

# Esquipulas II a tres años de su firma: una realidad que se afianza

Francisco Barahona Riera\*  
Oriol Soto Cuadra\*\*

La firma del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" el 7 de agosto de 1987 en Esquipulas, Guatemala, marca en la historia centroamericana, en particular la de la última década, un hito verdaderamente relevante. El acuerdo de los cinco presidentes reconociendo la necesidad de emprender acciones concertadas a nivel regional para alcanzar la paz, la democracia y el desarrollo económico y social muestra el surgimiento de una voluntad política común de resolver por la vía de la negociación los problemas nacionales y regionales, que se acentuaron con el estallido de la crisis en el área, a finales de la década de los setenta.

Este artículo sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del Acuerdo de Paz para Centroamérica cuando se acerca el tercer aniversario de su firma, pretende mostrar, sin hacer una prolija exposición, la continuidad y el progresivo afianzamiento de esta iniciativa regional, no obstante los avatares y vaivenes por los que ha pasado dicho proceso en sus distintas y sucesivas etapas.

Valga la aclaración de que este artículo se presenta desde la perspectiva de un organismo constituido por Naciones Unidas:

Con el decidido propósito de brindar a la humanidad una institución internacional de enseñanza superior para la paz y con objetivo de promover el espíritu de comprensión, tolerancia y coexistencia pacífica entre los seres humanos, estimular la cooperación entre los pueblos y ayudar a superar los obstáculos y conjurar las amenazas a la paz, y el progreso mundial.<sup>1</sup>

\* Vice rector UPAZ.

\*\* Investigador UPAZ.

El cual además tiene su sede en un país centroamericano, Costa Rica, y que por consiguiente ha estado y está profundamente ligado al seguimiento del plan de paz, haciendo contribuciones académicas tales como los Informes Blancos que en número de tres ha publicado conjuntamente con FLACSO y CSUCA, apoyando el trabajo de las Comisiones de Reconciliación al propiciar reuniones de las mismas e impartiendo talleres sobre técnica de negociación, concertación social y educación para la paz a distintas fuerzas y sectores políticos y sociales de la región.

## Panorama de la región en 1987 y la firma de los acuerdos

Es sobradamente conocido que los países centroamericanos han padecido atrasos seculares a causa de la pobreza, las desigualdades sociales y el subdesarrollo. A estos factores se ha sumado el de la permanencia de gobiernos autoritarios con predominio de las fuerzas militares en la mayoría de los países de la región, salvo una notable excepción en el caso de Costa Rica que ha desarrollado un modelo político diferenciado del de sus vecinos.

Con la llegada de los años ochenta se presentó con toda su magnitud la crisis centroamericana en sus dimensiones económicas (una gran recesión) y políticas (recrudescimiento de conflictos y escalada de la violencia en algunas naciones). Así la crisis política militar y la recesión económica se alimentaban mutuamente involucrando de manera más o menos directa a cinco de los Estados centroamericanos aunque en distinto grado y forma. Si bien los conflictos armados y la violencia se focalizaron en tres países, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, el

incremento de esos conflictos llegó a incidir en la región en su conjunto de tal manera que:

La crisis política y la violencia dejó de ser algo que ocurría en otras áreas y pasó a afectar a todos los países centroamericanos. El conflicto ya no era un problema que afectaba al vecino, sino que tenía directas consecuencias para todos los estados de la subregión e incluso más allá de ésta. Durante casi una década el enfrentamiento militar fue el hecho central y lo que caracterizaba a sociedades como la nicaragüense y la salvadoreña. Centroamérica en su conjunto era un área donde se produjo una radicalización de la política y un ascenso de la violencia como forma de imponer un proyecto político, un proyecto de sociedad.<sup>2</sup>

Otros factores de carácter extrarregional provocarían la regionalización e incluso la internacionalización del conflicto: la administración Reagan que continuaba la política de doble carril del final del mandato Carter y además se tenía de una política declaratoria de exacerbar la dialéctica Este-Oeste y una enfatización de la línea militar sin abandonar del todo la acción política. Al apoyo masivo a la guerra de contra-insurgencia de El Salvador, que ya iniciara Carter, Reagan agregaría la acción militar contra Nicaragua, decidiéndose por la formación de una fuerza militar e irregular que posibilitara el *roll back* de la Revolución; Cuba y la Unión Soviética por su parte iniciarán su ayuda a la triunfante revolución nicaragüense y especialmente Cuba se la jugará por la ofensiva guerrillera en El Salvador. En este contexto de agudización de los conflictos y de su regionalización las cifras sobre la militarización en el área son muy elocuentes:

Cualquier cálculo conservador del salto en el volumen de fuerzas y armamentos entre 1979 y 1985 habla de un cambio espectacular; el incremento de efectivos militares, en números regionales globales, simplemente se multiplicó por seis. Nicaragua y El Salvador fueron las locomotoras de ese brutal incremento (crecieron en 870% y 717% respectivamente), pero los otros tres países también sufrieron del tirón (Guatemala en un 360%, Honduras en un 160% y las fuerzas de seguridad de Costa Rica en un 396%). En 1985, el mosaico militar de la región estaba formado por un amplio conjunto de fuerzas: las fuerzas de los ejércitos regulares (61 800 en Nicaragua, sobre 51 000 en Guatemala y El Salvador, 23 000 en Honduras); las fuerzas paramilitares y/o de seguridad (11 600 en Guatemala, 9 500 en El Salvador y 19 800 regulares de seguridad en Costa Rica);

milicias populares y de defensa civil (entre 30 000 y 60 000 en Nicaragua y 500 000 en Guatemala); fuerzas insurgentes armadas (15 000 "contras" que operaban contra Nicaragua, 10 000 FMLN en El Salvador); efectivos regulares norteamericanos en el área (21 940 según cifras oficiales para Centroamérica, Panamá y el Caribe; y efectivos regulares cubanos en Nicaragua (200 según cifras oficiales, 3 000 según Estados Unidos).<sup>3</sup>

