

## II PARTE

# EL PROCESO DE ESQUIPULAS II





# 1. ANALISIS DE LOS PRIMEROS NOVENTA DIAS

La evaluación de los datos obtenidos por esta investigación entrega un conjunto de elementos que hablan del desarrollo complejo que ha tenido el proceso de cumplimiento de los compromisos contenidos en Esquipulas II. El hecho de que no haya evaluaciones precedentes y de que el período estudiado sea el primero de los mencionados en el texto del Procedimiento, establece la utilidad de realizar una introducción al balance regional; entre otras razones, porque ha sido en este primer período donde, como era de esperar, la práctica ha puesto a prueba todas y cada una de las frases del texto que suscribieran los cinco Presidentes Centroamericanos el pasado 7 de agosto.

Ha sido, por tanto, en este primer período donde han surgido con la práctica los problemas de ajuste interpretativo del texto; que, se han convertido en parte del trabajo a realizar para las distintas comisiones técnicas que se han ido creando para la mejor implementación del plan de paz.

Esta introducción ofrece, así, una imagen primera del balance regional del proceso EII, referida no solo a la iniciativas que se han ido tomando, sino también a los problemas de ajuste que han ido surgiendo. Contiene alcances sobre: 1) el período estudiado y su carácter; 2) las cuestiones conceptuales y su aplicación, 3) los factores extra-regionales que han operado durante su desarrollo; 4) el desarrollo institucional que ha sido necesario para impulsar los acuerdos y 5) un recuento de los avances que han tenido lugar en el conjunto regional, examinados compromiso a compromiso.

## 1.1. Sobre el período estudiado

La investigación se ha realizado sobre los hechos sucedidos en el período de 90 días siguientes a la firma de Esquipulas II, que, a partir del 7 de agosto de 1987, acaba el 5 de noviembre (y no como se dijo en un principio, incluso en documentos oficiales, el día 7 de noviembre, al no tomar en cuenta que los meses de agosto y octubre tienen 31 días).

Este período es el que corresponde al primer plazo establecido en el acápite 11, sobre "Calendario de ejecución de compromisos" del texto del plan de paz, y que se refiere a la entrada en vigor "simultáneamente y de forma pública" de "los compromisos relacionados con amnistía, cese el fuego, democratización, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y no uso del territorio para agredir a otros Estados, como se define en el presente documento".

La primera cuestión que se planteó fue la interpretación del contenido de este plazo y en especial de su término. Existieron dos interpretaciones explícitas:

1. Entender este plazo de 90 días como el que había de preparar un cumplimiento completo y acabado de los compromisos adquiridos, estimando que si éstos no se cumplen el 5 de noviembre Esquipulas II ha fallado; interpretación hecha pública por una administración extrarregional.

2. Interpretar que estos 90 días son el período de preparación del inicio de la entrada en vigor de los acuerdos, entendiendo Esquipulas II como un proceso, cuya voluntad política se mide por el establecimiento de objetivos y plazos para cumplirlos. El 5 de noviembre se comprende así no como una fecha de llegada sino de partida del cumplimiento de los compromisos. Hacia esta interpretación se inclinaban los gobiernos centroamericanos.

Una versión matizada de esta segunda opción surgió de la reunión sobre estudios de la simultaneidad, que realizó la subcomisión correspondiente en Guatemala, los días 15 y 16 de octubre. Dicha versión pone el énfasis en la presencia del término "simultáneamente" que sobredetermina la entrada en vigor de los compromisos. Y, desde esta perspectiva, establece dos significados:

1. La necesidad de distinguir entre los diferentes compromisos y su naturaleza; algunos de ellos realizados en un solo acto y otros que determinan todo un proceso (por ejemplo, una ley de amnistía y el compromiso de lecciones libres).

2. La entrada en vigor simultáneamente de los compromisos no se refiere sólo a los compromisos en un solo país, sino al conjunto de los compromisos a escala regional.

De esta interpretación se deduce que el primer plazo de 90 días es en el que se producirán los avances en actos y mecanismos que

permitirán las condiciones para que el 5 de noviembre se inicie un cumplimiento simultáneo de los compromisos, resolviendo los que necesiten un solo acto en esa fecha o antes y los que pertenecen a un proceso de manera que este sea iniciado de forma inequívoca. Es decir, se trata de saber si en esos 90 días se han dado los pasos necesarios como para que el proceso de Esquipulas II se inicie con garantía de continuación hasta su acabado cumplimiento.

De todas formas, existe ya una experiencia práctica en cuanto al papel de los plazos en el contexto de un proceso. Dentro de los primeros noventa días, se establecieron plazos más cortos: de quince días para la reunión de la Comisión Ejecutiva, o de veinte días en total para la constitución de la Comisión Ejecutiva, o de veinte días en total para la constitución de la Comisión Nacional de Reconciliación, comprendidos los cinco primeros para la invitación oficial del gobierno y quince para la presentación de temas.

Un país se atuvo estrictamente a los plazos, dos más cumplieron inmediatamente después y los dos restantes, uno que era favorable y otro que rechazaba la formación de la CNR, han acabado cumpliendo al final del período de 90 días.

Esta experiencia parece demostrar la función positiva de los plazos, puesto que si un número de países cumple en torno a ellos, ello produce un efecto de arrastre hacia los rezagados. Al tiempo que demuestra la necesidad de subordinar los plazos a la idea de proceso que conduce Esquipulas II.

## **1.2. Cuestiones conceptuales y su aplicación**

Durante el período estudiado salieron a la luz los asuntos conceptuales que estaban en los orígenes del acuerdo y en el texto mismo. A continuación, se mencionan los más importantes:

### *A) Legalidad y legitimación*

Un tema que ha sido objeto de discusión estos 90 días es el referido al carácter legal de la misma Acta de Esquipulas II. Al no constituirse formalmente en Tratado, Convenio o Acuerdo, algunos países, incluso uno de los firmantes, ha relativizado la situación del Procedimiento en el Derecho Internacional. No obstante, como ha

demostrado la práctica, es difícil restar fuerza de ley a un compromiso adquirido por cinco jefes de Estado, especialmente cuando, como es el caso, genera inmediatamente abundante legislación subsecuente, tanto en el ámbito internacional como en el interno. En el ámbito internacional, no solo con terceros Estados o grupos de Estados, sino ante el máximo organismo internacional, la Asamblea General de Naciones Unidas. En el plano interno, prácticamente en todos los países, los distintos poderes públicos y en especial el Legislativo han confirmado el carácter legal del Procedimiento y lo han convertido, además, en fuente de derecho. En realidad, cuando concluye este primer período no se conocen objeciones al carácter legal del y de obligado cumplimiento del Acta de Esquipulas.

Otra cuestión que ha sido fuente de distintas observaciones se refiere no tanto al Acta, como a sus signatarios, y más específicamente a la legitimidad de éstos. Miembros del gobierno de una potencia extrarregional hicieron fuertes críticas al Procedimiento, por cuanto éste parte inevitablemente de que todos los firmantes tienen legitimidad para hacerlo.

El efecto de legitimación que tiene Esquipulas II también ha tenido consecuencias en aquellos países que sufren un conflicto armado significativo. En los dos países donde esta situación es más grave, Esquipulas ha planteado un problema entre los alzados en armas, tanto en el caso de las fuerzas irregulares como en el de los movimientos insurreccionales. Incluso puede afirmarse que el efecto ha sido mayor para estos últimos, porque una fuerza irregular responde a otras motivaciones, pero un movimiento insurreccional se supone que parte del argumento de que el gobierno existente no está legítimamente constituido. De hecho, cuando el gobierno de un país pone como condición para entablar el diálogo con la guerrilla, la aceptación por todas las partes de Esquipulas II, apunta legítimamente en esta dirección. Dado que, por lo demás, ambas partes han acabado aceptando el Procedimiento, incluso de forma conjunta, parece evidente que la negociación de ese movimiento insurreccional se está realizando con un gobierno legítimo.

### *B) La simetría: irregulares versus insurreccionales*

Los conceptos "fuerzas irregulares" y "movimientos insurreccionales" fueron acuñados en el texto de Esquipulas II para solventar el contencioso sobre el diferente carácter de los agentes del conflicto armado en Centroamérica. Esta discusión original no ha desaparecido en estos 90 días, si bien ha tenido más eco en los ámbitos

extrarregional e interno, que en el propiamente regional. Desde luego, existe un gobierno que subraya permanentemente la diferencia entre ambos conceptos, tanto en su práctica como en su política declaratoria. Y el hecho de que una potencia extrarregional defienda su derecho a establecer, como política de Estado, la organización, preparación y financiación de grupos armados para operar en Centroamérica, solo hace más evidente esta diferencia entre conceptos.

Ahora bien, tal diferenciación no tiene, sin embargo, operatividad real en cuanto a los compromisos, no en el texto ni en la práctica de la mayoría de los gobiernos. Al analizar el texto es evidente que: 1) ambos conceptos se repiten como cosas distintas, pero 2) siempre sujetos al mismo criterio, función o compromiso. Puede afirmarse así que la redacción final del Procedimiento se inclina hacia la tesis de *simetría operativa*, defendida por el país generador del original. Consecuentemente, esto ha sido aprovechado por un gobierno que enfrenta movimientos insurreccionales para encarar los cumplimientos y, en especial, la petición pública al desarmamiento, en los mismos términos (en prensa, radio y televisión) que la hace otro gobierno enfrentado a fuerzas irregulares).

No obstante, el hecho de que la diferenciación recorra el texto ha sido usado por el gobierno que enfrenta a irregulares, para apoyar su decisión de no dialogar con los alzados en armas. (Si bien la argumentación principal utilizada por este gobierno se refiere a la forma textual de la letra a) sobre diálogo, del acápite 1 acerca de la Reconciliación Nacional, como veremos posteriormente).

### C) El factor de la simultaneidad

Como se ha visto, el concepto de la simultaneidad ha originado no solo múltiples discusiones, sino incluso una subcomisión específica de la Comisión Ejecutiva, al objeto de realizar estudios sobre la cuestión. En la reunión de la citada subcomisión (Guatemala, 15 y 16 de octubre) se establecieron los significados operativos de la idea de simultaneidad. Estos son:

1. Dar fuerza legal al cumplimiento simultáneo: "La simultaneidad es de naturaleza política y carácter obligatorio".

2. Establecer la función de la simultaneidad en relación al tema de los plazos, sin necesidad de modificar estos: "la fecha en que se inicia el cumplimiento obligatorio de los compromisos simultáneos", es "a juicio de la Subcomisión la del 5 de noviembre de 1987".

3. La apreciación de la naturaleza distinta de los compromisos; resolviendo por tanto que "por la naturaleza de algunos de ellos, podrían cumplirse hasta una fecha que permitiría a la CIVS incluir en su informe a la Reunión Presidencial, el estado en que se encuentre el cumplimiento de dichos compromisos, para que los Presidentes adopten las decisiones pertinentes".

4. Su aplicación interna y regional. "La simultaneidad se concibe al interior de un sistema equilibrado de cumplimiento de compromisos adquiridos por los Estados centroamericanos, en los ámbitos interno e internacional, y que requiere de los Gobiernos extrarregionales".

No obstante, como quedó claro en la reunión de Cancilleres (San José 27 y 28 de octubre), donde fue formalmente aprobado el documento sobre simultaneidad producido en Guatemala, el efecto de simultaneidad no implica el de condicionamiento, es decir, los compromisos se relacionan y pueden condicionarse entre sí, pero no de forma obligada por Esquipulas II, especialmente en los casos donde el condicionamiento opera contra derecho. Este asunto surgió como propuesta hecha por un país especialmente afectado por el problema del uso del territorio para agredir a otros Estados, tratando de establecer la condicionalidad entre este tema y el del cese de hostilidades. Pero la Comisión Ejecutiva no aceptó el condicionamiento obligado como parte de la simultaneidad, especialmente cuando actúa contra derecho. En efecto, el no uso del territorio y el cese del fuego no pueden estar condicionados al segundo, pero no al revés, puesto que el hecho de que exista un conflicto dentro de un país no da derecho alguno a cualquier otro para poner su territorio a disposición de cualquiera de las partes contendientes.

### 1.3. Los factores extrarregionales

Durante el período el análisis de los factores extrarregionales muestra como una serie de actores han acogido el plan de forma abiertamente positiva, aunque han persistido algunos factores negativos.

Es un dato comúnmente aceptado que, en estos 90 días, la región centroamericana ha ganado espacios en la comunidad internacional y ha adquirido un grado mayor de autonomía; aunque esta observación no deba exagerarse, como muestran los hechos en el ámbito de las relaciones interamericanas y mostró el clima que rodeó los viajes de los mandatarios centroamericanos a los Estados Unidos.

El proceso de Esquipulas ha recibido el apoyo desde diversos continentes pero especialmente del ámbito latinoamericano y de Europa. Los distintos países latinoamericanos, muchos de ellos implicados en el proceso a través del grupo de Contadora o del Grupo de Apoyo, han mostrado su solidaridad diplomática con el plan centroamericano e incluso estudian fórmulas para, en medio de la crisis que padecen, apoyar financieramente a la región.

Europa ha reaccionado de forma visiblemente favorable a la iniciativa, tanto en las reacciones expresadas país por país como en términos de Comunidad. La última resolución del Parlamento Europeo, solicitando expresamente la no-intervención militar en el área y la obtención de no menos de \$120.000.00 para la región, supone un apoyo importantne al plan de paz. La concesión noruega del Premio Nobel de la Paz al Presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, también contribuye en el plano de los valores y la opinión pública al fortalecimiento del proceso pacificador.

Asimismo es destacable la expresión rotundamente favorable, acompañada de propuestas financieras, emitida por Japón, país con intereses comerciales considerables en la región.

Los organismos internacionales, como la OEA o las Naciones Unidas también han expresado su respaldo. El hecho de que la Asamblea General acordara una resolución específica (42/1) a favor de Esquipulas II, establece un reconocimiento de alta disposición de Esquipulas II su capacidad técnica en el apoyo a las tareas de verificación y seguimiento.

En el caso de los Estados Unidos, se han puesto de manifiesto, durante estos 90 días, actitudes diferentes dentro de la clase política, concretamente entre los dos partidos del sistema político de este país. Algo que se ha reflejado en la adopción de orientaciones distintas entre la Administración republicana y el Congreso mayoritariamente demócrata. Este último ha manifestado formalmente su consideración hacia el plan centroamericano, mientras la Administración en ejercicio ha formulado políticas más complejas, una vez que se recuperó de la sorpresa producida por la firma definitiva del Procedimiento. En efecto, la Administración del Presidente Reagan ha manifestado públicamente su decisión de incorporar el plan de Esquipulas y que, según el Presidente, significa, de que precedía a Esquipulas y que, según el Presidente, significa, de un lado la gestión diplomática y financiera y del otro la acción operativa militar. Esquipulas II vendría pues a ampliar el área de acciones diplomáticas de una manera aceptable aunque con problemas (Presidente Reagan,

Secretario Weinberger); lo que no excluye que diferentes líderes republicanos hayan calificado el plan de "erróneo", "que favorece a los sandinistas". Ahora bien, según el Presidente, este fortalecimiento de las acciones diplomáticas no puede hacerse en detrimento de las presiones militares.

De hecho, las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua tuvieron necesidad de un apoyo logístico suplementario para realizar la fuerte ofensiva que desarrollaron a mediados de octubre, como respuesta al plan de cese el fuego unilateral del Gobierno de Managua. Resouesta que consistió en un incremento de la concentración y movimiento de fuerzas en el norte del país, acompañados de acciones defensivas (especialmente contra helicópteros) y la realización de la operación ofensiva principal sobre noventa kilómetros de la carretera estratégica que conecta la capital con la costa atlántica.

En todo caso, el problema con esta doble política de la Administración Reagan (acciones diplomáticas-presiones militares) es como se concilia con la letra y el espíritu de Esquipulas II. Porque, en el acuerdo de Guatemala, la idea fuerza consiste en que todo el campo de acciones debe ser político y diplomático y que las presiones militares es justo lo que deteriora la acción diplomática. Incluso si un gobierno quisiera condicionar el cumplimiento de los compromisos al cese de la ayuda, podría apoyarse en la letra del Acta, donde enfáticamente se entiende el cese de esa ayuda, "como el elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región". Así las cosas, habría que ver en los meses sucesivos si es posible el ajuste de las políticas extrarregionales según la letra y el espíritu de Esquipulas II.

Ahora bien, a pesar de esa activación de las fuerzas irregulares, conforme se agotaba este período de noventa días han aparecido muestras apreciables de que el apoyo a estas fuerzas, especialmente la petición de 270 millones de dólares adicionales, puede sufrir un aplazamiento, entre otras razones por la turbulencia financiera creada en las últimas semanas de octubre. Las noticias aparecidas en la prensa norteamericana sobre la existencia de planes de contingencia en la Casa Blanca para retirar y reubicar a las fuerzas irregulares no hacen sino confirmar la posibilidad de que Estados Unidos mantenga su actuación más bien en el campo diplomático, al menos en los próximos dos meses, es decir hasta la reunión de Presidentes centroamericanos prevista para enero.

Por otra parte, en estos noventa días puede constatarse un hecho: se han incrementado notablemente los contactos entre la clase política

norteamericana y la realidad centroamericana, como muestra la multiplicación de viajes a los distintos países de la región, de parte de funcionarios de la Administración y de sus representantes de los partidos norteamericanos. Algo que puede favorecer el estudio en profundidad de los problemas de la región y las posibilidades del plan de paz.

De su lado, los cinco Presidentes centroamericanos han viajado en este primer plazo a Estados Unidos y cuatro de ellos se han entrevistado con el Presidente Reagan y otros miembros de su Administración. Según fuentes oficiales, las conversaciones han incluido la asistencia financiera norteamericana a esos cuatro países y las posiciones adoptadas en torno al plan de paz y sus posibilidades. La lectura de las políticas declaratorias de estos cuatro mandatarios muestra diferencias apreciables. Solo un Presidente ha sido categórico, incluso ante el propio Presidente Reagan, acerca de la necesidad de usar las vías políticas y no las militares; otro Presidente ha expresado más matizadamente esa misma opinión; un tercero ha tenido gestos simbólicos polémicos (besar la bandera estadounidense) para sostener el no uso de vías no militares, y el cuarto no corrigió la versión oficial de la Casa Blanca que le atribuye un acuerdo total con el Presidente Reagan acerca del sostenimiento de las fuerzas irregulares. Habrá que ver si en lo sucesivo se da una mayor homogeneidad en las políticas declaratorias, según Esquipulas II, especialmente en el territorio de las potencias extrarregionales.

#### 1.4. El desarrollo institucional del Acuerdo

Sin duda este es el ámbito donde se ha manifestado una actividad más sostenida. Y la impresión es que esto es así, no solo por la razón obvia de que, lógicamente, ha de ser en el primer período donde se constituyan los diferentes organismos que ponen en práctica los acuerdos, sino porque las distintas Cancillerías han expresado la voluntad política de hacerlo de parte de los gobiernos signatarios. Esta impresión se basa en el seguimiento del trabajo de las comisiones técnicas, el carácter de los problemas que han tenido que examinar, en algún caso para bordearlos; que ha permitido a la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II la posibilidad de llegar a acuerdos y adoptar soluciones operativas.

Al concluir este período de 90 días, una estructura orgánica se ha constituido, con la forma que aparece en el gráfico 1. Dicha estructura se ha instituido sin discrepancias en algunos casos y mediante

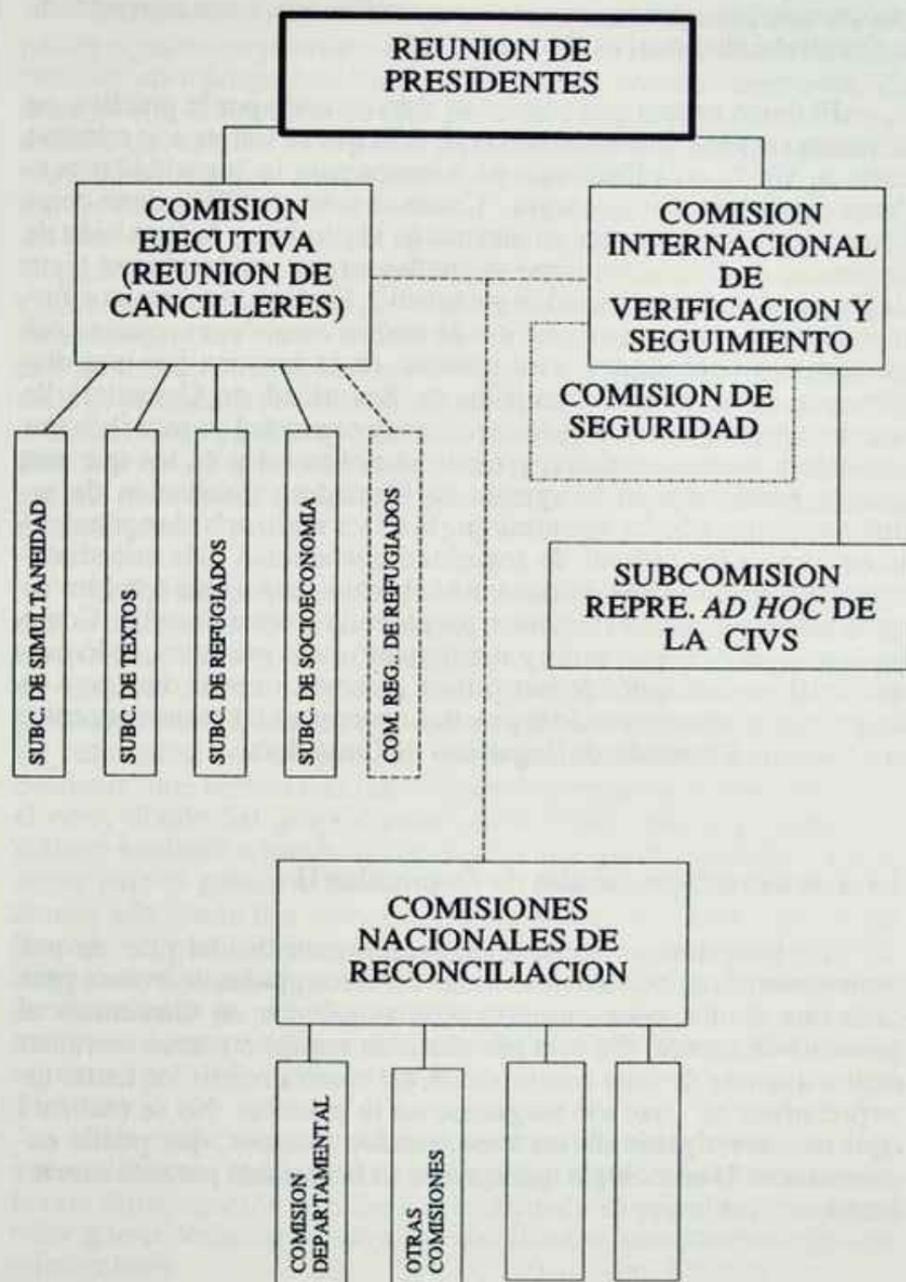
necesarias discusiones previas en otros. La discusión que se ha mantenido durante más tiempo ha estado referida al tema del orden jerárquico y de las relaciones existentes entre la Comisión Ejecutiva y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS). Algunos gobiernos centroamericanos han sostenido que la CIVS debe quedar subordinada a la Comisión Ejecutiva, mientras otros sostienen que son dos órganos que dependen por igual de la reunión de Presidentes, con funciones marcadamente distintas y complementarias tal como se establece en el texto del Acuerdo. Finalmente, además de razones sobre la especificidad de la CIVS y papel que le asigna el Procedimiento, han contado razones sustantivas y de protocolo (CIVS reúne a trece cancilleres latinoamericanos) para que este organismo de verificación y seguimiento mantenga el mismo nivel orgánico de la Comisión Ejecutiva, solo a disposición de la reunión de Presidentes.

Tanto la Comisión Ejecutiva como la CIVS han creado sus organismos técnicos de apoyo, denominados normalmente subcomisiones. La CIVS ha creado la Subcomisión de representantes *ad hoc*, encargada de preparar los trabajos de la CIVS y de sugerir otros organismos de apoyo, como fue el caso de la petición de la ONU y de la OEA de que enviaran una comisión técnica a la región para estudiar las necesidades de verificación.

