como se pasó a denominar, se estructuró sobre la base de 10 puntos:

1. Reconciliación Nacional.
  - a) Amnistía.
  - b) Diálogo.
2. Cese del Fuego
3. Democratización
4. Elecciones Libres
5. Suspensión de la Ayuda Militar.
6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Reducción de Armamentos.
8. Supervisión Nacional e Internacional.
  - a) Comité de Seguimiento.
  - b) Respaldo y facilidades a los organismos de supervisión.
9. Evaluación de los Progresos Hacia la Paz.
10. Democracia y Libertad para la Paz y Paz para el Desarrollo.

El Plan Arias no fue aceptado por todos los actores en forma inmediata y fue percibido de diferentes maneras. Estas se agruparon en torno a dos polos, como una iniciativa norteamericana impulsada por Costa Rica y que poseía carácter de *ultimatum* y como una propuesta de negociación centroamericana. Hacia el mes de abril esta doble percepción había cambiado y se se había transformado en una opción para la paz en la región. Los respaldos internacionales se fueron sucediendo uno tras otro reafirmando la viabilidad de la propuesta.

La conceptualización fundamental, que aparece con la propuesta costarricense, está referida a los conflictos internos. A las guerras civiles en los países del área, de allí que la solución esta radicada en la reconciliación nacional. Este es el cambio fundamental con relación a la propuesta de Contadora y a las otras formuladas hasta ese momento.

## El Procedimiento de Guatemala. Esquipulas II

La firma el 7 de agosto de 1987 del **Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica** transformó la dinámica de la región. Las intensas negociaciones desarrolladas entre febrero y agosto de 1987 culminaron con la firma de esta declaración histórica. El acuerdo cambió todo sin cambiar nada. *Esquipulas II* no cambió nada estructural, pero abrió paso la confianza mínima para avanzar hacia una nueva etapa caracterizada por la negociación. Centroamérica mostró su voluntad de paz y se restauró la comunicación, generándose una tendencia que apunta hacia la paz y no hacia la guerra.

El acuerdo suscrito por los Presidentes centroamericanos consta de un Preámbulo, once puntos y disposiciones finales. En éstas se señala que el acuerdo conforma un todo armónico e indivisible:

1. Reconciliación Nacional.
  - a) Diálogo.
  - b) Amnistía.
  - c) Comisiones Nacionales de Reconciliación.
2. Exhortación al Cese de Hostilidades.
3. Democratización.
4. Elecciones Libres.
5. Cese de la Ayuda a las Fuerzas Irregulares o a los Movimientos Insurreccionales.
6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Negociaciones en Materia de Seguridad, Verificación, Control y Limitación de Armamentos.
8. Refugiados y Desplazados.
9. Cooperación, Democracia y Libertad para la Paz y el Desarrollo.
10. Verificación y Seguimiento Internacional.
  - a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

- b) Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento.
11. Calendario de Ejecución de Compromisos.

La reunión de Esquipulas II marcó un punto culminante en la búsqueda de la paz. Mostró la capacidad de gestión y decisión de los mandatarios en la instancia de la Cumbre Presidencial. La importancia queda aún más patente si recordamos que, en las mismas fechas aparecieron dos planes alternativos, una propuesta generada por Honduras y otra por Estados Unidos, el "Plan Reagan / Wright".

La definición misma del documento suscrito, *Procedimiento para*, marca un compromiso en torno a un mecanismo, a un curso de acción común más allá de la formalidad jurídica. Es una declaración de los jefes de estado y no la suscripción de un tratado que requiere ratificación parlamentaria. Los acuerdos establecidos en Guatemala se pueden considerar como partes fundamentales de un proceso para establecer Medidas de Confianza Mutua. Es decir, el establecimiento de diversos procedimientos para construir confianza y credibilidad, base sobre la cual se posibilitará alejar las percepciones de amenazas y acordar medidas destinadas a prevenir el conflicto. Hacia este fin apunta la conceptualización común y el desarrollo de mecanismos operativos.

### El marco conceptual de Esquipulas II

Los conceptos rectores del proceso, es decir aquellos sobre los que se estableció el consenso centroamericano son: *paz - democracia - desarrollo*.

