BALANCE DE UNA ESPERANZA

ESQUIPULAS II
UN AÑO DESPUÉS

Editor Enrique Gomáriz

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

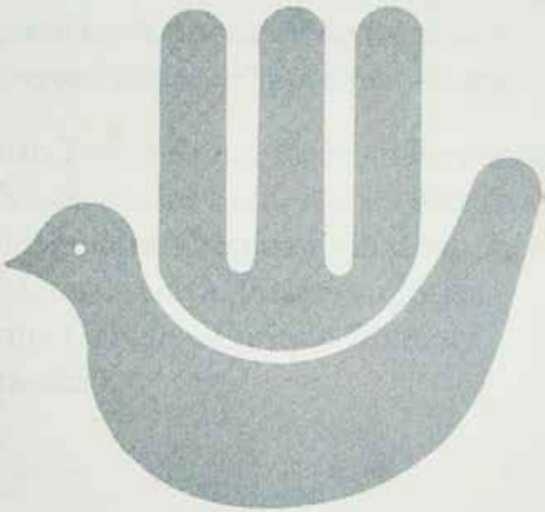
CSUCA
Consejo Superior
Universitario
de Centroamérica

Universidad para la Paz
Creada por ONU
Res. 35/55/5/80

BALANCE DE UNA ESPERANZA

ESQUIPULAS II
UN AÑO DESPUÉS

Editor Enrique Gomáriz



FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CSUCA
Consejo Superior
Universitario
de Centroamérica

Universidad para la Paz
Creada por ONU
Res. 35/55/5/80

BALANCE DE UNA ESPERANZA

ESQUIPULAS II
UN AÑO DESPUÉS

Los siguientes profesores e investigadores han participado en la discusión de los textos que forman las diferentes partes del presente volumen:

Edelberto Torres-Rivas, Rodrigo Fernández, Tapio Varis, Carlos Sarti, Rafael Menjívar, Gabriel Aguilera, Cristina Eguizábal, José Luis Vega, Manuel Araya, Francisco Rojas, Guillermo Galván y Enrique Gomáriz (coordinador).

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CSUCA
Consejo Superior
Universitario
de Centroamérica

Universidad para la Paz
Creada por ONU
Res. 35/55/5/80

341.73
B17b Balance de una Esperanza: Esquipulas II un año después / Enrique Gomáriz M. --1. ed.-- San José: FLACSO, 1988. p.396

ISBN 9977-68-008-6

1. Diplomacia - América Central. 2. Negociaciones diplomáticas. I. Gomáriz, Enrique. II. Título.

INDICE

I PARTE
LA CRISIS Y SUS RESPUESTAS

II PARTE
EL PROCESO DE ESQUIPULAS II

III PARTE
DESCRIPCION CRONOLOGICA

IV PARTE
DOCUMENTOS

PROLOGO

El 7 de agosto de 1987 se abría en Centroamérica una esperanza. La firma del Plan de Paz surgido en la región por parte de los cinco Presidentes del istmo, venía a replantear los términos de la búsqueda de la solución pacífica a una crisis cuya violencia es ya la parte más dramática del problema. Ciertamente, nadie creyó en el área que con este hecho se había encontrado una fórmula mágica que superaría por sí misma los obstáculos que ya habían trabado los planes de pacificación anteriores y en particular Contadora. Por el contrario, desde el principio estuvo claro que se había iniciado un proceso que, obligadamente, iba a tener avances y retrocesos y que, sobre todo, iba a poner directamente a prueba la voluntad política de los centroamericanos y de diversos actores extrarregionales, en cuanto a trabajar para obtener soluciones pacíficas a los conflictos.

Un año después de aquella firma, el "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica" y su nombre abreviado, "Esquipulas II", son algo familiar para toda la comunidad internacional, que, como Centroamérica, también ha puesto sus esperanzas en el éxito del plan.

Sin embargo, cuando va a cumplirse ese primer aniversario, la coyuntura regional se oscurece y se hace evidente que el proceso pacificador se encuentra gravemente frenado. El paso crucial que parecía iba a poder darse (en la reunión de Cancilleres de Guatemala el pasado 7 de abril) donde se pondrían en marcha los mecanismos de verificación, así como fórmulas de pacificación de fronteras y un acuerdo de principios sobre Cooperación y Amistad entre los Estados centroamericanos, no ha conseguido hacerse efectivo cuatro meses después, cuando la fecha simbólica del 7 de agosto de 1988, marca un primer aniversario no precisamente feliz. Pero quizás lo más grave es que existe la inercia en el área a pensar que hay por delante un tiempo vacio, en especial cuando están pendientes factores extrarregionales tan importantes como el cambio de Administración en la superpotencia occidental.

El principal problema que tiene esa actitud postergatoria es que parece desconectar el proceso pacificador de la coyuntura general centroamericana, tanto a escala regional como país por país. Pero lo que muestran los hechos es todo lo contrario: las crisis internas e interestatales, así como los posibles factores extrarregionales

negativos, avanzan sin detenerse cuando no hay ningún elemento - como Esquipulas II- que las frene.

La conclusión que puede obtenerse de lo anterior es meridiana: resulta urgente una reactivación regional del Plan de Paz. Las Administraciones de los cinco países signatarios deben volver a dar prioridad al impulso internacional y nacional del Plan, y, paralelamente, los así llamados "no firmantes", es decir, los partidos de oposición, las Fuerzas Armadas (que deberían sentirse firmantes si se consideran obedientes al poder legitimamente constituido) las fuerzas insurgentes e irregulares, las organizaciones sociales y culturales de cada país, deben de renovar su compromiso con Esquipulas II, y no sólo de una manera formal, sino decidida y frontalmente. Entre otras razones, porque el recurso a la culpabilización posterior sería tan inútil como irresponsable, ó, sencillamente, algo peor: caer tacitamente en la tentación de aceptar que aun es posible una solución militar a la crisis. Como si no existiera ya suficiente evidencia de que apostar a soluciones militares no es otra cosa que contribuir al mantenimiento sine die de la crisis.

Ahora bien, el hecho de que la coyuntura que corresponde a este primer aniversario no sea la más deseable, no debe invitar a la desesperanza. En primer lugar, porque no hay que confundir la situación en este primer aniversario con el balance general de todo el año. Durante este primer año han sucedido muchos acontecimientos positivos que permiten ver Esquipulas II con una óptica mas optimista.

En todo caso, la necesidad de realizar ese balance no necesita justificación. Por ello, CSUCA, FLACSO y la Universidad para la Paz, continuando con el esfuerzo que produjo los "Informes Blancos sobre Esquipulas II" han decidido hacer ese balance desde la perspectiva del rigor académico, trabajando para ello con el mismo equipo interinstitucional que, coordinado por Enrique Gomáriz, ha conseguido producir los materiales que componen este libro. Las instituciones mencionadas comparten el convencimiento de que este servicio ofrecido a los actores regionales y extrarregionales, así como a toda persona interesada en el seguimiento del Plan de Paz, puede resultar una contribución útil del ámbito académico al logro del éxito del proceso pacificador.

San José, 7 de agosto de 1988

Edelberto Torres-Rivas
(S. General de la FLACSO)

Rodrigo Fernández
(S. General del CSUCA)

Tapio Varis
(Rector de la Universidad para la Paz)

PRESENTACION

El presente volumen es producto de la continuación de la investigación sobre el proceso de pacificación en Centroamérica iniciado el 7 de agosto de 1987, a partir de la firma de los cinco Presidentes del Plan de Paz llamado de Esquipulas II, y que tiene por objeto realizar una descripción general y un balance del primer año de funcionamiento del citado Plan. Investigación que ya produjo el "Primer Informe Blanco" y el "Segundo Informe Blanco" sobre los correspondientes periodos de Esquipulas II, ambos publicados con anterioridad.

La investigación es el resultado de la colaboración de tres entidades académicas que trabajan en Centroamérica, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad para la Paz creada por Naciones Unidas (UPAZ) y ha sido patrocinada en sus diferentes partes por la "Oficina para la Paz en Centroamérica" que tiene en la región Pax Christi de Holanda, la agencia para el desarrollo NOVIP de Holanda y la Fundación Pablo Iglesias de España.

Para componer este volumen sobre el primer año del proceso de pacificación, se han compilado los análisis y la cronología general ya realizados en los Informes Blancos sobre los dos primeros periodos, junto con el análisis y la cronología del periodo restante hasta cumplirse el primer aniversario. También se han producido textos introductorios a la crisis centroamericana y a las respuestas pacificadoras previas a Esquipulas II.

Como en las partes previas de la investigación, la metodología ha seguido los pasos comunes del trabajo de campo, la formación del banco de datos, la evaluación de los mismos y la presentación de los textos finales. También en esta oportunidad la acumulación de datos ha procedido de diversas fuentes: la observación directa, la información de fuentes oficiales y no oficiales, así como el seguimiento de los medios de comunicación.

El banco de datos ha sido construido por un equipo asistido por las tres instituciones, que, bajo la dirección de Enrique Gomáriz, ha sido coordinado por la investigadora Ana Isabel García, y que ha contado con el soporte del "Proyecto de Apoyo a la Paz y el Desarrollo en América Central" (CSUCA-PAX) de la Secretaría General del

CSUCA y la colaboración de los servicos del Centro de Cómputo de la FLACSO y su responsable Raúl Figueroa.

La evaluación de los datos y la supervisión del informe han sido realizados como en las ocasiones anteriores, por un equipo interinstitucional formado por profesores e investigadores de cada entidad académica. Por la FLACSO han discutido el proceso su Secretario General, Edelberto Torres Rivas, y el Director del Diplomado Superior en Relaciones Internacionales, Manuel Araya; por el CSUCA, su Secretario General, Rodrigo Fernández,y el Director del Proyecto CSUCA-PAX, Carlos Sarti, y por la UPAZ su Rector, Tapio Varis y el Director del Area sobre Paz y Seguridad, Enrique Gomáriz.

Como sucede que al análisis de este último periodo se le han agregado aquí los correspondientes a los dos periodos previos, publicados en los dos Informes Blancos coorespondientes, asi como los textos introductorios generales, hay que mencionar que la participación completa de los profesores e investigadores que han discutido el conjunto de los textos, supone agregar los siguientes: Gabriel Aguilera, Francisco Rojas, Rafael Menjívar, Cristina Eguizábal, Jose Luis Vega y Guillermo Galván.

Conviene hacer también el comentario temático de cada parte que forma el presente libro, es decir de: a) la introducción a la crisis centroamericana y sus respuestas, b) el análisis del proceso de este primer año de Esquipulas II, c) la descripción cronológica general y d) la serie de documentos compilados.

La introducción a la crisis regional, compuesta por una breve presentaciòn de la crisis estructural y un análisis de las respuestas pacificadoras, en especial Contadora, no tiene otra intención que introducir de la manera mas breve posible a aquel lector no tan habituado a la situación estructural de la región; para ello se han eludido las referencias prolijas y se han utilizado como base los datos de la Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas.

El análisis del proceso pacificador esta dividido en los tres periodos referidos, los dos primeros a lo establecido en el texto del Procedimiento, y el tercero al espacio de tiempo entre la conclusión del segundo y la fecha en que se cumple el primer aniversario del Plan de Paz. El trabajo de análisis se ha realizado según la metodología ya explicada con anterioridad.

La descripción cronológica contiene en esta oportunidad unica-

mente una cronología general, reducida por falta de espacio, donde tampoco estan presentes, como en los Informes Blancos, las series cronológicas por compromisos ni por cada país signatario.Es lamentable usar solo una parte del banco de datos acumulado pero tampoco suele ser infrecuente.

Sobre el conjunto de documentos compilados cabe decir que se han reproducido aquellos surgidos de los organismos competentes de Esquipulas II y, solo en casos muy específicos, aquellos documentos que estan relacionados directamente con el Plan, bien porque correspondan a efectos desprendidos del Acuerdo, como la Declaración de la República de Nicaragua en el curso de la Reunión Presidencial de San José o el subsecuente Acuerdo de Sapoá, o porque afecten a un número significativo de países signatarios del Plan, como es el Comunicado de cuatro Cancilleres y el Secretario de Estado de los Estados Unidos.

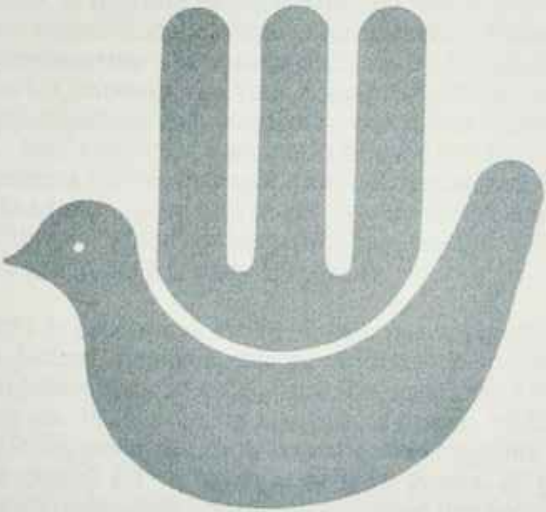
Las instituciones que presentan este libro quieren agradecer a las personas y entidades que han facilitado el trabajo del equipo investigador y quieren hacer constar que entre estas entidades hay que destacar a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los cinco países signatarios, en especial a los altos cargos y funcionarios técnicos que atienden más de cerca los asuntos corrientes de Esquipulas II, Melvin Sáez de Costa Rica, Benjamín González de El Salvador, Ariel Rivera y su predecesor José Luis Chea de Guatemala, Roberto Flores de Honduras y Mauricio Erdocia de Nicaragua, los cuales, junto a otros colegas de sus respectivos países, han estado abiertos al examen amplio de los detalles del proceso pacificador, al tiempo que defendían, con profesionalidad, los puntos de vista de su correspondiente Administración.

Asimismo, las tres instituciones mencionadas quieren agradecer la atención con que han sido recibidos sus anteriores 'Informes Blancos sobre Esquipulas II' y, en especial, a las entidades académicas y de cooperación que los distribuyeron en América Latina, Europa y Estados Unidos.

FLACSO, CSUCA y Universidad para la Paz ofrecen de nuevo este servicio académico a las distintas instancias nacionales y regionales de Esquipulas II, así como a todas las instituciones o personas que estén interesadas en el Plan de Paz. Lo hacen en el convencimiento de que la comunidad académica también ha de ofrecer su colaboración para el éxito progresivo del proceso pacificador.

I PARTE

LA CRISIS Y SUS RESPUESTAS



1.- INTRODUCCION A LA CRISIS CENTROAMERICANA.

1.1. La crisis estructural.

Una visión retrospectiva que busque los orígenes de la crisis estructural de Centroamérica podría remontarse al estudio de las sociedades que se formaron durante el período colonial, pero ello no debería llevar a la conclusión determinista de que la región tenía escrita su historia desde entonces, sino considerar que el camino que ha conducido a la crisis actual ha estado jalonado de hitos históricos cuya resolución podría haberse orientado en un sentido o en otro. Es decir, sin tener en cuenta el factor volitivo, desde la voluntad politica general a la especifica toma de decisiones, no sería posible: 1) Explicar diferenciaciones profundas en la evolución de algunos casos (Costa Rica). 2) Realizar esfuerzo alguno para encontrar soluciones en el futuro.