La Comisión Ejecutiva creó en un principio tres organismos: La Subcomisión de estudios sobre la simultaneidad, la Subcomisión de textos y la Subcomisión de refugiados. Tales subcomisiones, con las funciones que su nombre indica, han tenido una actividad desigual. Ha sido la Subcomisión de simultaneidad la que más ha trabajado como hemos visto anteriormente. En la última reunión de la Comisión Ejecutiva (San José, 27-28 de octubre) ésta ha creado dos organismos más: La Subcomisión de asuntos socioeconómicos y la Comisión Regional de Refugiados y Desplazados. Esta Comisión Regional aún no tiene ubicación definida en estructura orgánica de Esquipulas II ( por eso en el gráfico aparece situada de forma provisional con una línea de puntos) pero la Subcomisión de Refugiados y Desplazados tiene el encargo explícito de preparar próximamente en la ciudad de Tegucigalpa los perfiles orgánicos y funcionales de la mencionada Comisión Regional.

La Comisión Ejecutiva y la CIVS están asistidas, desde el interior de cada país, por la correspondiente Comisión Nacional de Reconciliación, que, a su vez, recibe colaboración de las distintas comisiones que se formen a los efectos de cumplimiento con Esquipulas II. En estos noventa días se han desarrollado dos tipos de

GRAFICO 1



comisiones en el interior de los diferentes países: de un lado las comisiones departamentales o locales de paz o de reconciliación, y, de otro, comisiones que se ocupan de desarrollar funciones concretas de la Comisión Nacional de Reconciliación.

El único asunto que aún no ha sido resuelto por la práctica en el sistema orgánico de Esquipulas II, es el que se refiere a la relación entre la CIVS y la Comisión de Asuntos para la Seguridad procedente del Grupo de Contadora. Como se sabe, la CIVS tiene competencias de seguimientos en materia de seguridad, y la Comisión de Seguridad de Contadora tiene asignadas tareas - incluso en el texto de Esquipulas de "verificación y control". Es decir, en términos formales aparece una superposición de ambas comisiones, que, según los técnicos consultados, será resuelto en la práctica por una distribución de tareas: la Comisión de Seguridad de Contadora se ocuparía principalmente de los asuntos de seguridad ya resueltos por Contadora (bases, asesores, y escuelas militares) y de los que aún quedan pendientes en la agenda de Contadora (limitación de armamento, maniobras); mientras que la CIVS realizaría el seguimiento en torno a los asuntos de seguridad que afectan más inmediatamente a la pacificación, como son el apoyo a las fuerzas rebeldes de otros países o el uso del territorio para agredir a otros Estados. Como las funciones de verificación y seguimiento están previstas, en lo fundamental, para después de este primer plazo de noventa días, será en los próximos meses cuando la práctica concretará las relaciones entre la CIVS y la Comisión de Seguridad de Contadora.

## **1.5. Los avances regionales de Esquipulas II**

En los primeros noventa días del desarrollo del plan de paz centroamericano, pueden observarse distintos grados de avance para cada uno de los once compromisos adquiridos en Guatemala el pasado 7 de agosto. En esta introducción temática vamos a evaluar dichos avances de cada compromiso, así como a referir los temas interpretativos que han ido surgiendo en la práctica. No se realizará aquí una descripción de los mencionados avances, que puede encontrarse en la cronología que aparece en la segunda parte de este informe.

## 1. Reconciliación Nacional

a) *Diálogo*. Las observaciones realizadas en cada uno de los países signatarios permiten afirmar que todos los países se ha desarrollado un diálogo nacional que ha tenido diversas funciones, de acuerdo con la situación de cada país. Es sabido, que la invitación al diálogo que aparece en el punto primero del plan de paz está pensado especialmente para "aquellos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad"; pues bien, la propia existencia del plan de paz, en concreto, la constitución en todos los países de la Comisión Nacional de Reconciliación, (que también tiene otras funciones sobre derechos civiles y políticos) ha tenido efecto en aquellos países donde las divisiones no son tan profundas o al menos no han alcanzado una expresión de violencia armada. En este caso, el diálogo nacional ha tenido funciones de desarrollo de la concertación social en cuanto a graves tensiones sociales, políticas o económicas. Esta función de concertación aparece como algo positivo, siempre y cuando trate de complementar y no sustituir los poderes legislativos de cada país.

En los tres países donde las divisiones internas son más profundas, el diálogo se ha hecho presente de manera distinta. En todos los casos, dicho diálogo se ha establecido con los partidos legales y en un país ha adquirido forma institucional. En dos casos se ha producido también un diálogo con los alzados en armas, con diferentes resultados: en un país, las autoridades civiles y militares han declarado que no tiene sentido volver a reunirse con la guerrilla y, en el otro, donde los grupos insurgentes tienen mayor presencia el diálogo continúa a través de comisiones designadas al efecto. En un tercer país el gobierno ha decidido no dialogar con los alzados en armas, aduciendo dos razones principales: 1) el carácter de dichas fuerzas, ya que son irregular, y apoyadas por una potencia extrarregional y 2) para ajustarse a la letra de lo acordado en este primer punto del plan de paz. Esta última argumentación apunta a uno de los ajustes interpretativos que más discusiones ha originado en la región.

Sobre este asunto existen dos interpretaciones cerradas. Una que sostiene que la letra excluye el diálogo con los alzados en armas; la otra interpretación se refiere al espíritu de Esquipulas II para sostener que es obligado hablar con estas fuerzas, sean insurreccionales o irregulares.

Algunos técnicos creen haber encontrado una vía intermedia sin salirse del propio texto. Afirman ( ver el texto en el anexo I) que en

la referencia al diálogo el texto tiene dos párrafos, el primero exigiendo "el diálogo con los grupos opositores" sin especificar; y, en el segundo párrafo, se dice que "los gobiernos correspondientes *iniciarán* el diálogo con todos los grupos desarmados..." La interpretación sostiene que el segundo párrafo indica solo como *iniciarán* el diálogo los gobiernos, dejando para las fase siguientes la posibilidad de desarrollar cualquier tipo de diálogo. Esta versión admite que el texto no obliga al diálogo con los irregulares pero que tampoco lo excluye, dejando abierta la puerta al diálogo con cualquier tipo de opositores.

b) *Amnistía*. En los tres casos con conflicto bélico interno existen leyes de amnistía vigentes. Pero en los tres, las autoridades han anunciado nuevas leyes de amnistía, ya tramitadas o en trámite en el Parlamento, que entrarían en vigor el mismo día 5 de noviembre. En uno de los casos, se ha desarrollado durante estos noventa días un proceso continuo de amnistía para que los que desearan desalzarse. Las personas que así lo han hecho han recibido un documento del Estado, certificativo de su situación. Los inconvenientes que en algunos casos se han presentado, han procedido más que de las autoridades de la propia población civil (afectadas por las secuelas de la guerra).

c) *Comisiones Nacionales de Reconciliación*. Como se ha mencionado en la cuestión de los plazos, al cumplir estos noventa días, todos los países habían satisfecho este compromiso. La CNR y en particular los representantes de la Iglesia Católica dentro de ellas han jugado un papel fundamental en labores de mediación, así como de exigencia del cumplimiento a las autoridades gubernamentales. La CNR también tendrán un papel fundamental en el desarrollo de las labores de verificación y seguimiento que impulsará la CIVS.

## **2. Exhortación al cese de hostilidades.**

En los tres casos en que tiene lugar la guerra interna se han producido avances y discusiones sobre la cuestión del cese del fuego. En los dos países en que actúan movimientos insurreccionales se planteó un alto en el fuego temporal durante el período de conversaciones. Ahora bien, en torno a un cese de hostilidades más estable ambos países encaran perspectivas diferentes. En uno de ellos se ha establecido una comisión a tal efecto. En el otro, las autoridades civiles y militares rechazan la figura misma del cese al fuego en su territoria por cuanto considera que los insurreccionales no han logrado establecer ninguna situación de efectivo Estado de Guerra.

En los dos casos en los que se acepta la figura del cese del fuego, este asume un carácter unilateral. Un gobierno, que enfrenta insurreccionales, ha hecho público su decisión de declarar un cese de fuego unilateral, que entraría en vigor el 5 de noviembre, en el caso de que la comisión establecida como producto del diálogo con la guerrilla no llevara a una concertación del cese de hostilidades. El otro gobierno ha decretado un cese del fuego unilateral el pasado 7 de octubre en dos regiones del país a las que sumó una tercera. Este cese del fuego permitió contactos abundantes entre las comisiones de paz y los alzados en armas. Pero, la respuesta general de las fuerzas irregulares fue rechazar el cese del fuego unilateral y realizar una ofensiva militar importante en el oeste del país. Este segundo punto del texto de Esquipulas también ha motivado discusiones en cuanto a su interpretación. Ciertos gobiernos sostienen que el texto alude claramente a la idea de concertación ("se concierte el cese de las hostilidades"). Pero, otros sostienen que el segundo párrafo de este punto abre la posibilidad de que los gobiernos realicen "todas las acciones necesarias para lograr un efectivo cese del fuego dentro del marco constitucional". Es decir, que las acciones han de subordinarse a dos criterios: 1) que estas lleven a un efectivo alto al fuego y 2) que dicho alto al fuego se establezca dentro de límites constitucionales. Es decir, que si las demandas de los rebeldes desconocen de éstos dos criterios los gobiernos tienen derecho a adoptar soluciones unilaterales. Dicho en breve, según esta interpretación, este segundo párrafo ofrecería una alternativa al primero en términos de medidas unilaterales.

### 3. Democratización

Acerca de este punto se ha enfatizado en todo el área la idea de proceso, en especial teniendo como referencia la fecha del 5 de noviembre. No obstante, en estos 90 días han habido avances importantes en los tres aspectos que subraya este punto tercero.

a) *Libertad de prensa.* Este derecho está reconocido en todas las constituciones de la región. Su aplicación solo encuentra las dificultades que deriva del clima de respeto a los derechos humanos que existe en cada país. En un caso, el gobierno había establecido fuertes reducciones de este derecho argumentando razones de seguridad nacional y el aumento de la ayuda extrarregional a los irregulares. Sin embargo, en estos 90 días, dicho gobierno ha permitido la reapertura de dos medios importantes, uno escrito y otro radial, que expresan puntos de vista de oposición a la administración en ejercicio. Aunque todavía existen algunos medios sin autorizar la im-

presión obtenida por las observaciones *in situ* es que la reapertura de los dos medios mencionados ha cambiado sustancialmente el clima informativo en ese país.

b) *Pluralismo Político*. En términos de proceso este tema viene desarrollándose desde hace algunos años en toda la región. Como en el punto anterior, su pleno ejercicio depende del clima de seguridad en que se muevan sus ciudadanos, así como de la progresiva y efectiva subordinación de los ejércitos a los gobiernos legítimamente constituidos. Las observaciones realizadas en tres de los países de la región indica que las Fuerzas Armadas adoptan decisiones y emiten declaraciones completamente inaceptables en un Estado de derecho acabadamente establecido. En otro país, las actividades de los partidos políticos opositores están sometidas a restricciones bajo la existencia de un estado de emergencia. No obstante, con la institucionalización del diálogo nacional, tales actividades se reanudaron en buena medida; teniendo lugar, durante estos 90 días manifestaciones públicas de signo opositor o sindical sin mayores restricciones.

c) *Estados de Excepción*. Los estados de guerra internos han hecho frecuente el estado de emergencia en los países que sufren esta circunstancia. Durante estos 90 días el caso más acusado ha consistido en el mantenimiento del estado de emergencia en un país afectado por la acción de fuerzas irregulares. La respectiva Comisión Nacional de Reconciliación ha solicitado insistentemente a las autoridades la derogación de esta medida. El gobierno ha respondido que tal derogación dependerá del curso de las hostilidades y, aunque ha anunciado modificaciones a este respecto para el día 5 de noviembre, es difícil prever el alcance de estas modificaciones.

En este punto tercero es donde se encuentra la referencia más clara al problema del respeto a los derechos humanos en la región. Algunos especialistas en este grave asunto se han preguntado por qué no existe un punto específico sobre derechos humanos en el texto de Esquipulas II. En todo caso, la necesidad de respetar los derechos humanos aparece en varios puntos del acta. En estos 90 días han habido avances importantes y algún hecho de consideración en el sentido contrario. Dos países han confirmado en este período la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y uno de estos países que enfrenta fuerzas irregulares, invitó el 15 de setiembre a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar su país. En los dos países más afectados por casos de desaparecimientos y asesinatos, es necesario inscribir los hechos de estos 90 días en la nueva situación existente desde que han accedido

gobiernos mediante procesos electorales. Según los diferentes institutos y organismos internacionales que se ocupan del problema, esta nueva situación ha significado una reducción considerable del número de víctimas, al mismo tiempo que persiste el hecho sustantivo de la violación de los derechos humanos. En el curso de estos 90 días parece indicar que los gobiernos hacen esfuerzos por reducir aún más el número de afectados. Sin embargo, hechos como el asesinato de un presidente de una Comisión de Derechos Humanos, parecen demostrar que hay sectores que no aceptan el espíritu de Esquipulas II.

#### *4. Elecciones libres*

Este punto describe abiertamente el compromiso para desarrollar un proceso. Ello es especialmente válido en el caso de su primer párrafo, que al afirmar "deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas", se entiende que se refiere a los comicios electorales previstos de acuerdo a los plazos establecidos en las constituciones de cada país. Esto es, se apunta a que "creadas las condiciones inherentes a toda democracia", las próximas elecciones deberán ser enteramente libres. El resto del punto se refiere extensamente al establecimiento del Parlamento Centroamericano y a este respecto, este período de 90 días sí ha contenido avances considerablemente rápidos. En este plazo, se ha estudiado, discutido, redactado y aprobado el texto del tratado internacional que constituye el Parlamento Centroamericano, que fue hecho público el 22 de octubre. Según el texto, las elecciones a dicho el Parlamento "se realizarán simultáneamente en todos los países de América Central en el primer semestre de 1988, en la fecha que oportunamente convendrán los Presidentes de los Estados Centroamericanos". De las reuniones regionales que han habido en torno a este tema, se desprende que los gobiernos tienen la voluntad política de realizar dichas elecciones en el plazo estipulado.

#### *5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales*

El compromiso adquirido en este punto se refiere a dos ámbitos distintos: "los gobiernos de la región y los gobiernos extrarregionales.

En este primer plazo, las acusaciones entre los gobiernos regionales han disminuido notablemente. Existen dos razones sus-

tantivas y previsiblemente diplomáticas que explican esta disminución. Únicamente en los días anteriores al vencimiento del plazo, un país que enfrenta fuerzas insurreccionales acusó a otro gobierno regional de haber permitido el traslado por mar de hombres y materiales.

En el ámbito extraterritorial, el proceso ha sido más complejo, como ya se ha visto al hablar de los factores extrarregionales. El apoyo logístico a la ofensiva de las fuerzas irregulares, realizada a mediados de octubre, ha elevado el tono de las acusaciones del país agredido. Ahora bien, de la observación realizada *in situ* en esas fechas, se obtuvo la impresión de que la ofensiva de las fuerzas irregulares produce efectos contradictorios: por un lado, incrementa los deseos de acabar con el conflicto por cualquier medio, pero, por el otro, hace más justificable el mantenimiento del estado de emergencia y las actuaciones gubernamentales correspondientes. (De hecho, cualquier estudio comparado sobre asuntos de seguridad nacional mostraría que, si tuviera lugar un conflicto militar de proporciones similares en algún Estado desarrollado del hemisferio occidental, la implantación del estado de emergencia sería mucho más categórica).

Como hemos visto, el aplazamiento previsible de un mayor apoyo a las fuerzas irregulares y en especial de los \$270.000.000 suplementarios, pueden indicar un cierto alivio de las presiones militares en la región. Corrobora esta idea las informaciones sobre supuestos planes de contingencia estadounidense para el retiro y reubicación de dichas fuerzas irregulares.

En este quinto punto se establece una responsabilidad de los gobiernos de la región respecto de los factores extrarregionales. En efecto, se afirma que "los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos solicitarán a los gobiernos de la región y a los gobiernos extrarregionales (...) que cesen esa ayuda, como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región". Para cumplir este compromiso, la última reunión de la Comisión Ejecutiva planteó la necesidad de emitir una petición en este sentido a los Estados dentro y fuera del área. Aunque tal decisión adoptó finalmente una fórmula abierta (los países utilizarán un texto base, pero emitirán cada uno su declaración a los destinatarios que considere oportuno), ésta será cumplida el mismo 5 de noviembre.

## ***6. No uso del territorio para agredir a otros Estados***

Estamos ante un compromiso cuyo enunciado breve no es por ello menos rotundo. Sin embargo, en este período de 90 días las acciones conocidas en torno a su cumplimiento no han sido numerosas. Es cierto que han disminuido las demandas por las razones ya comentadas en el punto anterior. También se han dado acciones sustantivas, como fue la retirada de una querrela ante el Tribunal Internacional de La Haya al comienzo del período y la suspensión de la otra por un plazo de 120 días a partir de Esquipulas II.

Con respecto al no uso del territorio, un gobierno que enfrenta fuerzas insurreccionales mantiene su demanda sobre el apoyo logístico a dichas fuerzas y en especial la ubicación en el territorio de otro estado de la radioemisora de las fuerzas rebeldes. En el caso referido a las fuerzas irregulares, los dos países relacionados con el problema apenas han modificado sus posiciones anteriores. El país acusado de permitir el uso de su territorio se ha limitado al no reconocimiento formal de la situación, aunque las últimas declaraciones del portavoz oficial de las fuerzas armadas, sobre su disposición a desalojar a las fuerzas irregulares de su territorio, pueda hacer pensar que este problema sea en algún momento abordado.

## ***7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento***

Como se ha visto al hablar de la estructura orgánica las negociaciones en materia de seguridad han acabado referidas a la Comisión de Seguridad procedente de Contadora. En la última reunión de la Comisión Ejecutiva (San José, 27 y 28 de octubre) se decidió la definitiva puesta en práctica de dicha Comisión (ver Anexo II).

## ***8. Refugiados y desplazados***

Respecto de este compromiso han tenido lugar dos procesos paralelos: el avance de los canales institucionales interestatales y las acciones y movimientos de amplios sectores de refugiados. En el ámbito institucional se han firmado importantes convenios entre diferentes países y el ACNUR (uno, que afecta a Nicaragua, Honduras, El Salvador y el ACNUR; y otro, entre Nicaragua, Costa Rica, y ACNUR). De igual forma los países han llegado a acuerdos específicos sobre mecanismos prácticos de repatriación. Estos han

tenido lugar entre Guatemala y México, entre El Salvador y Honduras y entre Nicaragua, Honduras y Costa Rica. En la frontera entre Honduras y Nicaragua se han establecido varios puntos con oficina de repatriación, así como lugares de encuentro.

Pero, quizás lo más importante sea que los propios refugiados han incrementado sus expectativas de regreso en el marco creado por Esquipulas II. Ello ha provocado movimientos masivos, como el caso de 4500 salvadoreños asentados en Honduras que decidieron regresar a su país. Su gobierno y el ACNUR garantizaron que ese movimiento pudiera realizarse. Pulsiones semejantes se han manifestado en los Nicaragüenses que viven en los campos de refugiados de Honduras. El gobierno hondureño ha anunciado que su plan de repatriación ha permitido a 2500 nicaragüenses regresar a su país. Este fenómeno también se produjo aunque en menor medida, por parte de los refugiados nicaragüenses residentes en Costa Rica. Sin embargo, en octubre tuvo lugar un hecho que opera en sentido contrario: entre 400 y 600 ciudadanos nicaragüenses traspasaron la frontera costarricense pidiendo asilo político. Parece que la mayoría de estas personas son hombres jóvenes que rechazan la movilización militar.

En todo caso, es evidente que estamos ante una cuestión que también comporta un proceso, el cual va a depender mucho de las condiciones generales de la región.

### *9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo*

Si nos atenemos a las reuniones regionales interministeriales, puede hablarse de un aumento de la voluntad de cooperación en el área. La reunión de los Ministros relacionados con la Integración Centroamericana, que tuvo lugar el mismo 28 de octubre en San José, alcanzó un acuerdo sobre medidas para reactivar el Mercado Común Centroamericano. Para dar cumplimiento al acuerdo que exige en este punto que "los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional", los Ministros de Relaciones Exteriores miembros de la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II y los Ministros responsables de la Integración Económica Centroamericana, firmaron el 28 de octubre una declaración en la que se afirma que "continuarán en forma conjunta y coordinada los esfuerzos para la ejecución de los acuerdos de Esquipulas, en lo que corresponde al desarrollo económico y a las

gestiones necesarias en el campo de la cooperación internacional para la región centroamericana".

### 10. Verificación y seguimiento internacional

El espíritu de Esquipulas y su definición como proceso están bien reflejados en este punto, que establece dos compromisos: la creación de una Comisión operativa y la obligación de parte de los gobiernos de facilitar las tareas de esta comisión.

#### a) *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento*

En estos 90 días se ha dado satisfacción a la letra a) de este punto décimo: la CIVS se ha constituido a los 15 días de la firma del Acta y ha creado una Comisión Técnica *ad hoc* que ha trabajado durante todo este período. Probablemente la decisión más avanzada de esta Comisión haya sido la petición a la ONU y a la OEA de una Comisión de Asistencia Técnica sobre las necesidades de verificación, que visitó los países de la región entre el 21 y el 27 de octubre. Esta Comisión Técnica confecciona un informe que presenta a la CIVS en su próxima reunión del 7 de noviembre.

Todo indica, pues, que estos 90 días han sido satisfactorios en cuanto a la creación de condiciones para que la CIVS confeccione una agenda de trabajo. Como se sabe, la CIVS deberá realizar sus labores de verificación y seguimiento estos próximos meses para emitir un informe que deberá estar a disposición de la próxima reunión de Presidentes. Ahora bien, la CIVS deberá dotarse estos meses de una estructura orgánica suficiente para realizar *in situ* las observaciones necesarias, aunque para ello pueda apoyarse en la ayuda técnica que le brinden otros organismos. De hecho, ya han mostrado su disposición en este sentido, la ONU, la OEA, la Comunidad Europea, Canadá y están estudiando esta posibilidad algunos países escandinavos.

#### b) *Respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento*

Este segundo compromiso, además de las declaraciones formales, establece con claridad que "los cinco Gobiernos brindarán todas las facilidades necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones de verificación y seguimiento...". La práctica en los próximos meses determinará el cumplimiento de esta obligación, especialmente en aquellos casos que han tenido más dificultad en ser abordados.

## ***11. Calendario de Ejecución de Compromisos***

Ya se ha descrito, en los alcances sobre este primer período realizados al principio de este informe, la discusión sobre el carácter de término de estos 90 días. Como producto de esta discusión la Comisión Ejecutiva que se reúne en San José los días 27 y 28 de octubre, tenía en su agenda el tema de la revisión del calendario. Una de las posibilidades a escoger era la modificación del 5 de noviembre como fecha tope del primer plazo, a partir de la cual entran a regir los compromisos. La Comisión Ejecutiva decidió no modificar la fecha. La otra cuestión se refería a los plazos venideros. En este ámbito sí han habido modificaciones. Se ha adelantado la fecha en que la CIVS puede comenzar a trabajar, que en el texto se apuntaba como 120 días y ahora se establece que sea desde su próxima reunión, el 7 de noviembre. Por el contrario, se ha ampliado el plazo de 150 días que daba el texto de Esquipulas para que se reunieran los Presidentes centroamericanos y recibieran un informe de la CIVS. La Comisión Ejecutiva ha determinado que esta reunión de Presidentes tenga lugar "a partir del 15 de enero". (Ver Documentos).

### **1.6. Conclusiones**

La evaluación de los datos realizada por la FLACSO, la UPAZ y el CSUCA, así como la propia descripción cronológica del mismo, permiten realizar un balance preliminar sobre los avances en el proceso de Esquipulas II acontecidos en este primer plazo de 90 días.