Para establecer el consenso era necesario "operacionalizar" estos conceptos por medio de medidas concretas que pudiesen ser evaluadas, sobre la base de mecanismos comunes para los signatarios de la declaración. De allí que la paz pudiese ser medida sobre la base del establecimiento de ceses de fuego efectivo, en primera instancia, y luego desarrollar un clima de cooperación para el desarrollo. La democracia es entendida como expresión plural y participativa que implica la promoción de la justicia social y los derechos humanos, como elementos centrales. Medir los avances o el cumplimiento significa constatar: i) la libertad de expresión y la libertad de prensa; ii) el pluralismo político partidista; iii) terminar con los "estados de emergencia" o de "excepción". Todo lo anterior culminará en elecciones libres, pluralistas y honestas. El desarro-

llo permite el incremento del bienestar de la nación sobre la base de una distribución equitativa, pero requiere de un esfuerzo regional y de la cooperación internacional.

La ejecución de los principios rectores requería, a su vez, de algunos conceptos auxiliares. Estos conceptos que permiten el paso a la fase operativa en el acuerdo de Esquipulas II son: *cronograma - simetría - simultaneidad*.<sup>10</sup>

En forma sintética se puede señalar que el contenido de cada uno de los conceptos es el siguiente:

**Cronograma:** se establecen fechas precisas para el cumplimiento de los distintos compromisos y para la evaluación del proceso. Con esto se respondía, por un lado, a las críticas a Contadora por no "llegar a conclusiones" o por "dilatarse las negociaciones"; y por el otro, incrementaba la credibilidad. Los resultados podrían ser vistos en plazos políticamente aceptables.

**Simetría:** el problema centroamericano dejó de estar radicado en una sola nación, o en un sólo "foco" de conflicto. Atacar los problemas de la reconciliación nacional es un problema centroamericano, en el área debe aumentar la tolerancia, lo mismo que en cada nación en particular. El problema de los movimientos subversivos fueran estas fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales cubre un espectro que va más allá de una sola nación. Por otro lado, el impulsar medidas similares, en los países del área incrementaba la credibilidad. Las medidas a ser tomadas, por medio de los mecanismos operativos, al ser aplicables al menos a los tres países con graves conflictos civiles y extensibles a los otros dejaban de tener un "sello" ideológico particular para transformarse en un mecanismo regional.

**Simultaneidad:** buscó responder a la cuestión de qué es primero, quién debe actuar primero. Para ello el concepto de simultaneidad buscó que la coincidencia de acciones resolviera este punto. El cumplimiento de los compromisos básicos se realizaría en forma simultánea, es decir coincidente. Esta simultaneidad permitía reducir la desconfianza en situaciones de polarización como la existente en la región centroamericana. El concepto dio garantías a todos los actores. También permitiría

10 Luis Guillermo Solís, "La paz y el futuro de Centroamérica: propuestas de negociación y actores internacionales". En *Relaciones Internacionales*, N°21, cuarto trimestre de 1987. Costa Rica, Heredia: EUNA.

escalar en forma confiable en el desarrollo de los "procesos" que cada uno de los "actos" conlleva.

Sobre este marco conceptual establecido aparecieron distintas interpretaciones a lo largo del proceso. De hecho las dos Cumbre Presidenciales cambiaron el marco conceptual o redefinieron los términos del mismo.

## Los mecanismos operativos de Esquipulas II

La aplicación del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* requería de una serie de instrumentos para llevarlos adelante. Los instrumentos diseñados son: Comisiones Nacionales de Reconciliación, Comisión Ejecutiva, Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, Cumbre Presidencial y Parlamento Centroamericano.

Los instrumentos poseen un distinto horizonte temporal, mientras las Comisiones Nacionales de Reconciliación buscan establecer el cese del fuego y el diálogo, el Parlamento Centroamericano busca transformarse en instancia permanente de encuentro para armonizar las diferencias y construir consensos sobre la base del planeamiento, análisis y recomendación a los estados signatarios.