De hecho, la mayoría de los análisis que tratan de reconocer el carácter y las especificidades de la crisis centroamericana actual se refieren concretamente a la acumulación de frustaciones cuando se da el paso de la Centroamérica rural y simplemente agroexportadora a la región predominantemente urbana y con fuerte industrialización que es hoy. Una transición que, como se sabe, no significó en esta parte de América Latina la sustitución del mecanismo agroexportador, sino la adición sobre éste de un proceso de urbanización e industrialización que cambió las sociedades centroamericanas, aunque arrastrando estructuras y formas del pasado.

El inicio de esta transición es situado por lo regular en torno a la Segunda Guerra Mundial, aunque se trate de un proceso más amplio cuyo primer paso se ubique con frecuencia en el impacto que tuvo la crisis de 1929 sobre la sociedad agroexportadora de esas fechas. En efecto, desde el año del *crack* hasta el repunte del comercio mundial con el fin de la segunda gran guerra, se produce un proceso complejo de reestructuración y cambio que concluye con el intento más importante de modernización estructural, económica y política, producido en este siglo y que presentará diversas formas según cada país, pero manteniendo un contenido básico: la sustitución de la sociedad oligárquica basada en la agroexportación.

Para reconocer mejor este punto de partida conviene tener alguna idea de qué tipo de sociedad hablamos. En lo económico, se trata de sistemas agroexportadores (principalmente café y banano) de propiedad local o en manos de compañías extranjeras, con una estructura de tenencia de la tierra basada en la concentración latifundista que, hasta mediados de siglo, tuvo siempre elementos de economía de frontera, en cuanto a la posibilidad de incorporar nuevas tierras al sistema productivo. Socialmente, se trata de sociedades con un índice importante de desagregación y aunque ya desde los años veinte el crecimiento urbano sea significativo, son sociedades fundamentalmente rurales, que mantienen importantes sectores indígenas (en algunos casos mayoritarios) y aún de mestizos fuera del sistema civilizatorio central. De hecho, la acción efectiva del Estado no abarca más que áreas reducidas del territorio nacional, más allá de la capital y otras ciudades importantes. Las funciones educativas, sanitarias, de orden público, etc., se resuelven en el seno de las relaciones socioeconómicas entre terratenientes y campesinos, es decir, de acuerdo con los criterios y necesidades del empleador. La dependencia sociopolítica que generan tales estructuras, al lado de la extrema concentración de la riqueza, hacía que tales sociedades, con una pobreza generalizada, estuvieran cubiertas por sistemas políticos basados en la exclusión de la mayoría de la población (voto censitario, elecciones de segundo grado) que, cuando no pasaban por períodos de dictadura, limitaban la vida pública republicana a los grandes propietarios y sus clientelas.

No obstante, la crisis de los años treinta encuentra ya una modernización social suficiente como para que los problemas que origina la depresión se traduzcan en crisis sociales y políticas con algún grado de integración local: insurreción campesina de 1932 en El Salvador, acción de Sandino (1927 - 1932) en Nicaragua, la gran huelga de los trabajadores agrícolas de la United Fruit Company de 1934 en Costa Rica.

La rampa económica alcista que llega con la guerra y su final, coincide así con una progresiva acumulación de sectores sociales que convergen hacia la necesidad de abrir las estructuras de la sociedad agroexportadora, comenzando por su sistema sociopolítico. En efecto, con el fin de la guerra, los precios y la demanda internacional de materias primas hacen que el negocio agroexportador recupere sus niveles de rentabilidad y aun las supere con nuevas opciones (inicio del boom algodonero). Por otra parte, el regreso y/o el fortalecimiento de los capitales norteamericanos en la región aumentará la productividad del sector. Pero, además, sobre este alza exportador se acelera

un fenómeno importante: juntos, capital nacional y extranjero, comienzan a orientarse claramente hacia la actividad industrial.

Será sobre este repunte económico y modernizador que se va a desarrollar la tentativa de apertura del sistema político procedente de la sociedad oligárquica exportadora. Y estudios de diferentes signo coinciden en que *la frustración de esta tentativa va a determinar el tipo de desarrollo que se producirá posteriormente en Centroamérica y que conducirá a la crisis de los años setenta.*

Dicha tentativa se iniciará por vías diversas en la región. En un clima internacional dominado por la derrota de las dictaduras fascistas van a caer en Centroamérica las dictaduras procedentes de la crisis de los treinta en Guatemala (Jorge Ubico, 1944) y El Salvador (Maximiliano Hernández, 1944); se abrirán crisis políticas nacionales en Honduras (1945 - 1948) y Nicaragua (secesión de los conservadores liderados por Pedro Joaquín Chamorro, 1945) y se producirán profundos reacomodos políticos, como el surgido de la guerra civil de 1948 en Costa Rica.

También por diferentes caminos, estas aperturas políticas no lograron estabilizarse como sistemas (a excepción de Costa Rica), incluso en los casos en que se afianzaron más y tuvieron mayor duración, como fue el paradigmático caso de Guatemala. En este país, durante toda una década (1944 - 1954), avanza un proceso que parece poder dar cauce a instituciones de la sociedad industrial (establecimiento legal de sindicatos, código de trabajo, etc.), y que incluso va a acabar por enfrentar la clave que pone en cuestión la sociedad agroexportadora: la reforma agraria. Como se sabe, la reacción conservadora fue más fuerte y tuvo a su favor el rápido cambio del clima internacional que dio paso a la guerra fría: el gobierno reformista de Arbenz caerá a manos de una intervención militar norteamericana.

El resultado más evidente de esta frustración sociopolítica será que el proceso de industrialización y urbanización continuará muy aceleradamente, pero sin estar acompañado de un sistema político que permita integrar socialmente estos cambios. Esto no debe entenderse como un proceso lineal en que se da la dinamica industrializadora sin que se produzcan tentativas de apertura politica (quizas la mas importante la producida en El Salvador en 1972) pero estas fueron mas aisladas y siempre fustradas, lo que permite aceptar esa lectura del periodo: proceso acelerado de industrializacion y urbanizacion sin integracion politica y social. Un fenómeno que se retroalimentará: la exclusión de sectores importantes de la población

del mercado interno y, concretamente del mercado de trabajo, provocará un conjunto de tensiones que exigirán de un endurecimiento cada vez mayor de los mecanismos coercitivos del sistema político cerrado.

De esta forma, el fuerte crecimiento centroamericano de los veinticinco años que siguen a 1950 tendrá un acentuado carácter paradógico. Una idea de su magnitud la da el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) a una media del 5.3 %, (siempre segun datos de la CEPAL) superior a la media latinoamericana, y que sobrepasa con creces el incremento notable de la población: así, en 1970, el PIB por habitante había crecido en un 80 % respecto del de 1950. En términos absolutos, el PIB de 1976 es de 8.567 millones de dólares, casi cuatro veces el PIB de 1950, 2.253 millones.

Dicho crecimiento guarda relación con el desarrollo industrial (la participación industrial en el PIB creció del 13.3 % en 1960 al 17.9 % en 1970), aunque se base aún mayoritariamente en la agroexportación (que decreció del 32.4 % al 26.2 % en las mismas fechas). En realidad, estos años fueron dorados para la agroexportación de tradicionales productos agrícolas y de otros nuevos (algodón, azúcar y carne, pricipalmente), que se vió impulsada por un salto cualitativo en la mecanización, la productivad de las exportaciones y el aumento de la tierra cultivada. Pero además, la creación del Mercado Común Centroamericano hizo que, en la década de los sesenta, el comercio intrazonal se multiplicara por diez, pasando de 30 a 300 millones de dólares.

Ahora bien, este crecimiento presentaba algunas deficiencias en el plano económico y, sobre todo, graves problemas en el orden social. En el primer plano, no hay que olvidar que, de todas formas, se está hablando de una región que crece deficitariamente en términos comerciales: su balanza en 1960 era de -83 y en 1970 de -226 millones de dólares. Y que, paradógicamente, el aumento del déficit corre paralelo al desarrollo industrial. Incluso en los peores años de la exportación (los ochenta) el sector agrícola seguirá siendo el único que presentará saldos comerciales positivos para el conjunto centroamericano frente a los otros dos sectores (aunque este no sea un mal específico de Centroamérica sino de toda América Latina). Por otra parte, esta industrialización presenta una enorme penetración extranjera, que en los años sesenta hizo saltar el índice de inversión extranjera industrial del 3.8 % al 30.8 % de 1969 (siempre teniendo en cuenta que este índice se refiere al total de la industria, siendo así que la propiedad extranjera se centra casi exclusivamente en la gran empresa). Dicho en breve, se trata de un desarrollo estructuralemente

dependiente de los factores externos, algo que tendrá sus consecuencias con la crisis economica mundial de los años setenta.

Los problemas sociales generados por este proceso no fueron menores. En primer lugar, la mejor explotación del campo y el aumento de la tierra cultivada no significó una mayor distribución de tierras, sino, en algunos casos, incluso una concentración aún mayor. El crecimiento poblacional elevado en el campo superó con creces la formación de empleo, lo que originó una emigración forzosa hacia las ciudades: en 1975 la población urbana alcanzaba la notable proporción del 40.1 % como media para toda la región. Pero, como se sabe, este fuerte movimiento migratorio no fue absorbido en la ciudad por el sector industrial. En suma, se producía así el siguiente cuadro: un crecimiento acelerado del PIB (5.3 %) y de la industria (8.4 %), muy por encima del importante crecimiento de la población (3.2 %), pero que sólo será capaz de producir un incremento de la Población Economicamente Activa (PEA) del 2.4 %, lo que significa una marginación de amplios sectores del mercado de trabajo, ahora en buena medida asentados en las periferias de las ciudades.

Dicho de otra forma, hubo en efecto crecimiento de la población ocupada por el sector industrial, pero no en la medida suficiente, probablemente por alguna de las dos razones más mencionadas: a) se trató de un crecimiento industrial no por extensión sino basado en capital intensivo, b) el crecimiento poblacional fue muy superior a la creación de empleo en el campo, lo que provocó una migración difícil de absorver en cualquier caso. Aunque lo más probable es que haya tenido lugar una combinación de ambos fenómenos.

La cuestión es que todo ello guardó relación con una conclusión grave en términos políticos. La idea de que el crecimiento del PIB por habitante es sólo una operación matemática que guarda poco que ver con la realidad se mostró descarnadamente en los años del crecimiento centroamericano: los estudios muestran cómo, al tiempo que crecía el PIB por habitante, aumentaba la brecha del reparto de la riqueza (el 5 % más rico creció a una tasa quince veces mayor que la tasa del 50 % más pobre) y, en términos globales, la CEPAL estimaba que en 1976 el 65.2 % de la población centroamericana se encontraba en estado de pobreza, con un 42 % de extrema pobreza. Incluso es interesante ver cómo esta paradoja aumenta examinando país por país: excepto Costa Rica, que tiene una mayor congruencia entre PIB por habitante e índice de pobreza (sólo un 24 %), sucede que el país con un PIB por habitante más alto, Guatemala, tiene el mayor índice de pobreza (79.0 %, con 52 % de extrema pobreza) y el país con un PIB por habitante más bajo, Honduras, tiene el índice

de pobreza menor (60.9 %, con una extrema pobreza del 40.9 %). Algo que parece fortalecer la idea de que a mayor crecimiento industrial hubo más riqueza en los sectores dinámicos de la economía, pero la amplios sectores de la población se mantuvieron en la pobreza o bien cayeron en una marginalidad cada vez más numerosa.

En todo caso, este crecimiento económico, rápido en términos absolutos pero dependiente y no integrador, fue el que se puso en crisis con el impacto de la crisis económica mundial de los años setenta. Y en esta oportunidad, los quiebres económicos no van a encontrar una salida política a través de aperturas similares a las intentadas en los años cincuenta, sino que se producirá de inmediato todo lo contrario: la profundización del cierre de los sistemas políticos y la explosión de opciones violentas para forzar el cambio.

1.2. Los factores extrarregionales.

La vulnerabilidad de la región centroamericana respecto de los factores extrarregionales tiene también raíces históricas, pero, desde la Segunda Guerra Mundial, queda determinada fundamentalmente por tres factores: 1) las tensiones referidas a la relación Norte - Sur, acentuadas, como se ha visto, por la depencia estructural de su crecimiento, 2) el peso de la geopolítica, a partir del hecho que supone el ser flanco de una de las superpotencias que compiten por la hegemonía mundial, y 3) el desarrollo de las tensiones Este - Oeste que, imparablemente, van a tener lugar en la región con la consolidación de la revolución cubana como aliado de la otra superpotencia.

Determinación Norte - Sur (dependencia estructural).

Centroamérica sufre los problemas que se derivan de la relación Norte - Sur (deterioro de los términos de intercambio, industrialización hacia adentro no competitiva y sin control nacional, debilidad en las relaciones financieras mundiales, etc.) en unos términos que pueden enmarcarse en el cotexto global latinoamericano, pero con especificidades que identifican netamente la región.

En primer lugar, porque, como se ha visto, el mecanismo agroexportador se ha mantenido más poderosamente en esta región,

y ello no sólo como producto de un factor de atraso, sino también por razones económicas sólidas: determinados productos tienen buenas condiciones teóricas de producción y venta en esta región tropical. El problema consiste en que excepto cuatro años (1950, 1960, 1965 y 1970) en que hubo un repunte de los precios, los restantes veinticinco años entre 1950 y 1975, tuvieron claros saldos negativos en las relaciones de intercambio entre Centroamérica y sus clientes del hemisferio Norte. De todas formas, como se sabe, las mismas oscilaciones en los precios de las materias primas resultan un factor negativo para cualquier intento de realizar programas económicos con alguna perspectiva.

Afectado por su relación con la exportación, el proceso de industrialización exageró los defectos latinoamericanos: una industrialización únicamente dirigida al mercado regional, en buena medida controlada por el capital extranjero, sin perspectivas de competividad respecto del mercado mundial. A pesar de ello -o precisamente por ello- el tipo de consumo interno tiene en Centroamérica patrones, de consumo energético, de diseño, etc., copiados directamente de una economía completamente diferente, como es la de Estados Unidos. Tal vez sea la proximidad geográfica que fortalece los factores culturales que exageran esos defectos latinoamericanos.

En ese sentido, un factor que acentúa la dependencia estratégica de la región es el hecho de que las relaciones comerciales se realicen en gran medida con un determinado país, Estados Unidos, con quien intercambia más de la mitad de su comercio externo. Como se vio, los capitales norteamericanos fueron parte del relanzamiento agroexportador, así como del proceso de industrialización, en especial en cuanto a las grandes empresas. Tal dependencia económica no dejó de suponer recortes en los espacios de maniobra de los gobiernos locales frente a la Administración norteamericana.