Un nuevo período de la administración Reagan traería otros elementos que confluían en el desarrollo de la crisis: uno de ellos, el embargo comercial contra Nicaragua; el otro, el salto en el apoyo a los irregulares que llegarían a recibir unos 100 millones de dólares en 1986, hecho éste que contribuyó al recrudecimiento de un ámbito de la crisis regional con los conflictos fronterizos entre Honduras y Nicaragua en diciembre de ese mismo año. Así se fue prefigurando un cuadro en la región cuyos rasgos más relevantes (de acuerdo con las apreciaciones del director regional para América Latina y el Caribe del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) son:

- a) La contracción del Mercado Común; en la medida en que se ha ido profundizando el desequilibrio externo de las cinco economías y debido al excesivo peso del servicio de la deuda externa, los déficits no pagados dentro del área se han constituido en el principal obstáculo a la retoma del proceso de integración.
- b) La fuga de recursos financieros y humanos calificados, como consecuencia de la incertidumbre.
- c) La contracción de las inversiones.
- d) Los conflictos político-militares con un alto e indiscriminado número de víctimas, que han inducido a la mayoría de los gobiernos al mayor uso de recursos hacia gastos militares, postergando objetivos de los sectores productivos y sociales y dañando la infraestructura en el sector productivo, particularmente en El Salvador y Nicaragua.
- e) La aparición de desplazados y refugiados, los desplazamientos de poblaciones hacia el interior de algunos países, la migración intracentroamericana y hacia el exterior adquirió características alarmantes.
- f) El aumento de la vulnerabilidad externa. Refiere el doctor Ramírez Ocampo que estas restricciones al desarrollo se manifiestan en una actividad económica muy deprimida y con altas tasas de desempleo a pesar de los enormes contingentes de recursos humanos que han emigrado. El promedio del Producto Interno Bruto por habitante de 1987 equivale al de

dos decenios atrás; el caso de menor retraso es el de Costa Rica (once años), en contraste con El Salvador y Nicaragua (al menos un cuarto de siglo).<sup>4</sup>

En ese sombrío contexto regional, frente a un cuadro de extrema crisis, el esfuerzo mediador de Contadora iniciado en 1983 y reforzado por el Grupo de Apoyo en 1985, si bien no consiguió fructificar plenamente con la suscripción de los acuerdos propuestos a los presidentes centroamericanos, sirvió como un importante disuasivo al incremento de la guerra y a las salidas de fuerza y a la vez proporcionó espacio político y tiempo valioso para que los centroamericanos tuvieran oportunidad de replantearse la necesidad del diálogo impulsándolo como una alternativa propia. En ese contexto los cambios electorales de 1986 con la llegada de tres nuevos presidentes, Cerezo en Guatemala, Azcona en Honduras, y Arias en Costa Rica, facilitaron el replanteamiento de las alternativas políticas y la realización de la primera cumbre centroamericana en mayo de ese mismo año, conocida como Esquipulas I, convocada para evaluar la situación y el proceso de Contadora, en ese momento en un *impasse* por los problemas de seguridad y la desconfianza en el terreno político. La acción concurrente de los presidentes de Costa Rica y Guatemala permite así sentar a la mesa a los principales actores políticos de la región y hacer un intercambio directo de sus posiciones, reservas y desconfianzas.

La declaración del 25 de mayo formalizó las reuniones presidenciales como un mecanismo de concertación y elevó a primer plano la cuestión de la constitución del Parlamento Centroamericano, pero también dejó aflorar sensibles diferencias con respecto a la concepción de la vida y la estructura de poder en la democracia pluralista, si bien los gobiernos manifestaron ahí su voluntad de firmar el "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica". La no firma del Acta de Contadora en la fecha convenida (junio de ese año) trajo como efecto inmediato la "Declaración de Panamá" del grupo mediador que dio por concluidos sus esfuerzos y traspasó la responsabilidad a los países del istmo. También la demanda de Nicaragua ante la Corte de La Haya en contra de Costa Rica y Honduras bloqueó las negociaciones y generó un estancamiento global. Tampoco se vislumbraban soluciones militares victoriosas por lo que se consolidaba la tendencia al mantenimiento *sine die* de la crisis, hacia el enquistamiento de la guerra tanto en el ámbito interno como en el internacional. En ese momento,

los nuevos gobiernos de Costa Rica y de Guatemala se encontraban en una delicada situación: o se inclinaban a una opción polarizada, o se esforzaban en tratar de romper el estancamiento del proceso de pacificación usando el único espacio que no había sido agotado, o sea, el lanzamiento de una iniciativa centroamericana. En esa perspectiva ambos gobiernos convergieron finalmente. La presidencia de Guatemala actuó en el sentido de presionar para hacer realidad la segunda reunión presidencial, ya acordada en Esquipulas I, con el principal propósito de acelerar la formación del Parlamento Centroamericano. A la vez, la presidencia de Costa Rica trabajaba en un texto que pudiera ser base de un acuerdo que surgiera de la región y que condujera a la firma del Acta de Contadora; el Plan Arias presenta como rasgos fundamentales:

a) Ser una propuesta condensada de los principales problemas de la crisis.  
b) Fundamentarse en la idea de equivalencia como punto de encuentro que podía ser aceptable, para todos los países centroamericanos, un posible acuerdo.  
c) Plantear un calendario de los posibles compromisos. Se ha señalado que 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 de paz, democracia y desarrollo en una fórmula que estableciera plazos específicos.<sup>5</sup>

Cuatro presidentes reunidos en San José (febrero 1987), sin la presencia de Nicaragua, discutieron ese documento y acordaron la declaración titulada "Una hora para la paz", cuya importancia se centra en el giro centroamericano que adopta el proceso. La reunión del 15 de febrero ha sido catalogada como una pre cumbre que permitió sentar las bases de la negociación, y a la vez, elevó el perfil de la acción de los países centroamericanos en una nueva dinámica regional impulsada por el eje de convergencias Costa Rica-Guatemala. La política del gobierno nicaragüense, ausente en la reunión de febrero, consistió en favorecer la convocatoria guatemalteca para una nueva reunión en Esquipulas sin pronunciarse sobre el plan de paz costarricense. La convocatoria inicialmente fijada para el 25 y el 26 de junio fue postergada para el mes de agosto, los días 6 y 7. En el ínterin, lograron establecer un borrador que representaba un notable grado de

consenso, si bien aún contenía puntos en debate, en especial los referidos a fechas. El hecho de que no se hubiera podido obtener un acuerdo cerrado en la última reunión preparatoria, además de las reticencias con que acudían a la cumbre El Salvador, Nicaragua y Honduras (que había presentado una síntesis del Plan Arias y del Acta de Contadora como alternativa general al Plan Arias) y finalmente la presentación del Plan Reagan-Wright, cuarenta y ocho horas antes de la reunión de Esquipulas, generalizaron la impresión de que la reunión podía acabar con un espectacular fracaso o bien con una postergación de la firma del procedimiento para una oportunidad más propicia. De ahí que provocara una sorpresa regional y extrarregional el hecho de que Esquipulas II concluyera con la firma del procedimiento.