Por otro lado, el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano instituye las reuniones de vicepresidentes y las Cumbres Presidenciales, en un marco permanente que va más allá del Procedimiento para establecer la paz en el área.<sup>11</sup>

Las Comisiones Nacionales de Reconciliación: este mecanismo reafirma que la solución es primordialmente interna. Sobre ellas descansa el peso de la reconciliación nacional<sup>12</sup> y el establecimiento del diálogo, también la verificación de los compromisos amnistía, cese del fuego, democratización, elecciones libres y democratización.

La conformación de las CNR con representantes de la oposición, el

11 En este trabajo no abordaremos los aspectos referidos al Parlamento Centroamericano.

12 Sobre el tema puede verse los trabajos de Gabriel Aguilera, "Esquipulas y el Conflicto Interno en Centroamérica" en *El Salvador: límites y alcances de una pacificación negociada*. México: CINAS. 1988. También en este mismo volumen puede verse los trabajos de Ricardo Córdova y Francisco López sobre el caso nacional de El Salvador.

gobierno, la Iglesia Católica y un notable reflejaba este intento sobre la base de los parámetros de la legalidad nacional, reafirmada por Esquipulas II.

La Comisión Ejecutiva: compuesta por los cinco cancilleres es la responsable de la conducción y coordinación del proceso. Es este el órgano ejecutivo central que opera las resoluciones presidenciales y coordina las tareas de las otras instancias.

La Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, CIVS: éste fue el mecanismo de respaldo internacional y que cimentó la confiabilidad de todos los actores sobre el proceso. Este mecanismo legitimó a nivel internacional el proceso y limitó las posibilidades de los actores extraregionales de actuar en contra del mismo. Conformada por los Cancilleres del Grupo de Contadora, del de Apoyo y los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, a los cuales se suman los Cancilleres centroamericanos.

La Cumbre Presidencial: es el órgano máximo de decisión, en el cual deben ser resueltas las diferencias. Su forma de trabajo es consensual, lo que en la práctica permite el derecho de veto sobre cuestiones claves. Esto es clave ya que por el tipo de acuerdos que alcanza, en lo que a la soberanía y la autodeterminación se refiere, reafirma que Centroamérica se permite entre sí un trato y una injerencia que no le es permitida ni aceptada a estados de fuera del área.

El proceso iniciado con la firma del Procedimiento de Guatemala ha tenido cuatro etapas diferenciadas y en las cuales se pueden encontrar ritmos distintos de avances en el cumplimiento de los compromisos.<sup>13</sup>

1) La primera etapa fue la que correspondió a los 90 días iniciales,

2) la segunda fue el período de sesenta días siguientes hasta la reunión de Presidentes del mes de enero de 1988,

3) la tercera es el proceso abierto con la cumbre presidencial de Costa Rica del 15 y 16 de enero de 1988 y el estancamiento posterior,

4) la cuarta etapa es la que comienza en noviembre de 1988 con la

13 En este trabajo no nos referiremos al conjunto del desarrollo del proceso. Sobre el tema puede verse mi trabajo *Esquipulas II: el desafío de la paz*. VII Congreso Centroamericano de Sociología. Guatemala. octubre 1988.

reactivación del proceso, e involucra a la Cumbre Presidencial de El Salvador del 15 de febrero de 1989.

### La Cumbre de Costa Rica

La reunión presidencial de Costa Rica, realizada el 15 y 16 de enero de 1988, debía evaluar el desarrollo del Procedimiento y tomar las medidas que correspondieran. Los acuerdos alcanzados reflejan un cambio en la conceptualización y en los mecanismos operativos.

En los puntos claves del documento final de los presidentes, *Declaración de Alajuela*, se señaló que: 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.

En lo que a las cuestiones conceptuales se refiere hubo un cambio muy importante, se dejaron de lado dos conceptos el de simultaneidad y el de cronograma y se redefinió el de simetría. El proceso comenzó a focalizarse en Nicaragua y a destacar la democratización como el elemento central. Este cambio conceptual se completará en la siguiente reunión presidencial de El Salvador un año después.

Desde el punto de vista operativo, y reafirmando los puntos estructurales, la cumbre presidencial de Costa Rica 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 el concepto de simultaneidad, este no significa reciprocidad regional; y se produjo una refocalización en Nicaragua. Se completó la "centroamericanización" del proceso.