Sobre estos factores se van a agregar los problemas financieros que afectan a toda América Latina. Durante los años 50 y 60 los países centroamericanos contrajeron una deuda externa relativamente manejable, causada en especial por los desbalances que provocaba el proceso de crecimiento industrial. Pero este problema se desbordó con los años 70 y los desequilibrios externos que trajo la crisis, así como el cambio brutal de las condiciones del mercado financiero mundial. Como se sabe, este factor incrementará la vulnerabilidad externa de la región.

Determinación geopolítica (flanco estratégico)

Entre los distintos aspectos que hacen de la región centroamericana un caso especial frente al resto de América Latina, quizás el más destacable es el de carácter geopolítico (con su núcleo de asuntos de la seguridad) en relación con la potencia que históricamente iba a competir por la hegemonía mundial. Los autores centroamericanos tienen razón cuando sostienen que, mucho antes de que apareciera en la región la tensión Este-Oeste, Centroam'erica ya había experimentado las consecuencias geoestratégicas que proceden del hecho de ser objetivamente -y especialmente en el plano de las percepciones- el flanco más delicado de una potencia mundial.

Tales efectos han pasado por diferentes fases históricas, pero en términos globales puede afirmarse que, con el desarrollo de la nación norteamericana, ésta ha percibido Centroamérica a partir de dos supuestos: a) entendimiento de la regíon como el bajo vientre ("soft underbelly" de Haig) del gigante norteamericano, y b) comprensión, especialmente en términos de seguridad, del área como un conjunto, la Cuenca del Caribe, que abarca Panamá, Centroamérica y el Caribe propiamente dicho.

Pueden establecerse, de forma amplia, tres fases fundamentales de la relación entre Estados Unidos y Centroamérica: 1) la preparación y ejecución final de una política de hegemonía y control sobre el área, que recorre todo el siglo XIX y concluye en la guerra con España por Cuba y otras posiciones; 2) la articulación de su poder geoestratégico, que dura desde los resultados de la guerra con España hasta la Segunda Guerra Mundial, y 3) la fase de reacomodo de los parámetros hegemónicos de seguridad de la región, que va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy.

Durante la primera fase, los Estados Unidos consiguieron fundir adecuadamete dos pulsiones: la de apoyar los proceos anticoloniales en ésta y otras regiones, en base a un discurso libertador mesiánico, y la de limpiar su flanco sur de amenazas externas, que en ese entonces procedían fundamentalmente de Europa. La formulación declaratoria de esa político tiene como punto de partida la doctrina Monroe (1923) corregida y aumentada por Tyles y Pold en las d'ecadas siguientes. Esta orientación culmina en la guerra de 1898 con España y los mismos resultados de la guerra: protectorado sobre Cuba y adquisición de Puerto Rico. Es importante consignar que esa culminación se basa en la consolidación de su capacidad bélica naval, algo que será definitivo para estructurar su dominio estratégico en la fase siguiente.

Ahora bien, esta primera etapa también será la de la formación de percepciones contrapuestas de los países centroamericanos. La aventura norteamericana de las invasiones mercenarias, en especial las lideradas por William Walker, consolidó una reacción antinorteamericana en toda la región a mediados del siglo pasado, que luego tendría sus efectos cuando las compañías norteamericanas se instalaron en la región para explotar el banano y otros productos vegetales y minerales.

La segunda fase tiene su explicitación inicial con la compra de la zona del Canal de Panamá (1903), que supone completar su dominio del perímetro estratégico de la región (Florida, Puerto Rico, Panamá), además de poseer el paso estratégico interoceánico. De esta forma, las poseciones europeas que aun quedan en la zona, Belice, Antillas, van a quedar cada vez más reducidas a enclaves aislados sin capacidad de contestar la dominación estratégicomilitar estadounidense. Puede afirmarse que Estados Unidos entra en la Primera Guerra Mundial con su flanco sur consolidado de forma concluyente. Y las pocas aventuras navales alemanas en la Segunda Guerra tampoco pondrán en peligro esta situación. Pero, también en esta segunda fase aparece en el área un fenómeno que es percibido por Estados Unidos como una amenaza: las convulsiones sociales internas que, en especial pueden proceder de la irradiación de la Revolución mexicana de 1910. Por eso, este período ya está jalonado de intervenciones militares directas: ocupación mililtar de Cuba (1903-1904-1912) desde la Enmienda Platt; desembarco intermitentes de marines en Honduras desde 1906 y ocupaciones de Nicaragua entre 1911 y 1933. El complemento de esta acción fue una activa política de mediación de los conflictos regionales, que va desde los acuerdos del Marblehead en 1906 a la Conferencia de Guatemala de 1934.

La etapa que se inicia con el fin de la Guerra parece llegar marcada con la aceptación latinoamericana de una hegemonía estadounidense, dentro de un cierto equilibrio, que se concretará en la firma de la alianza militar en 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la estructuración de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, en esta fase es cuando Estados Unidos va a enfrentar las mayores sorpresas. Es cierto que con el establecimiento de la era nuclear los parámetros de seguridad van a acabar sufriendo un cambio irreversible, donde los flancos geográficos pierden la extrema importancia que tenían anteriormente (pronto el mayor flanco será el cielo), pero ello no significará que dichos flancos dejen de ser percibidos como tales. Por esa razón no es extraño que, unos Estados Unidos en medio de la guerra fría, per-

ciban los intentos reformistas que tienen lugar en la región durante los años 40 y 50 como torbellinos desestabilizadores a los que es necesario poner límites. Así, será una intervención norteamericana la que ponga final a la experiencia reformista más intensa: el Gobierno guatemalteco de Arbenz.

No obstante, esta necesidad de reformas -e incluso la propia intervención en Guatemala- es percibida por sectores políticos norteamericanos, especialmente en el Partido Demócrata, que adoptan una visión más positiva de los movimientos nacionalistas, sobre todo en los casos más agudos, como por ejemplo la Cuba de Batista. Pero, de nuevo, el problema residía en una cuestión de límites: los Estados Unidos no estaban preparados para aceptar en la Cuenca un nacionalismo triunfante que sobrepasara ciertos límites de autonomía. Pronto las presiones sobre el Castro nacionalista van a volcar la naciente Revolución cubana del lado soviético. Y la progresiva percepción de amenaza que este fenómeno significaba se vio confirmada por el intento soviético de instalar misiles en la isla. La crisis de los misiles (1962) será así uno de los niveles de riesgo más altos de escalada hacia la conflagración que ha existido en la era nuclear. Una crisis regional en su flanco sur acabó convirtiéndose en el caso más grave de los supuestos en la tensión Este-Oeste (el choque nuclear). La retirada de los misiles soviéticos fue compensada con la aceptación en el área del elemento disruptor (Cuba), sobre el que va a aplicarse una política de contención y no una de "roll-back" a corto plazo. Pero, el caso cubano consolidaba el inicio de la guerra de insurgencia/contrainsurgencia no sólo en la región sino en toda América Latina.

El cierre de los sistemas políticos que siguió a la frustración reformista en Centroamérica (excepto Costa Rica) coloco así a los Estados Unidos ante una situacion delicada: por un lado, los contenidos de su estrategia denominada Alianza para el Progreso se orientaban hacia el apoyo a las aperturas democraticas, pero ello tenia un limite muy preciso, la rotunda decision -en terminos de seguridad- de impedir cualquier otra Cuba en la region. Ello supuso, en los hechos, el aceptar la necesidad de obtener aliados seguros contra las guerrillas de corte castrista, independientemente de si tales aliados eran dictadores tipicos, asicomo la intervencion directa cuando ello fuera necesario, como se puso de manifiesto en República Dominicana el año 1965.

La crisis de los años 70 pondría de manifiesto los propios límites de esta política. La Revolución Sandinista en Nicaragua será una brutal advertencia de que la profundización de la crisis puede ofrecer

nuevas sorpresas. De esta forma, en los años 80 Centroamérica volverá a ser obsesión en la agenda externa norteamericana, y esta vez el intento de "roll back" será más sutil (gerra de baja intensidad) pero más duradero, sin que pueda afirmarse que haya cesado todavía. Habrá que ver si Estados Unidos logra encajar este nuevo elemento no controlado en su flanco sur.

Determinación Este-Oeste (impacto en el área)

Aunque sea cierto que la base de la actual crisis centroamericana se refiere a las tensiones Norte-Sur que han profundizado la crisis estructural de la región, así como que sea un hecho histórico el factor geopolítico que pesa sobre la región, no es menos cierto que, agudizadas por la transformación de la revolución cubana en un aliado de la Unión Soviética, las tensiones Este-Oeste se establecerán en la región tanto sustantivamente como en el plano de las percepciones.

Los movimientos revolucionarios armados que han ido surgiendo en la región y que dieron un salto cualitativo con la crisis de los años setenta, nacieron confiando en el apoyo logístico y estratégico que podían obtener de Cuba. Y lo cierto es que, pasando por fases de alza y baja, Cuba ha prestado su solidaridad de formas diferentes. Es un hecho conocido y aceptado que los insurgentes, además de usar armas que arrebatan a los Ejércitos con que se enfrentan, se proveen de armas procedentes de los países del Este y sus aliados en el Sudeste asiático.

Por otra parte, la lógica tendencia de Cuba a romper el aislamiento regional estableciendo buenas relaciones con las naciones de la zona, siempre es percibida no sólo como un intento de romper la hegemonía norteamericana en el área, sino como una amenaza directa a la seguridad de Estados Unidos. De ahí que Washington haya cortado cualquier posibilidad próxima con intervenciones directas ejemplarizantes, desde Santo Domingo (1965) a Granada (1983).

De esta forma, la revolución nicaraguense sufrirá de inmediato las consecuencias de la dialéctica Este-Oeste. Es sabido que la caida de Somoza fue producto de una convergencia social interna y regional de amplios sectores liberales y de izquierda, mucho más que de alguna influencia de Cuba y la Unión Soviética. Sin embargo, una vez triunfante la revolución, la URSS pero sobre todo Cuba buscará intensamente un aliado sólido en la nueva Nicaragua. Cuba incluso llegó a creer al comienzo de los años 80 en la tesis norteamericana

de las fichas de dominó y apoyo a fondo la ofensiva de la guerrilla salvadoreña. Es imposible saber qué hubiera sucedido si con el nacimiento de los 80 no hubiera surgido en Estados Unidos una Administración dispuesta a recuperar en términos duros la hegemonía mundial, lo que significó para la región un intento de "roll back" via militar. Pero lo cierto es que la elección de esa via ha llevado a Nicaragua a una búsqueda de apoyo militar que, al encontrarla en el Este, ha supuesto una dependencia abrumadora en términos de armas y suministros, que permiten hablar sin duda de un conflicto militar con un profundo sesgo Este-Oeste.

El hecho de que las determinaciones fundamentales de orden externo que pesan sobre la región sean las tres que se han visto, no significa en absoluto que los factores extrarregionales se agoten en ellas. Al menos pueden mencionarse otros tres de importancia: América Latina, Europa y Japón.

América Latina en su conjunto, pero especialmente los paises medianos que circundan el área, no podian dejar de ser afectados por la crisis centroamericana. De hecho la primera respuesta más articulada a la profundización de la crisis, Contadora, procederá no por casualidad de los mencionados paises limítrofes. México, Venezuela, Colombia y el caso particular que resulta Panamá, serán referencias obligadas para entender los cauces de la dialéctica guerra-paz en la región.

La Europa occidental, la segunda contraparte comercial de Centroamérica, si bien a distancia de Estados Unidos, también tenía razones sólidas para verse afectada por la crisis regional. De Europa llegará un apoyo fundamental para las opciones que busquen una solución negociada en Centroamérica. Por otra parte, las tradicionales acciones de cooperación y de solidaridad antidictatorial de buena parte de las fuerzas políticas europeas, en especial las escandinavas, ahora fortalecidas por el punto de apoyo que supone la democracia española, han supuesto un freno internacional a tentativas de resolución militar de la crisis por parte de la potencia hegemónica. Quizás el punto débil del factor europeo sea que la cooperación económica que ciertamente desarrolla con la región sea insuficiente a la vista de la amplitud de la crisis centroamericana.

Un interlocutor comercial creciente con la región es Japón, cuya penetración en los mercados electrónico, automovilístico, ha

desplazado en algunos paises a los Estados Unidos. Dichos intereses se ven más protegidos con un clima pacífico estable que permita el desarrollo económico y asi lo deja ver Japón a través de una diplomacia y una acción de cooperación crecientes. De hecho, el plan de paz Esquipulas II ha tenido siempre en Japón un sólido aliado diplomático.

1.3. El estallido de la crisis politicomilitar (1975-1979)

En la segunda mitad de los años 70 la crisis centroamericana toma un giro decisivo: los primeros síntomas de la crisis económica coinciden con una grave agudización del cierre de los sistemas políticos y la violencia política institucionalizada. Es cierto que la inflación que provocó en la región el shock petrolero no significó de inmediato una crisis económica global, entre otras razones porque los gobiernos centroamericanos - como casi todos los latinoamericanos- acudieron al endeudamiento externo sin pensarlo demasiado. Pero también es cierto que la inflación fue trasladada rapidamente al consumo de las capas más pobres (subida del precio del maiz) y que, en todo caso, excepto el repunte de 1977, el crecimiento del PIB por habitante empezó a debilitarse.

Ciertamente, la recesión generalizada consiguió retrasarse a la llegada de los años 80 y fueron los factores sociopolíticos los que hicieron que la crisis abierta estallara antes de la depresión global. Los diferentes intentos de oposición legal fueron trizados entre las dos caras de una misma moneda: el fraude electoral y los escuadrones de la muerte. En estas condiciones - y con la llegada de una inflación a la que realmente los centroamericanos no estaban acostumbrados- no podia resultar extraño que el descontento se extendiera entre amplios sectores de la población.

Conforme avanzaba la segunda mitad de los setenta la respuesta creciente fue la represión generalizada. Empezar a contar los muertos y desaparecidos por decenas de miles no dejó muchas más salidas a diferentes sectores políticos, de izquierda y de centro, que la respuesta armada. Lo cierto es que las organizaciones guerrilleras surgidas en los sesenta crecieron apreciablemente y nacieron otras nuevas. Estas fuerzas lograron en dos paises, Nicaragua y El Salvador, establecer crisis nacionales que paralizaron amplios sectores de la vida nacional; logrando incluso coyunturas recesivas: el PIB por habitante decreció en Nicaragua durante 1978 (-10.7), y al año siguiente sucedia lo mismo (-4.6) en el Salvador.

Las acciones represivas, bien si se hacian directamente dentro o fuera de las fuerzas militares regulares, formaban parte fundamental de la guerra de contrainsurgencia - y así se justificaban- llevada adelante por los Ejércitos en los distintos paises centroamericanos.