La primera observación que cabe hacer es que el Acuerdo ha resistido bien la prueba de la práctica durante este período. Las cuestiones de interpretación no han sido obstáculos de importancia para que el proceso avanzara en el interior de cada país, así como para que los trabajos de carácter regional se desarrollaran con fluidez. Ciertamente, esto no quiere decir que esas cuestiones de interpretación hayan sido agotadas y no puedan surgir si se produjera alguna crisis de importancia en la región.

También se ha mostrado que el establecimiento de plazos ha tenido una función positiva, incluso aun cuando éstos no hayan sido cumplidos puntualmente en todos los casos. La experiencia así lo ha mostrado en los plazos estipulados para la constitución de las CRN en el interior de este período.

En cuanto a los factores extrarregionales, su acción durante este tiempo ha tenido efectos favorables y desfavorables al desarrollo de Esquipulas II. Pero los efectos desfavorables no han sido de una dimensión tan importante, como para que su impacto afectara sustantivamente el proceso.

En cuanto a los avances referidos directamente a los compromisos adquiridos, cabe hacer dos tipos de balance: el que ofrecería una imagen tras examinar los avances en cada compromiso y el que podría hacerse de los avances del proceso como fenómeno global.

El primer tipo de balance nos entrega una imagen de desigualdad. Los procesos de Reconciliación Nacional iniciados en los países con graves divisiones internas han fortalecido, indudablemente, los valores en que sustenta una paz negociada. Además, se han dado pasos institucionales de alcance considerable. Ahora bien, dichos procesos de reconciliación parecen tener un lastre importante en el avance débil del cese de las hostilidades. La relación entre procesos de reconciliación y cese efectivo de hostilidades sigue planteando un reto: saber si los procesos sociales de reconciliación acabarán estableciendo un cese al fuego o si este factor tendrá suficiente autonomía como para establecer un techo a la Reconciliación Nacional. Ciertamente, en el caso de las fuerzas irregulares, la autonomía del problema del cese al fuego cobra mayor relieve, puesto que responde a factores extrarregionales. Aunque esto no quiera decir que este fenómeno bloquea definitivamente una relación positiva entre Reconciliación Nacional y cese de hostilidades. Y ello es así también, porque los procesos institucionales referidos a los compromisos sobre democratización y elecciones libres han mostrado de igual forma avances sustantivos. Nuevos climas informativos, desarrollos en el pluralismo político, incluso en el caso donde se ha mantenido el estado de emergencia, favorecen un proceso de avance hacia el cese de hostilidades.

En este contexto cobran, lógicamente, especial relevancia los progresos que puedan darse en cuanto al cese de la ayuda a los alzados en armas y al no uso del territorio para agredir otros Estados. Es cierto que en este período de 90 días no se han dado desarrollos notables en ambos campos, pero hay que retener dos elementos: 1) tampoco se han producido retrocesos significativos y 2) han habido muestras que indican un posible aplazamiento de la ayuda extrarregional y un reblandecimiento declaratorio del problema del no uso del territorio. Puede que estos hechos parezcan poco importantes, pero representan un cambio respecto de la situación anterior al 7 de agosto.

El nuevo clima creado en la región ha provocado un aumento de las expectativas en el ámbito de los refugiados y desplazados y, de una forma general, en cuanto al respeto de los derechos humanos. En este último aspecto, si bien el fenómeno de la violación de dichos derechos sigue estando presente en el área, no es menos cierto que su existencia preocupa mucho más a los Gobiernos que buscan su legitimidad en el espejo de Esquipulas II. En el ámbito de los refugiados, fenómenos masivos de retorno muestran este aumento de las expectativas.

En el plano de la cooperación regional, puede afirmarse que los trabajos interministeriales en temas como la educación, la cultura y la salud, muestran nuevos parámetros en la confianza recíproca. Las dos reuniones de los Ministros encargados de la Integración Económica Centroamericana muestran también esa novedosa orientación. La rapidez con que se ha llegado al acuerdo sobre la constitución del Parlamento Centroamericano no puede sino contribuir poderosamente a este proceso de integración regional.

Las acciones encaminadas a preparar el funcionamiento de los organismos de verificación y seguimiento han sido suficientes como para que en los próximos períodos, la CIVS y la Comisión de Seguridad de Contadora realicen sus funciones adecuadamente. El apoyo de la ONU y de la OEA a este respecto han facilitado esta situación.

Todos los avances mencionados han producido en estos 90 días una acción sostenida en el desarrollo orgánico e institucional, tanto al interior de cada país, como en el ámbito regional. Sólo la existencia de esta red organizativa debería llevar a la reflexión. Pero, además, es que puede afirmarse -el seguimiento *in situ* así lo indica-, que, de forma desigual, tales organismos tienen en su haber una cantidad de acciones considerables.

En cuanto al otro tipo de balance, el referido a los avances del proceso como fenómeno global, la conclusión va a depender mucho de la interpretación general de Esquipulas II. En efecto, aquí hemos de regresar a las dos interpretaciones que vimos al examinar el carácter de este primer plazo y su término.

1) Si se entiende el 5 de noviembre como la fecha en que todos los compromisos mencionados en el Procedimiento tienen que haber sido íntegramente cumplidos, entonces, el balance sería que sólo se ha cumplido en una determinada proporción, es decir, en términos estrictos, que no se ha cumplido. (Naturalmente, cabe preguntarse

cómo podrían cumplirse aquellos compromisos que implican un proceso en sí mismos).

2) Ahora bien, si se entiende que el 5 de noviembre es el día en que se inicia la entrada en vigor de los acuerdos, entonces el balance tiene otro sentido. Porque, si este plazo de 90 días es entendido como el que debería establecer las condiciones para que se inicie un cumplimiento simultáneo y equilibrado de los compromisos, un proceso inequívoco para poder satisfacer dichos compromisos; es decir, si se entiende Esquipulas II como un proceso, entonces la conclusión es que este primer plazo ha cumplido a satisfacción el papel de ser plataforma de lanzamiento de Esquipulas II. Cualquier recuento, cronológico o no, de los pasos dados, los fenómenos provocados, los valores introducidos en el contexto regional confirman sobradamente esta apreciación.

Ciertamente, el hecho de que se haya establecido la base de partida no garantiza todavía el éxito definitivo del plan de paz. Aun existen algunos retos de consideración. Uno de ellos es precisamente la gran actividad desplegada en este período. Porque, en unos meses más, cuando no haya más organismos que crear, los asuntos más sencillos o que necesiten de una sola acción estén resueltos o en avanzado grado de cumplimiento, lo que quedará por delante es el no siempre cómodo proceso de verificación y la necesidad de atacar los problemas más delicados.

En ese sentido, una previsión hecha en términos de probabilidad, mostraría que existen pocas probabilidades de una crisis inmediata en la región que destruya a Esquipulas II, pero sí puede iniciarse una dinámica que exprese la tentación de desplazar los problemas difíciles para más adelante, en un proceso *sine die*, desdibujando con ello la característica fundamental de Esquipulas, que -también frente a Contadora- consiste en fijarse objetivos y plazos para cumplirlos.

Las posibilidades de evitar efectos de vacío, tanto sustantivos como aparentes, pueden guardar relación con dos tipos de acción:

1) Atacar los problemas más difíciles examinando sus posibilidades de resolución gradual, es decir, estableciendo objetivos parciales, aunque sean modestos, en la solución de estos problemas y estableciendo para esas metas parciales plazos concretos.

2) Adoptar una política más audaz en el manejo de los factores extrarregionales. Los países de la región que tengan más

posibilidades de ofrecerse como mediadores en los conflictos intra o extrarregionales deben de esforzarse por realizar una diplomacia imaginativa en este sentido. Es obvio que esta política audaz tendrá mayor éxito, si se ve acompañada de un creciente clima de tolerancia y flexibilidad en toda la región.

Este primer período de 90 días ha acumulado hechos y abierto expectativas. Una lectura atenta a la sucesión de unos y otros debería provocar suficiente respeto, dentro y fuera de la región.

## 2. EL SEGUNDO PERIODO: HASTA LA REUNION DE PRESIDENTES

### 2.1. Sobre el período estudiado.

La investigación esta referida a los hechos sucedidos en el período de tiempo que va, desde la conclusión del primer plazo de noventa días, el día 5 de noviembre de 1987, hasta el agotamiento del calendario previsto en el texto del Procedimiento, que tenía lugar con la reunión de Presidentes, la cual se ha realizado efectivamente en los días 15 y 16 de enero de 1988, en la ciudad de San José de Costa Rica.

En razón a la unicidad que presenta este espacio de tiempo podemos llamarlo *segundo período* de Esquipulas II, aunque sea necesaria una explicación al respecto. En efecto, este período tenía una división inicial, establecida por el texto del Procedimiento en cuanto a las labores de verificación. Como se recordará, tras la referencia a los primeros noventa días, el texto afirmaba:

"A los 120 días a partir de la firma de este documento, la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento analizará el progreso en el cumplimiento de los acuerdos previstos en el presente documento.

A los 150 días, los Presidentes centroamericanos se reunirán y recibirán un informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y tomarán las decisiones pertinentes".

Ahora bien, como resultado de las decisiones de la reunión de la Comisión Ejecutiva, formada por los cinco Cancilleres centroamericanos, que tuvo lugar en San José del 27 al 29 de octubre de 1987, este juego de plazos se modificó por completo. En primer lugar, se pidió a la CIVS que comenzara a trabajar de inmediato, sin esperar a los 120 días fijados. Por otra parte, se determinó que la reunión de Presidentes tuviera lugar, no a los 150 días exactos, sino "a partir del 15 de enero de 1988 en la Ciudad de San José, República de Costa Rica". (Por cierto, que las palabras "a partir del" abrían el plazo ilimitadamente, lo que dió lugar a todo tipo de especulaciones).

De esta forma, el período de tiempo que iba del 5 de noviembre hasta la reunión de Presidentes iba a tener unos mismos contenidos en cuanto al Procedimiento: las tareas de verificación y la continuación del cumplimiento de los compromisos que supusieran un proceso o no hubieran sido agotados al concluir el plazo de los primeros noventa días. Y ese ha sido, en efecto, el carácter sustantivo de este plazo de tiempo. Por eso puede justificarse su denominación como segundo período de Esquipulas II, a fines de designación práctica.

Por otra parte, puede adelantarse que las ideas tan discutidas al concluir el primer plazo acerca de entender o no Esquipulas II como un proceso, apenas se ha planteado en este segundo período, incluso en aquellos ámbitos políticos y diplomáticos que más lo plantearon.

Es decir, este segundo período podía entenderse como la continuación de un primero en el curso general de un proceso, sin que existieran dudas acerca de su acotación, que estaba establecida con la reunión de Presidentes. La única cuestión que no era fácil de prever se refería a si, después de la reunión de mandatarios, iban a establecerse nuevos plazos, que determinarían el establecimiento de algún nuevo calendario. Como es sabido, la reunión de Presidentes decidió no hacerlo así, prefiriendo hablar del "cumplimiento inmediato" de los compromisos aún no agotados, si bien ha facultado a la Comisión Ejecutiva para establecer las decisiones oportunas en términos de procedimiento y verificación.

## **2.2. Reparición de los problemas conceptuales: simultaneidad y condicionalidad.**

Como se sabe, los problemas conceptuales procedentes del acuerdo se hicieron visibles desde el comienzo de la puesta en práctica del plan. Sin embargo, durante el primer período de noventa días, tales problemas no impidieron su aplicación. De hecho, algunos de ellos fueron resueltos con el propio desarrollo del Procedimiento. Ahora bien, todo análisis de aquel primer período mostraba que, ligados a las propias dificultades prácticas que pudieran aparecer, algunos problemas conceptuales podían volver a surgir, como así se apuntaba en el capítulo de conclusiones del 'Informe Blanco'.

Y, en efecto, este ha sido el caso del concepto más controver-

tido ya en el primer período: la simultaneidad. En realidad, la cuestión de la simultaneidad recorrió el desarrollo de ese primer período hasta su último tramo. No por casualidad la última reunión de la Comisión Ejecutiva (San José, 27 y 28 de octubre) fue la que aprobó formalmente el documento sobre simultaneidad producido con anterioridad en Guatemala. Y fue también en esa última reunión de la Comisión Ejecutiva donde se trató de resolver uno de los aspectos más importantes del concepto de simultaneidad: el de su relación con la condicionalidad de los acuerdos. Así fue como no fue aceptada la idea de que el efecto de simultaneidad en el cumplimiento de los compromisos pudiera significar el condicionar unos respecto de otros. Dicho en breve, los compromisos ciertamente se relacionan y pueden relacionarse entre sí, pero no de forma obligada por el Procedimiento, especialmente en los casos donde la condicionalidad opera contra derecho.

Sin embargo, a poco de haberse iniciado el segundo período de Esquipulas II, la prueba de la práctica ha mostrado que este asunto estaba lejos de ser resuelto. Dos países, precisamente aquellos que habían discutido más sobre este asunto, se pusieron paradójicamente de acuerdo en el terreno de los hechos. Uno de estos países, que enfrenta fuerzas irregulares, condicionó dos de sus más importantes cumplimientos (Ley de Amnistía y extinción del estado de emergencia), que fueron aprobados por sus órganos legislativos, al cumplimiento de otro compromiso, referido a la verificación (sobre el no uso del territorio para agredir a otros Estados). El otro país, volvió sobre sus pretensiones de condicionar el cumplimiento de ciertos compromisos (no uso del territorio y su verificación), al cumplimiento por otro país del compromiso referido al cese concertado de hostilidades.

Este consenso establecido entre dichos países acerca de la ligazón entre simultaneidad y condicionamiento, (lo que fue señalado como "reciprocidad") supuso un giro respecto a los criterios establecidos en el primer período de Esquipulas II. Por esa razón, se suponía que la reunión de Presidentes iba a tener que enfrentar este asunto de forma clara.

Y, en efecto, así sucedió. La reunión de Presidentes de mediados de enero ha encarado el tema de simultaneidad, para regresar a su concepto original de forma estricta: cada país debe cumplir los compromisos que le afecten, de forma individual, sin comparar su cumplimiento con el de los restantes países signatarios. Así lo dice su declaración conjunta: "Por no estar satisfecho enteramente el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, (los Presidentes)

se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los Gobiernos a un cumplimiento total e inexorable."

Algo que significa no sólo suprimir cualquier fórmula de condicionalidad que pudiera establecerse, sino cualquier connotación de condicionamiento que pudiera existir en la idea de simultaneidad, por ejemplo, la referida a la regionalidad de la simultaneidad, que surgió de la mencionada reunión de la Subcomisión (Guatemala, 15 y 16 de octubre) donde se concebía el concepto como "un sistema equilibrado de cumplimiento de compromisos" a la vez "en el ámbito interno e internacional".

Es decir, ahora un determinado Gobierno no sólo no puede condicionar el cumplimiento de cierto compromiso a que otro país cumpla con un compromiso que le afecta, sino que tampoco está legitimado a pensar en un cumplimiento equilibrado en términos regionales: simplemente debe cumplir de forma incondicional, unilateral, total e inexcusable. Al menos eso es a lo que se ha comprometido en la reunión del 15 y 16 de enero. Naturalmente, habrá que esperar a ver cuál es el resultado de la práctica, para comprobar la eficacia de esta determinación.

### 2.3. Las dificultades de verificación.

Por cuanto este segundo período está marcado por las labores de verificación, parece lógico que los problemas que pudieran existir en este ámbito no se presentaran antes, y así, los intentos por resolver estos problemas se han tenido que hacer sobre la marcha de este segundo período.

Puede afirmarse que los problemas de la verificación se han referido a tres diferentes aspectos que, regularmente, han aparecido mezclados: a) dificultades en las tareas propiamente dichas de verificación, b) falta de claridad en cuanto a los distintos ámbitos del proceso verificador y c) problemas en el plano de los instrumentos de verificación.

Como es sabido, los problemas aparecidos con la verificación *in situ* determinaron que el trabajo de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) se apoyara únicamente en los informes de las Comisiones Nacionales de Reconciliación de los distintos países y en el trabajo de la Subcomisión de Representantes ad

hoc de la CIVS, especialmente en su misión especial designada a tal efecto por la que viajaron a todos los países signatarios en la semana del 4 al 10 de enero de 1988. Es decir, que no ha habido lugar para la formación de los cuerpos técnicos especializados de verificación in situ que la CIVS y los distintos países centroamericanos pensaron que habría que crear para ese tipo de verificación, especialmente en cuanto a las hostilidades abiertas y su cese.

La crónica conocida de estas dificultades tiene su origen en el inicio del período, cuando el 7 de noviembre de 1987 se inicia la reunión de la CIVS en Washington y conoce el primer informe que emite la Comisión Técnica ONU-OEA en el que se pone de manifiesto la dificultad de la verificación in situ. La decisión de la CIVS consistió en agotar la vía iniciada y prorrogar el mandato de la misión técnica hasta la siguiente reunión de la CIVS del 4 de diciembre. El problema se consolidó cuando el segundo informe que emitiera la citada Comisión Técnica ONU-OEA ratificó su impresión acerca de las graves dificultades para llevar adelante una verificación rigurosa. La reacción de la CIVS consistió en aceptar de forma preliminar los criterios del informe, no prorrogar el mandato de la Comisión Técnica ONU-OEA y establecer la misión especial, a realizar entre el 4 y el 10 de enero por la Subcomisión de Representantes ad hoc de la CIVS.

Los criterios expresados en el informe de la Comisión Técnica ONU-OEA hacen referencia a dos problemas importantes: a) la falta de claridad en cuanto a los distintos ámbitos de la verificación y b) la dificultad sustantiva de realizar verificación en los asuntos referidos al cese de hostilidades. En este último aspecto se plantea, ciertamente, un problema lógico: para verificar un compromiso sobre cese de hostilidades tiene que existir previamente algún inicio de puesta en práctica de este compromiso. Dicho en breve, resulta imposible verificar un cese de hostilidades si antes no se ha concertado dicho cese o al menos una tregua. Además de que la seguridad de los equipos de verificación se vería comprometida en cualquier acción de verificación, en el contexto de las hostilidades abiertas, incluso si los trabajos de verificación tuvieran carácter preliminar o tentativo. Así pues, la verificación en este ámbito habrá de esperar a que se alcancen concertaciones de cese del fuego.

Ahora bien, la cuestión consiste en saber si la imposibilidad de verificación en cuanto al cese de hostilidades implica imposibilidad en relación a otros compromisos conexos (cese de la ayuda a las fuerzas rebeldes y no uso del territorio para agredir a otros Estados), dificulta gravemente la verificación de otros aspectos de seguridad (maniobras, limitación de armamento, etc.), así como de los com-

promisos de carácter político (reconciliación, democratización, etc.) contenidos en el Procedimiento.

De la resolución de la CIVS del 4 de diciembre se desprende que las dificultades de verificación in situ en cuanto a los conflictos abiertos no deben impedir sus labores de verificación en los aspectos políticos. De ahí surge la idea de la misión especial de sus representantes ad hoc, así como del estrechamiento de relaciones entre la CIVS y la CNR de cada país. Pero, quedan amplias áreas de falta de claridad en cuanto al significado de la profunda dificultad de la verificación in situ en relación con los restantes compromisos en materias de seguridad.

En todo caso, hay que decir que el camino elegido por la CIVS parte de un consenso tácito y no de un compromiso explícito en cuanto a qué instrumentos serían usados para los distintos ámbitos del Plan de Paz. Dicho consenso parte de la diferenciación establecida en cuanto a asuntos (y compromisos) de carácter político y asuntos (y compromisos) en materia de seguridad, así como a la división de tareas en este mencionado ámbito de la seguridad. De esta forma la CIVS obtendría información y apoyo de los Gobiernos, las fuerzas políticas y las CNR de cada país para los asuntos políticos, y en los temas de seguridad se apoyaría en las unidades móviles que se establecerían para el seguimiento de los compromisos relacionados con la existencia de hostilidades abiertas, es decir, el número dos sobre exhortación al cese de hostilidades, el número cinco sobre cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y el número seis sobre el no uso del territorio para agredir a otros Estados; dejando los otros temas de seguridad (bases, asesores y fuerzas extrarregionales, maniobras, limitaciones de fuerzas y armamentos, etc.) a la Comisión de Seguridad procedente de Contadora, que Esquipulas acogió en su numeral séptimo.

Este consenso sobre distribución de tareas requeriría una mayor definición y una explicitación definitiva, si se quiere no arrastrar dificultades colaterales no deseadas, por la simple falta de planificación.

En todo caso, queda pendiente la necesidad de saber si la verificación in situ sobre uno de los compromisos, el cese de las hostilidades, condiciona la verificación de otros compromisos en materia de seguridad, como son los de cese de la ayuda a los rebeldes y no uso del territorio para agresión. De acuerdo con los documentos regionales existentes hasta la fecha, si no existe condicionalidad para el cumplimiento de los compromisos, mucho menos debe existir con-

dicionalidad en cuanto a su verificación. Sin embargo, esto no está operando así en la práctica, y sería otra cosa a clarificar. En tal sentido, cobran especial relevancia los párrafos H e I del segundo informe de la Comisión Técnica ONU-OEA, entregado a la CIVS para su reunión del 4 de diciembre, que dicen:

"H. Los problemas que aún subsisten son de naturaleza tal que no van a ser superados por la vía técnica. Se trata de problemas políticos que derivan de la esencia misma del Procedimiento de Guatemala, pues estriban en las percepciones divergentes acerca de la puesta en práctica simultánea de los compromisos contenidos en éste. La noción de la simultaneidad, ingrediente fundamental del acuerdo, podría, sin embargo, llegar a convertirse en su talón de Aquiles. En efecto, la Misión ha podido comprobar que, pese al acuerdo reciente de la Comisión Ejecutiva, todavía no existe uniformidad de interpretación al respecto. La resolución de este problema, por la vía práctica y no sólo teórica es fundamental para que no resulte trabada la realización de la inspección in situ y probablemente lo sea también para el cumplimiento del procedimiento en su conjunto. Pero cortar este nudo gordiano está fuera del mandato de una Misión de carácter técnico.

I. Desde la primera reunión de la CIVS se insistió en la necesidad de mecanismos prácticos en el terreno como condición necesaria para que esta Comisión, dado su alto nivel, pudiese adecuadamente cumplir con el cometido de verificar el cumplimiento de los acuerdos. La Misión Técnica fue solicitada con el fin de asistir en la elaboración de estos mecanismos. Sin embargo, se desprende del análisis de los problemas que todavía persisten, que no existe todavía una voluntad unánime de dar el siguiente conceptual y enfrentar los requerimientos prácticos de la verificación. Este problema de fondo merece ser encarado, sin demora, por la CIVS".

En efecto, sin existir una clarificación en torno a la no conveniencia de introducir la condicionalidad en el campo de la verificación será imposible avanzar en aquellos compromisos sobre temas de seguridad que dependen de actores unilaterales, en general, los Gobiernos. Y así, el retraso de verificación en cuanto al cese al fuego, que necesita del concurso de dos partes, atrasará la verificación sobre el cumplimiento de otros compromisos que, como el cese de la ayuda a los rebeldes o el no uso del territorio dependen sólo de una decisión gubernamental unilateral.

Finalmente, se han detectado -mezclados con las dificultades antes mencionadas- problemas en cuanto al instrumento mismo de verificación: la Comisión Internacional de Verificación y Seguimien-

to. Se argumentó que la magnitud de su reunión oficial (trece Cancilleres latinoamericanos y representantes de ONU y OEA) coloca algunos problemas prácticos en cuanto a la fluidez de sus trabajos, así como se dijo que las diferencias entre los países no centroamericanos introducen distorsiones en las propias dificultades del proceso de verificación.

Todos estos problemas, sustantivos e instrumentales, llegaron a la reunión de la CIVS del 12 de enero en Panamá. Previamente, se había reunido la Subcomisión de representantes *ad hoc* para realizar un borrador de informe con la información recogida durante su misión por los cinco países centroamericanos. Dadas las reservas que suscitaba el informe general entre los países centroamericanos afectados, se decidió anticipar un texto de conclusiones al objeto de que fuera estudiado por los Cancilleres que se reúnan el día 12 de enero.