Se reafirmó la labor de las Comisiones Nacionales de Reconciliación y se le encomendaron funciones específicas en el campo de la verificación a la Comisión Ejecutiva. En esta tarea la Comisión Ejecutiva podrá gestionar la cooperación de organismos y estados de reconocida imparcialidad y capacidad técnica.

El concepto de simultaneidad, que durante la reunión de la Comisión Ejecutiva de San José, había recibido una definición, pero que en el periodo siguiente se había transformado en un elemento clave en la desacceleración del proceso fue redefinido por los presidentes. Estos señalaron que cada uno se comprometía a satisfacer las obligaciones incondicional y unilateralmente, en particular el diálogo, el cese del fuego, la amnistía y, sobre todo, la democratización. Aquí se calificó el compromiso democrático como uno de mayor entidad y se agregó otro no incluido en el documento original: el no funcionamiento de tribunales especiales.

En Centroamérica el compromiso con la democratización es previo al proceso de Esquipulas, incluso es previo a la revolución sandinista. En este sentido los presidentes, principales actores del área, al reafirmar la democratización indican que la misma no puede estar condicionada. No puede haber condicionalidad sobre las medidas de democratización y de allí la focalización explícita que tendrá el proceso sobre Nicaragua desde este momento. Con los nuevos consensos alcanzados en la reunión de presidentes de Costa Rica, se puede señalar que se produjo una "focalización" en Nicaragua, cambiando el contenido regional del Procedimiento.

El proceso de paz, pese al desarrollo de Sapoá, se estancó tanto en lo nacional como en lo regional. No fue sino hasta el mes de noviembre cuando se comenzó a desbloquear el impasse, lo cual ocurriría en la precumbre de Caracas y en El Salvador.

La "propuesta Madrigal", formulada en noviembre de 1988, apuntaba, primero a resolver el principal tema para Nicaragua, Honduras y El Salvador: el de la seguridad. Para ello, propuso un mecanismo de seguridad fronterizo que recogió las demandas hondureñas planteadas en la OEA y en la ONU. Simultáneamente, se eliminaría el obstáculo del litigio entre Honduras y Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia.<sup>14</sup> Por último, se reanudarían las negociaciones entre la oposición armada y el gobierno de Nicaragua. La voluntad de paz regional fue reafirmada en la reunión del 30 de noviembre en Ciudad de México. Allí se acordó solicitar formalmente la colaboración de las Naciones Unidas y de Alemania, Canadá y España, y del Secretario General de la OEA.

14 En el mes de diciembre la Corte de declaró competente para analizar el litigio. Honduras había planteado una serie de excepciones preliminares, las que fueron desestimadas por la CIJ.

## De Caracas a Costa del Sol

En Caracas se desarrolló una *precumbre*, o una cumbre anticipada, con motivo de la asunción al poder de Carlos Andrés Pérez. Allí surgieron los consensos básicos, se pudo constatar el nivel de acuerdo sobre cada uno de los temas claves de la reunión, y explicitar las posiciones e intereses de los más importantes actores de fuera de la región. Las reuniones bilaterales y multilaterales se sucedieron una tras otra, en cada una de ellas aparecían nuevos puntos de consenso y formas específicas de satisfacer los intereses propios y los de los otros actores.

Las negociaciones de Caracas reafirmaron la voluntad negociadora de Centroamérica y el apoyo latinoamericano al proceso. También mostró que Esquipulas II es el punto central de referencia - en el plano político y militar - de la crisis regional. A diferencia del contexto de Contadora, hoy, impulsar políticas de doble carril para los actores con intereses en el área es prácticamente imposible; no cuentan con un soporte estatal en el área.