Como se sabe, las Fuerzas Armadas fueron el apoyo sobre el que se establecieron los cierres del sistema político, desde que se fustró la tentativa reformista de los 40 y 50, independientemente de si la dictadura tenía o no un corte estrictamente militar. En esa guerra contrainsurgente el apoyo norteamericano dotó a los Ejércitos no sólo de una doctrina de la seguridad nacional basada en la lucha contra el enemigo interno, sino de apoyo financiero, entrenamiento, material y estructura logística (todo esto último se hizo masivo desde 1979). No obstante, este apoyo norteamericano no significó, como erroneamente se ha pensado, disolver completamente el marcado carácter corporativo de los Ejércitos que les permite un grado importante de autonomía. De esta forma, las Fuerzas Armadas con menor grado de disfuncionalidad (bien porque sufren menos del fenómeno de cantonalismo que produce "señores de la guerra", o bien porque estan menos afectados por procesos de corrupción) pueden incluso enfrentar la guerrilla en medio de fricciones con los Estados Unidos, si llegan a darse situaciones de conflicto de intereses, como sucedió con el Ejército guatemalteco con oportunidad del contencioso sobre Belize.

En todo caso, puede afirmarse que la fuerza creciente de la guerrilla en Nicaragua y El Salvador sorprendió negativamente a los Estados Unidos. La Administración Carter trató, desde 1978, de cambiar el curso de las cosas, buscando algún tipo de solución política (las democracias posibles) que hiciera la situación centroamericana más acorde con su discurso fundamentalista sobre los derechos humanos. Pero tales intentos llegaron tarde o fueron demasiado débiles, y, sobre todo, no contaron con el consenso dentro de la OEA, como Washington pretendía. En realidad, los países latinoamericanos apoyaron hasta el fin la caída del dictador Somoza.

El triunfo de la rebelión nicaraguense en junio de 1979 y el golpe, tres meses más tarde, contra la dictadura de Romero en El Salvador, abrían así una etapa completamente diferente. Los factores políticomilitares ganaban definitivamente la escena política e incluso se ofrecían como instrumentos exitosos para desbloquear los cambios necesarios. Algo que, imparablemente, haría sonar la alarma en toda la región y especialmente en la superpotencia hegemónica. De hecho, en los últimos meses de la Administración Carter se establecía la política de doble carril: mantener el apoyo a posibles procesos de ins-

titucionalización civil, incluso si estos exigían una legitimación electoral suficiente, al mismo tiempo que se acudía a los instrumentos militares para contener la revolución nicaraguense y, sobre todo, impedir la victoria de las guerrillas en El Salvador.

1.4. El desarrollo de la crisis (1980-1987).

Con la llegada de los años ochenta, se instala en Centroamérica una crisis que presenta dos dinámicas opuestas: la profundización de la confrontación militar a escala regional, o la búsqueda de una solución política negociada también a escala regional. Ambas tendencias se desarrollan en el plano político preferentemente, pero tienen lugar en medio de una recesión económica generalizada que procede de la postergada crisis de los años setenta. La crisis políticomilitar y la recesión económica se alimentarán mutuamente, pero la interrelación no será la misma en ambos sentidos: mientras es difícil esperar que una mejoría en la crisis económica resuelva ya la confrontación militar, una pacificación de la región es condición indispensable para una mejoría de la recesión económica a mediano plazo.

El año que inicia la década también será el de la regionalización e incluso la internacionalización del conflicto. La Administración Reagan va a continuar la política de doble carril del final del mandato Carter, pero haciéndola más congruente con su decisión de reponer con dureza la hegemonía norteamericana en la escena mundial. Ello va a significar dos cambios: a) una política declaratoria que va a exacerbar la dialéctica Este-Oeste y b) una enfatización de la línea militar, sin abandonar del todo la opción política. Al apoyo masivo a la guerra de contrainsurgencia de El Salvador que ya iniciara Carter, Reagan acentuará la acción militar contra Nicaragua, decidiéndose por la formación de una fuerza militar irregular que posibilite el roll back de la Revolución. Al conjunto de las acciones militares y no militares que buscan la caída del régimen sandinista, la nueva Administración le dará un carácter menos abierto y más tenaz que bautizará con el nombre que la hizo famosa: la guerra de baja intensidad. Este reforzamiento de los instrumentos militares pasará por la instalación de fuerzas militares en Honduras, bajo la dirección del Comando Sur (Panamá) y el diseño de un plan de contingencia donde las Fuerzas de Despliege Rápido serán el elemento sustantivo. Este instrumento se pondrá a prueba con motivo de la invasión a Granada.

Por su parte, Cuba y la Unión Soviética iniciarán su ayuda a la revolución triunfante nicaraguense y, especialmente Cuba -con elementos de autonomía en la región respecto de la URSS, un fenomeno que resulta familiar en Estados Unidos que sufre la autonomia israeli en Oriente Medio- se jugará por la ofensiva guerrillera en El Salvador de 1980-1981, que acabará en una derrota notable. Con el tiempo, la opción del Este -acentuada con la URSS de Gorbachov- aceptará la idea de la contención de la revolución centroamericana, aunque no acepte el roll back en Nicaragua.

El mantenimiento del otro carril por parte de la Administración Reagan, apoyo a las democracias posibles, tendrá pronto un éxito parcialmente envenenado. Porque el establecimiento de gobiernos electos mediante comicios minimamente reconocibles en los tres países bajo dictaduras militares, podrá resultar a corto plazo una acción exitosa contra la insurgencia, pero la misma legitimidad necesaria exigirá cada vez mayores márgenes de autonomía. Las democracias con deseo de legitimación acabarán apoyando una solución política negociada para la crisis, algo que, al cabo de los años, tendrá sus frutos en un plan de paz centroamericano, Esquipulas II, que excluirá explícitamente el roll back sobre Nicaragua, a cuyo Gobierno legitimará a nivel regional y terminará por ser el principal obstáculo para el mantenimiento de las fuerzas irregulares.

En medio de la crisis, Honduras es el primer país que tiene elecciones a Constituyente en el mismo 1980 y presidenciales a finales del año siguiente. Tras varios quiebres en el interior de la institución militar, en 1985 se realizan de nuevo elecciones presidenciales con la victoria del Partido Liberal y su candidato José Azcona Hoyo. En 1982 el proceso constituyente llega a El Salvador, que tendrá elecciones presidenciales dos años más tarde, con la victoria de la Democracia Cristiana y José Napoleón Duarte. Ese mismo año (1984) tienen lugar las elecciones a Constituyente en Guatemala y a fines del año siguiente, las presidenciales que también entregan la victoria a la Democracia Cristiana con Vinicio Cerezo. Por otra parte, se desarrolla normalmente la vida representativa en Costa Rica, cuyas elecciones en 1982 dan la victoria a Liberación Nacional con Luis Alberto Monge y en 1986 confirman ese mismo partido con Oscar Arias como presidente. También en Nicaragua serán realizadas elecciones generales en 1986, que darán la victoria al Frente Sandinista y harán presidente a Daniel Ortega.

Excepto en el caso de Costa Rica, estos procesos electorales no hacen sino iniciar la transición democrática y hasta que no se produzca el asentamiento de los poderes públicos civiles, no se podrá hablar

de una consolidación democrática estable. Es cierto que los procesos electorales abiertos se hacen en condiciones que distan de ser óptimas, pero incluso en los casos más controvertidos por el hecho de la guerra, El Salvador y Nicaragua, los observadores internacionales, tanto de fuerzas políticas reconocidas en Occidente como de organismos internacionales han avalado la credibilidad mínima de los comicios. Algo que reconocerán los propios gobiernos centroamericanos a nivel regional cuando se otorguen reciprocamente legitimidad con la firma de Esquipulas II.

Ciertamente los sistemas políticos establecidos sufren torsiones importantes procedentes de los poderes fácticos, en especial de los ejércitos autonomizados y de los poderes extrarregionales. Las fuerzas armadas en los países que habían sufrido dictaduras militares (Honduras, El Salvador y Guatemala) siguen teniendo como objetivo fundamental el progreso de la guerra contrainsurgente, y conciben públicamente el sistema democrático como instrumento para la eficaz conducción de la guerra. Tales ejércitos hacen gala pública de autonomía respecto del poder civil y sólo muy lentamente, en el plano declaratorio, comienzan a aceptar una obediencia formal al poder legitimamente establecido. No han abandonado la doctrina de la seguridad nacional basada en el enemigo interno y la consideración de que los ejércitos son el control último de los sistemas políticos.

Otro gran problema que enfrenta la transición democrática en la región es, como se dijo, la recesión económica generalizada que llega con los años ochenta. Habiendo comenzado antes o después, los cinco países sincronizan el frenazo brusco del crecimiento en 1982, presentando todos tasas negativas del crecimiento del PIB. Pero como sucede que la población continua creciendo de forma similar, ello supone que el PIB por habitante simplemente dé un salto al pasado: siempre según datos de la CEPAL, los casos más graves, Nicaragua y El Salvador, regresan a valores obtenidos veinte años atrás (1963-1964 respectivamente); Guatemala y Costa Rica regresan una década atrás (1975); y en el caso de Honduras a valores alcanzado antes de la crisis (1977). El retroceso del crecimiento se da en los ámbitos industrial y agrario, especialmente en este último que combina una fuerte caída de la producción y un serio deterioro de los términos de intercambio, que responden, respectivamente, a factores internos, incluida la guerra, pero, sobre todo, a los desequilibrios del mercado externo. La notable baja de los beneficios procedentes de la exportación guarda relación con la caída de la demanda de los países industrializados (que levantan barreras proteccionistas en muchos ámbitos), al tiempo que se produce una reducción progresiva

del comercio intrazonal (donde también aparecen tendencias proteccionistas).

Por otra parte, los factores financieros se hacen cada vez más negativos. Paralelamente a la caida de la inversión directa privada extranjera (que pasa de 218.2 millones de dólares en 1978 a 179.5 millones de dólares en 1983) entra en escena la espiral de la deuda externa y el salto de las tasas de interés internacionales. La deuda crece en el período 1978-1983 un 17.7 %, hasta llegar a ser un 71.4 del PIB centroamericano. Sólo los servicios de la deuda alcanzan el 25.6 % del valor de las exportaciones totales. Los coeficientes de inversión interna marcan su caida generalizada, acompoñados por una importante fuga de capitales, que se calcula de unos 3.725 millones de dólares entre 1977 y 1984, lo que significa un 31 % del total del incremento de la deuda externa desembolzada durante ese mismo período (se calcula que un 60 % de esa fuga se establece en depósitos bancarios norteamericanos). Esto se produce mientras tiene lugar un aumento notable del déficit fiscal. En el ámbito industrial, como fenómeno generalizado en América Latina, se produce durante los ochenta una desindustrialización que afecta a los índices de participación de este sector en el PIB, a pesar de que continua adelante la tendencia a que la agricultura disminuya su participación.

Esta recesión global tiene su correspondiente impacto en las sociedades centroamericanas. Se asiste a un crecimiento notable de factores negativos: el crecimiento del desempleo y el deterioro de los salarios reales, principalmente. En este último aspecto, entre 1979 y 1984, las caida más leve se dio en Honduras en torno a un 15%; los descensos intermedios tuvieron lugar en Costa Rica y Panamá, sobre un 20%; y los más brutales en El Salvador y Nicaragua, por encima de un 35%. A excepción de Costa Rica, esto significó un salto hacia atrás que colocó los salarios reales como antes de 1970. En cuanto al crecimiento del desempleo, éste se desarrolla tanto como desempleo abierto (que pasa del 7.5 al 11.0 entre 1979 y 1984 en la región) como en el ámbito del subempleo. Este desempleo procede tanto del sector agrícola como del industrial. Como por otra parte sucede que el proceso de urbanización sigue su curso (en 1980 la población urbana era un 45.4% del total y en 1985 era del 47.3% en toda la región) y que se agota la capacidad de absorción de la administración pública, lo que acaba produciéndose es la llamada "tercerización espúrea" con un incremento del sector informal urbano, que ya era en 1982 de un 31% de la población ocupada de las cinco capitales de la región (oscilando entre 23% de San José y el 38% de San Salvador). Dicho en breve, se extiende y profundiza la pobreza

en toda el área y, sobre todo, crece la marginalización principalmente en las grandes ciudades.

Es importante consignar que este deterioro socioeconómico se produce al tiempo que las poblaciones entran en los procesos de transición democrática, y que, aunque la potencia extranjera más cercana esté apoyando los gobiernos democráticos para evitar desequilibrios (y cercar a Nicaragua), lo cierto es que las tendencias hacia la inhibición o hacia la polarización social pueden hacer acto de presencia entre la población, en caso de que la crisis no tenga paliativos, bien procedentes de una mejoría del mercado mundial o bien de la voluntad decidida de la cooperación internacional. Por otra parte, como no parece posible enfrentar seriamente la recesión sin resolver la crisis política y militar, casi todo parece depender del éxito o el fracaso de las tendencias hacia la solución pacífica negociada.

Sin embargo, esta nueva característica de conflicto regional, la componente politicomilitar, se ha mantenido durante todo lo que lleva la década de los ochenta. Pasada la primera etapa en que los actores regionales y extrarregionales temieron o confiaron en soluciones militares inmediatas, y que, de una forma u otra, alcanza hasta la invasión de Granada en 1983, la guerra simplemente se enquistó en el área. En todo caso, durante esta primera etapa se establecieron algunos parámetros importantes: se resolvió la amenaza de victoria inmediata de la guerrilla en El Salvador, con lo que Estados Unidos buscó enfocar la crisis en el caso nicaraguense, arrastrando politicamente al resto de la region' a esa tarea. Tras algunos éxitos diplomáticos, en 1983 se produjo un quiebre en el cuadro general: los conflictos fronterizos entre Honduras y Nicaragua y la invasión de Granada mostraron abiertamente los riesgos de una confrontación militar regionalizada, lo que produjo una aceleración entre los paises latinoamericanos del contorno hacia la concreción de una salida política (Contadora) y una reorientación primero de Costa Rica y mas tarde de Guatemala hacia posiciones mas neutralistas. Por eso puede afirmarse que el enquistamiento de la guerra responde a una suerte de empate politicomilitar en la región.

Ahora bien, esta suerte de equilibrio militar inestable tuvo al menos un resultado efectivo:aumentar el crecimiento de la militarización en el área. Cualquier cálculo conservador del salto en el volumen de fuerzas y armamentos entre 1979 y 1985 habla de un cambio espectacular. Según el "Military Balance", 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 un 870 % y un 717 %, respec-

tivamente), pero los otros tres paises 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 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 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 segun cifras oficiales para Centroamérica, Panamá y el Caribe); y efectivos regulares cubanos en Nicaragua (200 según cifras oficiales, 3.000 según Estados Unidos). Incluso hay países que reunen en su territorio varios elementos de este mosaico, como es el caso de Honduras (Ejército regular, Ejército norteamericano, fuerzas antisandinistas armadas).