Los resultados recogidos en dicho texto de conclusiones (ver anexos) hacían referencia a la forma de resolver los dos tipos de problemas, sustantivos e instrumentales. Respecto de los primeros, se sostenía que "la inspección *in situ* es un requisito *sine qua non* de la verificación si ésta ha de estar cubierta de objetividad, independencia y eficacia". Y se hacía una recomendación en torno a la renovación de un mandato a la Misión Técnica ONU-OEA "con el objeto de finalizar los detalles del establecimiento en los cinco países centroamericanos de unidades móviles con las características esbozadas en el segundo informe de la Misión".

Respecto de los problemas instrumentales, se optaba por una solución: sugerir que las labores de verificación fueran resueltas fundamentalmente por aquellos países que no son juez y parte, es decir por los miembros no centroamericanos de la CIVS. Su conclusión se recogía en el párrafo 29, que dice:

"29. Cabe anotar la inquietud manifestada por varios miembros no centroamericanos de la CIVS respecto a la modalidad de participación de los países centroamericanos en tanto que partes del conflicto, en la tarea de verificación. Los Presidentes podrían examinar esta materia en su próxima reunión para hacer una distinción práctica entre la participación, en lo que hace propiamente a la verificación, de los miembros no centroamericanos de la CIVS y la de los centroamericanos. Esto en rigor no requeriría alterar la letra del Procedimiento. Este tema se relaciona asimismo con otro problema que se ha podido palpar en el curso de las reuniones de la CIVS, que es el de la falta de un marco más operativo para la toma de decisiones".

Esta recomendación de la CIVS llegó a la reunión de Presidentes. Pero, la decisión de estos, dentro de su óptica general de centroamericanizar el proceso, ha operado en sentido contrario: se ha considerado que la CIVS ha cumplido su misión estipulada en el Procedimiento y se han dejado los problemas de verificación bajo la competencia de la reunión de Cancilleres, es decir, la Comisión Ejecutiva. El párrafo de la resolución de los Presidentes es taxativo: "La Comisión Ejecutiva integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados centroamericanos, tendrá la función principal de verificación, control y seguimiento de todos los compromisos contenidos en el Procedimiento de Guatemala y en la presente declaración. Para ello gestionará la cooperación de Estados regionales o extrarregionales, u organismos de reconocida imparcialidad y capacidad técnica, que han manifestado su deseo de colaborar en el proceso de paz de Centroamérica".

Algunos actores han mencionado la posibilidad de pedir colaboración, además de a la ONU y a la OEA, a países con alguna experiencia a este respecto, como Canadá o Suecia.

En todo caso, el intento por parte de los Presidentes de resolver los problemas de la verificación (también *in situ*), utilizando directamente su Comisión Ejecutiva y dejando sin funciones expresas a la CIVS, constituye una decisión audaz, aunque no exenta de riesgo, que aumenta notablemente la responsabilidad de los centroamericanos y cuya viabilidad sólo podrá ser demostrada por la práctica.

#### **2.4. Los factores extrarregionales.**

Durante este segundo período de Esquipulas II, el análisis de los factores extrarregionales indica algo muy importante: se ha consolidado en la comunidad internacional el respeto hacia el Plan de Paz Centroamericano, aceptando la interpretación que los gobiernos signatarios hacían en el primer período respecto a que Esquipulas II había de entenderse como proceso. No obstante, este respeto global ha alcanzado sobre todo el ámbito de las políticas declaratorias, mientras las acciones, positivas o negativas, no han adquirido un nivel suficientemente alto.

Ciertamente, es muy importante que en el terreno declaratorio haya habido un avance considerable en la imagen de Esquipulas II, especialmente si tenemos en cuenta la valoración negativa que se hizo

en algunos medios de lo cumplido al final del primer período de noventa días. Pero la cantidad de acciones acumuladas durante ese primer período dieron credibilidad al Plan de Paz, y su valoración como proceso ha crecido en los espacios extrarregionales, tanto en aquellos que tuvieron una reacción inmediatamente favorable como en los que esa reacción fue reticente o incluso negativa.

Ahora bien, este crecimiento del signo positivo de la imagen de Esquipulas II no hay que confundirlo con un crecimiento dimensional de dicha imagen. En efecto, paralelamente al aumento de la positividad se ha dado una disminución en el perfil del Plan de Paz en el contexto de la política internacional. Durante este período, Esquipulas II ha bajado algunos enteros en la priorización de los asuntos de interés en la comunidad internacional, así como en los medios de comunicación.

Pero quizás más importante que lo anterior sea el hecho de que las declaraciones positivas no se han traducido en acciones sustantivas inmediatas. No se quiere decir que estas reacciones, especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, no hayan tenido lugar. Tanto desde Europa como desde Estados Unidos han surgido iniciativas gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a la región. Especialmente en el caso de Europa no puede decirse que estas hayan adquirido el mayor nivel posible, aunque tampoco sea posible minusvaluarlos. Pero la cuestión es que la mayoría de las acciones de cooperación implican una tramitación que las hace efectivas en el plazo de largos meses, incluso años. Es decir, cuando el Plan de Paz haya tenido éxito o haya fracasado. La idea de operaciones de urgencia no ha calado suficientemente fuera de la región.

En el plano político y diplomático los Gobiernos latinoamericanos y europeos siguen siendo los mayores defensores del plan. Este período comenzó con una importante resolución de la Organización de Estados Americanos a favor del Plan de Paz, que ha sido completada con el espíritu presente en la reunión de los ocho. En el caso europeo los preparativos durante este período de la reunión de Hamburgo han movilizado también esfuerzos e iniciativas diplomáticas en favor del Plan de Paz.

También se ha mantenido favorable, en el terreno diplomático, la actitud de la Unión Soviética. Con motivo de la firma del Tratado sobre Eliminación en Europa de Misiles de Corto y Medio Alcance, realizada durante este período en Washington, el mandatario de la URSS, Mijail Gorbachev, propuso un acuerdo de principio sobre

Centroamérica, consistente en disminuir la presión y la presencia de ambas superpotencias en la zona. El hecho de que esta propuesta haya sido confirmada por la Administración Reagan y el mismo Presidente, hace pensar que este compromiso pueda llegar eventualmente a establecerse, o, en su defecto, se mantenga como proposición con cierta fuerza moral y política.

En el caso de los Estados Unidos, las políticas hacia Centroamérica han sufrido en este segundo período una complejización aún mayor. La imagen positiva de Esquipulas II como proceso, también ha avanzado en la arena política norteamericana. En el Congreso y el Senado han aumentado los partidarios de dar una oportunidad al Plan de Paz. Por esa razón ha sido tan fácil postergar la petición gubernamental de ayuda militar a las fuerzas irregulares hasta después de la reunión de Presidentes. No obstante, las ayudas "no militares" de relativa pequeña cuantía ha escalonado las semanas de este segundo período.

También en el ámbito de la Administración, la política declaratoria se ha hecho menos crítica con Esquipulas II. En parte, porque el Plan de Paz ha ganado puntos por sí mismo, pero también la Administración Reagan ha estado preocupada por otros ítems de su política exterior durante este período, en especial, todo lo que ha rodeado la cumbre Reagan-Gorvachev. Pero en el terreno de las acciones políticas y diplomáticas, especialmente en su departamento sobre Centroamérica y en sus legaciones en la región, esa evolución ha sido más compleja. Por ejemplo, los embajadores en el área han tenido una actitud más comprensiva con Esquipulas II, sin embargo existen noticias sobre ciertas agencias de inteligencia que no estarían operando precisamente en ese sentido, especialmente en el interior de los países con graves crisis políticas y militares. Esto podría tener dos interpretaciones. Una, que simplemente existen diferencias entre distintos departamentos de la Administración norteamericana que se transmiten en su acción regional. Pero otra interpretación sería que estas diferentes líneas de actuación de los distintos departamentos corresponden a una política diplomática tradicional, consistente en repartir diferentes actores en las diversas opciones, mientras se permanece en una situación de 'stand by'.

En todo caso, sigue pesando de manera poderosa sobre la región la posibilidad de que se materialice el nuevo paquete financiero de ayuda militar a las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua. Y quizás lo más grave sea que ello está pesando de forma anticipada en el curso de este segundo período, anterior a la reunión de Presidentes. En efecto, este factor gravita en torno a una de las negociaciones más importantes sobre el cese de hostilidades que se desarrollan en la

región. Puede afirmarse que las negociaciones entre el Gobierno de Nicaragua y las fuerzas irregulares tienen como uno de sus referentes fundamentales esta cuestión. Para el Gobierno Sandinista resultaría inaceptable llegar a algún acuerdo sobre cese del fuego sin tener seguridad de que esto eliminaría la posibilidad de una ayuda militar masiva a las fuerzas irregulares. Pero para importantes sectores de éstas la cuestión opera en sentido contrario, es decir, concertar un alto al fuego con el Gobierno Sandinista puede poner en peligro la prometedida ayuda norteamericana. Por lo cual su posición en las negociaciones se hace rígida: buscan obtener concesiones políticas que resultan inaceptables para un Gobierno que se considere legítimo (entre otras razones por haber firmado el acta del Procedimiento), porque, o bien obtienen esa confortable posición política o, en su defecto, prefieren esperar a recibir la ayuda norteamericana.

Este asunto, en el curso de un ajuste de su política para Centroamérica, concluyó en la formación de una táctica de la Administración Reagan cara a la reunión de Presidentes, que desplazó a la región un grupo de responsables políticos al objeto de estudiar con cada Presidente las posibilidades de la cumbre centroamericana. Según la prensa norteamericana, los enviados de la Administración expusieron a cada Mandatario la necesidad de que la cumbre no resultara un obstáculo insalvable en cuanto a la aprobación de la ayuda a los antisandinistas, argumentando que sólo la presión militar podía llevar al Gobierno de Managua a la mesa de negociaciones en condiciones aceptables. Esta misma prensa, recogiendo las acusaciones del senador demócrata Dodd, aludió a ciertas comparaciones hechas por los funcionarios norteamericanos acerca del apoyo financiero a la 'contra' y el apoyo a varios países, especialmente en cuanto al rubro de defensa, y la relación de condicionalidad entre ambos apoyos. Dodd definió esta situación como "intimidatoria para los Gobiernos de la región". En este sentido, los funcionarios habrían expresado a los Presidentes el obstáculo que supondría para la política norteamericana de contención de Nicaragua, el que la reunión de Presidentes estableciera una prórroga de plazos o diseñara un nuevo calendario para el cumplimiento de los compromisos que quede sin agotar, el cual operaría, en primer lugar, contra la petición de más ayuda para las fuerzas irregulares el día 3 de febrero, última fecha en que legalmente la Administración puede solicitar esa partida presupuestaria.

En todo caso, es importante consignar que tras los resultados del encuentro de Presidentes centroamericanos, la Administración Reagan ha hecho público -sólo un día después de la cumbre- su decisión de presentar dentro del límite legal de tiempo su solicitud de ayuda financiera para los antisandinistas.

## 2.5.. Los factores de política interior.

Al examinar este segundo período, también de una forma cronológica, salta a la vista que el proceso de Esquipulas II se ha visto especialmente afectado por factores de política interior en algunos de los países signatarios. Dicho de otra forma, el resto de los factores, extrarregionales o de carácter regional, bien de signo positivo o negativo, han mantenido en este período un perfil similar o por debajo del que presentaban en el período anterior. Sin embargo, las situaciones interiores de dos de los países han adquirido un perfil notable en este plazo en general, para frenar el ritmo de cumplimiento del período de noventa días. Y esto se ha hecho más evidente por cuanto fueron precisamente dos países que se destacaron en ese primer período por una gran actividad, tanto en términos políticos como organizativos.

En una de estas naciones, donde se desarrolla el conflicto más significativo con movimientos insurreccionales, se ha producido un detenimiento de los avances por razones politicomilitares, pero también por causas referidas al diálogo entre las fuerzas políticas no alzadas en armas. Y es importante subrayar que ambas causas se interconectan en un sentido negativo. Un elemento nuevo en el proceso de Esquipulas II es comprobar cómo afectan al proceso en un determinado país las contiendas electorales (en este caso, parlamentarias y municipales). La experiencia que se está teniendo en este país no puede calificarse de enteramente positiva. En efecto, el partido en el Gobierno y los partidos en la oposición se acusan mutuamente de estar usando electoralmente el Plan de Paz, pero lo cierto es que la observación in situ realizada en ese país muestra que ambas partes tienen razón: parece muy difícil no usar Esquipulas II como arma política arrojada. Ahora bien, es justo señalar que, mientras el Gobierno usa el prestigio del Plan de Paz en términos positivos, la oposición conservadora lo hace introduciendo críticas tangenciales a Esquipulas II. En todo caso, es preocupante que por el hecho de que ambas partes utilicen el Plan y exista una natural contienda política se vean afectadas las instituciones de Esquipulas II, como fue el caso de la retirada del representante de la oposición de la Comisión Nacional de Reconciliación. Y ello es grave, por cuanto estas instituciones tienen un papel fundamental en el otro gran problema que afecta el desarrollo del Plan en países con un conflicto militar abierto, como es el caso que nos ocupa.

En este ámbito politicomilitar se ha producido también un deterioro que ha frenado los avances del período anterior. El hecho de que las negociaciones sobre el cese de hostilidades se hayan es-

tancado ha guardado correspondencia lógica con un aumento de las acciones militares, en el que cada parte busca demostrar a la otra cuán sólida es su posición beligerante. Las causas de este hecho están referidas, sin embargo, a la propia actitud de los actores. Es decir, no parece una hipótesis de trabajo fuera de lugar pensar que sectores importantes de las fuerzas contrainsurgentes y de las insurgentes coinciden en tener fuertes reticencias respecto del Plan de Paz y convergen en cuanto a la idea de una solución militar de su contienda. Por esa razón, cuando se comenten crímenes provocatorios (como es el asesinato de un representante de organismos de derechos humanos), las fuerzas insurgentes asisten rápidamente a la provocación y cierran la puerta a la negociación sobre el cese de hostilidades.

Las razones de esta actitud de parte de los movimientos insurgentes pueden estar referidas a cuestiones de fondo frente al Plan de Paz. En efecto, cuando dirigentes máximos de su frente político deciden regresar al país, para probar las posibilidades de iniciar una acción pública, no parece lo más indicado elevar inmediatamente después el nivel de la actividad militar. Esta contraindicación parece tan clara que no puede ser exagerado pensar que existe un cierto malestar con el Plan de Paz entre las fuerzas insurgentes. Ya en el 'Informe Blanco' se adelantaba que Esquipulas II tenía un costo político indudable para los rebeldes: si aceptaban Esquipulas II debían aceptar que estaban negociando con un Gobierno legítimo y prepararse para su eventual integración en la vida política del país. Y no sería extraño que estas consideraciones de fondo estén operando para hacer más rígida la actitud de los insurgentes.

En cuanto al otro país, que enfrenta fuerzas irregulares, también ha tenido lugar el entrelazamiento de problemas políticos en el diálogo nacional con los referidos al curso de las hostilidades. El hecho de que la mayoría de los partidos que participan del diálogo nacional hayan decidido poner condiciones tan fuertes para su continuación, como lo es la exigencia de reformas constitucionales, obliga a pensar que la vida política del país se deteriora, y ello no opera precisamente a favor de Esquipulas II. Más aun, cuando, paralelamente, los intentos para negociar un cese de hostilidades parecen tan complejos como lo son en general y en este caso.

Como ya se ha apuntado al hablar acerca de los factores extrarregionales, las negociaciones sobre cese de hostilidades tienen una referencia marcada en cuanto al asunto de la ayuda externa a los rebeldes. Por esta razón, hasta que esta situación no se clarifique (la cuestión de la petición financiera para apoyo de fuerzas irregulares en una potencia extrarregional) parece difícil que las partes negocien el cese

del fuego sin tener en la cabeza esa grave incógnita. Algo que pesará sobre el curso mismo de las negociaciones y también sobre la vida política nacional, a menos que las fuerzas políticas que participan, desde el Gobierno y la oposición, en el diálogo nacional sean capaces de tomar en consideración la necesidad de apoyar desde dentro no una solución militar sino un cese inmediato de las hostilidades, incluso si éste fuera parcial o temporal. En este contexto, hay que señalar un cambio notable que aparece en este período con relación al anterior: la actitud de las jerarquías eclesiásticas católicas en ese país, medida en acciones como en términos de política declaratoria. Cualquier comparación entre ambos períodos muestra cómo en este segundo, la acción mediadora de la Iglesia Católica presenta un equilibrio formal apreciable y una política declaratoria muy favorable a Esquipulas II. Lamentablemente, esta acción no es acompañada por una mayor flexibilidad de las partes.

En todo caso, lo importante es destacar cómo en dos países los factores internos han aumentado de perfil poderosamente y no para trabajar a favor de la continuación de los avances de Esquipulas II. Esta evidencia consolida la idea sugerida en el 'Informe Blanco' de que es necesario que el Plan de Paz se apoye cada vez más en la conciencia y la acción de los diferentes agentes políticos y sociales de cada país, pasando de ser un asunto exclusivamente gubernamental a una cuestión apoyada por todas las fuerzas vivas de cada nación.

La cuestión consiste en saber cómo será posible borrar esa sensación de distancia que existe entre los firmantes directos del Procedimiento (las Presidencias y sus administraciones en los cinco países) y los "no directamente firmantes", tanto en el sistema político como en la sociedad civil.

En ese sentido, tienen una responsabilidad especial aquellas instituciones que sirven de mediación o forman parte misma del Estado: fuerzas políticas e instituciones estatales, especialmente aquellas que se enfrentan al problema de la guerra, las Fuerzas Armadas.

Ya se ha mencionado cómo una actitud partidista del Plan de Paz, tanto desde el Gobierno como desde la oposición, puede deteriorar el proceso de Esquipulas II. Habría que estudiar fórmulas de concertación que hicieran de Esquipulas II una cuestión que trasciende el marco gubernamental para convertirse en un asunto de toda la sociedad basada sobre un consenso político general, más allá de otros asuntos. Mejor, que hicieran de Esquipulas II un referente aceptado y la competencia política se diera en torno a quien está más dispuesto a cumplir con el Plan de Paz.

Sobre las Fuerzas Armadas recae una fuerte responsabilidad acerca de los problemas de la puesta en práctica de Esquipulas II. Se mostraba en el 'I Informe Blanco' cómo las Fuerzas Armadas de tres países signatarios adoptaban posiciones, que generalmente hacían públicas, con independencia de la política decidida por los Gobiernos legítimamente constituidos. Pareciera como si el diseño de las líneas de actuación en el ámbito militar estuviera hecho por consideraciones exclusivamente bélicas (contrainsurgentes), y desde ahí se aceptaran o no el resto de las políticas que emanan del Estado. Así podría imaginarse que la democracia de esos países se acepta como el medio más eficaz de acción contrainsurgente, lo cual puede ser perfectamente cierto, pero no puede aceptarse como doctrina constitucional de seguridad. Es el sistema democrático y sus instituciones quienes deciden cuál es la fórmula de resolución de los conflictos e imparten las órdenes generales para su cumplimiento y no al revés, los institutos armados quienes deciden si una negociación es conveniente o no. En tal sentido, han cobrado mediana relevancia en este período las declaraciones hechas desde distintos ámbitos de las Fuerzas Armadas acerca de la relación entre proceso general de Esquipulas II y algunos compromisos sobre seguridad, en especial sobre el cese de las hostilidades y las negociaciones que esto exige. En algunos casos, pareciera como que Esquipulas II se acepta en términos globales, pero no la existencia de ningún tipo de negociación con las fuerzas rebeldes. Sin embargo, en los casos donde éstas han adquirido una presencia importante, el Plan de Paz se basa precisamente en la concertación de ese cese de hostilidades. Y los únicos que evalúan y deciden sobre este asunto son los Gobiernos constitucionales. Esto no significa que el mejor órgano asesor para establecer políticas en este ámbito no sea la Fuerza Armada, pero es un principio democrático insoslayable que sea el poder civil establecido quien tenga la última y válida palabra. En tal sentido hay que entender las reuniones entre mandos de las Fuerzas Armadas que están teniendo lugar en la región y especialmente las que han agrupado a los máximos responsables de la defensa de esos tres países signatarios.

En cuanto a los actores en el seno de la sociedad civil existe poca información acerca de sus actitudes. Lo cierto es que las encuestas mostraron en el primer y segundo período que, en general, las poblaciones son favorables al Plan de Paz como fórmula de solución de la crisis centroamericana, pero es difícil saber con qué grado de énfasis o de pasividad. Por otra parte, existe la impresión de que los sectores sociales más organizados no siempre han reaccionado todo lo rápido y lo a favor que quizás Esquipulas II demandaba, y, como se está poniendo de manifiesto en algunos países, esos sectores más

organizados tienen una relación importante con los principales agentes políticos y militares envueltos en el conflicto. Quizás hacia el final de este segundo período algunos sectores populares ligados a la Iglesia Católica, se han mostrado más activos en cuanto a la movilización social a favor de Esquipulas II.

Finalmente, el fortalecimiento de una opinión pública favorable a Esquipulas II es imposible sin una política adecuada de medios de comunicación. Tales medios, en cada país tienen una especial responsabilidad en cuanto al Plan de Paz, y si se hace un seguimiento riguroso de su línea editorial, no puede afirmarse que en la mayoría de los países ésta sea enfáticamente a favor de Esquipulas II, sino más bien reticente cuando no abiertamente contraria. Este factor está pesando de manera importante sobre la opinión pública y los organismos de Esquipulas II deberían estudiarlo más cuidadosamente.

La reunión de Presidentes estuvo marcada por el peso de los factores internos. De hecho, la Declaración Conjunta final no menciona ningún factor extrarregional, se vuelca notablemente hacia la centroamericanización del proceso y se centra en la voluntad política de los cinco Presidentes firmantes para cumplir de inmediato los compromisos que queden pendientes.

De todas formas, es evidente el acento que la Declaración Conjunta pone sobre los compromisos acerca de la democratización, como elemento fundamental de la resolución de las crisis internas. Y es sobre los factores internos que se han establecido las "obligaciones incondicionales y unilaterales" que aparecen en su quinto párrafo: "Dentro de éstas se encuentran el diálogo, las conversaciones para la concertación del cese del fuego, la amnistía general y, sobre todo, la democratización, que necesariamente incluye el levantamiento del estado de excepción, la libertad de prensa total, el pluralismo político y el no funcionamiento de tribunales especiales".

El énfasis sobre la resolución de estos factores internos tiene una sola referencia a las respectivas sociedades, pero no tanto para solicitar su apoyo o compromiso, sino para responsabilizarse ante ellas. El penúltimo párrafo de la Declaración Conjunta dice: "Los Presidentes, conscientes de su responsabilidad histórica frente a sus pueblos, reafirman su voluntad de cumplimiento en la forma expresada, que estiman irrenunciable e inalterable, prometiendo cumplir lo pendiente en forma inmediata sin reticencias ni soslayo, conscientes de que serán sus pueblos y la comunidad internacional quienes juzgarán el cumplimiento de las obligaciones contraídas de buena fe".

Ahora bien, esta compulsión hacia el cumplimiento total e inmediato que recoge la Declaración de los Presidentes no viene complementada con sugerencias, tareas o instrumentos nuevos para implementar mejor el citado cumplimiento. Del texto parece desprenderse que todo depende de la voluntad política de los firmantes, independientemente de las otras partes en conflicto, nacionales, regionales o extrarregionales, aunque, ciertamente, la Declaración coloca sobre la Comisión Ejecutiva las responsabilidades prácticas subsiguientes. Habrá que ver si la ausencia de una agenda operativa en esta Declaración va a agilizar o a relentizar la resolución de las crisis internas.