De esta *precumbre* salieron varios consensos, uno de ellos fue que se realizaría la VII reunión de la Comisión Ejecutiva, en Nueva York el 8 de febrero de 1989, con el fin de acordar, con el Secretario General, los mecanismos de verificación. Los Cancilleres centroamericanos entregaron una nueva carta, en la que se precisa la solicitud formulada en México, al secretario Pérez de Cuéllar. En ella abordan los problemas relativos a la verificación *in situ* de los compromisos sobre el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros estados. Para esto y de conformidad con la Resolución 43/24 de la Asamblea General, del 15 de noviembre de 1988, se procederá a designar un grupo técnico de la Secretaría General. Además, allí se dieron a conocer formalmente una serie de puntos -lucha contra el tráfico de drogas, medio ambiente - que se incorporarían a la agenda de la Cumbre.<sup>15</sup>

A un año de la reunión presidencial de Costa Rica y a 18 meses de la firma del Acuerdo de Esquipulas II se realizó la Cumbre Presidencial de El Salvador los días 13 y 14 de febrero de 1989. Con la Declaración de Costa del Sol (14/2/89) se reactivó el proceso y se establecieron nuevas metas en el marco de la redefinición que se ha venido operando a lo largo de los 18 meses. El avance se produjo por medio de concesiones

15 Comisión Ejecutiva del Acuerdo de Esquipulas II. Comunicado. Nueva York, 9 de febrero de 1989.

*unilaterales* de Nicaragua y Honduras. El impulso producido está referido sólo a uno de los polos del conflicto regional: el conflicto nicaragüense. Los compromisos sobre los que habrá acción inmediata se refieren particularmente a dos puntos: democratización en Nicaragua y no uso del territorio para agredir a otros estados en Honduras.<sup>16</sup>

## Notas para una evaluación

La comprensión del marco conceptual y su evolución es fundamental porque permite evaluar los obstáculos que esa conceptualización generó en el proceso y posibilita repensar algunas definiciones en beneficio de la reactivación de las acciones tendientes a alcanzar la paz, el desarrollo y la democracia en Centroamérica. Para ello tomaremos primero los mecanismos operativos y luego los conceptos de cronograma, simetría y simultaneidad.

## Las Comisiones Nacionales de Reconciliación

La creación y funcionamiento de las *Comisiones Nacionales de Reconciliación* fue percibido y definido como un mecanismo de vital importancia en el Acuerdo de Guatemala. El liderazgo nacional en cuanto a promover, organizar, orientar los procesos de diálogo y reconciliación nacional le correspondían a estas comisiones. Con ello se reafirmaba que la solución al conflicto se establecería en su punto de origen, cada sociedad nacional que se encontrara escindida por un conflicto social abierto. Su labor - dada su constitución plural - permitiría diseñar los mecanismos básicos conciliación y concertación.

Las CNR no han desempeñado el rol significativo de conducción del reencuentro nacional y en la verificación de los acuerdos. De hecho, en El Salvador la comisión se desintegró; en Nicaragua no ha tenido un rol en el proceso de diálogo con la "contra", ni en el diálogo político, en Guatemala ha desarrollado una labor de mediación tendiente a sentar a la guerrilla y el gobierno en la mesa de negociaciones, pero no ha tenido el peso para imponer resultados; en Honduras ha servido para canalizar el diálogo nacional, y en Costa Rica prácticamente no tiene funciones. En ninguno de los países se ha intentado cubrir actividades de verificación.

16 Francisco Rojas Aravena, "Centroamérica: en busca de una nueva legitimidad democrática", en *Aportes*. San José, marzo 1989. pp 34 - 37.

En general las Comisiones no han generado una capacidad de iniciativa que incida en el proceso. En su desempeño tampoco han mostrado un nivel de autonomía que las diferencie como ente capaz de dirigir el proceso de reconciliación. Ello obedece a distintas causas, entre las que se pueden destacar: i) la no participación de los alzados en armas o de otros sectores efectivamente excluidos y a los cuales hay que incorporar al Pacto Democrático. ii) ninguno de los gobiernos del área esta por entregar la iniciativa política en un tema de extremada sensibilidad, otorgar mayor legitimidad y capacidad autónoma no favorece los intereses de las élites en el poder. iii) carecieron de una visión regional que podría haber favorecido su rol y legitimidad nacional iv) no dispusieron de recursos materiales para desempeñar su labor.<sup>17</sup>

Este conjunto de razones principales puede resumirse en que, en aquellos países en los que existe un conflicto abierto, el gobierno y la guerrilla buscan medios para negociar directamente. Al analizar el rol de las CNR hay que constatar que Esquipulas II ha sido más un esfuerzo gubernamental que societal. Los presidentes han reafirmado a las CNR como el mecanismo idóneo del proceso de Esquipulas, tanto en la Cumbre de Costa Rica como en la de El Salvador.