Conviene tener en cuenta aquí el análisis evaluativo de la reunión, contenido en "Esquipulas II, balance de una esperanza" que apunta lo siguiente:

En realidad puede afirmarse que la firma fue ganando espacios antes de su realización no sólo por los apoyos que fue logrando sino por las reticencias que despertó. El hecho de que la Casa Blanca y la "contra" nicaragüense se mostraran públicamente contrarias, favoreció al gobierno de Managua. Por el contrario, las críticas públicas de las fuerzas insurgentes en El Salvador y Guatemala al Plan Arias (la URNG guatemalteca llegó a la descalificación previa absoluta y en su declaración de julio sostuvo que la reunión presidencial no podía referirse a la discusión del Plan Arias al que calificó de documento lleno de contradicciones) y las propias reticencias del gobierno de Nicaragua abrieron espacios a los otros gobiernos centroamericanos.<sup>6</sup>

Una vez firmado el procedimiento, los respaldos internacionales se fueron sucediendo uno a otro y reafirmarían así la viabilidad del plan, que ha tenido la virtud de enfocar a la reconciliación nacional, el diálogo y a la negociación como la solución de cara a los conflictos internos de algunos países del área y por ende la clave de la solución de la crisis regional como lo ha ido demostrando el propio proceso de pacificación y democratización.

*Contenido del "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica"*

Los Acuerdos de Esquipulas II (como abreviadamente se conoce el procedimiento) ahora tan conocidos

y apoyados, constan de un preámbulo, once puntos y un último acápite de las disposiciones finales en que se releva que los puntos del documento forman un todo armónico e indivisible. Ellos son:

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.

Ahora bien, amerita unas cuantas reflexiones el compromiso alcanzado por los presidentes desglosado en esos once puntos. En primer lugar vale anotar que, el documento refleja el convencimiento a que se llegó en las máximas instancias políticas de impulsar una vía de solución autóctona —centroamericana— de los problemas del área. En segundo término estos compromisos visualizan el enfoque de una crisis exacerbada por las contiendas y luchas civiles de la última década, apuntan ellos entonces a definir la reconciliación nacional, en los países que se han suscitado profundas diferencias, como el medio idóneo para llegar a la pacificación regional. En tercer lugar implican el reconocimiento y aceptación, en ejercicio del principio de libre determinación, de valores comunes en los sistemas políticos de los países (cosa que no se había logrado en la primera cumbre) y el apoyo sin reservas para su efectiva vigencia en la realidad centroamericana. Ese consenso gira alrededor de un núcleo central constituido por la paz, la democracia y el desarrollo, interrelacionados todos ellos en una estrecha vinculación y además con una expresión de contenido sobre los alcances de la vigencia de esos valores, manifestada con gran definición en los once puntos mencionados.

Un tema de interés que vale subrayar es que la cristalización del proceso de negociación que se da con los Acuerdos de Esquipulas II, parte del reconocimiento de la legalidad de los gobiernos, pero apunta esa concreción al establecimiento y reforzamiento de la legitimidad democrática; en otras palabras, la manera en que los gobiernos impulsen la efectiva vigencia de esos valores en su respectiva sociedad determinará el fortalecimiento de su legitimidad (interna e internacional). En este contexto es que cobra mayor sentido el acento puesto por Esquipulas II en la democratización a diferencia de los esfuerzos de Contadora en que se puso un mayor empeño en buscar la forma de solventar las diferencias entre los Estados desde la perspectiva de la seguridad y el equilibrio regional de fuerzas, aunque su agenda abarcaba un amplio catálogo de temas todos ellos directamente relacionados con los distintos factores que convergieron en el estallido de la crisis.

### Las distintas etapas del plan de paz

Los varios análisis elaborados alrededor del cumplimiento del procedimiento permiten identificar cuatro etapas bastante diferenciadas en el desarrollo continuado del mismo.<sup>7</sup>

1. La primera etapa fue la que correspondió a los noventa días posteriores a la firma.
2. La segunda, es decir, los sesenta días siguientes hasta la cumbre de presidentes de enero de 1988 en Alajuela.
3. La tercera, constituida por el proceso abierto con la mencionada cumbre de Costa Rica y el período de estancamiento posterior.
4. La cuarta etapa que abarcaría el período de reactivación del proceso a partir de noviembre de 1988 con las cumbres de El Salvador, Honduras y Costa Rica realizadas en febrero, agosto y diciembre de 1989 y las de 1990 en Nicaragua y Guatemala (abril y junio).

Estas cuatro etapas a la vez (en una visión de conjunto) pueden ser englobadas en dos grandes fases o ciclos. A estas alturas, a tres años de la firma de los acuerdos se ha considerado que una primera fase del plan comprende un período que se extiende desde agosto de 1987 hasta la Cumbre de Montelimar, Nicaragua el 3 de abril de 1990.

Las estimaciones han sido que las tareas de esta fase se han orientado hacia la consecución de la necesaria pacificación y hacia la democratización. El segundo gran ciclo se iniciaría entonces con la De-

claración de Antigua Guatemala, el 17 de junio de 1990, que propone impulsar las medidas tendientes a la solución de los problemas del desarrollo, adoptando un plan de acción económica regional sin descuidar los esfuerzos de consolidación de la paz y la democracia.

