

Balance regional de Esquipulas II

Carlos Sarti C.

Introducción

Esquipulas II no puede ser evaluado tal como si se tratara de un plan de inversión, en el cual se compara si los objetivos propuestos fueron cumplidos o no en el tiempo establecido. Este tipo de análisis no es pertinente para un proceso tan vivo y dinámico, que se inserta en el centro de la trama política centroamericana, el cual, por lo demás, se da en la década de mayor complejidad y de mayor perspectiva histórica para Centroamérica (1979-1989); paradójicamente, la década de mayor dinamismo en lo político diplomático y de mayor atraso en lo económico desde los años cuarenta. Década de ruptura y transición hacia nuevos espacios políticos, económicos, organizativos e internacionales para nuestra región. Década que coincide también con el periodo regañiano, es decir, el periodo más conservador de la política de Estados Unidos hacia la región. El Plan de Paz se da pues, en la década que se está gestando la Centroamérica del futuro.

Como todo proceso que expresa y sintetiza la actual dinámica sociopolítica centroamericana, Esquipulas II se presta a diversas interpretaciones y a diversos objetivos, dependiendo del horizonte de visibilidad en que se sitúe cada uno de los actores involucrados (los firmantes y los no firmantes). Esquipulas II es pues, un intento de legitimar los gobiernos y deslegitimar la lucha armada; una estrategia para "domesticar" Nicaragua, pero es también un muro de contención a la intervención militar de Estados Unidos en Centroamérica y un espacio de lucha que pueden explotar políticamente los movimientos revolucionarios y democráticos. Se trata pues de un marco político-diplomático que abre un nuevo dinamismo en la relación entre los gobiernos, los pueblos y la administración Reagan, en el marco del proceso de crisis-transición que se vive en Centroamérica.

Dentro de esta perspectiva podemos señalar

que Esquipulas II, establece por primera vez desde 1979, un giro en la dinámica regional al tratar de desmilitarizar la política y poner el diálogo, la paz, la democratización y el desarrollo en el centro del debate centroamericano.

En nuestra exposición veremos en primer lugar, la evolución interna del Plan de Paz, es decir, Esquipulas II como proceso y posteriormente, los avances y obstáculos del Acuerdo Presidencial en el marco del proceso más general que hemos señalado.

La evolución interna del primer año ¹

Quizá lo más sencillo en el análisis de estos doce meses sea el ejercicio de periodización. No parece existir dificultad para reconocer 4 periodos diferentes: Primer periodo: 7 de agosto a 5 de noviembre fuerte lanzamiento; segundo periodo 5 de noviembre hasta 15 de enero (reunión de Presidentes desaceleración); tercer periodo 15 de enero hasta el 7 de abril (quinta reunión de la Comisión Ejecutiva reactivación); cuarto periodo, del 7 de abril al 7 de agosto (desactivación).

El primer periodo corresponde a un tiempo en que las administraciones firmantes aparecen legitimadas y con la energía suficiente como para establecer una plataforma de lanzamiento del Plan de Paz, también en cuanto a su desarrollo orgánico institucional.

Paradójicamente, es un periodo en el que los "no firmantes" tanto dentro como fuera de la región, reciben el Plan de manera muy diversa: con o al menos expectación en sectores de la población, tal y como muestran las primeras encuestas de opinión, con reticencia e incluso desconfianza por parte de las fuerzas

¹ Esta parte ha sido tomada textualmente del libro *Baluz: de una esperanza*. Enrique Gomariz, editor. CSUCA, FLACSO-U. Paz, San José, Costa Rica, 1988.

en armas, hasta el rechazo apenas velado por las declaraciones formales de la Administración en Estados Unidos. Dicho de otra forma, estos primeros 90 días convencieron a muchos sectores de que Esquipulas II era un proceso que merecía respeto y se hacía respetar.