### La Comisión Ejecutiva

La Comisión Ejecutiva, conformada por los Cancilleres es la instancia de coordinación y ejecución de las tareas surgidas del Acuerdo y de las Cumbres presidenciales. Por la definición original es el órgano operativo central del Procedimiento. En esta instancia los presidentes delegaron la responsabilidad política general. A medida que el proceso fue "centroamericanizándose", las funciones de la Comisión Ejecutiva se fueron incrementando.

La Comisión al ser un órgano ejecutivo, de coordinación de las actividades de instancias superiores, la Cumbre, y de instancias inferiores, las CNR, debería destinar una parte importante del tiempo de sus miembros a esta tarea de "administración política", ello no ha sido así, aunque el tema centroamericano sea el punto central de la agenda regional. La razón es simple los Cancilleres, personalmente, no pueden conformar un órgano que requiere atención casi exclusiva. A lo anterior se suma que no existe una secretaría ejecutiva estable, sino que se actúa sobre la base de

17 El CSUCA realizó en el mes de junio de 1988 un primer encuentro de las Comisiones Nacionales de Reconciliación. Fue un importante encuentro para el intercambio de experiencias.

secretarías protempore que rotan de país en país, complicando aún más la coordinación.

La Comisión Ejecutiva ha mostrado una gran capacidad para construir acuerdos sobre la base de generar alternativas. En este sentido se ha realizado una importante labor gestora del proceso. Sin embargo dado el desarrollo del mismo no ha ocurrido algo similar en lo que a las tareas de verificación se refiere. Uno de los problemas de la Comisión Ejecutiva es que la misma instancia debe preocuparse de la labor gestora y verificadora. Ambas tareas deberían separarse, aunque fuesen asumidas por las mismas personas. Al separarse estas labores se podría facilitar, a su vez, la diferenciación de la verificación política y la de seguridad.

### La CIVS

La CIVS permitió, en el momento de gestación, el involucramiento de los países del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, de los Secretarios Generales de la ONU y la OEA. A los ocho Cancilleres latinoamericanos conjuntamente con los dos secretarios generales y los cinco Ministros de Relaciones Exteriores les correspondía realizar la verificación del Procedimiento. Dado el número de personas y la representatividad de las mismas se vió dificultado su funcionamiento conjunto, a ello hay que sumar que no existió un esquema o plan de trabajo que permitiera establecer criterios objetivos compartidos.

Por otro lado, la firma de Esquipulas II fue creando una mayor confianza centroamericana y generando en este hecho un cierto "valor", la capacidad de los cinco países centroamericanos, de resolver los problemas. En forma paralela, puede indicarse que, en los países que conformaban los grupos de Contadora y Apoyo el tema centroamericano fue perdiendo relevancia en su agenda de política exterior. A lo anterior, hay que agregar que como resultado del texto inicial del informe de la CIVS a los presidentes se produjo un gran malestar en por lo menos tres países del área, los que lo consideraron desde poco balanceado hasta de declarada parcialidad. Como consecuencia de lo anterior la CIVS concluyó sus funciones con la reunión presidencial de Costa Rica.

Las tareas de verificación en cualquiera de sus ámbitos político o de seguridad, además de la voluntad política de negociar, requiere concociamientos técnicos, equipos y personal capacitado. Centroamérica tiene grandes carencias en estos campos, por ello solicitó la participación de Alemania, Canadá y España para la realización de estas funciones. Las

mismas se desarrollarán en el ámbito de las Naciones Unidas, lo que significa que por el tipo de actividad, tipificada como **operación para el mantenimiento de la paz**, están bajo el mandato del Consejo de Seguridad, según se desprende de las comunicaciones del Secretario de la ONU a los Cancilleres Centroamericanos. El ingreso formal de la ONU cambiará muchos de los parámetros de la negociación los cuales deberán referirse, a partir de ese momento, a la codificación que el sistema de Naciones Unidas ha ido desarrollando.