La reelección de Reagan supuso que la Administración norteamericana modificara esta equilibrio en 1985. Se estrechó el cerco sobre Nicaragua incorporando a la guerra de baja intensidad dos nuevos elementos: el embargo comercial total y el salto en el apoyo a los irregulares que acabarían recibiendo 100 millones de dólares al año siguiente. Paralelamente, Washington aumentó sus presiones sobre los países del área, logrando llevar a la parálisis al proceso de Contadora. Pero, de nuevo, el aumento de las tensiones, el peligro de la vietnamización regional, provocaron tendencias contrarias en el área, especialmente en dos países: Guatemala y Costa Rica. La victoria electoral del candidato pacifista, Oscar Arias, en Costa Rica hacía presentir nuevas tentativas de solución negociada. Un año más tarde, el eje Guatemala-San José acabaría estableciendo las condiciones para la firma de Esquipulas II.

2. LAS RESPUESTAS A LA CRISIS: DE CONTADORA A ESQUIPULAS II.

2.1. Las primeras iniciativas.

Como es frecuente en la história humana, desde el inicio mismo de los conflictos aparecen opciones alternativas a favor de la pacificación. Asi sucedió en Centroamérica en cuanto la crisis politicomilitar alcanzó dimensiones regionales, a partir de 1979. Si, como se ha visto, el ano 1980 fue el de la regionalización de la crisis, tambien fue el tiempo en que se desarrollaron tentativas de pacificación, en algunos casos a la desesperada, que buscaban evitar la ampliación de la crisis.

Dichas tentativas partieron de los paises circundantes, en especial de Panamá (de Torrijos) y México, así como de algunos paises centroamericanos (Costa Rica principalmente). Casi todos los esfuerzos de ese ano (1980) se dirigian a detener la guerra en El Salvador, mediante una negociación entre dos partes virtualmente empatadas. En un principio, algunos impulsos panamenos se orientaron a fortalecer el ala reformista del Ejercito, y en especial a los oficiales superiores que protagonizaron el golpe contra Romero , entre quienes destacaba el Coronel Majano. Pero todos los paises interesados en una solucion negociada esperaban alguna respuesta a las peticiones que hacian a la Administracion Carter.

Así, cuando un equipo del Presidente Carter -al mismo tiempo que se preparaba en Washington la política del doble carril e incluso el Pentágono diseñaba un plan de eventual intervención en Nicaragua- elaboró un programa de seis puntos que ofrecia una solución negociada para la crisis de El Salvador, casi todos los países del área lo acogieron con interés. El plan consistía en: 1) disolución y/o reconversión de las fuerzas de seguridad, 2) reestructuración del Ejército, incorporando en éste fuerzas insurgentes, 3) reformulación de la Junta de Gobierno, incluyendo al FDR, 4) programas de reformas socieconómicas y no alineamiento, 5) reasentamiento campesino en áreas despobladas de otros países para disminuir la presión demográfica, 6) elecciones democráticas a plazo fijo y con supervisión internacional.

El plan motivó contactos entre Panamá, México, Costa Rica y Venezuela, pero fue el General Torrijos quien lo incorporó en una propuesta política para presentarlo, buscando una mediación europea, al Congreso de la Internacional Socialista que tuvo lugar en Madrid el 15 de noviembre. Amplios sectores de diversos países, incluido el FDR salvadoreno, aceptan una misión de la IS para iniciar contactos, que encarnó finalmente Felipe González, más tarde Presidente del Gobierno español.

Después de conversaciones con Castro, se organiza en Panamá una ronda de estudio de la situación, a la que acuden el Canciller salvadoren'o, una representación guerrillera de ese país, el Coronel Majano y el propio Torrijos. Es importante destacarque, mientras se estudiaban las posibilidades del plan, paralelamente tenía lugar una desesperada carrera de rearme entre los contendientes en El Salvador. Washington trabajaba a marchas forzadas para reorganizar el Ejército salvadoreño y la guerrilla trataba de distribuir las importantes entregas de armas que recibia de sus aliados externos, al tiempo que adiestraba militarmente sus fuerzas.

Por otra parte, la victoria abrumadora de Reagan el 4 de noviembre, hacía que la propuesta Carter perdiera perspectivas de futuro. La discusión giraba, por tanto, en torno a la utilidad de un acuerdo con Estados Unidos antes de que Reagan asumiera. En todo caso, mientras Torrijosy Felipe González eran partidarios de una negociación inmediata, el FMLN salvadoreño fuertemente pertrechado y políticamente apoyado por Cuba y Nicaragua, decidió ir a una ofensiva general y acudir después en condiciones de fuerza a negociar la propuesta Carter.

El 10 de enero de 1981 tiene lugar la ofensiva guerrillera. Cinco días después era evidente que la operación no conseguía sus objetivos y que la Administración Carter cerraba las puertas a cualquier solución negociada. Inmediatamente después Reagan asume la presidencia y continúa la política de doble carril, pero ya sacando todo el provecho posible al éxito probado por el apoyo militar norteamericano al Ejército salvadoreño para frenar la ofensiva insurgente.

Sin embargo, la idea de la solución negociada entre dos fuerzas equilibradas continuó teniendo por algún tiempo un fuerte apoyo diplomático, dentro y fuera de la región. En mayo de ese año (1981) Torrijos presenta de nuevo un plan regional de 10 puntos a representantes de México, Costa Rica, Honduras y Venezuela. Los diez puntos están referidos a las situaciones de diez paises del conjunto

regional: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Belice, Grenada, Guyana y Cuba. El plan es discutido con la Administración Reagan, que no acepta la propuesta, en especial en cuanto a la negociación sobre El Salvador que propone Torrijos.

Pero, probablemente será la declaración franco-mexicana (28 de agosto de 1981) el intento diplomático más fuerte -y tal vez el último- por recuperar la negociación en los términos de 1980 (entre contendientes con similar fuerza). En realidad, dicha declaracion sirvio para mostrar cómo estaba el cuadro regional y latinoamericano respecto de la crisis y el caso salvadoreño. La contraofensiva diplomática norteamericana, especialmente en la ONU, reunió un grupo de dictadores, pero también consiguió el apoyo de países democráticos con intereses en la región, Venezuela, Colombia y República Dominicana, los cuales rechazaron, a través de un documento, la declaración franco-mexicana en su forma y fondo.

Paralelamente, se desarrollaban iniciativas de cooperación económica, como un segundo frente para paliar la crisis centroamericana. En julio de 1981 se reunieron en la isla de Nassau tres países, Canadá, México y Venezuela, para diseñar un plan de apoyo económico a la región, pero la iniciativa no frunctificó. Un mes después se producía otra reunión de representantes centroamericanos en Honduras que acabó emitiendo la "Declaración de Tegucigalpa", como un llamamiento a la comunidad internacional para la cooperación económica con Centroamérica.

En realidad, de mediados de 1981 a finales de 1982 la parte diplomática de la doble política norteamericana buscó generar iniciativas de concertación regional que lograran el aislamiento de Nicaragua. Procedente de una reunión de la OEA, a fines de 1981, surge la iniciativa denominada "Comunidad Democrática Centroamericana" que reune a Costa Rica, Honduras y El Salvador con un plan de seguridad militar y a partir de la explícita exclusión de Nicaragua. Esta tentativa sólo duró unos meses.

La alternativa a esta ofensiva diplomática norteamericana estuvo impulsada por la Administración mexicana, especialmente después que la desaparición de Torrijos restara bastante dinamismo a la actuación panameña. El 21 de febrero de 1982, el Presidente López Portillo presentó el "Plan de Paz", que podría considerarse como un lejano antecedente mexicano de Contadora. El Plan López Portillo proponía el diálogo entre Estados Unidos y Cuba, una solución negociada para El Salvador y un pacto de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos, así como entre Nicaragua y los Estados

centroamericanos que la circundan, todo ello con la intermediación mexicana. Dicha iniciativa unilateral perdería fuerza al acabarse el mandato de López Portillo y resurgirá con carácter multilateral, un ano mas tarde, en Contadora, con la nueva Administración de Miguel de la Madrid.

Ciertos aspectos del Plan mexicano coincidían con la propuesta de paz regional hecha por el Frente Sandinista con ocasión de la reunión de Managua de la Conferencia Permanente de Partidos de América Latina (COPPAL). Se proponía un patrullaje conjunto de fronteras con los países vecinos, así como negociaciones bilaterales con Estados Unidos.

También en El Salvador surgieron, durante 1982, propuestas de paz de las dos partes contendientes. El FDR-FMLN planteó la suya en México en el mes de octubre de 1982. La novedad consistía en iniciar las negociaciones sin condiciones previas. El Gobierno de Duarte aceptará negociar, pero progresivamente en términos de legitimidad democrática, algo dificilmente aceptable para la guerrilla.

La acción mexicana consiguió una alianza con la diplomacia venezolana para presentar una iniciativa el 16 de setiembre de 1982, donde se exhortaba a los Presidentes de Estados Unidos, Honduras y Nicaragua a la negociación y a la reducción de las fuerzas bélicas en la región.

En buena medida, como reacción a esta iniciativa mexicano-venezolana, la nueva Administración costarricense lanzó en octubre de 1982 el "Foro pro Paz y Democracia" con el apoyo norteamericano. Buscaba reunir a todos los Gobiernos electos de la Cuenca: Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras y Jamaica, además de Estados Unidos. Panamá y República Dominicana participaron como observadores, se excluía a Nicaragua y tenía dos grandes ausencias que, en realidad, restaban fuerza al Plan: México y Venezuela. El Foro -y la agudización de la crisis militar de esa coyuntura- acelerarían la constitución multilateral de Contadora.

2.2. El proceso de Contadora.

El encuentro en la isla panameña de Contadora, que emitió la "Declaración de Contadora" con que se inició el proceso, y que reunió

a los Cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela, el 9 de enero de 1983, es producto de tendencias surgidas desde el inicio de la crisis, pero también de una coyuntura en que, sobre todo, se sintonizaron las políticas exteriores de estos cuatro paises.

Ciertamente, los cuatro paises habian sido particularmente sensibles a la regionalización de la crisis y, como se ha visto, participaron de una forma u otra en las diversas iniciativas que surgieron para detener su avance. También se vió cómo la Administración mas moderada de Miguel de la Madrid había conectado con la venezolana de Herrera Campins, para lanzar juntos la iniciativa de septiembre de 1982, que, a su vez, provocó el "Foro pro Paz y Democracia" coordinado por Costa Rica y Estados Unidos. Colombia había llegado a este Foro impulsada por la mayor actividad diplomática surgida del nuevo mandatario Belisario Betancur. Pero el diseño de su nueva política exterior no se ajustaba al del Foro. Pronto, el equipo de Betancur - que se inclinaba también por alguna suerte de negociacion' con la guerrilla colombiana- estrecha relaciones con la iniciativa mexicano-venezolana. Por su parte, Panamá había tenido su propia oferta, en algunos momentos más dinámica que la mexicana, con el liderazgo de Omar Torrijos, aunque también fuera convergente. La desaparicion' de Torrijos rebajó el perfil de la actuación panameña, y, de esta forma, la convergencia se aceleró pero en términos de ceder protagonismo a la diplomacia mexicana.

La "Declaracion' de Contadora" no tenía un contenido sustantivo de especial significado, más allá de mencionar que se había hecho un repaso de las iniciativas de paz y sus efectos, y que, en función de ese estudio, se pensaba realizar nuevas acciones. Sin embargo, el hecho mismo de la sintonización de estos cuatro paises fue suficiente para que se produjeran en cadena reacciones favorables, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Por otro lado, el silencio oficial de Washington ofreció también un espacio favorable.

Pronto, se concentraría -en abril- una actividad diplomática que acabaría consagrando el proceso de Contadora. Primero, el nuevo Presidente de Colombia viajaría a Venezuela, México y Panamá, para confirmar su impulso en el camino emprendido. Luego, los Cancilleres del grupo Contadora realizan una gira por los cinco paises centroamericanos, entre otras razones, para preparar el encuentro conjunto de Contadora y Centroamérica, que, finalmente, tuvo lugar los días 20 y 21 de abril en la ciudad de Panamá.

La importancia de estos hechos no pasó desapercibida en Washington: el 27 de abril creó el cargo diplomático de "Enviado

especial para Centroamérica", al objeto de reforzar los contactos con la región y el grupo de paises que forma Contadora (aunque la Casa Blanca salude la creación de Contadora sólo seis meses después de su Declaración).

Inmediatamente -en mayo- se produce la segunda reunión conjunta de Cancilleres de Contadora y Centroamérica, que ya establece una agenda de trabajo con la cuatro secciones que serán clásicas en los planes de paz: 1) marco conceptual, 2) problemas políticos y de seguridad, 3) objetivos económicos y sociales, 4) mecanismos de ejecución y control de los acuerdos logrados.

Los jefes de Estado del Grupo de Contadora se reunieron en el balneario mexicano de Cancún para suscribir la "Declaración de Cancún sobre la Paz en Centroamérica", que contiene las directrices del plan que luego fue expuesto a los centroamericanos en la siguiente reunión conjunta, que tuvo lugar en Panamá ese mes de julio. Pero será en la posterior reunión conjunta (Panamá, del 7 al 9 de septiembre) cuando se emita el "Documento de objetivos" que establece los 21 compromisos para establecer la paz, la democracia y la seguridad en la región.

Semanas después se producía la invasión de Granada. Si la formación de las fuerzas irregulares "contra" y los conflictos fronterizos entre Nicaragua y sus vecinos, habían espoleado la marcha del proceso de Contadora, la invasión de Granada significó su paso al diseño de cómo ejecutar el plan. Además, la invasión produjo también efectos en otros paises de la región: en noviembre de 1983, Costa Rica procede a la proclamación de su "neutralidad perpetua y no armada", con la que establece relativa distancia respecto de opciones que pasen por la extensión militar del conflicto.

Con el apoyo explícito de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la Resolución 38/10, el 11 de noviembre, y la reunión conjunta Contadora-Centroamérica que emite las "Normas para la Ejecución de los Compromisos Asumidos en el Documento de Objetivos", de enero de 1984, que es el prolegómeno del Acta que se redactará en junio, se cierra la fase de lanzamiento del proceso de Contadora, en medio de un cuadro militar que apunta al definitivo enquistamiento de la guerra.

El primer Acta de Contadora (8 de junio de 1984) es ya la puesta en conjunto de todos los elementos que forman la crisis (políticos, de seguridad, socioeconómicos), así como los compromisos para su ejecución y seguimiento. Se trata de un documento prolijo, al que se

agregan protocolos que permiten a las superpotencias ligarse al cumplimiento del plan. Acerca de su amplitud, se han hecho observaciones en el sentido de que la intención de abarcar todo, hasta los asuntos de detalle, ha sido una de las mayores fuentes de dificultades del Acta de Contadora. Pero lo cierto es que el repaso de los puntos de conflicto muestra que, o bien procedían de problemas sustantivos o, en caso contrario, se referían a la voluntad política general de firmar o no el Acta como un todo.