## 2.6. Balance regional del segundo período de EIL.

### 1. *Reconciliación Nacional*

a) *Diálogo*. Los procesos de diálogo nacional han sufrido una suerte distinta en la región. En algunos países donde este diálogo apenas se inició en el primer período ha habido un avance relativo en este segundo plazo. Sin embargo, los procesos de diálogo iniciados en dos países con un conflicto abierto han sufrido en esta fase un deterioro apreciable. En un caso, la consecuente contienda electoral ha afectado la Comisión Nacional de Reconciliación, si bien también han aparecido en la escena política nacional algunos elementos esperanzadores, como, por ejemplo, la presentación por parte de fuerzas relacionadas con los alzados en armas de una nueva agrupación política, que, desde su nacimiento, ha solicitado la participación en el diálogo nacional. Hay que consignar, que podría no haber la suficiente generosidad de las fuerzas políticas en presencia, tanto en el Gobierno como en la oposición, para recibir sin reticencia alguna esa nueva agrupación política. En el caso del país que enfrenta fuerzas irregulares, el deterioro del diálogo nacional con las fuerzas no alzadas en armas parece proceder de síntomas de intransigencia, tanto de parte del Gobierno como de la oposición, que ha llegado a plantear condiciones políticas -que alcanzan al orden constitucional- para continuar desarrollando el diálogo.

b) *Amnistía*. En la mayoría de los países, los Gobiernos han impulsado algún tipo de amnistía a partir del inicio de este período, es decir, a partir del 5 de noviembre. En los países que existe algún tipo de conflicto militar abierto, esta amnistía ha tenido un carácter

unilateral: ha sido decretada por los Gobiernos independientemente de la actitud de las fuerzas rebeldes. Mediante estos decretos han sido excarcelados varios cientos de presos en esos países, lo que habla positivamente del avance de este compromiso. No obstante, el desarrollo de este punto no ha cubierto las expectativas que se abrieron al inicio de este período. En un caso, un decreto de amnistía más general fue aprobado por la cámara, pero condicionado al apoyo externo a las fuerzas irregulares. En otros dos casos con presencia de grupos insurreccionales, la amnistía ha cubierto a todas las partes implicadas en el conflicto, pero como sucede que los insurgentes no han aceptado esa amnistía, tal medida corre el peligro de ser aprovechada únicamente por los sectores contrainsurgentes que cometieron violación de los derechos humanos. En el caso de dos países que no sufren conflictos militares internos, los respectivos Gobiernos han sido más reticentes a la promulgación de algún tipo de amnistía. En un caso se sostiene que esa amnistía no tiene lugar, por cuanto no existen presos políticos. En el otro caso, tras la aprobación por parte del Parlamento de una ley de amnistía, falta su promulgación, dado que el Gobierno espera qué suerte corresponderá a este asunto en el país mencionado inmediatamente antes.

c) *Comisiones Nacionales de Reconciliación*. Posiblemente sea éste el organismo que más ha trabajado durante este período, aunque se han reflejado en su seno las diferencias producto de la polarización política. Y, en este sentido, hay que subrayar el importante papel que está desempeñando la Iglesia Católica en toda la región. Las CNR han comenzado a apoyar, orgánicamente, los trabajos de verificación para la CIVS, así como están impulsando, en los países donde hay conflicto militar, las negociaciones sobre el cese de hostilidades. Incluso en el caso de un país donde los embates de la vida política nacional han afectado negativamente a la CNR, es necesario dejar constancia de la cantidad de trabajo que ha desarrollado y desarrolla esa Comisión, también en el ámbito de los derechos humanos.

## ***2. Exhortación al cese de hostilidades***

Con el inicio del período, el 5 de noviembre, en todos los países donde hay conflicto abierto, los Gobiernos decretaron un cese al fuego unilateral, excepto en un caso donde esa medida fue puesta en práctica con anterioridad. No puede afirmarse que estas iniciativas hayan carecido de valor simbólico, lo cual es importante, pero parece que su efecto práctico ha sido apreciablemente limitado. Por otra parte, han tenido lugar algunos intentos de tregua referidos únicamente a las fiestas de Navidad, que corrieron una suerte desigual.

De la misma manera, los grupos insurreccionales han decidido una tregua unilateral en el país donde dos dirigentes de su frente político han regresado al escenario de la política nacional, durante el tiempo en que estos han permanecido en el país.

Conforme avanzaba el período, el tema del cese de hostilidades ha acabado por ser planteado en términos de concertación. En los tres países con un conflicto militar abierto, el proceso de negociaciones sigue caminos distintos. En el país donde los insurreccionales tienen menos presencia, el Gobierno decidió no regresar a la negociación, lo que ha suscitado un deseo de la guerrilla de mostrar, mediante acciones militares, su presencia en el país. En el caso donde los insurreccionales tienen mayor presencia, estos decidieron no asistir a la reunión prevista de la Comisión de Cese del Fuego, como respuesta al asesinato del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, aunque, como se ha explicado anteriormente, existen razones de fondo que motivan esta actitud de la guerrilla. En el caso del país que enfrenta fuerzas irregulares, este período nació con la medida -celebrada en distintos ámbitos- adoptada por la Presidencia en cuanto a la negociación con los irregulares. Tras dos rondas de negociaciones, se está ante dos fenómenos contradictorios: el primero, que se ha abierto un camino antes difícilmente imaginable, y el segundo, que se han puesto de manifiesto las dificultades de la negociación. Dichas dificultades guardan relación con aspectos diferentes, desde las condiciones formales planteadas por el Gobierno, como la decisión de los irregulares de negociar desde posiciones de fuerza aumentando paralelamente las acciones militares, hasta los factores extrarregionales que mediatizan la negociación como se ha visto anteriormente.

El hecho de que la concertación sobre el cese del fuego se haya paralizado o no haya avanzado suficientemente, ha guardado relación con un aumento de las hostilidades en los tres países que las sufren. Algo que es grave en dos sentidos: en primer lugar, por las secuelas dramáticas que dejan estas guerras, pero también, porque las hostilidades tienen un efecto directo o indirecto sobre la vida política interna de estos países, siempre en un sentido contrario a la letra y el espíritu de Esquipulas II.

Importa consignar que, al concluir el período, con la reunión de Presidentes, la Presidencia de Nicaragua anunció la decisión de negociar de forma directa con los representantes de las fuerzas irregulares, algo que era una condición planteada por estos para la continuación de las negociaciones.

### 3. Democratización

En cuanto a la libertad de prensa, la situación en este segundo período no ha mejorado, pero tampoco ha empeorado respecto del período de noventa días. En el país que enfrenta fuerzas irregulares, la estabilidad de esta situación ha sido condicionada por el Gobierno a que no tenga lugar la ayuda financiera a los irregulares que una potencia extrarregional está debatiendo.

En el plano de pluralismo político, la tentativa de constituir una nueva fuerza política con sectores procedentes de la contestación militar, supone un avance en el contexto crítico de ese país.

Sobre el cese de los estados de emergencia, el país que enfrenta fuerzas irregulares acudió a la condicionalidad para no poner en práctica el decreto que sobre esta materia ha aprobado su Asamblea Nacional, pero, tras la reunión de Presidentes, anunció su decisión de aplicar de inmediato la ley que suspende el estado de emergencia en ese país.

En el capítulo de los derechos humanos, puede hablarse de situaciones de estancamiento, así como de leves mejorías. Instituciones regionales y extrarregionales, privadas y públicas, han emitido durante este período dictámenes sobre los diferentes países. La American Watch emitió un informe sobre el país que enfrenta fuerzas irregulares, donde se afirma que éstas violan de forma sistemática los derechos humanos, mientras las fuerzas gubernamentales lo hacen más esporádicamente. En las Naciones Unidas fue estudiado el caso de un país que sufre una crisis militar abierta, concluyéndose que puede hablarse de cierta mejoría en un cuadro general en el que continúan violándose los derechos humanos, ello sin mencionar los casos puntuales que fueron buscados para provocar efectos colaterales más amplios, como el asesinato de un Presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Un hecho similar se produjo en Honduras al finalizar el período.

En el marco del énfasis puesto por la Declaración Conjunta de los Presidentes acerca de los problemas de la democratización, hay que subrayar la presencia de nuevos elementos de compromiso, como es el caso de la supresión de los tribunales especiales.

#### **4. Elecciones Libres**

Como se ha visto, en un país se ha producido por primera vez en el contexto de Esquipulas II el inicio de una contienda electoral. Este fenómeno ha actuado en un doble sentido: por un lado, dada la politización del Plan, se ha deteriorado alguna de las instituciones de Esquipulas II, pero por el otro, el hecho sustantivo de que tenga lugar un proceso electoral con las mínimas garantías viene a favorecer el cumplimiento de este cuarto punto del Procedimiento.

Paralelamente, siguen en la región los preparativos para la constitución del Parlamento Centroamericano. No obstante, se presentan dificultades de aprobación parlamentaria en varias Cámaras de países centroamericanos por cuanto partidos de la oposición se manifiestan contrarios al Tratado. Las instancias de Esquipulas II se han puesto en marcha para obtener la financiación necesaria, que se ha calculado en \$ 20 millones. Hay que señalar el interés que por las elecciones al Parlamento Centroamericano habían mostrado algunas fuerzas políticas extraparlamentarias, en especial la que acaba de constituirse en un país que sufre la guerra interna.

#### **5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales**

En torno a este compromiso se dieron en el curso de este segundo plazo varias señales positivas, pero al concluir el período, tras la reunión de Presidentes, se ha producido el anuncio de la Administración norteamericana por el que confirma su petición de ayuda masiva a las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua.

Entre los aspectos positivos, hay que recordar que el período se inició con la petición de cada uno de los Gobiernos signatarios de que cesara la ayuda a los rebeldes que actúan en cualquier país centroamericano. Por otra parte, es de destacar que uno de estos países (que enfrenta fuerzas irregulares) anunciara su decisión de reducir la ayuda que presta a los insurreccionales que operan en otro país.

En cuanto a los Estados Unidos, puede afirmarse que han mantenido esa combinación ya mencionada de gestos positivos y negativos. Por un lado, ha sido positivo que se haya postergado la petición de ayuda a los irregulares hasta la reunión de Presidentes, aun cuando esa amenaza haya gravitado sobre las negociaciones del

cese del fuego, como se ha visto anteriormente. Además, resultó una señal alentadora la confirmación por parte de la Casa Blanca del interés con que recogió la propuesta soviética sobre un acuerdo acerca de la ayuda militar a las partes en conflicto en Centroamérica.

Pero, por otro lado, Estados Unidos continuó apoyando logísticamente la acción de las fuerzas irregulares, cuyo volumen ha aumentado notablemente en este período. El asunto más grave consiste en que inmediatamente después de la reunión de Presidentes, la Casa Blanca ha anunciado que definitivamente solicitará la ayuda financiera para la 'contra', que habrá de discutirse en el Congreso el día 3 de febrero. Únicamente una actitud contraria de los congresistas norteamericanos podrá evitar que se apruebe esa ayuda y que se eviten las previsibles consecuencias que tendrá dicha decisión (aumento de la capacidad bélica de las fuerzas irregulares y respuesta endurecida del Gobierno de Managua).

#### *6. No uso del territorio para agredir a otros Estados*

El balance regional que puede hacerse en torno a este compromiso muestra nuevos elementos positivos y negativos, en el cuadro general de estancamiento de los casos más debatidos. Un nuevo elemento de carácter positivo es la petición formal por parte de un Gobierno (que enfrenta fuerzas irregulares) a los grupos insurreccionales que usan su territorio al abandono del mismo, con objeto de cumplir con este punto de Esquipulas II. Otro elemento nuevo, esta vez de carácter negativo, consiste en el aumento de los hechos vinculados a la utilización por parte de fuerzas irregulares de la zona norte de un país que carece de Fuerzas Armadas. Mientras tanto, el caso del país cuyo territorio es usado por las fuerzas irregulares que operan en un país vecino, permanece completamente estancado, dado que en este segundo período se ha consolidado la decisión del Gobierno de ese primer país de condicionar la resolución del problema del no uso de su territorio al cese de las hostilidades en el país vecino. Es imposible prever cómo afectará a este caso, el compromiso adquirido por la reunión de Presidentes de cumplir sin condicionamientos, es decir, cada Gobierno de forma unilateral y pública.

## **7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación control y limitación de armamento**

El avance más importante en este período de las cuestiones en materia de seguridad se refiere a la puesta en marcha del funcionamiento de la Comisión de Seguridad procedente de Contadora, que se reunió en la ciudad de Caracas. No obstante, esta reunión ha servido únicamente para reactualizar la agenda de trabajo en la presente coyuntura.

Un hecho concreto que facilita las negociaciones sobre seguridad, ha sido la decisión del Congreso norteamericano de eliminar una partida presupuestaria con destino a la creación y/o ampliación de una base militar norteamericana en Honduras.

Han habido algunos nuevos elementos sobre estas materias en este segundo período. Uno ha consistido en las declaraciones del Ministro de Defensa de Nicaragua, adelantándose a las supuestas revelaciones del desertor de alto cargo de su Ministerio, acerca de la intención de ese país de constituir un ejército de 600.000 hombres. Declaraciones que fueron contrarrestadas posteriormente por el Presidente de la República. El asunto más importante en cuanto a la cuestión del armamento se ha suscitado con la llegada a Honduras de los primeros dos aparatos F-5, de una remesa de doce, que ha sido adquirida por la Fuerza Aérea de ese país.

## **8. Refugiados y Desplazados**

En este ámbito, el movimiento de refugiados se ha mantenido, bajo los buenos oficios del ACNUR, aunque sin las oscilaciones masivas y por sorpresa que tuvieron lugar en el primer período. Cabe destacar, no obstante, las tentativas intermitentes de varios miles de refugiados guatemaltecos alojados en México para regresar a su país y la declaración del ACNUR de estar dispuesto a cautelar ese proceso. La Comisión Nacional de Refugiados de Honduras ha dado cuenta de este proceso sostenido de retorno de refugiados salvadoreños y nicaragüenses, que ha supuesto que nueve mil de ellos hayan salido de Honduras en 1987. Por otra parte, Costa Rica estudia un acuerdo sobre refugiados con El Salvador y el ACNUR, de corte similar al que ya mantiene con Nicaragua, aunque este país no parece querer ratificar en su propio país la formalización del acuerdo tripartito. En todo caso, es importante que en este segundo período no se hayan

producido peticiones masivas de refugio de ciudadanos nicaragüenses, como sucedió a fines del plazo anterior.

### ***9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo***

Durante este segundo período han avanzado las iniciativas en el seno de la comunidad internacional en torno a la cooperación para el desarrollo centroamericano. Propuestas europeas y norteamericanas giran en torno a la posibilidad de impulsar un Plan Marshall para Centroamérica. Como se ha dicho, el problema consiste en que los diversos proyectos tendrán su efecto sobre la región en plazos de muchos meses y aun años, algo que no se corresponde con los períodos breves que establece Esquipulas II, es decir, con el carácter de urgencia que requiere el apoyo directo al Plan de Paz.

En el ámbito latinoamericano hay que destacar la reunión del Grupo de los Ocho, en torno al "Compromiso por la paz, el desarrollo y la democracia", en donde se reclama una ayuda especial para apoyar una solución negociada en la región. En ese contexto, es necesario destacar el deterioro económico que vive Nicaragua, en medio de un aislamiento hemisférico comercial y financiero.

### ***10. Verificación y Seguimiento Internacional***

Como ya se ha visto, los problemas de la verificación in situ han gravitado sobre las labores de esta naturaleza que correspondían a este período. Ahora bien, la más estrecha colaboración entre las Comisiones Nacionales de Reconciliación y la CIVS ha permitido un proceso de verificación y seguimiento, tanto en los asuntos políticos como en algunos aspectos relacionados con el cese de hostilidades. No obstante, el informe de la CIVS no tuvo la aceptación que debiera haber tenido, también por defectos del propio informe, del que de todas formas sólo se estudiaron las conclusiones (ver Anexos). La decisión final de la reunión de Presidentes de dejar todas las responsabilidades de verificación a la Comisión Ejecutiva cambia por completo el eje de este tipo de asuntos, como hemos visto anteriormente.

## ***11. Calendario de Ejecución de Compromisos***

Al cumplirse este segundo período, el procedimiento no establece plazos subsiguientes. Por esta razón, una de las cuestiones que más se discutieron ante la reunión de Presidentes fue si era conveniente o no el establecimiento de una agenda de problemas con un nuevo calendario para resolverlos. Dos países hicieron saber -al igual que representantes de una potencia extrarregional y dirigentes de los irregulares- su rechazo público al mantenimiento de plazos, bien como prórroga o bien como producto de un nuevo calendario. Un país planteó la conveniencia de establecer nuevos plazos perentorios, otro país advirtió que si se establecían tales plazos tendría que quedar claro que obligaban a todos los países signatarios, y un tercer país mostró su no beligerancia en el asunto de los plazos. La decisión final que se recoge en la Declaración Conjunta, de no establecer más plazos y acudir al cumplimiento inmediato, habrá de probar su eficacia en la práctica. En todo caso, como se ha dicho, puede que la Comisión Ejecutiva establezca algún tipo de acciones que determinen plazos en alguna forma.

### **2.7. Conclusiones**

La evaluación de los datos, tanto desde una perspectiva temática como desde una óptica cronológica, permiten establecer algunas conclusiones sobre la marcha de este segundo período de desarrollo del Plan de Paz centroamericano que partió de Esquipulas II.

La conclusión fundamental que puede adelantarse en cuanto al balance global del segundo plazo es que éste presenta un nivel de actividad menor que el primero, como era previsible, y así se indicaba en las conclusiones del primer Informe Blanco: "Ciertamente, -se dijo- el hecho de que se haya establecido la base de partida (con el primer período) no garantiza todavía el éxito definitivo del Plan de Paz. Aún existen algunos retos de consideración. Uno de ellos es precisamente la gran actividad desplegada en este (primer) período. Porque, en unos meses más, cuando no haya más organismos que crear, los asuntos más sencillos o que necesitan de una sola acción estén resueltos o en avanzado grado de cumplimiento, lo que quedará por delante será el no siempre cómodo proceso de verificación y la necesidad de atacar los problemas más delicados".

Así pues, si bien la medida del cumplimiento compromiso por

compromiso ha de hacerse con respecto a lo avanzado en el primer período, siempre ha sido evidente que este segundo período difícilmente podía tener el ritmo de actividad en el ámbito de la estructuras de Esquipulas II que tuvo el primer plazo. Por esa razón, un balance sustantivo de este segundo período debe hacerse respecto a lo que estaba previsto que realmente fuera: un plazo donde tendrfa lugar "el no siempre cómodo proceso de verificación y la necesidad de atacar los problemas más delicados".

Desde esta perspectiva, el balance no puede calificarse de satisfactorio, aunque tampoco de enteramente negativo. En efecto, hay que constatar que no se han cumplido diversas expectativas creadas en este período, y que han aparecido algunas señales de alerta. No obstante el proceso global ha conseguido mantenerse sin hundirse por debajo de los mínimos de funcionamiento, aunque es difícil saber en qué medida esto es así por el impulso procedente del período anterior. Ciertamente, esto significa algo respecto del entendimiento del Plan de Paz como proceso: que así como del primer período se dijo que su positividad no podía entenderse como garantía plena de los plazos posteriores, la pérdida de empuje de este segundo plazo requiere de decisiones fuertes por parte de los actores de Esquipulas II si no se quiere poner en peligro el éxito del Plan como proceso a medio plazo. Es en cuanto a la necesidad de estas decisiones como hay que examinar la reunión de Presidentes que puso término al período, como veremos más adelante.

### *Los problemas del período*

La desaceleración del proceso en este segundo período ha guardado relación, tanto con la dificultad de los problemas, especialmente los que se refieren a las crisis internas, como con cuestiones colaterales ligadas a estos problemas. Entre dichas cuestiones cabe destacar la reaparición de los asuntos conceptuales (simultaneidad y condicionalidad) y los problemas de verificación y seguimiento. Ambos tipos de temas han sido encarados por la reunión de Presidentes, para darles una solución clara y drástica. Sobre simultaneidad se ha decidido regresar al criterio originario de cumplimiento unilateral, sin que un país pueda esperar a ver qué resuelven los otros países. Si a esto se le agrega el carácter de inmediatez que empapa la Declaración Conjunta de los Presidentes, habrá que ver qué efecto tiene esta decisión sobre aquellos casos, como por ejemplo el país implicado en el uso de su territorio por fuerzas irregulares que atacan un país vecino, en los que prácticamente el problema apenas ha sido encarado.

En cuanto a los temas de verificación y seguimiento, ya se ha visto cómo la reunión de Presidentes decidió colocar esta responsabilidad en manos de la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II, que reúne a los cinco Cancilleres centroamericanos, dejando sin funciones a la CIVS, la cual no se menciona pero se sobreentiende como agotada de acuerdo al calendario presente en el texto del Procedimiento. Si se tiene en cuenta que la recomendación que la CIVS elevó a los Presidentes fue exactamente la contraria (que los centroamericanos no deberfan ser juez y parte), puede entenderse el nivel de audacia que tiene esta decisión. El riesgo de que las tensiones entre centroamericanos paralicen las tareas de verificación no puede desconocerse. Sin embargo, ello dependerá de si la Comisión Ejecutiva se pone o no de acuerdo para encargar estas labores a Misiones Técnicas de alta calidad. Porque si fuera así, entonces se habrían resuelto algunos de los problemas instrumentales existentes con la CIVS. Es difícil saber si la eliminación del grupo Contadora de estas tareas tendrá algún costo operativo o diplomático, máxime cuando Contadora sigue teniendo participación en la Comisión para Asuntos de la Seguridad. En todo caso, este paso aumenta considerablemente el nivel de responsabilidad de los centroamericanos en la conducción general del proceso.

Los factores extrarregionales han seguido pesando en este segundo período, pero, tal como sucediera en el primer plazo, no como para afectar sustantivamente el curso del proceso, aunque si hayan afectado su término. Más aún, podría afirmarse que los problemas del avance del cumplimiento en esta segunda etapa de Esquipulas II no se han producido por una agudización de la negatividad de los factores extrarregionales. De hecho, también en Estados Unidos el respeto por la idea de Esquipulas II como proceso ha ganado fuerza, tanto en el Congreso como en sectores de la Administración. Esto no significa desconocer que la presencia de elementos negativos (por ejemplo, la amenaza de la ayuda a los irregulares con \$ 270 millones) no hayan estado gravitando sobre esta etapa. Lo único que se quiere subrayar es que estos elementos ya estuvieron presentes en el primer período y ello no impidió un avance mucho mayor de Esquipulas II.

Dicho de otra forma, cabe sostener que, en el cuadro general de factores negativos extrarregionales y regionales que se mantiene estable, han sido las crisis internas en varios países del área las que han frenado el avance deseable del proceso. Naturalmente, cabría argumentar que esto es así precisamente porque el Plan de Paz no ha tenido fuerza suficiente como para sujetar esas crisis. Lo que llevaría a considerar qué posibilidades tienen las estructuras de Esquipulas II

de mediar o presionar para la resolución de los conflictos internos. Y es aquí donde reaparece la importancia de cómo han influido los factores extrarregionales en la cumbre de Presidentes, que había de tomar medidas para reactivar el proceso.

En todo caso, parece evidente que existe un cierto grado de debilidad del apoyo activo en el interior de las sociedades centroamericanas, tanto en los sistemas políticos como en algunas estructuras estatales, al igual que en sus sociedades civiles; y que esta debilidad guarda relación con el peso de las crisis internas.

En este ámbito interno, otra de las razones que pueden devaluar la credibilidad del Plan consiste en su uso partidario, político o ideológico. Y, en este sentido, cabría preguntarse si no sería posible y deseable un discurso regional del Plan emitido en todos los países y aceptado por todas las fuerzas políticas en presencia en Centroamérica. Esto conduce, necesariamente, a los problemas acerca de la integración centroamericana, aunque no debería resultar imposible una combinación equilibrada entre regionalización y autonomía nacional.

Pero, como se apuntara en el primer Informe Blanco, la cuestión del cese de hostilidades sigue siendo central en el curso de las crisis internas. Y, a este respecto, cabe repetir lo ya dicho en ocasiones anteriores: si todos los actores, alzados en armas o no, aceptan Esquipulas II, deben admitir su principal punto de partida, esto es, que todos los Gobiernos signatarios tienen legitimidad para hacerlo. Algo que significa para los alzados en armas, del signo que fuere, que todo tipo de negociación que hagan con su respectivo Gobierno, lo están haciendo con un Gobierno legítimo que puede o no aceptar repartos de poder al margen de los caminos electorales. Esto no significa que la negociación sobre el cese de hostilidades obligue a los rebeldes a desarmarse de forma inmediata, pero sí quiere decir que los alzados deben prepararse para un proceso de transición que sólo puede acabar con su integración en la vida política nacional. Y hay que saber que un rechazo de esta lógica implica un rechazo de Esquipulas II.