No sería apropiado insistir en esta oportunidad en un exhaustivo recuento de las acciones tomadas por los gobiernos con motivo de la firma de los acuerdos y de los eventos sucedidos en estos tres años durante las distintas etapas antes mencionadas. De acuerdo con ese propósito se tratará entonces mediante grandes pinceladas de perfilar un cuadro general del cumplimiento del plan en las fases y etapas antes apuntadas.

### *Avances a partir de la firma del plan y durante los años 1988 y 1989*

Como se ha expresado anteriormente, los presidentes acordaron, a fin de darle vigencia a los compromisos, además del contenido de las acciones para la pacificación, la democratización y el desarrollo un programa de fechas y la creación de mecanismos institucionales para la verificación y el apoyo al cumplimiento de tales medidas. Se pensó entonces sobre la base de los conceptos de simetría y simultaneidad de los compromisos, y con un cronograma establecido, proceder al cumplimiento de lo estipulado en el procedimiento.

De acuerdo con esos criterios se ha reiterado que los primeros noventa días inicialmente fijados fueron de gran actividad. Así se procedió a la conformación de los llamados mecanismos operacionales:

1. Cumbres presidenciales.
2. Comisión Ejecutiva, integrada por los cancilleres del área.
3. Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento integrada, además de los cancilleres del área, por los del Grupo de Contadora y los del Grupo de Apoyo y la OEA.
4. Las Comisiones Nacionales de Reconciliación con su representación pluralista-gobierno, partidos políticos, conferencia episcopal y ciudadano notable.
5. Parlamento centroamericano.

En relación a esta etapa inicial "La primera evaluación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento", CIVS sobre el grado de avance de los compromisos, es muy llamativa.<sup>8</sup>

Del detallado informe de la CIVS se extraen las siguientes anotaciones sobre las medidas que destaca la Comisión: integración de las Comisiones de Reconciliación de la Comisión Ejecutiva y de la misma CIVS; diálogo con la oposición política interna en El Salvador y Nicaragua; emisión de decretos de amnistía en El Salvador y Guatemala y de indulto en Managua; presentación de proyectos de ley de amnistía y de suspensión del estado de emergencia en Nicaragua sujeta su aplicación a constatación de la CIVS del cumplimiento simultáneo de los compromisos, de no uso del territorio de un Estado para agredir a otros y del cese de la ayuda externa a fuerzas irregulares, medidas para concertación del cese de fuego con la celebración de diálogos directos con la oposición armada en El Salvador y mediante un intermediario en Nicaragua; declaraciones unilaterales de cese de fuego en El Salvador y Nicaragua; reapertura de medios de comunicación y levantamiento de la censura previa en Nicaragua; firma del tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano; impulso a la repatriación voluntaria de refugiados con el apoyo de ACNUR.

La segunda etapa del proceso que culmina con la declaración de Alajuela en enero de 1988 y abarca según el cronograma establecido los restantes 60 días de los 150 originalmente acordados, fue calificada de acuerdo al segundo informe de la CIVS,<sup>9</sup> como de desaceleración del proceso y de divergencias de interpretación sobre la secuencia de las acciones. De esta evaluación ya no tan optimista merece resaltar las siguientes conclusiones:

En relación al diálogo con la oposición política la CIVS está convencida de que es preciso persistir y profundizar en los esfuerzos de reconciliación nacional; El Salvador, Guatemala, Honduras (pese a su reserva de que el compromiso le fuese aplicable) y Nicaragua han emitido decretos de amnistía. En Nicaragua aunque el gobierno de ese país emitió un decreto de amnistía para los alzados en armas y dictó un indulto, la entrada en vigor del decreto de amnistía para los encarcelados se ha supeditado a la certificación de la CIVS del cumplimiento del cese de la ayuda a las fuerzas irregulares. Esta invocación del principio de la simultaneidad de los compromisos refleja uno de los problemas estructurales de la aplicación del procedimiento; el numeral 3 del Procedimiento de Guatemala presenta un amplio esquema de democratización, difícil de lograr en escasos cinco meses en una región caracterizada por una historia turbulenta; la falta de concertación de cese de fuego en los países en los que operan fuerzas irregu-

lares o movimientos insurreccionales y la intensificación de las acciones bélicas... es motivo de fundada preocupación; pese a la exhortación de los presidentes centroamericanos subsiste la política y la práctica por parte del gobierno de los Estados Unidos de América de prestar asistencia militar en particular a las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua.

También subrayaría la Comisión que:

El cometido global Esquipulas II, consistente en lograr la paz por medio del cese de hostilidades, la amnistía, la democratización, el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros estados, no ha sido alcanzado hasta la fecha. El hecho de no haberse logrado aún ese cometido, no resta validez al Procedimiento de Guatemala, aunque resulta imperativo una permanente voluntad política en la búsqueda de fórmulas para supeditar los obstáculos... al evaluar el progreso en el cumplimiento del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, suscrito en Guatemala el 7 de agosto de 1987, es fundamental tener presente que como su denominación lo indica, constituye un programa de acciones que forman parte de un proceso. Por esta razón, a los 150 días del Acuerdo, sería tan contrario a la verdad declarar que no se han logrado avances como proclamar su éxito.<sup>10</sup>

No es aventurado afirmar que las anteriores conclusiones de la CIVS han de haber pesado mucho en el criterio de los presidentes al hacer la evaluación de los compromisos en la Cumbre de Costa Rica, en la que se dio un replanteamiento de los conceptos operativos ya que por una parte la simultaneidad y la simetría fueron dejadas de lado (entendido el primer concepto como reciprocidad en el cumplimiento de los compromisos) al afirmar que:

Por no estar satisfecho enteramente el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total e inexcusable...<sup>11</sup>

Además redefinieron el papel de los mecanismos de verificación encomendándole la función principal de verificación, control y seguimiento de los compromisos a la Comisión Ejecutiva y seguramente sopesando las razones argumentadas sobre la caracterización de los acuerdos como un proceso a desarrollar en forma global reiteraron que:

El cumplimiento de Esquipulas II implica el seguimiento de obligaciones que comprenden una estrategia ya establecida, como es el de la regulación del armamentismo y los acuerdos de seguridad y desarme.<sup>12</sup>

También habría que remarcar cómo a partir de esa reunión en que se le dio un mayor peso al compromiso de democratización, las discusiones se focalizarían principalmente en Nicaragua.