### La Cumbre Presidencial

Esta es la instancia máxima del proceso. Esta ha sido la instancia clave en los tres encuentros. El nivel presidencial ha solucionado grandes divergencias y ha sabido encontrar alternativas y soluciones.

La forma de trabajo consensual, positiva en términos de solidificar cualquier acuerdo que se alcance, significa como contrapartida cierto derecho de veto de cada uno de los actores y la necesidad de alcanzar acuerdos, ya que si no se establecen en este nivel el proceso queda truncado.

La instancia presidencial ha mostrado un fuerte liderazgo regional. La capacidad de liderazgo está dada por la preparación efectiva, previa, de consensos. La fuerza se expresa en la construcción previa de compromisos, sobre la base de la legitimidad personal y del sistema político del país respectivo. En este sentido el reconocimiento internacional de la legitimidad del sistema nacional y de la figura presidencial poseen un peso indudable. El presidente de Costa Rica ha podido aplicar a sus capacidades personales, el explícito reconocimiento de la democracia costarricense como punto de referencia en Centroamérica, para las democracias occidentales. Y en general, para todos los actores más significativos.

El peligro con el hecho de resaltar la importancia de esta instancia es que cualquier *impasse* temporal escala a la instancia máxima. Ello podría debilitar su función fundamental, la creación política, la capacidad de imaginar compromisos y acciones que cambien el rumbo de la historia regional y nacional.

### Cronograma, Simetría y Simultaneidad

Estos fueron los pilares sobre los que conceptualmente se construyó

el Acuerdo de Esquipulas. Estos conceptos jugaron un rol determinante en la primera fase del proyecto, pero fueron abandonados al concluir la segunda etapa del mismo. En las dos Cumbres Presidenciales se ha producido una reconceptualización que señala nuevos derroteros para el proceso.

El cronograma diseñado originalmente cumplió su cometido de reforzar la credibilidad, pero crecientemente cada fecha se transformó en un hito de propaganda, de conflicto de la diplomacia pública. Los plazos que se establezcan deben estar en relación con la entidad y el tipo de compromiso al cual se refieren, de otra forma no sólo no cumplen con su cometido sino que incrementan drásticamente, a partir de cierto momento, la desconfianza y se transforma en un nuevo obstáculo.

La simultaneidad y la simetría fueron los otros dos conceptos claves que permitieron poner en marcha el proceso, pero los mismos fueron abandonados al realizarse la primera Cumbre Presidencial de evaluación, la de Costa Rica. Allí se indicó que "los compromisos eran obligaciones incondicionales y unilaterales", la simultaneidad entendida como reciprocidad en el cumplimiento de los compromisos, entendido su cumplimiento como coincidente fue abandonado. También, al señalar que los compromisos eran unilaterales, se rompió con la simetría regional.

La reunión de El Salvador y la Declaración de Costa del Sol reafirmaron esta tendencia. Los compromisos son asumidos en forma unilateral, en un contexto multilateral y no existe reciprocidad o coincidencia de medidas de carácter regional. A la vez que reaparece la simultaneidad, sobre la base de un cronograma específico. La redacción del texto permite señalar una interpretación según la cual el concepto de simultaneidad reapareció, al establecerse un cronograma de ejecución previo para el diseño de medidas y acciones.

Además, desde la Cumbre de Costa Rica el foco de atención fue dirigido a Nicaragua y al proceso de democratización en ese país. En el área centroamericana en la tensión autodeterminación / democratización tiene más peso esta última. De allí que al focalizarse en un país este tuviera las llaves del proceso. Los avances y retrocesos del proceso en general, comenzaron a visualizarse en torno a los avances y retrocesos en el proceso de incorporación de una legitimidad democrática en Nicaragua.

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 importantes preocupaciones hemisféricas en el campo de la seguridad o evadir la discusión en torno a la construcción de un orden democrático sobre la base de la reconciliación nacional.

La forma de conceptualizar el problema y su solución, incluidos los mecanismos operativos, serán determinantes en el éxito o el fracaso del proceso negociador.