En cualquier caso, este primer Acta fue inmediatamente ofrecida a los Gobiernos centroamericanos para que formularan objeciones finales antes de presentar el "Acta Revisada" en la sétima Reunión Conjunta de los Cancilleres de Contadora y Centroamérica. Tras esta reunión (7 de septiembre en Panamá) el cuadro de las dificultades que arrastraría Contadora quedaba claro. En primer lugar, el síndrome que podría denominarse "del vértigo a la firma", es decir, la permanente dificultad para firmar un texto que previamente se ha aceptado en las reuniones conjuntas. Ciertamente, este síndrome es consecuencia del cuadro general de presiones y contrapresiones que dominan el escenario de la crisis. Pero es importante destacar, que el proceso de Contadora está lleno de reuniones donde todos parecen aceptar la fórmula final y después los paises centroamericanos acaban no firmando. También es cierto que, en algunos casos, la intención de firmar era real, pero las presiones extrarregionales acabaron por impedir la firma. (Quizás una de las ventajas de Esquipulas II haya sido que se inició precisamente con la eliminación de ese vértigo).

Un elemento que agravó dicho síndrome fue la conviccion' de los paises que afirman ser aliados de Estados Unidos de que si Nicaragua acababa aceptando una versión del Acta es porque ésta se había desbalanceado a su favor. Es decir, la convicción tácita de que era imposible encontrar un término medio en las negociaciones. Algo que prueba las dificultades contextuales del proceso de Contadora. De hecho, esta desviación estuvo clara desde el principio, cuando Nicaragua dio a conocer su decisión de firmar el "Acta Revisada", el 21 de septiembre, y un mes más tarde (19 y 20 de octubre), los Cancilleres de Costa Rica, El Salvador y Honduras (el Vicecanciller de Guatemala asistió como observador) se reunen en Tegucigalpa para hacer públicas sus observaciones a dicho Acta, mediante un documento con propuestas de modificaciones que envían a Contadora y a Nicaragua. Las observaciones se referían a casi todos los capítulos del documento, pero se hacían fuertes en los asuntos de seguridad y en los mecanismos de verificación y seguimiento.

Ciertamente, los asuntos de seguridad fueron los que mostraron

un conflicto más sustantivo de intereses. En primer lugar, porque los paises de Contadora estaban preocupados fundamentalmente por las cuestiones de seguridad, tanto en su aspecto referido a las hostilidades de carácter interno, como al equilibrio de fuerzas regional. Pero en este plano, los intereses de los paises centroamericanos evidentemente no eran los mismos. Los paises que actua declaradamente contra el régimen de Managua. Naturalmente, cualquiera de los paises vecinos de Nicaragua y en especial Costa Rica, ha podido contrargumentar que el incremento de las fuerzas sandinistas obliga a un determinado país a la alianza con el resto en caso de conflicto solamente bilateral, algo perfectamente probable. La respuesta final de Nicaragua siempre fue que sólo podría firmar un Acta de Contadora que tuviera ese tipo individualizado de equilibrio en caso de que Estados Unidos, bien firmara también un protocolo que le ligaba al cumplimiento del Acta, o bien establecía una negociación bilateral con Nicaragua. Ciertamente, la Administració Reagan -aunque palpó esa posibilidad con los encuentros bilaterales de Manzanillo- nunca se mostró interesada en avanzar en esa dirección.

Como se sabe, otro tema importante del capítulo de seguridad fue el referido a las maniobras militares y, en especial, las de carácter internacional. El Acta inicial de 1984 establecía su "proscripción", pero con posterioridad otros paises - y en especial Honduras- insistieron en su "regulación". Aunque este tema acabó encontrando una solucion' negociada, fue uno de los asuntos que colaboraron en trabar el avance de Contadora en 1985.

El incremento de las tensiones entre Estados Unidos y Nicaragua entre 1985 y 1986 provocó una rigidez en la actitud nicaraguense dentro del proceso de Contadora, que, junto al manteniemiento de las actitudes modificadoras del Acta por parte de Costa Rica, El Salvador y Honduras, hicieron de 1985 el año del impasse de Contadora.

Los intentos del grupo de paises de Contadora por impulsar el proceso diplomático fueron notables, aunque no dieran sino una pequeña parte de los posibles frutos. Un cambio técnico, consistente en convocar reuniones de plenipotenciarios al objeto de agotar las negociaciones en los asuntos más difíciles, no logró hacer salir a Contadora del bloqueo.

En todo caso, en setiembre de ese año (1985) consigue realizarse la octava Reunión Conjunta de Contadora y Centroamérica, donde los Cancilleres de Contadora entregan a los centroamericanos el proyecto final del "Acta de Contadora para la Paz y la

Cooperación en Centroamérica". Esta versión final del Acta incorpora tanto las observaciones que se han ido recogiendo de los paises de la región, como propuestas de mediación del grupo Contadora sobre los temas de mayor controversia.

Inmediatamente después se inicia una nueva reunión de plenipotenciarios para acelerar la firma del Acta, donde se decide que unicamente serán discutidos aquellos puntos que presenten más dificultades. Se acuerda, por tanto, trabajar sobre: 1) control y reducción de armamentos, 2) mecanismos de ejecución y seguimiento en materia de seguridad y en asuntos políticos, 3) maniobras militares. Se acuerda dar un plazo máximo de 45 diás para que los plenipotenciarios resuelvan definitivamente. Sin embargo, este plazo acabará y el Acta continuará sin firmarse.

Ciertamente, el empantanamiento del proceso provocó que otros actores mundiales favorables a Contadora acabaran prestando su apoyo directo. En tres casos eso será más evidente: a) otros paises latinoamericanos, b) las Comunidades Europeas y c) los organismos internacionales, como Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, quienes realizarán una accion conjunta.

Fue en medio de la crisis de 1985, (29 de julio) cuando los Gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay deciden integrar un "Grupo de Apoyo" al proceso de Contadora, cuyo objetivo fundamental es aumentar la presión diplomática hacia la región y fuera de ella.

Ya el año anterior había empezado el proceso de apoyo de las Comunidades Europeas en San José de Costa Rica (28 al 30 de setiembre). Ademas del pequeño apoyo económico que puede dar la Comunidad como tal (cada país europeo tiene sus propios programas de cooperación), las reuniones de Cancilleres europeos, centroamericanos y del grupo Contadora buscan al mismo tiempo ser un punto de encuentro y una plataforma política a favor de Contadora. De hecho, la reunión anual de fines de 1985, en Luxemburgo, trató de usarse como reunión conjunta de Centroamérica y Contadora para retomar los temas que los plenipotenciarios no habían conseguido resolver. Pero de Luxemburgo tampoco se salió del impasse.

Por su parte, los organismos internacionales ONU y OEA, que fueron receptores permanentes de los sucesivos textos del Acta, emitieron diferentes resoluciones de apoyo y se prestaron a gestiones diplomáticas permanentes. Tanto la Asamblea General, como el Consejo de Seguridad de la ONU fueron caja de resonancia del proceso de Contadora. En 1985, con motivo de la reunión del Consejo de

Seguridad solicitada por Nicaragua a causa del embargo norteamericano, se aprueba la resolución 562 en que se reafirma el apoyo a Contadora y sus objetivos. Las acciones de ONU y OEA acabaran convergiendo en 1986.

El empantanamiento de la crisis tuvo un punto de inflexión con la reunión de Carballeda (11 y 12 de enero 1986) de parte de los Cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo, donde se hizo un balance del impasse y se buscó un acuerdo de principio para relanzar Contadora. El mensaje de Carballeda sostiene que "luego de 36 meses de negociaciones persisten actitudes y situaciones que dificultan concluir un acuerdo general". Por ello, se hacía necesario: "A) Definir las bases permanentes para la paz en América Central, B) Precisar las acciones necesarias para afirmar el cumplimiento de esas bases y fomentar la confianza recíproca, C) Realizar inmediatamente las gestiones diplomáticas para obtener el apoyo explícito a las bases y acciones de todas las partes directa o indirectamente involucradas, D) Ofrecer sus buenos oficios para otras gestiones necesarias, E) LLevar a cabo las tareas pertinentes para acelerar la suscripción y la entrada en vigor del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica."

En realidad, el Mensaje de Carballeda supone un cambio en dos aspectos fundamentales: 1) se busca establecer un documento sintético de bases sustantivas (diez) y de acciones también muy específicas (nueve), que por su significado equivalente pueda tener un apoyo general inapelable; y 2) Se trata de desbrozar los obstáculos explícitos o implícitos que puedan ponerse desde fuera de la región, y en particular todo lo referido al contencioso nicaraguense-norteamericano. A estos dos aspectos hay que agregar en 1986 un cambio importante en el cuadro centroamericano: la victoria electoral en Costa Rica y Guatemala de dos candidatos convencidos de la necesidad de una solución negociada para la crisis: Oscar Arias y Vinicio Cerezo.

De hecho, el Mensaje de Carballeda fue presentado a los Cancilleres centroamericanos reunidos en la ciudad de Guatemala con motivo de la toma de posesión de Vinicio Cerezo (14 de enero) y ellos emiten a su vez la "Declaración de Guatemala" donde expresan su adhesión a las bases y acciones contenidas en el mencionado Mensaje.

A partir de este punto, el primer semestre de 1986 será de intensa actividad negociadora y diplomática. Los ocho Cancilleres (Contadora y Apoyo) viajan a Washington para discutir con la Ad-

ministración norteamericana las fórmulas de negociación de Contadora y en especial acerca del contecioso con Nicaragua. La discusión con el Secretario de Estado, Shultz sirve para establecer posiciones, pero el gesto diplomático de Reagan, que no recibe a los Cancilleres latinoamericanos y sí a una delegación de la "contra", muestra que la Casa Blanca tiene un objetivo central ese año, la aprobación de un paquete sustancial de ayuda a los irregulares ($ 100 millones) y que no está dispuesto a dejarse desviar en ese camino.

De todas formas, los Cancilleres de Contadora y Apoyo se reunen en Punta del Este (Uruguay, 28 de febrero) para examinar el estado de sus gestiones diplomáticas y deciden convocar a sus homólogos centroamericanos en la ciudad de Panamá la primer semana de abril para que resuelvan respecto de los puntos propuestos desde Carballeda. La reunión conjunta tiene lugar y vuelve a mostrarse el tipo de diferencias tradicionales en el ámbito de la seguridad, pero los centroamericanos aceptan poner una fecha límite para firmar el Acta de Contadora (6 de junio de 1986).

Un nuevo impulso surge de la reunión de Cancilleres que tiene lugar con motivo de la toma de posesión del Presidente costarricense Oscar Arias (8 de mayo), donde se acuerda una reunión de plenipotenciarios que allanen el terreno de la firma para el 6 de junio. En esa reunión técnica afloran las diferencias (sobre equilibrio de fuerzas y maniobras militares) y se produce la convergencia entre los dos Presidentes de paises que se declaran formalmente partidarios de la neutralidad, Costa Rica y Guatemala, que presentan un propuesta de mediación consistente en regular fuertemente las maniobras internacionales (limitando la cantidad de tropas, la duración, proximidad a fronteras, etc.) y ofreciendo una tabla de factorización de base para delimitar los niveles máximos de "desarrollo militar". Pero Nicaragua, que se encuentra bajo la presión de la posible aprobación de la ayuda de los 100 millones para los irregulares, no acepta esta solución que no recoge sus demandas ante la actitud de agresión de la Administración Reagan.

No obstante, la acción diplomática bilateral de Guatemala y Costa Rica mantiene la iniciativa y así tiene lugar, en la villa de Esquipulas (Guatemala, 24 y 25 de mayo), una reunión de los cinco Presidentes centroemaricanos para estudiar la situación y el proceso de Contadora. En esta ocasión se acepta la propuesta de Cerezo de iniciar los trabajos para la constitución de un Parlamento centroamericano. La "Declaración de Esquipulas" sigue teniendo como referencia la firma del Acta el 6 de junio, pero la reunión marca, por sí misma, un camino nuevo: se comienza a disolver el famoso

"Triángulo de Tegucigalpa", es decir, el consenso estable de los tres paises próximos a Nicaragua, para dar paso a la formación de un eje vertical moderado (Guatemala, Costa Rica) que se diferencia del eje horizontal más duro (El Salvador, Honduras), este último incluso con problemas por las históricas diferencias de estos dos paises. Un elemento importante de la disolución de aquel triángulo es la fluidez de relaciones entre Nicaragua y Costa Rica que sigue a la decisión de Oscar Arias de suprimir la utilización abierta de su territorio fronterizo por los irregulares que actuan en Nicaragua.

Pero llega el 6 de junio y las diferencias sobre seguridad se mantienen (especialmente por parte de una Nicaragua rígida ante el posible apoyo a la "Contra"). En definitiva, el Acta no se firma y se acude a la decisión de posponer dicha firma, emitiendo una declaración cuyo tono habla del nuevo impasse a que se ha llegado. Diecinueve días más tarde la Administración Reagan consigue aprobar en el Congreso los 100 millones para los irregulares y la reacción de Managua se orienta hacia el endurecimiento interno: cierre del diario "La Prensa", exilio de dirigentes religiosos, anuncio de medidas de emergencia, etc.; aunque también actua con fuerza hacia el exterior: acusa ante la Corte Internacional de la Haya a Honduras y Costa Rica de haber sido cómplices en acciones violatorias del derecho internacional.

No habrá un encuentro general del proceso de Contadora hasta el XVI Período de Sesiones de la OEA, en noviembre de 1986, en Guatemala, donde los resultados del empantanamiento se muestran con evidencia: retorno temporal -aunque matizado- al Triángulo de Tegucigalpa frente a la delegación de Nicaragua, y una declaración final de compromiso en donde simplemente se reconoce "los encomiables esfuerzos del Grupo de Contadora". Sin embargo, el propio mal ambiente provoca que los organismos internacionales, ONU y OEA, en una acción sin precedentes, presenten a Centroamérica, Contadora y Apoyo una propuesta en que ofrecen sus servicios y sus recursos para la consecución de la paz regional. Algunos de los servicios propuestos son: investigación y verificación sobre control y reducción de armamentos, observación de procesos electorales, protección y ayuda a refugiados, observación de incidentes fronterizos y retiro de fuerzas.

Con posterioridad, varias reuniones de los ocho Cancilleres de Contadora y Apoyo (diciembre 1986, enero y abril de 1987) muestran el mantenimiento de las dificultades para la firma del Acta, al tiempo que observan con interés el surgimiento de la iniciativa del Presidente Arias y el apoyo que recibe de su homólogo guatemalteco.

Cuando el 15 de febrero esta iniciativa es presentada a los Presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, en San José, y se acuerda una reunión posterior para decidir sobre ella, los ocho Cancilleres de Contadora y Apoyo (en su reunión de abril) deciden esperar a los resultados de la cumbre centroamericana de Esquipulas II, antes de proseguir sus gestiones. En realidad, estaban dando paso a la formulación centroamericana del plan de paz.

2.3. Los prolegómenos de Esquipulas II.

El camino que recorrió la iniciativa del Presidente Oscar Arias hasta convertirse en el acuerdo firmado de Esquipulas II, muestra cómo ésta significó un punto de inflexión en el curso de la crisis centroamericana. En realidad, la iniciativa Arias tuvo lugar en una coyuntura marcada por un curso de acciones y reacciones que buscaba romper con el cada vez mas' evidente estancamiento politicomilitar.