### *La reunión de Presidentes*

Vistos los diversos factores y cómo operaron en el curso de este segundo período, ahora cabe examinar su conclusión, es decir los resultados de la cumbre de Presidentes centroamericanos.

Ciertamente, las expectativas creadas guardaban relación con los problemas de desaceleración aparecidos en este segundo período. Como se dijo, eran necesarias decisiones fuertes para producir un relanzamiento del proceso. En la preparación de la cumbre, esas decisiones fuertes estaban ligadas a la idea de una agenda seria de problemas con un nuevo calendario. Desde esta perspectiva, se consideraban excluidas las otras dos posibilidades: cerrar por completo el proceso de Esquipulas II o bien dejarlo extenderse al ritmo que fueran marcando los acontecimientos en una perspectiva *sine die* (aunque difícilmente podría afirmarse que tales posibilidades no fueron contempladas por los distintos países antes y durante la cumbre).

Como se sabe, dos países -además de los representantes de una Administración extrarregional y la dirección política de los irregulares- iniciaron la cumbre con una fuerte política declaratoria en contra de la extensión de los plazos o de la confección de otros nuevos. Y esta posición se mantuvo inamovible hasta la conclusión del encuentro.

Así las cosas, la fortaleza de las decisiones, tal y como éstas aparecen en la Declaración Conjunta de los Presidentes (ver Anexos) se orientó en tres sentidos: hacia una drástica centroamericanización del proceso, hacia la refocalización del mismo (en torno a los compromisos sobre democratización) y hacia la exigencia enfática de cumplimiento inmediato.

1) Centroamericanización del proceso. De conformidad con la Declaración Conjunta, es la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II, formada por los cinco Cancilleres de los países signatarios, quien va a cautelar, no sólo los procesos sustantivos de cumplimiento, sino también su verificación.

2) Refocalización de los contenidos. Si en el texto del Procedimiento existía una condicionalidad equilibrada entre pacificación y democratización, en la Declaración Conjunta aparece con toda claridad, incluso textual, la preminencia de los asuntos de democratización: después de mencionar qué obligaciones son de cumplimiento "total e inexcusable", y enumerar "el diálogo, las conversaciones para la concertación del cese del fuego, la amnistía general", afirma: "y, sobre todo, la democratización, que necesariamente incluye el levantamiento del estado de excepción, la libertad de prensa total, el pluralismo político y el no funcionamiento de tribunales especiales". Es de destacar que existen asuntos que no

aparecían mencionados en el texto del Procedimiento, como es el de los tribunales especiales.

3) Exigencia de cumplimiento inmediato. La Declaración Conjunta acepta la premisa de que quedan por resolver compromisos adquiridos en Guatemala y así lo dice: "Por no estar satisfecho enteramente el cumplimiento de Esquipulas II..." Pero, en vez de confeccionar una agenda con los asuntos pendientes y establecer un nuevo calendario, ha decidido hacer un fuerte llamamiento a la inmediatez del cumplimiento restante: "Los compromisos enunciados que no se han cumplido por los Gobiernos, deberán ser cumplidos inmediatamente en forma pública y evidente". Naturalmente, cabe preguntarse cuál es la medida de tiempo (en horas, días, semanas o meses) que significa exactamente esa inmediatez. Y las únicas respuestas posibles son que las medidas habrían de adoptarse inmediatamente después de la cumbre o bien que éstas llevan el imperativo de ser cumplidas *cuanto antes*. En todo caso, existe la posibilidad de que, tras ese imperativo, aparezca la necesidad de realizar ese calendario a partir de la agenda de asuntos pendientes que se desprenderá del informe general procedente de la CIVS (recuérdese que los Presidentes sólo pudieron analizar las conclusiones de ese informe) y que hace un balance regional de cada compromiso. La Declaración Conjunta dice al respecto: "Los Presidentes encomiendan a la Comisión Ejecutiva para que al recibirse el informe general (de la CIVS) lo examine haciendo las recomendaciones pertinentes". Así pues, es perfectamente posible que la Comisión Ejecutiva recomiende acciones específicas sobre casos concretos, que exijan concrecciones en el tiempo.

Es importante consignar que hubo una respuesta a ese llamado a la inmediatez por parte de la Presidencia de Nicaragua, quien anunció en el mismo acto de clausura de la cumbre, su disposición a llevar adelante una serie de medidas pendientes (ver Anexos), entre las que destacan el levantamiento del estado de emergencia y la decisión de negociar con las fuerzas irregulares de forma directa. Esta reacción inmediata de Nicaragua parece buscar satisfacer propuestas ya hechas por los representantes del Partido Demócrata en el Congreso norteamericano, siendo posible que la petición de la Administración Reagan de ayuda a los irregulares pase por dificultades importantes, que o bien la eliminen por completo, o bien reduzca el monto de forma considerable (en todo caso, si se fuera a una negociación de este tipo tendría que ser antes de formalizar la petición, porque una vez hecha ésta, el Congreso debe votar el paquete tal cual fue solicitado).

## Recomendaciones

A la vista de las decisiones de los Presidentes y a partir de las conclusiones hechas sobre los problemas de este segundo período, es que pueden sugerirse algunas recomendaciones, para que los organismos de Esquipulas II y en especial su Comisión Ejecutiva las tomen en consideración si así lo estiman conveniente.

1. Poner de inmediato a trabajar las estructuras orgánicas de Esquipulas II, y en especial su Comisión Ejecutiva, para examinar el mandato de la reunión presidencial y estudiar los asuntos que de éste se deriven.

2. Examinar los distintos ámbitos de la verificación, al objeto de establecer modos operativos para cada uno de ellos sin que las Misiones Técnicas puedan quejarse de falta de claridad en su cometido (de lo que ya hay precedentes).

3. A partir del mandato procedente de la Declaración Conjunta de examinar el informe general sobre cumplimiento de compromisos, hacer una relación de problemas, identificando los más difíciles en la perspectiva de buscar las posibilidades de su gradualización, es decir, examinando la oportunidad de establecer objetivos parciales para cada problema.

4. Como puede suceder que existan cumplimientos que exijan de un proceso, así como pasos precisos en la gradualización antes mencionada, estudiar la conveniencia de establecer calendarios operativos, bien de carácter obligado o bien indicativos, para evitar que aquello que no pueda resolverse de inmediato pueda prolongarse *sine die*.

5. Buscar diferentes vías, concertadas o unilaterales, para el manejo de los factores extrarregionales. En este sentido, podrían sugerirse los siguientes pasos:

a) Solicitar un acuerdo explícito entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre Centroamérica, bien de carácter bilateral o en el marco de Naciones Unidas, sobre el detenimiento de la ayuda militar a los rebeldes y la reducción escalonada a los países de la zona.

b) Solicitar de la Comunidad Internacional un trato especial expresado en programas concretos de carácter regional y nacional en materias de cooperación económica, salud, educación y capacitación técnica en asuntos administrativos y de seguridad.

c) En materias de seguridad, exigir un concierto internacional sobre la venta de armas a países de la región o a las distintas fuerzas militares en presencia, abriendo la posibilidad de que desde distintas áreas se estipule un embargo de armas.

6. Al objeto de controlar los asuntos de seguridad en y desde la región, impulsar definitivamente el trabajo de la Comisión de Seguridad procedente de Contadora.

7. Promover iniciativas concertadas, de carácter regional interamericanas o internacionales, que tiendan al establecimiento de medidas de confianza, tanto en materia de seguridad como en asuntos económicos, políticos, culturales y de comunicación.

8. Acelerar los preparativos y superar los obstáculos que conduzcan a la ratificación parlamentaria y a la celebración de las elecciones para el Parlamento Centroamericano.

9. Establecer un compromiso para la consideración del Plan de Paz como cuestión de toda la sociedad, sin posible uso patrimonial del mismo. En este sentido, examinar la posibilidad de que algún organismo de Esquipulas II, por ejemplo las CNR, proponga un *Protocolo* para ser suscrito por todas las fuerzas políticas parlamentarias de la región.

10. Fortalecer la capacidad orgánica y funcional de las Comisiones Nacionales de Reconciliación, otorgándoles cometidos de extensión y difusión del Plan de Paz en sus correspondientes sociedades, dotándolas para ello, del apoyo financiero necesario.

11. Estudiar una acción regional y nacional en el plano de la comunicación y sus distintos medios, que incluya programas de prensa, radio y televisión que pudieran ser editados en todos los países con una orientación regional, tendentes a favorecer medidas de confianza mutua.

12. Establecer un mecanismo para la resolución de los conflictos que no parezcan poder ser solucionados por la negociación entre las partes. En este sentido, podrían existir distintas alternativas:

a) Búsqueda de instancias de mediación internacional: terceros Estados u organismos internacionales, gubernamentales o no gubernamentales.

b) El encargo a organismos internacionales, especialmente las

Naciones Unidas, de dictámenes técnicos de resolución de conflictos.

c) El uso de otros Tribunales Internacionales para dirimir los contenciosos que determinen las estructuras de Esquipulas II.

d) Formación de una Corte Centroamericana de Justicia.

e) Establecimiento de un Tribunal de Honor de Esquipulas II, con competencias indicativas.

El acuerdo de los Presidentes exigiendo un tirón inmediato del proceso puede tener sus efectos, al menos en lo que de ellos dependa. El problema permanece en cuanto a las actitudes de los restantes actores, nacionales, regionales y extrarregionales. Por esa razón, la acción de la Comisión Ejecutiva debe emprenderse cuanto antes, al objeto de no dejar vacíos excesivos tras la reunión presidencial, que crearían una situación de impasse. Entre otras razones, porque entonces el riesgo de calentamiento de la crisis es notablemente alto. En efecto, no es exagerado pensar que los alzados en armas, en cualquiera de los países afectados, consideren que el reclamo de cumplimiento inmediato no les satisface o no les conviene. Dicho de otra forma, si se acepta la ratificación de Esquipulas II como un proceso vigente, tal y como lo hace la Declaración Presidencial, entonces esa misma idea de proceso tiene el objetivo estratégico que tenía antes de la reunión de Presidentes: más allá de que pueda existir algún compromiso no cumplido en el corto o medio plazo, lograr que en adelante sea imposible para los actores regionales y extrarregionales, desandar el camino hacia una solución negociada de la crisis centroamericana.

### **3. DE LA REUNION DE PRESIDENTES HASTA EL PRIMER ANIVERSARIO.**

#### **3.1 Sobre el período estudiado.**

El análisis que se hace a continuación se refiere a los hechos sucedidos en el tiempo que transcurre entre la conclusión de la reunión de los cinco Presidentes en San José el 16 de enero de 1988 hasta la semana que termina en el 7 de agosto de 1988, fecha que marca el primer aniversario de la firma de Esquipulas II. (Por razones de edición el registro de datos se cerró el 3 de agosto de 1988).

Como es evidente, este período tiene diferencias fundamentales con los estudiados anteriormente. En primer lugar porque no corresponde a calendario alguno previamente establecido, dado que, como se recordará, el texto del Procedimiento no se extendía más allá de la reunión presidencial y que en dicha reunión se prefirió no calendarizar los asuntos pendientes sino que se enfatizó la idea de "cumplimiento inmediato". Es decir, la única acotación posible de este período solo podía hacerse en términos lógicos y no, como en ocasiones anteriores, en términos formales previstos mediante algún documento. Como el principal asunto pendiente era la tarea de verificación, el término lógico de un "tercer período" podría haberse referido a algún hito en el proceso de verificación. Como inmediatamente después de la reunión de Presidentes se hizo evidente que, al asumir también la responsabilidad de verificación, la Comisión Ejecutiva necesitaba ponerse de acuerdo y preparar los mecanismos de la Comisión Técnica de verificación, pudo pensarse que dicho "tercer período" podía tener un término lógico cuando la Comisión Ejecutiva hubiera resuelto las tareas preparatorias para poner a punto la postergada verificación. De hecho, después de la reunión de la Comisión Ejecutiva en febrero se pensó que los mecanismos podían quedar listos para la siguiente reunión prevista en marzo y que finalmente concluyó el 7 de abril. Si esta reunión hubiera concluido con decisiones en firme, este podría haber sido el final lógico de un "tercer período" (por otra parte, lleno de acontecimientos importantes). Pero, como es sabido, los acuerdos del 7 de abril quedaron pendientes de confirmación en una reunión posterior, sin que esta reunión haya podido tener lugar cuando llega la fecha del primer aniversario.

Así las cosas, se ha decidido hacer un examen del período completo que va desde la reunión de Presidentes hasta la fecha del primer aniversario: algo que, como se verá posteriormente, también tiene un

sentido lógico, aunque este sentido no este caracterizado precisamente por un desbordante optimismo.

### 3.2 Del compromiso de inmediatez a la postergación práctica.

Como se recordará - y así puede verse en el exámen que se hace aquí del segundo período - durante el tiempo de preparación de la reunión presidencial de San José se pensó en un estudio serio de los compromisos pendientes y en la necesidad de establecer un calendario de cumplimiento subsecuente. Para ello, entre otras cosas, es que se había pensado en el uso principal del informe de la CIVS y, de hecho, la Declaración Conjunta de los Presidentes así lo reconoce, cuando afirma: "Los Presidentes encomiendan a la Comisión Ejecutiva para que al recibirse el informe general (de la CIVS) lo examine haciendo las recomendaciones pertinentes".

En realidad, la reunión presidencial de San José se inició con un documento orientado en esa dirección - presentado por la delegación guatemalteca - pero, como también es sabido, la reunión acabó trabajando sobre otro documento en donde se hacía un fuerte llamamiento a la inmediatez: "Los compromisos enunciados - dice la Declaración - que no se han cumplido por los Gobiernos, deberán ser cumplidos en forma pública y evidente". La cuestión consistía - como se dijo en el "Segundo Informe Blanco" - en saber que significaba exactamente (en horas, días, semanas o meses) esa inmediatez. Y lo cierto es que, cuando se llega al primer aniversario, seis meses y medio después de la reunión de San José, nos encontramos ante un período caracterizado por el atraso y la postergación del trabajo efectivo del organismo que quedó único responsable de impulsar Esquipulas II y su verificación (la Comisión Ejecutiva). Esto no significa que durante este período no hayan habido hechos positivos importantes en la dirección del cumplimiento de los compromisos (desde el cese del apoyo militar a los irregulares, hasta la integración en la vida política de personas y fuerzas relacionadas con la guerra, pasando por el acuerdo sobre cese de hostilidades logrado en el Sapoá), simplemente se trata de consignar que los hechos muestran como el recurso a la inmediatez y a la concentración de responsabilidades en la Comisión Ejecutiva no ha dado los resultados que se esperaba, más aún cuando, al llegar a la fecha del primer aniversario el panorama es que, después de una serie de reuniones frustradas, una parte de la Comisión Ejecutiva (los Cancilleres de Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica) acaban reuniéndose con su homólogo norteamericano, el Secretario de Estado George Shultz, mientras otra parte de la Comisión Ejecutiva (el Canciller de Nicaragua) reclama - quizás como respuesta - el regreso de Contadora y

Apoyo a través de la reactivación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), que contiene también los representantes de la ONU y la OEA.

Esta constatación de los hechos no debe interpretarse como un empeoramiento irreversible de los organismos de Esquipulas II y menos como la ruptura fáctica de la Comisión Ejecutiva, donde una de cuyas partes se abandonaría a la potencia extraregional hemisférica. Bien pudiera suceder que de esta disgresión funcional resultara un apoyo de la potencia extraregional al desarrollo de Esquipulas II (porque, en caso contrario se estaría caminando hacia la muerte definitiva del Plan de Paz). Pero una cosa es eso y otra no hacer la lectura obligada de que los hechos han demostrado que la Comisión Ejecutiva no ha tenido la fuerza suficiente para impulsar el cumplimiento acelerado que se exigió en la reunión presidencial de San José.

Tampoco debe interpretarse como incapacidad técnica de la Comisión Ejecutiva, puesto que ésta llegó incluso a preparar un documento que, como reconocieron los propios cancilleres, si se hubiera firmado definitivamente, habría cambiado por completo la dinámica de desarrollo del Plan de Paz. En efecto, tras el breve período de fatiga que siguió a la reunión presidencial de enero, la pronta reunión en febrero de la Comisión Ejecutiva en un ambiente de convergencia (tras la muestra de apoyo político a Esquipulas II dada por el Congreso de Estados Unidos), hizo pensar que en la reunión siguiente prevista para marzo se concretaría un documento donde se aceleraría el cumplimiento de compromisos pendientes y, sobre todo, se concretaría la Comisión Técnica de Verificación *in situ* con el apoyo de países extraregionales dispuestos a colaborar en esas tareas. Pero la difícil reunión de la Comisión Ejecutiva en marzo - en medio de un crecimiento de las tensiones regionales - ya puso en funcionamiento las señales de alarma. No obstante, su continuación, el 7 de abril en Guatemala volvió a iniciarse con buenas expectativas: los técnicos prepararon un documento de consenso donde se recogían los elementos más importantes arriba mencionados. Sin embargo, a ese documento se le hubo de agregar, al objeto de obtener el consenso definitivo entre los cancilleres, un penúltimo párrafo donde se advertía que debería ser ratificado en una reunión posterior. Pero tal reunión no conseguiría realizarse: convocada en mayo por el país (Honduras) que correspondía por rotación, no pudo celebrarse por excusa de asistencia de la delegación guatemalteca y convocada nuevamente en junio en un clima de tensiones superlativas entre los cancilleres, sin llegar a instalarse formalmente, tuvo que postergarse para julio en el siguiente país sede (Nicaragua). Tras dos intentos in-

fructuosos de convocatoria por ese país, dicha reunión no ha podido celebrarse, al tiempo que cuatro cancilleres se reúnen con su homólogo norteamericano el primer día de agosto.

Ciertamente, no han sido incapacidades técnicas las que han impedido el trabajo motor de la Comisión Ejecutiva, sino factores de voluntad política referidos a los aspectos que se estudian a continuación: las modificaciones institucionales restrictivas, los factores extrarregionales, los factores de política interior y los conflictos abiertos entre Estados de la región.

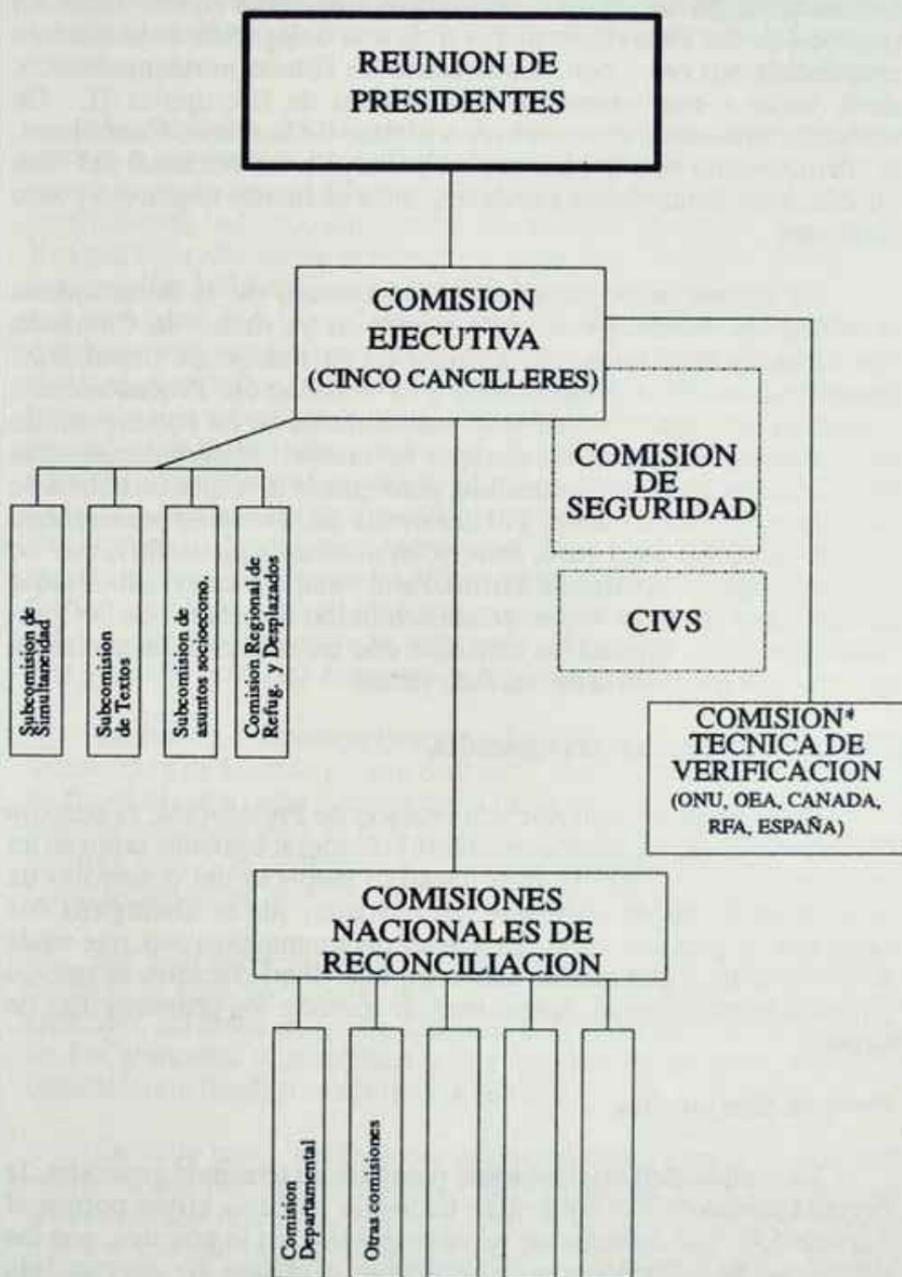
### 3.3 Las modificaciones institucionales.

Como resultado de las decisiones de los presidentes en la reunión de San José y de acuerdo a al posterior desarrollo de Esquipulas II, puede hablarse de un organigrama institucional con claras diferencias respecto del que se constituyó en los primeros noventa días del Procedimiento (ver gráfico I). La diferencia más evidente consiste en la designación de la Comisión Ejecutiva como único órgano responsable ante la reunión de Presidentes, algo que resolvió prácticamente las discusiones - ver este punto en el análisis del primer período - sobre niveles de responsabilidad ante los Presidentes, entre la Comisión Ejecutiva y la CIVS. En realidad, la situación de la CIVS no quedó completamente clara en la declaración de Presidentes, porque no fue suprimida - como erróneamente se ha interpretado con frecuencia - sino que, simplemente, se le retiraron los cometidos y competencias que tenía hasta la reunión presidencial para darselas a la Comisión Ejecutiva.

Así pues, a disposición de la reunión de Presidentes (ver gráfico II) ha quedado la Comisión Ejecutiva, con sus subcomisiones delegadas, en línea directa con las Comisiones Nacionales de Reconciliación de los cinco países y apoyada o asesorada por dos comisiones: la Comisión Técnica de Verificación constituida por expertos de países extrarregionales (que en el documento del 7 de abril se mencionan Canadá, República Federal de Alemania y España), dedicada fundamentalmente a la inspección *in situ*, y la Comisión de Seguridad que, procedente de Contadora, fue convocada una vez durante este período, aunque no consiguió reunirse. La CIVS se encontraría latente, sin funciones, pero formalmente en disposición de ser puesta a funcionar de nuevo, por voluntad de la Comisión Ejecutiva o bien, de una nueva reunión presidencial.

Otra previsión posible puede resultar en caso de que surgiera, de la reunión de los cuatro cancilleres con su homólogo nortea-

## GRAFICO 2



(\* ) Esta Comisión aún no ha sido ratificada por la Comisión Ejecutiva.

teamericano, la idea de establecer consultas periódicas del conjunto de la Comisión Ejecutiva (los cinco Cancilleres) con la potencia hemisférica. Es necesario subrayar que, solamente en este supuesto (reunión de los cinco Cancilleres o de una delegación formalmente establecida por estos con el Secretario de Estado norteamericano), daría lugar a una extensión institucional de Esquipulas II. En cualquier otro caso, si se excluyera alguno de los cinco Cancilleres, es obvio que no podría hablarse de desarrollo institucional del Plan de Paz, sino de acciones paralelas, tanto si fueran negativas como positivas.