Esta primera fase de gran actividad no duró mucho tiempo. En realidad, era difícil que así fuera, puesto que, lógicamente, después de avanzar en los compromisos más sencillos y en la construcción de los organismos de trabajo regionales y nacionales, lo que quedaba por delante era el enfrentamiento con los problemas más difíciles y la incómoda tarea de verificación.

No obstante, el segundo periodo (desde la conclusión de los 90 días hasta la primera reunión presidencial en enero de 1988) presenta un cuadro diferente, no sólo referida a las razones inmediatamente citadas, sino a las tres de peso existentes principalmente en el contexto de las políticas nacionales. Es entonces cuando se evidencia la falta de apoyo activo que tiene el Plan de Paz en amplios sectores de las sociedades centroamericanas, así como la lentitud de movimientos de sectores que acaban posteriormente apoyando el Plan.

El otro elemento referido a la desaceleración producida en este segundo periodo, lo constituye el problema surgido con las tareas de verificación y seguimiento. Ha sido una evidencia, que la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) no trabajó en el mejor clima y tuvo que subrayar la falta de maduración de una voluntad favorable a la verificación entre los centroamericanos.

Así las cosas, la convocatoria de la reunión presidencial concitó expectativas y actitudes favorables y desfavorables respecto del desarrollo posterior del Plan de Paz. Afortunadamente la división entre demócratas y republicanos neutralizó en alguna medida las presiones de la Administración Reagan, para dar por finalizado el esfuerzo pacificador.

La reunión presidencial no consiguió impulsar hacia adelante Esquipulas II, como se esperaba que hiciera, pero tampoco acabó en un fracaso que pusiera punto final al Plan de Paz. Más bien, se limitó a salvarlo en espera de acontecimientos futuros.

Posterior a la reunión de presidentes, es decir, en el tercer periodo se da la negación del Congreso de Estados Unidos de la ayuda militar a los contras, lo que fue interpretado desde la región, como un apoyo político al Plan de Paz.

Así, la pronta reunión de la Comisión Ejecutiva a fines de febrero, hizo pensar que era posible una reactivación de Esquipulas II. Todo parecía dispuesto para entrar definitivamente en el proceso de verificación, que previsiblemente arrastraría avances en otros compromisos.

Pero, el aumento de las tensiones regionales, la progresiva falta de capacidad de maniobra de las Administraciones en medio de crisis y acorralamiento internos, y de otra forma coyuntural pero no menos importante, el conflicto abierto entre Honduras y Nicaragua y la crisis panameña, obligaron a que el documento preparado para la reunión del 7 de abril debiera de incorporar un último párrafo en el que se exigía la ratificación de sus contenidos en una reunión posterior. Reunión, que como se sabe, no ha conseguido realizarse cuatro meses después, cuando llega la fecha del primer aniversario del Plan de Paz. La importancia de este documento radica en que entraba de lleno a los problemas propuestos de seguridad y verificación al convocar a la Comisión Técnica de Verificación y al plantear la firma de un Tratado de Amistad y Cooperación Regional, el cual llamaba a los estados centroamericanos a desistir de la fuerza en los conflictos.

Ahora bien, incluso aceptando que la preparación de ese documento supone un hito fundamental en el proceso de pacificación, la cuestión es que, no dar ese paso no deja las cosas suspendidas en el tiempo, sino que produce progresivamente una sensación de vacío, que tendió a ser llenada por otras alternativas, como la que trató de implementar el Canciller Shultz a principios de agosto.

Balance regional de los logros y obstáculos

Como se señala en el libro *Balance de una Esperanza*,² realizar el análisis del primer año de Esquipulas II, en medio de la coyuntura que marca la fecha de este aniversario, puede inducir a un error: juzgar los resultados del Plan por la situación que existe a esa fecha. Porque la coyuntura que corresponde al momento actual está marcada por el signo de la desactivación orgánica de Esquipulas II y esta consideración no se puede extender a todo el primer año de Plan de Paz.