En efecto, hacia la segunda mitad de 1986 cabian pocas dudas acerca de la tendencia predominante en el desarrollo de la crisis: a) el proceso pacificador de Contadora se había estancado, b) pero tampoco se vislumbraban condiciones que permitieran soluciones militares victoriosas, c) 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. Es decir, los conflictos internos evolucionaban -especialmente en El Salvador y Nicaragua- hacia los parámetros de la guerra civil estancada y ello acompañado de un curso intermitente de conflictos fronterizos, al parecer imposibles de evitar, pero que tampoco se ampliaban hacia conflictos interestatales abiertos, a pesar de que esta posibilidad siempre estuviera presente.

Ahora bien, ese estancamiento de la crisis no se basó durante 1986 en una relentización de las tensiones, sino más bien en el equilibrio inestable que procedió de una polarización de factores positivos y negativos, que hizo pensar con frecuencia -si se examina las declaraciones del momento- que no había espacio para opciones de término medio, "centristas" o negociadas (como ponía de manifiesto el propio impasse de Contadora).

Es decir, al tiempo que se hacían evidentes señales positivas, no sólo procedentes de las posiciones de los nuevos Gobiernos guatemal-

teco y costarricense, sino también del interior de la escena política norteamericana, los factores negativos -quizás como respuesta- adquirían mayor perfil, en especial con la aprobación de la ayuda a las fuerzas irregulares por parte del Congreso norteamericano de 100 milllones de dólares, algo que además de su peso cuantitativo significaba una victoria política de los partidarios de una mayor activación bélica.

En este curso de acciones y reacciones, los nuevos Gobiernos de Costa Rica y Guatemala, cuya política declaratoria se basaba en la pacificación y la neutralidad activa, se encontraban en una situación delicada ante esta polarización de opciones: o se inclinaban hacia una opción polarizada (la pronorteamericana) lo que no podía hacerse sin perder sus señas de identidad, o bien se esforzaban en tratar de romper el estancamiento del proceso de pacificación, usando el único espacio que no había sido agotado aún, el lanzamiento de una iniciativa centroamericana. En esa dirección se orientaron ambos gobiernos, primero de forma separada pero después en una perspectiva que convergio en los hechos. La Presidencia de Guatemala actuó en el sentido de presionar para hacer realidad la segunda reunión presidencial, concertada en Esquipulas I, con el pricipal propósito de acelerar la formación del Parlamento Centroamericano.

Al mismo tiempo, la Presidencia de Costa Rica comenzaba a preparar un texto que pudiera ser base de un acuerdo que surgiera de la región para acabar en los cauces de Contadora (es decir, para hacer el camino inverso del que se habiá hecho hasta entonces).

Un factor precipitante de primera magnitud para que la propuesta del Presidente Arias se consolidara se refirió a la crisis interna de la política norteamericana para Centroamérica: el estallido (13 de noviembre) del escándalo "Iran-gate" sólo días después de las elecciones parlamentarias en Estados Unidos, que permitían a los demócratas recuperar la mayoría en el Senado y aumentar ésta en el Congreso. En efecto, el descubrimiento de que los que llevaban la política hacia Centroamérica (desde el Consejo de Seguridad) estaban implicados en la venta ilegal de armas a Irán para financiar las fuerzas irregulares que actuan en Nicaragua, significó de inmediato una pérdida de poder del Ejecutivo frente al Legislativo con mayoría demócrata (con la destitución de los cargos del Consejo de Seguridad y la CIA), así como un descrédito profundo en Europa y América Latina de la política de la Administración Reagan para Centroamérica. Algo que afectó indudablemente a las administraciones de la región y directamente a sus Presidentes (no hay

que olvidar que la visita de Oscar Arias a Washington en noviembre se hace precisamente en medio del clima creado por el Iran-gate).

Además, el escándalo se hace más notable quizás por el efecto de comparación en el escenario internacional, ante un Gorbachov que se consolida en la URSS y comienza a hacer propuestas audaces, entre las que se cuenta el abandono militar de Afganistán.

En este contexto, el calentamiento de un ámbito de la crisis regional provocado por los conflictos fronterizos entre Honduras y Nicaragua en diciembre de 1986, lejos de paralizar los esfuerzos pacificadores los alienta poderosamente: desde el propio proceso de Contadora se reactiva la tendencia a la mediación, formulándose una misión compuesta por Contadora, Apoyo y representantes de ONU y OEA, para visitar los cinco países centroamericanos y reanimar la firma del Acta de Contadora. Y el hecho de que dicha misión concluyera en México con la idea de que la firma del Acta encontraba resistencias considerables, aumentó el perfil de la iniciativa Arias.

En realidad, todas las circunstancias favorecían que la propuesta Arias fuera tomada seriamente en consideración por Estados Unidos. Y así fue como el 8 de enero de 1987 se celebró en Miami un encuentro entre funcionarios costarricenses y del Departamento de Estado al objeto de estudiar el Plan en profundidad (la reunión tenía carácter secreto, pero se filtró el mismo día de su realización al diario "Miami Herald"). Fconoció con amplitud la percepción que tendría del plan la Administración norteamericana en lo sucesivo: no aceptación de la idea de equiparación entre los conflictos armados dentro de todos los países centroamericanos que los sufren, que presenta el Plan y que lógicamente eliminaría el apoyo a las fuerzas irregulares que actuan en Nicaragua. No obstante, la Presidencia costarricense conocía el interés que su plan despertaba entre las filas del Partido Demócrata. Así, con este cuadro de la percepción norteamericana, su diplomacia va a lanzarse a una ofensiva en Europa (gira del Canciller al viejo continente desde mediados de enero) y América Latina, además de acelerar los contactos a todos los niveles en el ámbito centroamericano.

Desde esta plataforma de acción diplomática, la Presidencia de Costa Rica convoca una reunión de Presidentes centroamericanos para presentarles su plan de paz. El hecho de que tal convocatoria excluyera a Nicaragua suscitó reservas en diversos ámbitos de la comunidad centroamericana e internacional. Sin embargo, los acontecimientos posteriores se encargaron de demostrar que esta primera

reunión eliminó resistencias previas y abrió el camino para la aceptación de una nueva reunión con los cinco Presidentes.

Por otra parte, existían dudas acerca de cuáles serían las innovaciones que podía presentar el Plan Arias, en cuanto al contenido sustantivo de las propuestas. Resulta útil, por tanto, detenerse en el análisis de sus características principales, especialmente en relación con las propuestas procedentes del desarrollo de Contadora.

En primer lugar, conviene no olvidar que el Plan se presentaba como una iniciativa que, desde Centroamérica, conduciría a la deseada firma del Acta de Contadora. Como ya se ha dicho, su novedad consistía en proponer un camino inverso para lograrlo respecto del que había intentado el Grupo de Contadora. Esto no quiere decir que, conforme avanzaba la iniciativa, cada vez más fuera percibida como un plan de paz en sí misma, que podría llegar a hacer innecesaria la firma del Acta de Contadora. Pero es importante no olvidar que su nacimiento no se hizo como alternativa a Contadora, algo que evitó también otro tipo de resistencias.

En cuanto a su contenido, el Plan Arias tenía como rasgos fundamentales: a) ser una propuesta condensada de los principales problemas que presenta la crisis, b) fundamentarse en la idea de equivalencia como punto de encuentro que podía hacer aceptable a todos los países centroamericanos un posible acuerdo, y c) plantear una calendarización de los posibles compromisos que pudieran establecerse para resolver los correspondientes problemas.

Los dos primeros puntos tenían una referencia clara en el inmediato pasado: la declaración de Carballeda. Como se vio anteriormente, este documento cambia el desarrollo documental de Contadora precisamente en esos dos sentidos: se trata de una síntesis de la problemática que contenía el amplio texto del Acta (nueve puntos y diez medidas) que también atendía a las necesidades de búsqueda de equivalencias para evitar los bloqueos del proceso hacia la firma del Acta. En el espíritu de la Declaración de Carballeda, también la propuesta Arias se basa en el Documento de Objetivos de Contadora y, de hecho, el texto presentado el 15 de febrero hace citas explícitas del Documento de Objetivos en cuanto a varios de los compromisos que se proponen.

El intento de calendarización urgente de los posibles compromisos si era un elemento diferencial: es cierto que el Acta de Contadora también establece calendarios, pero para realizar medidas concretas y , sin embargo, las diez acciones generales que presentaba

Carballeda estaban ciertamente sin calendarizar. Así, la propuesta Arias fundía la idea de sintetizar las acciones con la idea de dotarlas de un calendario.

Pero quizás el aspecto más diferenciador de la propuesta fuera que, como se ha indicado antes, planteaba un proceso de pacificación a partir de la firma de un acuerdo regional, algo que rompía desde el principio con el vértigo a la firma que había venido arrastrando Contadora. La firma de una propuesta que partía de Centroamérica, primero negociada entre los cuatro países sin contenciosos graves con Estados Unidos, para luego ir a una concertación regional,se ha demostrado más factible que la firma del Acta de Contadora.

Los cuatro Presidentes recibieron el documento (en San José el 15 de febrero) y concluyeron la reunión con una declaración importante, titulada "Una hora para la Paz". La importancia de tal declaración está referida sobre todo al giro centroamericano que adopta el proceso. En su texto, los cuatro Presidentes buscan con énfasis las raíces de la concertación propiamente centroamericana y dicen literalmente: "Los Gobiernos de Centroamérica han participado activamente en el proceso para alcanzar la seguridad y la convivencia pacífica en la región. Este proceso condujo a los cinco Estados a coincidir en el "Documento de Objetivos" del grupo Contadora y en la declaración de Esquipulas". Por otra parte, ya se aprecia una diferencia notable respecto a la Declaración de Esquipulas I: allí se afirmaba textualmente que los cinco gobiernos declaraban "su voluntad de firmar el 'Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica', asumiendo el pleno cumplimiento de la totalidad de los compromisos y procedimientos en ella contenidos". En la declaración final de la reunión de San José, simplemente no hay mención alguna acerca del Acta o su firma. Sin embargo, se afirma que los Presidentes "consideran el documento presentado por el Señor Presidente de Costa Rica, que más adelante se consigna, como instrumento viable, oportuno y constructivo para encontrar la paz en Centroamérica por medio de la negociación política". No es exagerado afirmar pues, que, desde la reunión presidencial del 15 de febrero, la iniciativa que había nacido para lograr un acuerdo centroamericano que facilitara la firma del Acta de Contadora, adopta un perfil propio que bien puede sustituir la firma del Acta.

En realidad, el documento presentado el 15 de febrero se relaciona con Contadora y su Acta en dos partes: a) en el preámbulo, cuando se hace mención de los principios que informan la base del Plan y se alude a una serie de documentos básicos, desde la carta de Naciones Unidas al Proyecto de Acta de Contadora, y b) en el con-

texto operativo del Procedimiento, donde Contadora queda explicitamente referida a las tareas de verificación y seguimiento, integrando lo que en el documento del 15 de febrero se llamaba "Comité de Seguimiento" y que en el texto firmado en Esquipulas II se denominará "Comité Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS)".

Así, el período que va desde la presentación del Plan Arias (15 de febrero) hasta la firma del documento revisado (7 de agosto), está determinado por tres elementos fundamentales: a) un crecimiento impresionante del perfil de la acción diplomática y política de los distintos países centroamericanos, b) una autolimitación del volumen de acciones de Contadora y Apoyo, y c) los intentos de la Administración norteamericana por establecer políticas de Estado hacia Centroamérica, en medio de la desarticulación procedente del cambio del índice de poder (que favorece al Legislativo demócrata frente al Ejecutivo) y del impacto del escándalo Irangate.

Hay que subrayar que el aumento del perfil de la acción de los países centroamericanos no es algo que ocupe a todos de forma similar, pero la dinámica creada desde el 15 de febrero, basada sobre todo en las ofensivas diplomáticas de Costa Rica y Guatemala, obligó a los cinco Estados centroamericanos a formular políticas y a tomar iniciativas, bien para impulsar o bien para frenar las acciones que se desarrollaban en el escenario regional. Dicho de otra forma, la posibilidad de concertar políticas de salida a la crisis se estableció sobre todo en la propia Centroamérica.

Es cierto que el eje de convergencias San José-Ciudad de Guatemala fue el motor de la nueva dinámica regional. Pero, no es menos cierto, que se trata de una convergencia de dos líneas de acción diferentes, muchas veces en competencia y solo en ocasiones concertada. La ofensiva diplomática costarricense tuvo como centro lograr la aceptación de su Plan de Paz, tanto dentro como fuera de la región, independientemente de cómo y dónde pudiera establecerse su firma. Por su parte, la acción guatemalteca se orientó hacia el logro de una nueva reunión presidencial en Esquipulas, donde los mandatarios pudieran discutir el Plan Arias y cualquier otra propuesta, pero buscando que no faltara un punto de agenda sobre la constitución del Parlamento Centroamericano. Hoy, es un hecho que ambas acciones convergieron definitivamente el 6 de agosto, dando lugar a la firma del Pocedimiento que llevaría el sobrenombre de Esquipulas II.

En efecto, durante el mes de mayo, el propio Presidente costarricense, Oscar Arias, realizó un amplio periplo por Europa para

acumular capital diplomático en apoyo a su propuesta del Plan de Paz. Al regresar de este viaje hizo una parada en Guatemala para analizar con el Presidente Vinicio Cerezo las reservas que suscitaba el Plan en Guatemala y las posibilidades de convergencia de su respectivas acciones diplomáticas. La actuación costarricense también se dirigió hacia México y Estados Unidos. Así, el 7 de junio, Oscar Arias examinó en la Casa Blanca con Ronald Reagan los elementos del Plan de Paz. El mandatario norteamericano reafirmó las tesis de su Administración en torno a su visión favorable sobre diversos puntos del Plan, pero manteniendo su diferencia fundamental acerca de la regionalización operativa propuesta por Arias, que dejaba fuera de la escena a las fuerzas irregulares que operaban en Nicaragua. Tras la reunión, el mandatario costarricense explicitaría esta situación, afirmando que "habían quedado claras las diferencias".

Por su parte, el jefe de la diplomacia guatemalteca, Mario Quiñones, giró visitas a los países del Grupo de Contadora y, en general, la acción de Guatemala se orientó en un esfuerzo para lograr que dentro de la región se cumpliera con la convocatoria de Esquipulas II.

Dicha convocatoria (que en San José se había fijado para el 25 y 26 de junio) enfrentó su primer obstáculo con la decisión del Presidente de El Salvador, Napoleón Duarte, de solicitar la postergación del encuentro de Esquipulas II, aduciendo que existirían "riesgos contraproducentes" si no se acudía a ella con un documento previamente concertado y preparado por los Cancilleres del área. La respuesta guatemalteca fue inmediata: el 15 de junio el Canciller Quiñones viajó a San Salvador para discutir la solicitud del Gobierno salvadoreño de postergar la reunión. Al día siguiente, el Presidente Vinicio Cerezo, en visita prevista antes de la petición de Duarte, viaja a Honduras para estudiar con el Presidente José Azcona Hoyo la situación. Tras consultas telefónicas con los Presidentes de Costa Rica y El Salvador, Cerezo y Azcona proponen los días 6 y 7 de agosto como nueva fecha para la cumbre presidencial, así como la celebración de reuniones de Cancilleres para revisar previamente el Plan Arias.