El proceso de pacificación en el período correspondiente a la tercera etapa estaría signado por un severo estancamiento, no obstante las pláticas a nivel interno entre el gobierno de Nicaragua y los alzados en armas en Sapoá cuya interrupción se dio en junio de ese año. La desactivación del proceso que se da en esta etapa se desarrolla en forma paralela con un aumento de las dificultades en las negociaciones a nivel regional. Así la práctica paralización de la Comisión Ejecutiva aparece ligada en forma directa al desarrollo del contencioso entre Honduras y Nicaragua, motivado con la presentación de la demanda de parte de esta última en la Corte de La Haya.

También se ha insistido en señalar como una de las causas convergentes en ese estancamiento el hecho de la proximidad de las elecciones presidenciales en Estados Unidos (uno de los actores catalogados como presentes-ausentes) a finales de ese año lo que implicaría una nueva administración con otros planteamientos y actitudes frente a la problemática regional.

La cuarta etapa del proceso está marcada por una reactivación de las negociaciones a nivel regional en noviembre después de la reunión de la OEA en San Salvador, también por la reanudación del diálogo entre el gobierno de Nicaragua y la oposición armada la "contra". A inicios de 1989 se dieron una serie de reuniones bilaterales y multilaterales, entre ellas una precumbre en Caracas al asumir la presidencia Carlos Andrés Pérez, que sirvió para preparar la agenda de la reunión de Costa del Sol en febrero de ese año.

### *La Cumbre de Costa del Sol*

La cumbre presidencial de El Salvador los días 13 y 14 de febrero reafirmó la vigencia y actualidad del proceso pacificador sobre la base del cumplimiento unilateral, pero incluyendo propuestas específicas de Nicaragua sobre democratización y de Honduras sobre el no uso de su territorio por fuerzas

irregulares. De parte de Nicaragua se centraron en un mayor énfasis en la democratización del sistema político comprometiéndose a reformas legislativas a fin de adelantar el proceso electoral a febrero del año siguiente, para la integración del Consejo Electoral con una participación equilibrada de los partidos políticos y la modificación de la legislación sobre regulación de los medios de comunicación; así mismo quedó establecido el compromiso de invitar a observadores de Naciones Unidas y de la organización de Estados Americanos durante el período electoral y en la fecha de las elecciones.

Acordaron a la vez los jefes de Estado elaborar, en un plazo no mayor de 90 días, un plan de desmovilización de los alzados en armas agrupados en la Resistencia Nicaragüense los "contras" y sus familiares. También encargaron a la Comisión Ejecutiva promover las reuniones técnicas destinadas a establecer el mecanismo de verificación en materia de seguridad. La declaración contempló además una ratificación de las facultades de las Comisiones de Reconciliación, la reiteración de la solicitud para que gobiernos regionales o extrarregionales cesaran la ayuda a los alzados en armas, salvo ayuda humanitaria, un llamado a los movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares a incorporarse a los procesos políticos de su país. Finalmente reiteraron los presidentes la importancia del Parlamento Centroamericano, así como de la ayuda internacional para la recuperación socioeconómica de las naciones centroamericanas, e insistieron en el compromiso a buscar predominantemente soluciones directamente negociadas para superar los conflictos surgidos por efecto de la crisis centroamericana.

La evaluación de los resultados de esta cumbre muestra el surgimiento de un amplio consenso en torno a:

- a) Una mayor apertura democrática en Nicaragua.
- b) La limitación de las opciones de los actores ausentes-presentes en el proceso de negociación, tanto de los actores extrarregionales como fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales.
- c) Avances en materia de verificación tanto en el tema de la seguridad, como en el de verificación política.
- d) Un planteamiento a la comunidad internacional para impulsar la cooperación y el apoyo a la recuperación socioeconómica de la región en su conjunto.

La dinámica regional se vería favorecida después de la IV Cumbre con la presencia de elementos de incidencia positiva, entre ellos:

- a) El acuerdo bipartidista de Estados Unidos concertado entre la nueva administración y el Congreso. De él habría que destacar por una parte el apoyo manifiesto al plan de paz y por otra la mención de disponibilidad de los fondos destinados a los "contras" para financiar su reintegro o la reubicación regional voluntaria.
- b) Las medidas tomadas por Nicaragua en cumplimiento de lo acordado en Costa del Sol a las referentes modificaciones, la legislación electoral, la invitación a Naciones Unidas para observar todo el proceso electoral en sus distintas etapas y el indulto de más de un millar de ex guardias del extinto régimen de Somoza.
- c) Las declaraciones de la cancillería soviética<sup>13</sup> en el sentido de apreciar en forma positiva los resultados del encuentro de El Salvador, así como el realismo de los participantes y la comprensión de que la solución militar del conflicto carece de perspectivas. Exteriorizó también la declaración la disposición de la URSS a continuar coadyuvando activamente al saneamiento de la situación en América Central, al establecimiento de la paz, buena vecindad y cooperación entre los países de la región. El tono de esas declaraciones coincide con las propuestas del líder soviético Gorbachov para reducir el ingreso de armas y el anuncio de la suspensión del envío de armamento a Nicaragua desde finales de 1988.
- d) La disposición de Naciones Unidas manifestada por su secretario general en mayo de 1989 de colaborar en las tareas de verificación encomendadas por los presidentes en la IV Cumbre, una vez que Honduras levantara su reserva a la implementación de ONUCA.
- e) La activa diplomacia desplegada en las múltiples reuniones de las Comisiones Técnicas y de cancilleres para alcanzar un consenso sobre el propuesto plan de desmovilización de los alzados en armas.

#### *La V Cumbre en Tela*

Tres días de conversaciones en el puerto de Tela, costa atlántica hondureña, los días 5, 6 y 7 de agosto, reafirmaron la voluntad centroamericana de hacer realidad el cumplimiento de los compromisos establecidos por las anteriores cumbres. Con el cambio electoral de El Salvador, el presidente Cristiani tomó su lugar en la mesa de negociaciones. Este hecho puede interpretarse como un fortalecimiento institucional del proceso al darse, después de tres

cumbres, una nueva participación sin que ésta haya sido motivo de mayores retardos en la toma de decisiones y en la discusión de todo el trabajo preparatorio activamente desarrollado en los meses anteriores.