La firma de un documento de compromisos vinculantes entre los cinco presidentes (pero que expresa el sentir generalizado por la paz de los pueblos centroamericanos) es un hecho notable, que marca un hito significativo en la dinámica regional. En este sentido hay que reconocer que Esquipulas II, rompió el nudo de intolerancia y puso a la orden del día la necesidad de las concesiones mutuas entre los gobiernos y entre cada uno de ellos y sus oposiciones internas. El Plan de Paz crea además una serie de organismos específicos para atender la solución de la crisis tanto a nivel nacional como regional: Comisión-Ejecutiva;

² *op. cit.*

Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y las Comisiones Nacionales de Reconciación. Se creó, pero falta su verificación e instalación, la Comisión Técnica de Verificación, integrada por ONU, OEA, Canadá, España y RFA.

A partir de la firma se inicia una febril actividad diplomática nunca antes vista en Centroamérica y a distintos niveles, (reunión de Presidentes, de Vicepresidentes, de las cancillerías; reuniones de organismos regionales, etc.). En todo caso, es el "Año de la Diplomacia" en Centroamérica. El "auge" de las relaciones diplomáticas trasciende las relaciones entre países centroamericanos y se proyecta al conjunto de las relaciones internacionales de distintos países con la región o con cada uno de nuestros países.

—Otro fenómeno nuevo desde el inicio de la crisis es el retorno de refugiados y exiliados, en algunos casos significativos como en El Salvador. Lo anterior no quiere decir que el movimiento de salida ha terminado, pero es indudable que es menor.

—A partir de Esquipulas II, crece el perfil de Centroamérica en las agendas de gobiernos y organismos internacionales. Se plantean una serie de planes y programas de apoyo a Centroamérica: Plan de Emergencia de SIECA, Plan de ONU, Programa de Seguridad Alimentaria, Comisión Sanford, etc. y Organismos como CADESCA que se plantean apoyar el Plan de Paz. Por lo demás, este Plan se convierte en fuente de inspiración de la política del partido demócrata hacia Centroamérica. La Concesión del Premio Nobel al Presidente Arias es un reconocimiento de la comunidad internacional al Plan de Paz.

—Esquipulas II, también permite que después de más de 20 años de lucha armada en Guatemala se diera un encuentro (efímero, por cierto) entre el Gobierno y las fuerzas guerrilleras. Y, después de ocho años de lucha se de un encuentro entre el gobierno de Nicaragua y los jefes de la contra (8 reuniones).

—Hay un hecho significativo que hay que señalar, atribuible no solo al Plan de Paz, pero indudablemente expresado en el Acuerdo. Nos referimos a una posición centroamericana que disiente de la política de la administración Reagan que trató, ha tratado y sigue tratando de imponer la solución militar. El Plan "destapó" contradicciones objetivas, por más secundarias o terciarias que sean entre fracciones de las clases dominantes, los gobiernos y los ejércitos Centroamericanos y el gobierno norteamericano: procesada y expresada de diferente manera y profundidad en cada uno de nuestros países.

—Podemos señalar pues, que a un año de

Esquipulas II, los nuevos fenómenos señalados son un haber positivo al Plan de Paz los cuales en su conjunto permitieron que la situación regional no desembocara en un conflicto de mayores proporciones.

—Sin embargo, no todo es positivo al evaluar el Plan de Paz, se dieron también una serie de hechos negativos que es necesario señalar: el Plan de Paz no ha logrado superar la lógica palaciega que lo sustenta. Es decir, es un proyecto intergubernamental, que no incorpora a diversos sectores de la sociedad civil en la búsqueda de la paz y la negociación.

Por su parte los no firmante tampoco se comprometen demasiado y en algunos casos atacan el Plan de Paz. Sin embargo, a finales del primer año de Esquipulas II hay intentos de crear mecanismos (diálogos nacionales, etcétera) que permitan mayor participación social en torno de la problemática de la paz y la negociación sin que implique necesariamente un apoyo incondicional al Plan de Paz en sí mismo.