En este contexto, la política de Nicaragua consistió en favorecer la convocatoria guatemalteca sin pronunciarse sobre el Plan de Paz costarricense. Dos días antes de que el Presidente Duarte solicitara la postergación de la Cumbre, el mandatario nicaraguense, Daniel Ortega, había dirigido una carta a los Jefes de Estado del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, expresando su reconocimiento a los esfuerzos del Presidente Vinicio Cerezo y confirmando su participación

en la Cumbre de Esquipulas II programada para el 25 y 26 de mayo. En cuanto a los contenidos, Ortega se refiere a las acciones propuestas en el Mensaje de Carballeda, al tiempo que reafirma su disposición a negociar, de forma directa y sin condiciones previas, con Estados Unidos los asuntos de seguridad. Por ello, la reacción nicaraguense ante la postergación de la reunión fue de rigidez: Ortega acusó a Estados Unidos y a El Salvador de buscar la suspensión de la cita presidencial y anunció su decisión de no asistir a otro encuentro de mandatarios que no fuera el programado.

El Gobierno de Guatemala fue sensible a esta reacción nicaraguense y decidió no asistir a ninguna reunión preparatoria de Cancilleres a la que no asistieran los cinco Ministros del área. Así fue como la convocatoria del Gobierno hondureño para realizar la primera reunión preparatoria en Tela, el 25 y 26 de junio, tuvo que suspenderse puesto que sólo Costa Rica y El Salvador aceptaron la invitación.

Una iniciativa panameña, apoyada por el Grupo de Contadora, facilitó la superación de este impasse, al invitar al Presidente Ortega a la ciudad de Panamá para estudiar una fórmula de compromiso para la reunión de mandatarios. Al concluir la visita, el 24 de junio, el Presidente Ortega anunció su decisión de participar en Esquipulas II de acuerdo a las nuevas fechas, pero haciendo énfasis sobre la necesidad de que Contadora debía participar como mecanismo consultivo y de apoyo.

Durante el mes de julio, las acciones convergentes de Guatemala y Costa Rica se multiplicaron. En la primera quincena, la diplomacia guatemalteca viajó a todos los países centroamericanos y obtuvo la confirmación oficial de los cuatro mandatarios en torno a su asistencia a la Cumbre presidencial. A mediados de mes (17 y 18 de julio) tiene lugar un acontecimiento político de particular importancia: la regional centroamericana de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) que celebra en El Salvador su reunión orgánica, en donde participan el Presidente guatemalteco, Vinicio Cerezo y su homólogo salvadoreño, José Napoleón Duarte, además de otros líderes democratacristiano, concluye expresando su apoyo al Plan Arias y a la Cumbre presidencial de Esquipulas II. En la segunda quincena, es el Presidente costarricense, Óscar Arias, el que efectua la gira por el área para asegurar la realización de la reunión. Oscar Arias obtuvo, sin embargo, según sus palabras, "dudas, observaciones y reservas" en torno a la firma de un documento en Esquipulas II.

El segundo elemento que determina esta coyuntura, la autoreducción del perfil de Contadora y Apoyo, se mostró ya en su reunión conjunta de Buenos Aires (13 de abril), donde decidieron no convocar una nueva fecha para la firma del Acta pendiente sino esperar a ver la evolución del Plan Arias y la reunión presidencial centroamericana. En realidad, Contadora y Apoyo mostraron repetidas veces su preocupación por la posibilidad de que esa Cumbre se postergara sine die. En la reunión de los mandatarios, Miguel de la Madrid, de México y Raúl Alfonsín, de Argentina, el 23 de junio, en Ixtapa, México, ambos Presidentes se pronuncian por una pronta reanudación del diálogo presidencial centroamericano y hacen público que instruirán a sus Cancilleres para que la prioridad del trabajo en Contadora y Apoyo sea colaborar para la celebración de Esquipulas II. Un día después, la iniciativa de Contadora, realizada a través de Panamá, permite que el Presidente Ortega, desde ciudad de Panamá, acepte las nuevas fechas para Esquipulas II. De hecho, varios países de Contadora, entre ellos México, mostraban un relativo alivio al pasar las responsabilidades de la pacificación centroamericana del fatigado proceso de Contadora al naciente esfuerzo regional en torno a Esquipulas II.

El tercer elemento de este período, la búsqueda norteamericana de la coordinación de una política de Estado para Centroamérica, mostrará los tortuosos intentos de una Administración en dificultades (destituciones y enjuiciamientos por el escándalo Irangate) para atraer a sus posiciones a un Congreso más poderoso y más reticente. La Administración norteamericana desplegó una fuerte actividad diplomática y política para lograr la modificación del Plan Arias, que incluyó la formulación expresa de ese deseo por el propio Presidente Reagan. Quizás la más intensa, y en cierta forma exitosa, de las acciones llevadas a cabo por Washington, fue la gira a todos los países centroamericanos, excluyendo Nicaragua, que realizó el Enviado Especial para Centroamérica, Philip Habib, entre el 8 y el 11 de junio (hay que retener que el 12 de junio el Gobierno salvadoreño hacía expresa su solicitud de postergar la Cumbre de Esquipulas II). No obstante, después de que se estableciera la nueva fecha del 6 de agosto, y conforme se acercaba ese día, la Administración Reagan aceptó una negociación abierta con el Partido Demócrata, que se concretó en la presentación del Plan Reagan-Wright sólo cuarenta y ocho horas antes de que se reunieran los Presidentes en Esquipulas II.

Esta tardía concertación no se presentaba como alternativa al Plan de Paz, sino sólo como guía de trabajo para el caso específico de Nicaragua. Su eje lógico estaba referido a una negociación "entre las partes interesadas", sujeta a la verificación de la OEA y un grupo

internacional de observación, que debería concluir en dos meses, es decir, el 30 de setiembre de 1987. Los Estados Unidos ofrecían suspender la ayuda militar a la 'contra' y Managua debía levantar la Ley de Emergencia y convocar de inmediato a elecciones. La retirada de asesores militares extranjeros de Nicaragua se compensaría con la suspensión de maniobras militares de Estados Unidos en Honduras. En ese contexto, Estados Unidos negociaría con los cinco Gobiernos centroamericanos sobre reducciones de fuerzas y balance militar regional, en la búsqueda de un acuerdo sobre cuestiones de seguridad. Estados Unidos se mostraba dispuesto a un plan financiero de ayuda regional en caso de desarrollarse la reconciliación nacional y la reintegración de las fuerzas desmovilizadas en la sociedad civil. Sin embargo, la propuesta terminaba con una suma de sensibilidades demócratas y republicanas de muy diferente alcance: en el primer párrafo la Administración aceptaba suspender inmediatamente la ayuda a las fuerzas irregulares, si éstas "rehusaran participar en este proceso de negociación". Pero, si era el Gobierno de Nicaragua el que impedía que prosperase dicha negociación, la concesión demócrata consistía en aceptar la no muy velada amenaza de intervención ("las partes en estos compromisos estarían en libertad de emprender las acciones que considerasen necesarias para proteger su interés nacional").

El Plan Reagan-Wright provocó, sin embargo, reacciones paradójicas: mientras el Gobierno de Nicaragua declara que acepta una negociación bilateral con la Administración Reagan en base a la propuesta conjunta norteamericana, la Presidencia de Costa Rica ve en la iniciativa una razón más para impulsar el Procedimiento a definir en Esquipulas II, trascendiendo que el Plan Reagan-Wright no será incorporado formalmente a la discusión del Plan Arias.

Por otra parte, los contenidos del plan y la agenda de la cumbre ya habían sido estudiados en la reunión preparatoria de los cinco cancilleres centroamericanos, que tuvo lugar en Tegucigalpa entre el 31 de julio y el 1 de agosto, en presencia de los Cancilleres de Contadora (condición planteada por Nicaragua). En esta reunión, los Cancilleres presentaron las propuestas de modificación del Procedimiento que planteaban sus respectivos Gobiernos, lográndose una mayor claridad de las modificaciones que encuentran consenso y las que necesitan mas discusión. Un hecho impotante de esta reunión es que Honduras presentó también una alternativa general al Plan Arias, definida por el Gobierno hondureño como "una síntesis del Plan Arias y el Acta de Contadora", pero que en realidad respondía a las solicitudes de Honduras y El Salvador y , ciertamente, atendía de forma más extensa los problemas de la seguridad regional. Esta

propuesta correría la misma suerte que la presentada por Estados Unidos: no se aceptaría como punto de agenda para discutir en la reunión presidencial de Esquipulas II.

La segunda reunión preparatoria de Cancilleres se celebró inmediatamente antes de la cumbre, es decir los días 4 y 5 de agosto en la ciudad de Guatemala, y en ella los Cancilleres lograron establecer un borrador que representaba un grado notable de consenso, si bien aún contenía puntos en debate, en especial los referifos al tema del calendario, que quedo aparcado al final para ser definitivamente discutido por los Presidentes. El hecho de que no se hubiera podido obtener un acuerdo cerrado en esta última reunión preparatoria, además de las reticencias con que acudían a la cumbre El Salvador, Honduras y Nicaragua, generalizaron la impresión de que Esquipulas II podía acabar con un espectacular fracaso o bien con una postergación de la firma del Procedimiento para otra oportunidad más propicia. Por esta razón, provocó una sorpresa regional y extrarregional -incluso para los mismos participantes, según confesiones de funcionarios asistentes- que Esquipulas II concluyera con la firma del Procedimiento. Ciertamente, un análisis a posteriori puede mostrar -como aquí se ha hecho- que existían tendencias condicionantes y factores precipitantes que favorecían la afortunada coincidencia de Esquipulas II. No obstante, resulta útil describir brevemente el cuadro de mutuas concesiones que permitió la firma definitiva.

Buena parte de este cuadro resulta evidente en las diferencias establecidas entre la primera versión presentada el 15 de enero y la versión revisada y firmada el 7 de agosto. Por ejemplo, Nicaragua tuvo que aceptar la petición de El Salvador y Honduras de incorporar en el punto 3 (Democratización) la eliminación de los Estados de Emergencia, que no aparecía en el primer documento. Pero Nicaragua incorporó a Naciones Unidas y a "Gobiernos de terceros países" en la verificación sobre el punto 4 (Elecciones Libres), que antes sólo correspondía a la OEA. Por cierto que en este punto, cuando se habla de la constitución del Parlamento centroamericano, Guatemala tuvo que aceptar la inclusión de ciertas salvaguardias (redacción de un Tratado previo, necesidad de ratificación en cada país, etc.) de parte de Gobiernos como Costa Rica y El Salvador, presionados por sus respectivas oposiciones políticas internas contrarias a la idea del Parlamento Centroamericano.

De nuevo fueron los temas de seguridad los que necesitaron de un amplio juego de concesiones y, en cierta medida, de imprecisiones consensuadas. Nicaragua logró la inclusión del Grupo de Contadora de forma directa y todo el capítulo de seguridad quedó dentro de la

misma Comisión de Seguridad procedente de Contadora. Asímismo, Nicaragua logró la supresión de la idea de que las negociaciones en esta materia habían de partir de la aceptación del "procedimiento contenido en la propuesta conjunta de Costa Rica y Guatemala, presentada en las deliberaciones del grupo de Contadora", como decía la primera versión del Procedimiento. Ahora bien, el documento inicial era más estricto en la puesta en marcha de los temas de seguridad (estipulaba que "a los sesenta días"), mientras el revisado y firmado sólo dice "proseguirán las negociaciones" y luego en el punto final sobre calendario no incorpora este tema entre todos los que entran a regir a los noventa días. Esta flexibilización de plazos también se hizo presente en otro tema de seguridad: el punto 5 sobre cese de ayuda a las fuerzas insurgentes o irregulares. En el Procedimiento del 15 de enero su entrada en vigor era inmediata ("Simultaneamente con la suscripción de este documento", decía), mientras que el 7 de agosto se incluye entre los compromisos que entran a regir a los noventa días. Por el contrario, se hizo más precisa la calendarización del compromiso sobre no uso del territorio para agredir a otros Estados, dado que el 7 de agosto se incluyó entre los puntos que entraban a regir a los noventa días y en la versión del 15 de febrero este compromiso no tenía plazo.

Como se sabe, los cambios generales de calendario fueron una de las modificaciones más notables del Procedimiento. En el documento firmado, el calendario constituyó un punto específico, el 11 y último, estableciendo plazos de 90, 120 y 150 días, mientras que en la primera version' los plazos sólo estaban planteados dentro de los compromisos afectados y eran de cumplimiento inmediato o de 60 días de plazo (excepto en la constitución del organismo de seguimiento que era de 30 días).

También en Esquipulas II se hicieron concesiones que no aparecen en el texto firmado. La más importante es el anexo que se refiere a la decisión de Nicaragua de suspender por un mínimo de 150 días la demanda presentada contra Honduras ante la Corte Internacional de la Haya, a cambio de que este país aceptara incluir la calendarización y la verificación del compromiso sobre no uso del territorio para agredir a otros Estados (por parte de fuerzas irregulares, en este caso). De igual forma, Nicaragua ya había solicitado una prórroga en su demanda contra Costa Rica (antes de la cumbre, el 19 de julio) y acabará retirándola inmediatamente después de la firma de Esquipulas II.

En cualquier caso, la sorpresa de la firma afectó especialmente a la Administración norteamericana, que, por lo demás, no trató de

evitar la publicidad de esta situación. El Departamento de Estado convocó a una reunión inmediata a sus embajadores en la región, para examinar la firma, al tiempo que sustituía a su Embajador Especial para Centroamérica, Philip Habib, por Morris Busy, y presionaba sobre los Gobiernos aliados de la zona, especialmente sobre El Salvador que había mostrado más claramente sus reticencias a firmar nada en la cumbre presidencial. El Presidente Napoleón Duarte y un equipo de asesores viajó a Washington de inmediato, pero mantuvo el compromiso público dentro y fuera de su país con lo firmado en Esquipulas II.

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" nicaraguense, se mostraran publicamente contrarias, favoreció las cosas al Gobierno de Managua. Por el contrario, la 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.

Como se ha dicho, con la firma de Esquipulas II se rompía con el síndrome del vértigo que había operado en contra del Acta de Contadora. Pero se planteaba la posibilidad de que apareciera otro fenómeno negativo: tratar de cumplir al menor ritmo comparativo posible, es decir a menor velocidad que uno o varios de los otros Estados implicados. Por ello, no es exagerado afirmar que, tras la firma de Esquipulas II, se iba a poner definitivamente a prueba la voluntad política de los actores centroamericanos en cuanto a lograr una salida negociada a la crisis.