Aspectos que sobresalen de esta reunión son, entre otros, primero sobre el tema de la seguridad, la aprobación del "Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares". Así a pesar de las reservas de los llamados ausentes-presentes para la ejecución del plan según lo establecido en el anexo respectivo se creó la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) conformada por los secretarios generales de ONU y OEA o sus representantes; la solicitud a Naciones Unidas para la puesta en marcha de ONUCA mecanismo de verificación en materia de seguridad antes bajo reserva de Honduras, la que a la vez reiteró solicitud del envío de una Fuerza Internacional de Paz a territorio hondureño; ratificar la recomendación a los grupos armados de la región, en especial al FMLN a desistir de las acciones de fuerza; a este efecto se aprobó el capítulo III del anexo del plan de desmovilización relativo a la asistencia para la desmovilización voluntaria de los integrantes de esa organización.

Un segundo aspecto sensitivo, relativo a la concertación entre Estados, fue el respaldo al acuerdo entre Nicaragua y Honduras sobre la demanda ante la Corte de La Haya, elemento éste que se consideró entraba a las negociaciones. El tema de la verificación política se dejó para una reunión posterior, una vez que la Comisión Ejecutiva aprobara y discutiera el documento relativo a verificación. La declaración incluyó además una referencia específica de apoyo al gobierno guatemalteco en sus esfuerzos de fortalecer el proceso de reconciliación nacional mediante el diálogo impulsado por la Comisión de Reconciliación de Guatemala.

Merece una particular mención el hecho de que en las negociaciones de la cumbre jugaría un importante papel el acuerdo político interno alcanzado en Nicaragua entre el gobierno y los partidos de oposición. Este acuerdo definió las reglas del juego para la elección presidencial en febrero del siguiente año y otras medidas tales como la suspensión del servicio militar obligatorio, reformas a la ley reguladora de los medios de comunicación social y derogación de leyes relacionadas con la seguridad y el orden público.

Varios analistas políticos son de la opinión de que con los Acuerdos de Tela se impuso la "estrategia de beneficio mutuo" aquí esquematizada:

Costa Rica impulsando la democratización y el camino de la legitimidad democrática para la región y en especial para con Nicaragua. Avanzar en la desmovilización es demostrar la validez del plan de paz que siente como propia y refuerza la democratización. Nicaragua resuelve en definitiva el problema de la "contra" y legitima internacionalmente el acuerdo alcanzado con la opinión interna sobre el proceso electoral. Se asegura la verificación de su proceso electoral con la presencia de observadores imparciales, por medio de las Naciones Unidas. Honduras establece un mecanismo para limitar la presencia de grupos armados en su territorio, que podrían disputar el monopolio de la violencia estatal, logra detener el proceso que, en su contra, está iniciado en la Corte Internacional de Justicia y sella sus fronteras con observadores internacionales. El Salvador reafirma la legalidad y legitimidad del nuevo gobierno, logra una condena explícita a la subversión que va más allá de lo que se había señalado en Costa del Sol. Con la desmovilización como principio general se reduce el espacio (casi se elimina) de apoyo estatal en la región para el FMLN. Guatemala cortó toda referencia a sus problemas internos y se destacaron sus esfuerzos en pro de la apertura del sistema político.<sup>14</sup>

Los meses posteriores a la celebración de esa cumbre traerían una refocalización del conflicto en El Salvador, caracterizada por un severo incremento de las acciones bélicas. Dentro de los hechos que suscitaron una acre censura de la comunidad internacional se menciona el asesinato de seis sacerdotes jesuitas por el cual se encuentran acusados miembros de las fuerzas armadas salvadoreñas. Mientras tanto en Nicaragua se aceleraban los preparativos del proceso electoral en base a los acuerdos internos firmados en el mes de agosto. No obstante los alzados en armas insistían en plantear su posición de suma reserva a la desmovilización y en ese momento el gobierno llegó a la declaración de la suspensión del cese del fuego que había ido prorrogando desde meses anteriores.

### *La Cumbre de Coronado*

En ese cambiante panorama fue convocada la reunión de presidentes de Costa Rica, conocida como

la Cumbre de San Isidro de Coronado, para los días 10, 11 y 12 de diciembre. Esta cumbre ha sido catalogada por uno de los participantes directos en el proceso negociador, el entonces vice canciller de Nicaragua, Víctor Hugo Tinoco, como una "reunión puente" ya que fue convocada fuera del programa establecido que estipulaba a Nicaragua como el siguiente sitio de encuentro.

La Declaración de Coronado ratificó una enérgica condena a las acciones armadas, a la par de un apoyo al presidente salvadoreño y respaldo a su gobierno en el propósito de encontrar una solución al conflicto salvadoreño por medios pacíficos y democráticos. El texto incluyó un llamado a la Resistencia Nicaragüense a no obstaculizar el proceso electoral y al FMLN por el cese de las hostilidades y su plena incorporación al proceso político de su país.

En forma paralela a tales llamamientos, los presidentes acordaron solicitar su intermediación al secretario general de Naciones Unidas a fin de involucrar a los Estados con intereses en la región en el proceso de paz; así mismo hicieron el pedido de que se ampliara el mandato de ONUCA respecto a la verificación de los procesos de cese de hostilidades y la desmovilización de las fuerzas irregulares.

Sobre el panorama que se perfiló a partir de esta declaración debe decirse que se confirma la tendencia, que cada vez va cobrando mayor fuerza, orientada a la búsqueda del consenso entre los actores políticos para así tratar de superar los *impasses* que se han ido presentando en distintos momentos. Como una consecuencia de lo anterior se percibe la formación de una perspectiva de largo plazo, que tiene gran influencia en las discusiones, al afirmarse la necesidad de llegar a soluciones negociadas como la mejor alternativa para resolver los problemas centroamericanos.