Se dio una tendencia a instrumentalizar el Plan de Paz por parte de los gobiernos para obtener dividendos políticos, tanto con respecto a los grupos internos como para ganar espacio en el contexto internacional. Lo anterior generó que las oposiciones atacaran el Plan de Paz no por su contenido, sino por convertirse en un instrumento de la lucha política interna que utilizaba el Gobierno para obtener determinados beneficios.

—El Plan de Paz no previó mecanismos y acciones que atendieran los conflictos interestatales (una de las virtudes de Contadora), por eso el conflicto entre Honduras y Nicaragua en la Corte de Justicia de La Haya no tiene solución en el marco del Plan de Paz. Sin embargo, como señalamos, en la V Reunión de la Comisión Ejecutiva, se planteó el Tratado de Amistad y Cooperación para el arreglo pacífico de controversias entre los estados centroamericanos, pues no llegó a concretarse.

—Otro de los problemas u obstáculos que plantea Esquipulas II, es que en el texto subyace un modelo de democracia, similar al costarricense, que se trata de "exportar" a la región centroamericana. No es posible un solo modelo de democracia para países con diferentes procesos históricos, con diferentes niveles de agudización de la crisis y con diferentes niveles de organización de la sociedad civil. En nuestros países es muy difícil implementar el modelo costarricense, ya que para unos (la derecha tradicional) es demasiado avanzado y, para otros (izquierda revolucionaria) se queda corto, pues no incorpora la nación-popular y la soberanía.

—El Plan de Paz al ser una negociación entre gobiernos defiende una legalidad preestablecida ya sea revolucionaria como en Nicaragua o capitalista como en el caso de los otros países. Al negar la legitimidad de la insurgencia revolucionaria y de los irregulares, Esquipulas II, no parte de la correlación real de fuerzas existentes en cada uno de nuestros países, pues solo les plantea la alternativa de su incorporación a una legalidad ya dada, olvidando que el sustento de los movimientos revolucionarios son masas activas que están decididas a forjar su propia historia y a defender su legitimidad. De tal manera, la salida de la amnistía y las promesas de la democratización posterior, es cuestionada por los movimientos revolucionarios por un lado y por la contra por el otro lado... Sin embargo, es evidente que este esquema de razonamiento tiene diferente fuerza real, dependiendo del movimiento armado que se trate. La contra al no tener apoyo político al interior de Nicaragua y por su debilidad militar y dependencia del gobierno de Reagan tiene un margen de negociación prácticamente nulo y su única opción es incorporarse como fuerza política que acepta la legalidad revolucionaria o desbandarse en Honduras o Miami.

—Situación totalmente distinta es la del FMLN, pues este movimiento revolucionario al contar con apoyo popular y fortaleza militar, posee gran capacidad de negociación. La

URNNG se inscribe también dentro de este esquema a pesar de no alcanzar todavía el nivel de desarrollo del FMLN, por razones históricas particulares del desenvolvimiento de la lucha político-militar en Guatemala.

—Esquipulas II al defender el *statu quo*, olvida que la profundidad de la crisis centroamericana ya no es posible resolverla solo en base a legitimar las situaciones existentes. Es necesario aceptar la necesidad de crear una *nueva legalidad*, condicionada por la correlación real de fuerzas en cada país y el apoyo social que tengan las fuerzas revolucionarias o los irregulares. La posibilidad de que Esquipulas II llegue a ese realismo, no depende solo de buena voluntad política, sino, precisamente del desarrollo de la correlación de fuerzas. Pero este es el reto que tiene por delante Esquipulas II y todo el proceso de negociación y búsqueda de la paz en Centroamérica.

—La posibilidad de una negociación de esta naturaleza no es viable actualmente en nuestra región, es necesario pues ir creando condiciones en cada país, en la región y dentro del contexto internacional que permita lo que podríamos llamar *negociaciones estratégicas* que involucren a todos los actores (países, movimientos revolucionarios, irregulares, potencias mundiales, etc.), y ponga en la mesa de negociación los problemas fundamentales de la crisis centroamericana.