En cuanto a la experiencia de trabajo de la mencionada modificación institucional, cabe repetir lo ya dicho: la Comisión Ejecutiva no ha conseguido avanzar en su trabajo de impulsar el cumplimiento de los compromisos y su verificación. Probablemente porque la concentración de responsabilidades se ha correspondido con un cuadro regional no siempre favorable. Naturalmente cabe preguntar si esto no era predecible, pero quizás la respuesta habría de buscarse en las condiciones y el desarrollo de la reunión presidencial de San José. En todo caso, éste es un análisis *a posteriori*, que no desconoce que esta fórmula institucional tenía algunas posibilidades de funcionar como se demostró en la reunión de febrero de la Comisión Ejecutiva. Quizás, se esté ante una de esas circunstancias en que hay que hacer de la necesidad, virtud.

### 3.4 Los factores extrarregionales.

En el período posterior a la reunión de Presidentes, el peso de los factores extrarregionales aumentó considerablemente, tanto en un sentido positivo como en otro negativo respecto del desarrollo de Esquipulas II. Puede afirmarse, no obstante, que se distinguen dos fases en este período: una, de carácter netamente positivo, que va de enero a marzo, y otra mucho más compleja, donde factores negativos y positivos entrecrocán, que abarca de marzo a los primeros días de agosto.

#### *Primera fase positiva*

La comunidad internacional percibió, en términos generales, la propia reunión de San José como un hecho positivo, tal vez porque el llamamiento a la inmediatez se correspondió, en la práctica, con las decisiones de la Presidencia de Nicaragua, el mismo día que concluía la cumbre, de levantar el estado de emergencia y aceptar la negociación directa con las fuerzas irregulares.

Por esa razón, las expectativas acerca de la decisión que pudiera tomar el Congreso de Estados Unidos sobre la petición administrativa de ayuda a la "contra", tensionaron a la comunidad internacional conforme se acercaba la fecha (3 de febrero) de la votación correspondiente.

La decisión del Congreso de rechazar la petición de ayuda militar a las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua, tuvo un fuerte impacto dentro y fuera de la región. Desde luego, un impacto propiamente político, entre otras razones porque la administración Reagan fue reduciendo el monto de la petición de forma drástica (de los iniciales \$270 millones a los \$36,5 que pidió finalmente). Como por otra parte, los irregulares podían legalmente percibir todos los atrasos correspondientes a decisiones previas de apoyo financiero, en el golpe económico no era tan dramático como lo fue el político. En la región, los mandatarios centroamericanos hicieron una lectura sin paliativos de la decisión congresual. Por ejemplo, el Presidente Arias mostró públicamente "su satisfacción" por lo que entendió una aceptación de la clase política norteamericana del contenido estricto de Esquipulas II. La reacción tampoco se hizo esperar entre las filas de los irregulares: la Resistencia Nicaragüense, en su asamblea posterior de San José vió como un sector importante anunciaba su decisión de retirarse de la lucha armada, acusando a Estados Unidos de adoptar una posición ecléctica respecto de los irregulares.

De hecho, la constructiva reunión de la Comisión Ejecutiva ese mismo mes de febrero en San Salvador, tuvo dos referencias importantes en el orden internacional: una la mencionada decisión del Congreso norteamericano, la otra preparar y presentar una actitud constructiva cara a la reunión con las Comunidades Europeas que los centroamericanos tendrían el 1 y 2 de marzo en Hamburgo.

En Europa, Esquipulas II obtendría otro fuerte espaldarazo político, si bien no obtuvo todo el apoyo económico que se había esperado, no tanto en ayuda financiera directa como en el franqueo de los aranceles comerciales, cuyo sistema de preferencias sigue beneficiando fundamentalmente a África.

En todo caso, los factores extraregionales actuaron positivamente en esa primera coyuntura. Eso no quiere decir que factores fundamentales, como lo es la política de la administración en Estados Unidos cambiaran radicalmente de orientación para abrazar Esquipulas II. De hecho, en el caso norteamericano la decisión del Congreso significó profundizar aún más en la división existente en la política hacia Centroamérica de los distintos poderes del Estado nor-

política hacia Centroamérica de los distintos poderes del Estado norteamericano (un Congreso demócrata frente a una administración republicana sin indicios de concertación bipartidaria).

### *La crisis en Panamá*

No obstante, una nueva amenaza surgió en las propias fronteras regionales, a contramano de este contexto internacional positivo: la crisis abierta en Panamá. Sin embargo, y a pesar de la proximidad geográfica, nunca estuvo muy claro como la crisis panameña podía conectarse directamente con la suerte de Esquipulas II, a menos que se dieran dos supuestos límites: a) que la crisis panameña llegara al nivel de enfrentamiento militar generalizado o, b) que los propios actores de la crisis quisieran voluntariamente hacer esa conexión. Afortunadamente ninguno de los dos supuestos se han dado y más bien ha tenido lugar un relativo aislamiento de la crisis panameña, que llevó a la suspensión de su presencia en el Grupo de los Ocho. Esto no quiere decir que no hayan habido efectos indirectos de esta crisis sobre Esquipulas II. Además de establecer el clima de amenaza consecuente, el bajo perfil de apoyo al Plan de Paz que tenía Panamá desapareció por completo y, por el contrario, la potencia hemisférica incorporó el problema panameño en el conjunto de su política centroamericana. Por ejemplo, representantes de la Administración norteamericana dejaron saber que la decisión de aumentar las maniobras militares conjuntas en Honduras y, sobre todo, la decisión de enviar tres mil hombres a territorio hondureño, con ocasión del conflicto fronterizo entre Honduras y Nicaragua, tuvo como uno de sus referentes la necesidad de mostrar energía y determinación ante los ojos de la Administración panameña. Pero, a pesar de estos efectos indirectos, el hecho de que ninguno de los actores en presencia - tampoco el Gobierno norteamericano - cayera en la tentación de conectar la crisis panameña con el proceso centroamericano, ha jugado a favor de la no afectación de Esquipulas II.

### *La segunda fase del período*

El inicio de esta fase más compleja tiene lugar con los problemas ocasionados por el conflicto fronterizo entre Honduras y Nicaragua a mediados de marzo. La decisión de la Administración Reagan de enviar más de tres mil hombres a Honduras como muestra de disuasión hacia el Ejército Sandinista, supuso una profundización de la división entre los demócratas y los republicanos, que complicó las relaciones

ya difíciles entre el Ejecutivo y el Legislativo, en un momento en que la campaña electoral norteamericana ya estaba calentándose.

A partir de este momento, el cuadro de la política norteamericana para Centroamérica comenzó a reacomodarse en función de la referencia electoral interna. De parte de los demócratas, el programa en torno a la creciente figura de Dukakis se consolidaba en cuanto al apoyo a Esquipulas II, la negación del apoyo militar a la contra y la decisión de apoyarla en términos humanitarios, con la idea final de ir preparando su reinsertación social y política.

Ciertos sectores republicanos en el Congreso, convencidos pronto de la ausencia de espacio político para nuevas ayudas militares a la contra, buscaron realizar algún tipo de concertación bipartidaria para la región, si bien estos intentos nacieron débiles, en medio de la campaña electoral y las dificultades internas de la propia Administración para determinar una política completamente coherente.

En efecto, dentro de la Administración, los sectores más duros continuaban defendiendo la política de doble carril con algunos matices, lo que se expresaba en un apoyo al sector más militarista de la contra (Bermúdez) y en insistir en la petición al Congreso de más ayuda militar, pero aceptando la realidad y buscando operar dentro de Nicaragua en una perspectiva más política: la desestabilización. Otros sectores de la Administración aceptaban esta opción desestabilizadora, pero ponían más el énfasis no en la vía militar, sino en la necesidad de lanzar una ofensiva diplomática a nivel regional, para aislar a Nicaragua.

Las divergencias entre Congreso (demócrata) y Gobierno (republicano), al lado de las propias dificultades internas de la Administración, fueron percibidas por diversos actores en la región (en especial por Nicaragua) como un empantanamiento y una progresiva parálisis de la iniciativa política norteamericana en el área, que duraría, al menos, hasta las elecciones en Estados Unidos.

Por eso, cuando la Administración Reagan impulsó sus operaciones de carácter duro (desestabilización interna en combinación con el giro hacia acciones terroristas propuesto por Bermúdez), Nicaragua reaccionó con toda dureza (medidas de julio, incluida la expulsión del Embajador Melton), convencida de que tenía el espacio para ello, no sólo en la región sino en los propios Estados Unidos.

Sin embargo, los hechos han demostrado que se trata de un cálculo arriesgado. La Administración republicana, cada vez más consciente de sus necesidades electorales, ha conseguido al final de este período ordenar una política que, en palabras de su Secretario de Estado, George Shultz, busque reponer "el atraso de la vía diplomática en el contexto de la política norteamericana para Centroamérica". A éste objeto, y buscando permanentemente -al menos en términos declaratorios- el acercamiento hacia posiciones de consenso bipartidario, desde el mes de junio el Secretario de Estado preparó una ofensiva diplomática cuyo desarrollo desembocó en la reunión de los cuatro Cancilleres centroamericanos con Shultz el primer día de agosto. Volveremos sobre este punto, porque, como es evidente, no tiene únicamente un carácter extrarregional, dado que la participación de cuatro de los países signatarios le confieren a este asunto un marcado carácter propiamente regional.

El otro elemento que define esta segunda etapa es la reducción del perfil de los asuntos centroamericanos en la agenda de otros ámbitos extrarregionales y principalmente europeos. Es necesario recordar que tanto las Comunidades Europeas como otros países occidentales han considerado que buena parte de la responsabilidad del apoyo directo al Plan de Paz recaerá sobre los países determinados por la Comisión Ejecutiva para participar en las tareas de verificación, que, de acuerdo a la reunión de los Cancilleres el 7 de abril en Guatemala, serían finalmente Canadá, la República Federal Alemana y España. Pero esta decisión, al necesitar de ratificación en una posterior reunión que nunca tuvo efecto, dejó a los tres países nominados esperando la petición formal. Incluso, dichos países tuvieron una reunión en Madrid el mes de mayo para intercambiar puntos de vista sobre las necesidades técnicas de una verificación *in situ*. Debido a la prolongada postergación posterior, no es exagerado afirmar que en estos países y otros del ámbito europeo existe algún desconcierto acerca del futuro de la participación extrarregional en las tareas de apoyo y verificación del Plan de Paz. La serie de reuniones frustradas de la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II, así como las últimas medidas duras adoptadas por Nicaragua, han comenzado a introducir dudas en las Cancillerías europeas y latinoamericanas acerca de la voluntad política de los cinco países signatarios para continuar impulsando Esquipulas II, al menos durante el período que abarcará hasta que se defina la coyuntura electoral norteamericana. El problema que tiene esta percepción de incertidumbre es que no opera a favor de una aceleración en el apoyo financiero y de cooperación para la región. Es cierto que algunos países utilizan la excusa del atraso en el proceso de pacificación, para argumentar que hay que apoyar financieramente la región sólo cuan-

do ésta haya conseguido una paz más o menos estable. Pero no es menos cierto que muchas administraciones - que no plantean primero la paz y luego la cooperación- verían facilitado el debate político interno sobre el apoyo económico a la región, si percibieran señales de que se dan pasos concretos en el proceso de pacificación.

### **3.5 La alternativa a Esquipulas II del Departamento de Estado.**

Como se ha indicado, en los dos últimos meses del período estudiado ha surgido un fenómeno importante: la formulación de una alternativa política al Plan de Paz. El hecho de que la tentativa no haya tenido el éxito que pudo haber tenido no resta importancia al fenómeno, entre otras razones porque 1) ha estado latente desde los prolegómenos de Esquipulas II, 2) puede volver a plantearse en el futuro, especialmente con una Administración demócrata en los Estados Unidos.

Conviene pues estudiar los rasgos de la alternativa -en esta ocasión formulada concretamente- así como las razones por las que ha emergido en la segunda etapa de este período.

Desde el proceso de Contadora, pero especialmente cuando fue formulándose la propuesta del Plan Arias, la Administración norteamericana realizó un esfuerzo diplomático para lograr consolidar un consenso en torno una opción alternativa, basada fundamentalmente en el establecimiento de condiciones de tratamiento distintas para el caso de Nicaragua, respecto de los otros cuatro países signatarios. Ya el Plan Reagan-Wright buscaba conciliar la necesidad de un plan regional con el tratamiento especial para el caso nicaragüense. Por esa razón, el Plan Reagan-Wright consistía únicamente en sugerir líneas de trabajo para Nicaragua, a incorporar en el Plan de Paz, la víspera de Esquipulas II.

La desestimación de la sugerencia norteamericana en Esquipulas II no fue gratuita: el texto del Procedimiento refleja el espíritu fundamental del Plan de Paz, es decir, la necesidad de establecer condiciones equivalentes sobre los diferentes compromisos para todos los países signatarios, desde el cese de hostilidades hasta la necesidad de democratización. Esta idea de equivalencia y regionalidad que preside el Plan es la causa central del consenso de los cinco países a la hora de firmar Esquipulas II. Por esa razón, toda tentativa de aplicar criterios diferentes para un país, rompe inevitablemente con la letra y el espíritu del Plan. Y ese era justamente el propósito del documento de trabajo sobre el que iniciaron las

reuniones preparatorias las cuatro Administraciones centroamericanas y el Departamento de Estado norteamericano, que acabarían en el encuentro entre los correspondientes Cancilleres y el Secretario de Estado, el primero de agosto.

En efecto, de acuerdo a los propios Cancilleres, el documento que fue aceptado como punto de partida para la discusión contiene los elementos de un plan regional: a) principios declaratorios, b) seguridad regional, c) desarrollo económico y social, d) proceso de democratización y e) mecanismo de consulta.

En cuanto a los principios programáticos, el texto del documento utiliza la misma fórmula que el propio Procedimiento: referirse a los textos básicos de que se parte, los cuales son "la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Acuerdo de Esquipulas II y la Declaración de Alajuela". Se enfatizan los criterios de democratización y aparece la primera acusación velada a Nicaragua, cuando se afirma "(los cinco Cancilleres) lamentan que un país en la región ha decidido ignorar estas libertades básicas, y entre otras violaciones, continúa manteniendo prisioneros políticos en sus cárceles".

El segundo punto, sobre los asuntos de seguridad, comienza afirmando que los problemas de este orden "se han producido a dos niveles, el interno y el regional". Como causa del primero, se vuelve a la acusación velada contra Nicaragua: "los Estados con regímenes concebidos al margen de los principios democráticos conducen a grandes conflictos internos". Al nivel regional, las causas son de nuevo "el estímulo y apoyo a grupos armados". Y a continuación se hace la primera acusación abierta, cuando se habla de la amenaza de "la intervención del bloque soviético en Centroamérica, alentada por el Gobierno sandinista". Más adelante se acusa a Nicaragua de desestabilizar la región, debido a haber constituido "la más grande y poderosa Fuerza Armada de la región". Este punto sobre seguridad concluye con el compromiso de Estados Unidos de "contribuir eficaz y significativamente en la defensa de los Gobiernos democráticos centroamericanos que así lo soliciten", y con el compromiso expreso de los cinco Cancilleres para "reafirmar el derecho de sus Gobiernos para actuar en defensa de la seguridad democrática regional, ya sea en formal individual o colectiva".

El apartado sobre desarrollo económico consiste en una petición a la comunidad internacional para ayudar económicamente a la región, que acaba con el anuncio de los cinco reunidos de establecer nuevas áreas de cooperación "para todos los países centroamericanos

que hayan desarrollado sistemas de convivencia política fundados en la democracia pluralista y representativa" (como el documento expresa en puntos anteriores, éste no es el caso de Nicaragua).

El capítulo referido a la democratización contiene una exigencia expresa a Nicaragua, a la que se demanda un "efectivo cumplimiento" de los siguientes puntos: a) amnistía general y total, b) libertad de prensa total, c) pluralismo político, d) supresión de tribunales especiales y e) separación financiera del Estado y el Frente Sandinista.

Pero, quizás el punto más importante es el referido a los mecanismo de consulta, donde se plantea la creación de un "Comité Consultivo en materia económica" y una "Comisión de Seguimiento de las relaciones políticas y de seguridad". Con el compromiso de iniciar un proceso de reuniones de los responsables de asuntos exteriores, el texto concluye con el acuerdo de "reunirse nuevamente en la ciudad de San José, Costa Rica", en fecha a determinar.

El examen del documento refleja el carácter alternativo de esta iniciativa respecto de Esquipulas II. Resultan débiles los argumentos en torno a que pudieran desarrollarse dos procesos paralelos, uno, de los cinco países centroamericanos referido a Esquipulas II y otro, de los cuatro centroamericanos y los Estados Unidos, referidos a un acuerdo como expresa el citado documento. Entre otras razones, porque resultaría difícil conciliar los acuerdos adoptados en uno y otro ámbito, eso en el caso de que Nicaragua aceptara esa posible situación. Dicho en breve, un acuerdo de esta naturaleza sustituiría, a corto plazo, a Esquipulas II.

En cuanto a las causas que explican el surgimiento de esta iniciativa, es posible señalar al menos dos. Por un lado, la reordenación de la vía diplomática de la política centroamericana de la Administración Reagan, presentada a los centroamericanos por el propio Shultz como producto de la aceptación de la ausencia de espacio político para seguir apoyando militarmente a la 'contra'. Pero, sobre todo, una explicación reside en el hecho de que la iniciativa diplomática Reagan tiene lugar en medio de un auténtico vacío de actividad orgánica de Esquipulas II.

La decisión final de Guatemala y Costa Rica de no aceptar la propuesta alternativa, además de provocar la airada protesta de Honduras que en declaración oficial acusa a esos dos países de retractarse del consenso inicial, hizo que la reunión de los Cancilleres con Shultz

concluyera con un comunicado conjunto, en el que simplemente se da cuenta de que ha existido la reunión diplomática.

Sin embargo, no es posible extraer conclusiones definitivas sobre el alcance del revés sufrido por el Departamento de Estado en la preparación de su iniciativa. Es necesario retener dos hechos: el primero, que los cuatro países aceptaran un documento de trabajo de esa categoría; el segundo, que según declaraciones a la prensa de los cinco responsables de Exteriores, en el curso de la reunión formal mantenida con Shultz, se llegaron a acuerdos en torno al mantenimiento de un sistema de consultas regulares y a la necesidad de una nueva reunión conjunta.

Resulta, pues, difícil, evaluar el efecto que pueda tener esta iniciativa parcialmente fracasada respecto de la situación de desaceleración que presenta Esquipulas II.

### **3.6 Los factores de política interior.**

La evolución de las situaciones internas de los países signatarios durante este período ha acumulado más elementos negativos que positivos, y, como se dijo para el período anterior, constituye una razón de fondo que explica la progresiva desactivación de Esquipulas II.

Puede afirmarse, que la tónica general ha consistido en la reducción de la capacidad de maniobra de los cinco Presidentes centroamericanos para operar a nivel regional.

En Guatemala, los constantes llamados al golpismo por parte de la extrema derecha y de sectores empresariales, en especial agrícolas, concluyó, finalmente, en la tentativa de golpe militar del mes de mayo. Es difícil reconocer cuál de los dos efectos, que tiene regularmente una tentativa frustrada de golpe militar, se está desarrollando en Guatemala: la aceleración de la consolidación del poder civil, o bien, la preparación de un golpe militar más amplio y quizás exitoso. Pero, los rumores de nuevos movimientos militares que rodean a la fecha aniversario de Esquipulas II, no son precisamente alagüños. Paralelamente, el clima de violencia cotidiana ha aumentado notablemente, con el consecuente deterioro de la situación de los derechos humanos. Ello, a pesar de que las fuerzas políticas parlamentarias siguen apoyando el proceso constitucional y que la Iglesia católica profundiza en sus tareas de mediación. En todo caso, en este cuadro general, la decisión de las fuerzas armadas de no vol-

ver a una negociación con la guerrilla dificulta la capacidad de maniobra del poder civil para desarrollar una tal negociación, a pesar de que no han faltado tentativas durante este período en ese sentido.

En El Salvador, la victoria electoral del partido de la derecha, ARENA, ha colocado al ejecutivo ante una situación delicada. Ciertamente, el sistema presidencialista permite campo de maniobra en las relaciones exteriores, pero es fácil imaginar cómo, a la hora de negociar un proyecto financiero en el Congreso, el partido mayoritario no plantee exigencias en otros órdenes. Por otra parte, la grave enfermedad del Presidente Duarte introduce un factor más de incertidumbre en la situación salvadoreña (aunque en la última fase de su presidencia, Duarte puede tener un cierto aumento de capacidad de decisión en torno a Esquipulas II). Pero, en general, los llamados al diálogo nacional de la Iglesia católica no han tenido el éxito deseado y las peticiones paralelas de la Democracia Cristiana, en el plano político, tampoco han conseguido integrar a ARENA. Por otra parte, el aumento notable de la lucha armada está tensionando la situación dentro de las Fuerzas Armadas, todo ello en un cuadro de deterioro de los derechos humanos. Ciertamente, se han dado en este período importantes elementos positivos, cuales son, el retorno definitivo de líderes políticos del FDR y la decisión de sus correspondientes fuerzas políticas de presentarse a las elecciones presidenciales del año próximo (ello, en medio de muestras públicas de divergencia entre dichas fuerzas y sectores importantes de la guerrilla). Resulta difícil hacer previsiones en cuanto a si, de cara a esos próximos comicios, tendrá lugar o no en El Salvador una progresiva integración de sus fuerza vivas en la vida política.

En Honduras, también se ha producido un aumento de la violencia política, así como una tensión importante entre el Parlamento y las Fuerzas Armadas, involucradas éstas en acusaciones norteamericanas de participación en el narcotráfico. El Presidente Azcona ha emitido declaraciones de alarma en torno al aumento de la violencia y el deterioro de los derechos humanos. No obstante, la compleja situación de Honduras está mostrando cómo su política exterior tiene múltiples referencias y, así, una cierta autonomía, que incluye al propio Ministerio de Asuntos Exteriores.

En Costa Rica, quizá el país que mejor mantiene su situación interna, también se ha producido un cierto acoso de parte de la oposición al Presidente, entre otras razones, porque se ha iniciado la pre-campaña electoral, que en este país se desarrolla en términos de elecciones primarias. El argumento central opositor consiste en exigir más atención de parte del mandatario hacia los problemas inter-

nos del país, al tiempo que le niegan el apoyo para cumplir con uno de los compromisos de Esquipulas II, la creación del Parlamento Centroamericano. A pesar de la reducción de su capacidad de maniobra, el Presidente Oscar Arias parece mantener todavía el suficiente espacio como para impulsar el proceso pacificador.

En Nicaragua, tras una primera fase de avances en el diálogo nacional y la concertación del cese de hostilidades, se ha acabado desarrollando un empatanamiento general de las relaciones políticas internas, todo ello en el cuadro de un deterioro económico que puede calificarse de dramático. Las medidas económicas decididas por el Gobierno han conseguido reactivar determinados sectores productivos privados, en especial los exportadores, pero han colocado a los asalariados en una situación de virtual subsistencia. La percepción de esta situación permitió a la Administración Reagan pensar en la posibilidad de impulsar un proceso de movilización social, que, a través de posibles estallidos de descontento, condujera a una desestabilización política general. La participación, poco encubierta, de funcionarios de la Embajada norteamericana en la preparación de diversas movilizaciones, así como su asistencia pública a las mismas, ha permitido al Gobierno de Managua enfentar directamente la ofensiva política, expulsando al Embajador de ese país, en el contexto de la adopción de otras medidas duras (detención y juicio de líderes opositores, cierre de medios de comunicación, confiscación de un ingenio azucarero). La fuerte reacción sandinista parece haber contenido el proceso de movilización social inducido, pero a un alto costo en la imagen exterior de Nicaragua, especialmente en ámbitos sensibles, como el Partido Demócrata en Estados Unidos y el continente europeo.

Este cuadro de dificultades internas en los países signatarios de Esquipulas II tiene un peso considerable en la progresiva desactivación de las estructuras orgánicas regionales del Plan. El problema consiste en que se trata de un proceso interactivo: sin el freno de los efectos producidos por el Plan de Paz, las tendencias negativas dentro de cada país se desarrollan libremente.