### **Perspectivas a partir de 1990**

De las anteriores apreciaciones, puede estimarse de forma razonable que el año 1989, no obstante los períodos de *impasse* ya referidos, fue en suma un año de gran importancia para la dinámica del proceso de paz.

Respecto a esas estimaciones merecen destacarse los siguientes hechos positivos: la sustancial disminución de las tensiones a nivel regional; avances paulatinos en el área de la democratización del pluralismo político de los procesos electorales y de los derechos humanos.

Esas proyecciones tienen su confirmación cuando en el presente año de 1990 se da un cambio presidencial mediante elecciones realizadas a finales del año anterior y principios de éste, en tres Estados de la región —Honduras, Costa Rica y Nicaragua.

De esa manera vemos como los primeros negociadores de los Acuerdos de Esquipulas en su mayor parte son sustituidos por nuevos presidentes, incluso en algunos casos electos en comicios minuciosamente observados por representantes de organismos internacionales.

Otro de los elementos que ha contribuido a los avances del proceso es el de la desmovilización de las fuerzas irregulares que se llega a completar con el apoyo activo de la CIAV y del nuevo gobierno nicaragüense. Así regresan a territorio nicaragüense el mayor número de miembros de esas fuerzas e inician el proceso de reincorporación a la vida civil, el cual es financiado en un primer momento con los fondos otorgados el año 1989 por Estados Unidos como "ayuda humanitaria".

#### *La Cumbre de Montelimar*

En páginas anteriores se ha dejado expresado el criterio de que con la Cumbre de Montelimar, Nicaragua, celebrada los días 2 y 3 de abril de este año de 1990, se está llegando a la culminación de un primer gran ciclo del proceso de paz, en razón de que los problemas que han requerido más urgente atención son los mayormente relacionados con la pacificación y la democratización.

Los puntos de la declaración muestran la satisfacción por los avances en la conservación de la democracia en la región; un reconocimiento expreso al gobierno de Nicaragua por el cumplimiento de los compromisos de orden político; el respaldo al procedimiento para la transferencia del mando en Nicaragua, así como a la desmovilización y desarme ya iniciados con el apoyo de los organismos CIAV y ONUCA.

Por otra parte los presidentes insisten en la importancia que para la consolidación de la democracia tiene la incorporación a la vida política de las fuerzas irregulares y en el apoyo al diálogo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN y a los acuerdos entre la Comisión de Reconciliación de Guatemala y la URNG.

Dos temas son retomados en esta cumbre con mayor firmeza. La seguridad regional, por una parte, decidiendo que es el momento de impulsar las ne-

gociaciones pendientes en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos. Por otra definiendo que la siguiente cumbre abordará la reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional, la cuestión de la producción, la deuda externa y la mejor distribución de los costos sociales a causa del ajuste económico.

Los presidentes también formularon un llamado a la comunidad internacional para el reforzamiento del apoyo económico a la región mediante el Acuerdo de Luxemburgo, la cooperación directa y el plan conjunto de cooperación para Centroamérica.

Amerita resaltar en el texto difundido la presencia de un nuevo elemento que fue incorporado al proceso con la invitación hecha al gobierno de Panamá a participar en forma activa en los procesos de diálogo, negociación y concertación regional.

#### *La Cumbre de Antigua*

La ruta visualizada en la primera reunión de Esquipulas en 1986 y definida en 1987 con la concreción de los Acuerdos de Esquipulas II, llega a una nueva fase en junio de 1990 con la Cumbre de Antigua, Guatemala, en la que por primera vez participa como observador el presidente de Panamá. Las razones para respaldar esa afirmación las encontramos en las circunstancias políticas actuales de la región en este año. Un rápido vistazo así lo demuestra:

NICARAGUA: ha iniciado un laborioso proceso de concertación social, pasando de la confrontación bélica sostenida durante casi diez años a la discusión política de sus problemas.

EL SALVADOR, país en donde la guerra civil había tomado caracteres endémicos, hay inicios de un proceso de concertación social con un diálogo a veces muy difícil, pero que se ha mantenido entre el gobierno y la guerrilla; los resultados de la última ronda de negociaciones en Costa Rica, la presente semana, pueden catalogarse de positivos al haber acordado ambas partes un entendimiento para la verificación de los derechos humanos en El Salvador por medio de Naciones Unidas, aunque no se ha llegado al definitivo cese de las hostilidades.

GUATEMALA: en este país las acciones armadas no han terminado, aunque el grado de la confrontación ha sido sensiblemente menor que en El Salvador. Sin embargo la Comisión de Reconciliación

ha impulsado de manera activa un proceso de diálogo entre todas las fuerzas sociales, con inclusión de la URGN y otros grupos guerrilleros.

HONDURAS: en esta nación no se da una confrontación bélica, ni tampoco movimientos guerrilleros; los problemas fronterizos por la presencia de fuerzas antisandinistas se han subsanado con la desmovilización y repatriación de la mayoría de los miembros de la llamada Resistencia Nicaragüense. El diálogo político fue impulsado activamente en meses pasados por la Comisión de Reconciliación de Honduras, la que hizo recomendaciones y propuestas específicas al gobierno anterior. Recientemente se ha presentado al Congreso Hondureño una propuesta para limitar el servicio militar obligatorio.

COSTA RICA: esta nación ha mantenido su tradición democrática propia, reafirmando con la sucesión presidencial, mediante elecciones sin interrupción desde hace más de 40 años y la proscripción del ejército. Proscripción que elevó a principio constitucional. El otorgamiento en 1987 al presidente Arias del Premio Nobel de la Paz tiene el sentido de reconocer además de un decidido impulso al proceso de pacificación los caracteres políticos vigentes en ese país.

Obviamente se manifiestan cambios muy sensibles en la Centroamérica de los últimos años. A ello hay que sumar los rápidos cambios del escenario internacional tan evolutivo en los últimos dos años que al acelerar la distensión entre los grandes bloques han conducido al replanteamiento de las relaciones económicas y políticas internacionales.

En ese contexto del mundo actual se deben visualizar los esfuerzos que conjuntamente han emprendido los Estados centroamericanos, tal como lo han declarado en Antigua los presidentes al decir:

Hemos hecho un esfuerzo de comprensión regional y de poner lo mejor de nosotros mismos para lograr una Centroamérica con paz y democracia. Ahora nos toca avanzar hacia una Centroamérica desarrollada y capaz de atender por sí sola las necesidades fundamentales de cada uno de nuestros ciudadanos. Vemos la integración como medio para ese desarrollo y aspiramos a esa Centroamérica vinculada con el mundo sobre la base de una interdependencia fecunda y respetuosa.<sup>15</sup>

Los espacios que ha ido ganando el proceso de negociación regional facilitan avanzar hacia la verificación política de los acuerdos tal como lo han

acordado los presidentes en Antigua. Así mismo permiten encarar otros problemas tales como el de la desmilitarización y verificación en asuntos de seguridad y control de armamentos (sobre este particular hay que resaltar la propuesta publicada por el canciller hondureño para una reducción de los ejércitos en Centroamérica, y la reducción anunciada por la presidenta de Nicaragua del ejército de su país.

También impulsar proyectos sociales y de desarrollo para los refugiados que regresan a sus países y para aquellas personas que se reincorporan a la vida civil y en última instancia promover los programas e instrumentos regionales que fortalezcan la integración y el desarrollo sostenido, entre ellos: El Parlamento Centroamericano, cuyo tratado constitutivo y su protocolo ya entraron en vigencia; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y más aún, pensar en otras iniciativas que conjugando esfuerzos de los países centroamericanos lleven a convertir la región en su totalidad, en una zona de democracia, paz y cooperación.

### Notas

1 Carta Constitutiva de la Universidad para la Paz, artículo núm. 2. Resolución Asamblea General 35/55 del 5-XII-1980.

2 Rojas Aravana, Francisco, *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*, Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, 1990, página 198.

3 *Balace de una esperanza, Esquipulas II un año después* (editor Enrique Gomáriz), Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA, San José, Costa Rica 1988. 1ª edición, página 36.

4 Ramírez Ocampo, Augusto. *La cooperación internacional debe ser realidad para Centroamérica, en Centroamérica: expresión de una voluntad*. Editorial Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL, Heredia, Costa Rica, 1989, páginas 159-161.

5 Rojas Aravana, Francisco, *op. cit.* página 179.

6 *Ibid.*, página 61.

7 *Ibid.*, página 185.

8 Véase informe de la CIVS contenido en *Balace de una esperanza, Esquipulas II. Un año después*, Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA, 1989, página 372.

9 *Balace de una esperanza, Esquipulas II, un año después*, Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA, 1988, página 375.

10 *Ibid.*, páginas 379-380.

11 *Ibid.*, página 382.

12 *Ibid.*, página 383.

13 Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS, Moscú, 21 de febrero de 1989.

14 Rojas Aravana, Francisco, *op. cit.*, página 226.

15 Declaración de Antigua, página 1.

**Bibliografía**

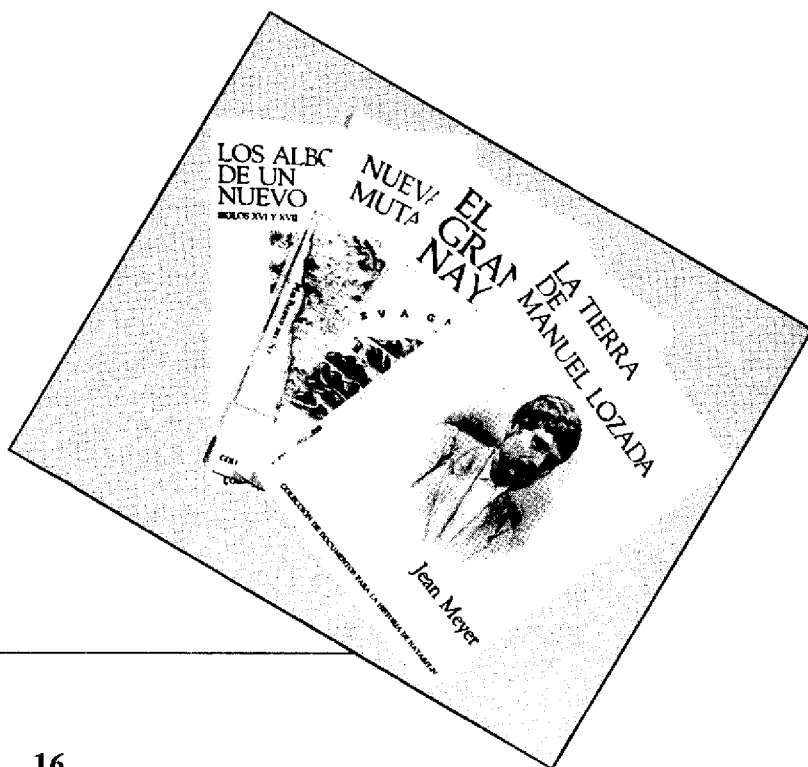
*Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*, febrero de 1989.  
*Ensayos del campo de estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo* 1989 - Editorial Duke University, Durham y Sante.  
 Rodríguez Céspedes, Ennio 1989 - *Centroamérica: expresión de una voluntad*. Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), Heredia, Costa Rica.

Rojas Aravana, Francisco 1990 - *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. Editorial Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, Costa Rica.  
*Informe blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del acuerdo de paz para Centroamérica. Esquipulas II*, 1987 - Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA.  
*Segundo informe blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del acuerdo de paz para Centroamérica* (primera edición 1988) - Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA.  
*Balance de una esperanza: Esquipulas II, un año después* (primera edición 1988) - Editorial Universidad para la Paz, FLACSO, CSUCA.

**COLECCIÓN DE DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE NAYARIT**



- I - Los albores de un nuevo mundo (siglos XVI-XVII), Th. Calvo.
- II - Nuevas mutaciones: el siglo XVIII, J. Meyer.
- III - El Gran Nayar 1700-1810, J. Meyer.
- IV - La tierra de Manuel Lozada, J. Meyer.
- V - De cantón de Tepic a estado de Nayarit: 1810-1940, A. Hernández y J. Meyer.



Coedición

Universidad de Guadalajara/CEMCA