### **3.7 Balance regional de los compromisos de Esquipulas II.**

#### ***1. Reconciliación Nacional***

a) *Diálogo.* Se ha producido un deterioro general del diálogo político nacional en los cinco países signatarios, si bien los altibajos

del mismo no han coincidido en el tiempo. Por ejemplo, la primera fase del período mostró un desarrollo positivo del diálogo en Nicaragua, mientras tenía lugar un estancamiento del mismo en El Salvador, situación que se formuló de manera opuesta en la segunda fase del período (si bien el reinicio del diálogo político en El Salvador no consigue incluir al partido mayoritario). La Iglesia católica y especialmente sus sectores progresistas, ha decidido impulsar un diálogo nacional, principalmente entre las fuerzas sociales (organizaciones empresariales, sindicales, religiosas, culturales, universitarias, etc.). Este diálogo se ha desarrollado sobre todo en El Salvador, aunque aún no ha pasado de su primera fase en la fecha del primer aniversario de Esquipulas II. Es difícil establecer cuál será el efecto de esta iniciativa de la Iglesia católica respecto del diálogo político general y la concertación del cese de hostilidades.

b) *Amnistía*. Como se recordará, en casi todos los países, el ejecutivo impulsó algún tipo de amnistía en el inicio del segundo período. En los países donde hay un conflicto militar abierto esa amnistía tuvo un carácter unilateral y, en el caso de Nicaragua, después se condicionó al curso de las negociaciones con los irregulares. La ausencia de concertación en este plano ha dejado a los Gobiernos un uso discrecional de las excarcelaciones, con el riesgo de que éstas favorezcan a los sectores contrainsurgentes que cometieron violación de los derechos humanos. No obstante, hay que consignar que los Gobiernos han ido poniendo en libertad a pequeñas cantidades de rebeldes, e incluso que un país (Guatemala) ha promulgado en este período una nueva ley de amnistía. Como se dijo, Nicaragua ha incorporado el tema de la amnistía en el curso de las negociaciones con los irregulares.

c) *Comisiones Nacionales de Reconciliación*. Estamos ante un organismo, creación típica de Esquipulas II, que ha sufrido masivamente el deterioro de las crisis internas en este período. El asunto es grave, por cuanto las CNR fueron organismos que trabajaron a pleno rendimiento en el período inmediatamente anterior. Ciertamente, el grado de deterioro es diferente en cada país: mientras en Guatemala conserva una cierta entidad, en El Salvador está prácticamente disuelta y en Nicaragua es más que nada un foro de discusión de los distintos sectores que participan. En muchos casos, la existencia formal de la CNR se mantiene gracias a la decisión de la Iglesia Católica.

## 2. *Exhortación al cese de hostilidades*

Excepto en el caso de Nicaragua, los otros dos países que sufren

de guerras internas, El Salvador y Guatemala, no han visto en este período ceses del fuego importantes, más allá de algunas treguas de carácter unilateral y de muy corta duración (en El Salvador, por ejemplo, se han aceptado treguas para permitir campañas de vacunación infantil).

En cuanto a la negociación para el cese de hostilidades, ésta se ha detenido casi por completo en Guatemala y El Salvador, aunque Gobiernos e insurgentes han realizado varias propuestas para continuar las negociaciones. En el caso de Nicaragua, por el contrario, tuvo lugar el éxito de los Acuerdos de Sapoá, que obligó a cambiar criterios entre las partes contendientes. El Gobierno de Managua tuvo que abandonar, desde el principio de este período, su actitud inútil de no aceptar negociaciones directas. Por otra parte, el efecto de Sapoá entre las fuerzas irregulares fue notable: puede afirmarse que únicamente la decisión de los sectores más militaristas, apoyados en la potencia hemisférica, impidieron que la Resistencia Nicaragüense avanzara hasta el final en las negociaciones establecidas. En todo caso, la paralización de las negociaciones no ha impedido que cada parte por su lado haya aceptado un cese del fuego que se ha extendido hasta fines de agosto. El respeto de este cese del fuego no ha sido todo lo consistente que sería deseable. Pero, aún así, como afirma el Cardenal Obando, esta tregua está ahorrando miles de vidas humanas.

Naturalmente, el compromiso sobre el cese de hostilidades debe medirse también en términos relativos, es decir, no sólo por el avance de las negociaciones, sino por el ascenso o descenso de las hostilidades. En este sentido, hay que subrayar que el curso de la guerra interna en Guatemala y El Salvador ha crecido durante este período y no sólo debido a una perspectiva militarista de la crisis, sino también a un fenómeno que desafortunadamente se produce con frecuencia: las partes contendientes se atacan con virulencia, precisamente ante la posibilidad de una negociación, con el objeto de asistir a ésta desde posiciones de fuerza. Esto sucedió en Nicaragua antes de los Acuerdos de Sapoá, y sucede en El Salvador y Guatemala cada vez que se abre la posibilidad de un retorno a las negociaciones, o incluso para forzarlas. En el caso de Nicaragua también hay que consignar que el cese del fuego ha evitado choques y acciones ofensivas, pero no movimientos estratégicos de fuerzas. Es sabido que después de la coyuntura, marcada por la ofensiva sandinista en el norte y los Acuerdos de Sapoá, la retirada rebelde hacia Honduras ha permitido al Ejército nicaragüense avanzar y consolidar posiciones estratégicas, lo que ha obligado al Comando del Frente Norte a ordenar el regreso de sus fuerzas hacia el interior de Nicaragua. Por ello es posible que

si las negociaciones no se desarrollan tenga lugar en poco tiempo un reinicio de la guerra abierta en Nicaragua.

### *3. Democratización*

Sobre la libertad de prensa, ha sido evidente el deterioro en el cuadro de las circunstancias internas. En Honduras, Guatemala y El Salvador, los Gobiernos han decretado breves suspensiones de diversos medios de comunicación. En el caso de Nicaragua, además de breves suspensiones que recorren todo el período, éste se ha cerrado con la clausura de una emisora y la suspensión por quince días del principal diario opositor. El agravamiento de la situación de los derechos humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador está elevando el riesgo de los profesionales de este medio.

En cuanto al pluralismo político, hay que constatar avances en medio de las crecientes dificultades, especialmente en lo que se refiere a la presencia de nuevas formaciones políticas procedentes de la guerrilla, tanto en Guatemala como en El Salvador. En Nicaragua, el endurecimiento de la situación interna provoca conflictos en cuanto al libre ejercicio de los partidos políticos de oposición. El anuncio de Edén Pastora de reingresar a Nicaragua para formar un frente político de oposición es una alternativa que habrá de probarse en la práctica.

En cuanto a los estados de emergencia, en Nicaragua el período se abrió con la supresión del estado de emergencia y así se ha mantenido, si bien existen leyes que permiten una discrecionalidad policial, que el Gobierno justifica por la situación de guerra que vive el país. En Guatemala hubo un breve estado de emergencia como consecuencia del intento de golpe y también en Honduras, con motivo de los incidentes ante la Embajada norteamericana. En El Salvador, la nueva ley de emergencia está siendo rechazada por amplios sectores de las fuerzas políticas y sociales del país.

Pero, ciertamente, el aspecto más afectado de este compromiso se refiere al deterioro de los derechos humanos en toda la región. El número de muertes y desaparecimientos por causas políticas en Guatemala y El Salvador ha vuelto a crecer durante este período y en Honduras, el Presidente ha alarmado acerca del aumento de estas violaciones. En Nicaragua, el deterioro de los derechos humanos en este período ha aumentado en términos generales, creciendo las reclusiones y denuncias de tortura, pero no se han registrado casos de muerte y desaparecimiento, excepto en las líneas de contacto militar,

los cuales, de todas formas, se han reducido por la disminución de las hostilidades.

#### ***4. Elecciones libres.***

Durante este período, han tenido lugar elecciones generales en El Salvador y elecciones municipales en ese país y en Guatemala. En términos generales, las jornadas electorales se realizaron sin grandes dificultades, excepto en las zonas más controladas por la guerrilla. En El Salvador, el boicot del FMLN a las elecciones no tuvo mayores consecuencias y obtuvo el rechazo de diversos sectores, entre ellos, la Iglesia Católica. En Nicaragua, el período ha concluido con la aprobación parlamentaria de las leyes electorales, que prepararán los comicios presidenciales de 1990 y, se supone, las elecciones municipales hasta ahora claramente postergadas por el Gobierno.

El otro punto de este compromiso, la constitución del Parlamento Centroamericano, se mantiene en la misma situación que el período anterior, con el agravante de que el tiempo se ha cumplido y no han podido celebrarse elecciones en el primer semestre de 1988, como se acordaba en el Procedimiento. Especialmente preocupante es el caso de Costa Rica, que mantiene este asunto estancado y con difíciles perspectivas.

#### ***5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales.***

El cuadro general respecto de este compromiso cambió al principio de este período, con la decisión del Congreso norteamericano de rechazar el apoyo militar a las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua. Y, aunque cuando llega la fecha del primer aniversario vuelven a plantearse peticiones de ayuda militar en el Congreso de los Estados Unidos, parece difícil que existe espacio político para ello, si bien esta posibilidad no es descartable por completo. El apoyo de Honduras a los irregulares se ha mantenido sin alteraciones fundamentales, así como se mantiene el bajo perfil del apoyo nicaragüense a la guerrilla salvadoreña. Honduras acusó a Managua de esta apoyando el fortalecimiento de los pequeños grupos armados que operan en ese país.

## **6. No uso del territorio para agredir a otros Estados.**

Probablemente este punto sea el que, paradójicamente, ha tenido una evolución más favorable durante este período. Es necesario recordar, que el país más afectado por este compromiso, Honduras, mantenía completamente bloqueado el simple planteamiento de este asunto. Pero, tras la decisión del Congreso norteamericano de no apoyar militarmente a la 'contra' y la positiva reunión de la Comisión Ejecutiva de febrero, Honduras presentó en el seno de la OEA y más tarde a la propia Ejecutiva de Esquipulas II, una propuesta que encaraba el problema, partiendo de la disposición de ese Gobierno de facilitar la reinserción de los irregulares y la instalación de fuerzas de pacificación en la frontera con Nicaragua, que impidieran el paso de contingentes armados. Ahora bien, la tesis hondureña, especialmente después del Acuerdo de Sapoá, consiste en sostener que el desalojo de la 'contra' de su territorio, se facilitaría enormemente si ésta se hiciera tras un acuerdo entre irregulares y Gobierno sandinista. El problema consiste en que Nicaragua mantiene la demanda ante la Corte de La Haya, tanto por derecho como para presionar a Honduras y la 'contra' de cara a las propias negociaciones. El Gobierno hondureño ha decidido endurecer su posición hasta tanto Nicaragua no levante la demanda. Pero el hecho de que no hayan habido avances prácticos en la retirada de los irregulares, no disminuye la importancia que tiene el que finalmente este asunto haya sido tratado por Honduras, desbloqueándolo públicamente.

## **7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.**

Este asunto se ha mantenido literalmente empantanado durante este período. La convocatoria de reunión de la Comisión de Seguridad, realizada desde la Comisión Ejecutiva, nunca llegó a la práctica. Paralelamente a esta inactividad de la Comisión de Seguridad se produjo un empeoramiento del clima de la seguridad regional, tanto por la elevación de las hostilidades en las guerras internas, como por dos fenómenos nuevos a escala regional: la amenaza que introdujo la crisis de Panamá y el conflicto interestatal entre Honduras y Nicaragua, complicado por la participación de los Estados Unidos. En este período han aumentado las ayudas militares extrarregionales, las maniobras conjuntas (especialmente en Honduras) y crecido el número de efectivos extrarregionales en el área, tanto en Panamá, como, temporalmente, en Honduras. Por razones

no manifiestas, la Comisión Ejecutiva no ha vuelto a tratar el tema de la reactivación de la Comisión de Seguridad (hay que subrayar que en el documento de trabajo que preparó la reunión con Shultz, las cuatro cancillerías centroamericanas trataron de forma general este tema).

### ***8. Refugiados y desplazados.***

Se han detenido, en este período, los movimientos masivos y por sorpresa de refugiados y desplazados que tuvieron lugar a finales del año pasado. Sin embargo, el flujo de refugiados que vuelven a sus países de origen no ha cesado, de forma lenta e intermitente. Además de El Salvador y Nicaragua, este flujo ha comenzado a tener lugar en Guatemala y, en sentido contrario, sólo reducidos grupos han abandonado su país de origen, fundamentalmente en el caso de Nicaragua. Por otra parte, la asistencia a refugiados y desplazados está aumentando, especialmente en el caso de las Comunidades Europeas. El elemento negativo a consignar es el aumento de control militar, que las autoridades han impuesto sobre los campos de refugiados, tanto salvadoreños como guatemaltecos.

### ***9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo***

En este período han existido avances importantes en cuanto al planeamiento de la ayuda regional. Los centroamericanos prepararon un plan de emergencia para ser apoyado por la comunidad internacional, al tiempo que un plan con el mismo propósito se desarrollaba en Naciones Unidas. También al final del período, una iniciativa internacional, la Comisión Stanford, preparaba planes en este sentido. La reunión de los centroamericanos con las comunidades europeas en Hamburgo obtuvo acuerdos de ayuda económica, aunque la región no se vió beneficiada con el sistema de preferencias arancelarias que Europa mantiene principalmente con África.

El avance notable en el planeamiento de las ayudas a la región no resuelve el problema central de las necesidades de cooperación urgente que ésta presenta. Por otra parte, la desactivación de los órganos de Esquipulas II están dando argumentos a los países que condicionan el apoyo económico al avance del proceso de pacificación.

## ***10. Verificación y seguimiento internacional.***

En el texto del Procedimiento, este compromiso estaba referido directamente a la formación y el trabajo de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS). Al quedar sin funciones este organismo, en la reunión de Presidentes de San José, los temas de verificación han dejado de estar referidos formalmente al texto del Procedimiento, para tener como única referencia la propia declaración conjunta de los mandatarios. En ésta, la responsabilidad quedaba exclusivamente en manos de la Comisión Ejecutiva, a la que se mandataba "gestionar la cooperación de Estados regionales y extrarregionales u organismos de reconocida imparcialidad y capacidad técnica, que han manifestado su deseo de colaborar en el proceso de paz de Centroamérica". Como se sabe, después de la reunión de la Comisión Ejecutiva en febrero, donde se decidió instrumentalizar este mandato, se llegó, en la reunión posterior del 7 de abril, a la nominación pública de tres países (Canadá, República Federal Alemana y España), para que, en cooperación con la ONU, llevaran adelante la tareas de la verificación in situ. El hecho de que esta decisión se inscribiera en un documento que necesitaba ser confirmado en un encuentro posterior, el cual nunca tuvo lugar, ha hecho que las tareas de verificación no hayan conseguido ponerse en práctica, cuando se cumple el primer aniversario de Esquipulas II. Como se ha dicho, una cierta sensación de desconcierto embarga a los países nominados, que incluso tuvieron una reunión en Madrid para prepararse a realizar la previsible solicitud de apoyo en las tareas de verificación.

Cuando concluye este período, surgen peticiones de distintos ámbitos, en especial desde Managua, que reclaman la reactivación de la CIVS. Sin embargo, resulta difícil imaginar el relanzamiento de este organismo, no sólo por razones políticas, sino porque sería volver atrás respecto de acuerdos adoptados en reunión de Presidentes, máxima instancia de Esquipulas II, así como de decisiones operativas planteadas en la Comisión Ejecutiva, que, de haberse puesto en práctica, difícilmente puede prejuzgarse su competencia.

## ***11. Calendario de ejecución de compromisos.***

Evidentemente, estamos ante un punto, que, de acuerdo al Procedimiento, está únicamente referido al período que acabó con la reunión de Presidentes de enero en San José, excepto en un asunto: la constitución del Parlamento Centroamericano, cuyas elecciones

estaban marcadas por el Procedimiento durante el primer semestre de 1988. Como se sabe, este compromiso no se ha cumplido y no tiene fáciles perspectivas. Para el resto de los compromisos, la reunión de mandatarios, en su declaración conjunta, no estableció nuevos plazos, acudiendo al recurso de la inmediatez. Las facultades de nueva calendarización quedaron así en manos de la Comisión Ejecutiva, la cual no ha hecho uso de esa atribución, excepto para convocar a fecha fija a los organismos de Esquipulas II, algo que se ha cumplido con flexibilidad en el caso de la Comisión Ejecutiva y que se incumplió por completo respecto de la Comisión de Seguridad.

### 3.7 Conclusiones.

Como se ha visto en el balance regional de los compromisos, la evaluación del período muestra un estancamiento en el desarrollo del proceso pacificador, incluidos retrocesos importantes en algunos compromisos específicos. Esta dinámica no ha sido lineal en todo el período. Ciertos factores, en especial los extrarregionales y los orgánicos (la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II) tuvieron una primera etapa positiva y de reactivación, que duró hasta marzo, aunque otros factores, en especial los referidos a la política interior, siguieron desde el principio la dinámica negativa procedente del período anterior.

En efecto, los factores extrarregionales han tenido un peso considerable en este período. Primero para favorecer el relanzamiento del proceso y después para llenar los vacíos que el propio proceso dejaba. Una amenaza nueva, la crisis abierta en Panamá y el enfrentamiento entre su actual ejecutivo y la Administración norteamericana, ha conseguido dentro de los límites que permiten su inconnexión directa con el proceso de pacificación.

La ofensiva diplomática de la Administración Reagan consiguió convocar a cuatro países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador) en torno a un documento de trabajo que suponía la alternativa a Esquipulas II. Y, aunque finalmente esta iniciativa no tuvo éxito, mostró la evidencia de que los vacíos que deje la estructura de Esquipulas II pueden llenarse con alternativas diferentes.

Los factores de política interior han evolucionado en todos los países en el sentido de reducir la capacidad de maniobra de las presidencias firmantes de Esquipulas II. Victorias electorales de par-

tidos antiguamente contrarios a Esquipulas II, tentativas de golpe de Estado, empeoramiento del clima de libertades, han constituido un lastre en el desarrollo del proceso pacificador.

Un aspecto preocupante es el incremento de la violencia política durante el período. La elevación del nivel de la guerra en El Salvador y Guatemala y el deterioro general en la situación de los derechos humanos de toda la región son dinámicas negativas que, desafortunadamente, se retroalimentan. Y a las alturas que está el proceso, ya carece de sentido examinar cuál de los dos fenómenos arrastra al otro. La conclusión más bien parecer indicar responsabilidad compartida de las partes contendientes.

Otro factor nuevo en este período es la apertura -reapertura respecto de años anteriores- de un conflicto interestatal abierto: el desatado entre Honduras y Nicaragua con motivo del choque fronterizo de mediados de marzo. Dado que la verificación del grupo de la OEA y de la ONU, reclamado por Nicaragua, sólo pudo actuar del lado nicaragüense de la frontera, no se han establecido pruebas de una invasión de fuerzas nicaragüenses en territorio hondureño. Por esa razón, la versión sucinta de los hechos parecería la siguiente: una violenta ofensiva del Ejército sandinista sobre una concentración de irregulares cerca de la frontera con Honduras se transforma pronto, primero en un cerco y después en una persecución, hasta la frontera (no hay evidencias de traspaso de ese límite, como tampoco las hay de lo contrario). La cuestión es que, desde el comienzo de la ofensiva, las fuerzas irregulares lanza un SOS a sus aliados en Estados Unidos, que se transforma pronto en una decisión de la Casa Blanca de enviar tres mil hombres a territorio hondureño. A continuación, la fuerza aérea hondureña ataca posiciones nicaragüenses, a lo que el Gobierno de Nicaragua responde con la reactivación de la demanda contra Honduras, presentada en el Tribunal de La Haya.

Este conflicto interestatal dejaría secuelas negativas para el desarrollo de Esquipulas II. En primer lugar reintroduciría el elemento de discordia entre Honduras y Nicaragua (arrastado desde la misma firma de Esquipulas II), que supone el contencioso en La Haya. Pero, además, muestra una laguna fundamental en el procedimiento: la inexistencia de mecanismos para prevenir los conflictos interestatales, algo que será planteado por Nicaragua en el seno de la Comisión Ejecutiva, proponiendo al respecto un Tratado de Amistad y Cooperación Centroamericana.

En cuanto al balance de los compromisos en este período, es necesario aceptar situaciones de estancamiento y de retroceso, en

presencia de algunos elementos positivos. En general, se han paralizado los procesos de reconciliación nacional, así como los referidos al cese de hostilidades, excepto, a pesar de su deterioro último, en el caso de Nicaragua. En algunos países se han deteriorado las condiciones democráticas e incluso han retrocedido, como el caso de Nicaragua. También se ha estancado los compromisos sobre materia de seguridad y, por supuesto, el referido a la puesta en práctica de los mecanismos de verificación.

Por el contrario, han habido algunos avances en el cese del fuego (Nicaragua), en el desarrollo del pluralismo que significa la participación de personas y fuerzas antes completamente excluidas, el ejercicio de elecciones parlamentarias y municipales. También han habido avances en cuanto al cese de la ayuda a las fuerzas irregulares, el no uso del territorio, el intermitente movimiento de refugiados y en el planeamiento de la cooperación al desarrollo en la región.

#### **4. BALANCE GENERAL DEL PRIMER AÑO Y RECOMENDACIONES**

Realizar un balance del primer año de Esquipulas II, en medio de la coyuntura que marca la fecha de ese aniversario, puede inducir a un error: juzgar los resultados del Plan por la situación que existe en esa fecha. Porque la coyuntura que corresponde al 7 de agosto de 1988 está marcada por el signo de la desactivación orgánica de Esquipulas II, e incluso la retirada de la convocatoria de una reunión presidencial ese día, para examinar el Plan de Paz. Por eso, conviene detenerse a realizar el balance del primer año del proceso de pacificación.

##### **4.1 Balance de una esperanza.**

Para hacer con propiedad un balance del primer año de Esquipulas II, puede ser útil evaluar éste desde una triple perspectiva: a) la evolución interna de estos doce meses, b) la ubicación de este año en el contexto de la crisis previa, y c) la descripción de la trama compleja en que ha desembocado el proceso.

##### *a) La evolución interna del primer año.*

Quizá lo más sencillo en el análisis de estos doce meses sea el ejercicio de periodización. No parece existir dificultad para reconocer tres períodos diferentes, aun cuando el último presente dos etapas claramente distintas. Dichos períodos corresponden, en general, a los examinados aquí previamente, por lo que ahora se trata, simplemente, de conectarlos y darles continuidad en un plazo más amplio.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los primeros noventa días corresponden a un tiempo en que las Administraciones firmantes aparecen llenas de legitimidad y con la energía suficiente como para establecer una plataforma de lanzamiento del Plan de Paz, también en cuanto a su desarrollo orgánico institucional. Es probable que este primer impulso, tan estimable, proceda de la confianza que les produjo el hecho casi milagroso de la propia firma del Plan de Paz.

Paradójicamente, es un período en el que los "no firmantes", tanto dentro como fuera de la región, reciben el Plan de manera muy diversa: con esperanza o al menos con expectación en sectores de la población, tal y como muestran las primeras encuestas de opinión, con reticencia e incluso desconfianza por parte de las fuerzas rebeldes, hasta el rechazo apenas velado por las declaraciones formales de la Administración en Estados Unidos. Dicho de otra forma, estos primeros 90 días convencieron a muchos sectores de que Esquipulas II era un proceso que merecía respeto y se hacía respetar.

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

No obstante, el segundo período (desde la conclusión de los 90 días hasta la primera reunión presidencial en enero de 1988) presenta una ralentización de Esquipulas II, no sólo referida a las razones inmediatamente citadas, sino a lastres de peso existentes principalmente en el contexto de las políticas nacionales. Es entonces cuando se evidencia la falta de apoyo activo que tiene el Plan de Paz en amplios sectores de las sociedades centroamericanas, así como la lentitud de movimientos de sectores que acabarán apoyando plenamente el Plan. Es importante citar a este respecto, que los primeros debates nacionales en torno al apoyo social a Esquipulas II nacieron, impulsados por la Iglesia católica, en la última etapa de este primer año. Ciertamente, la opinión pública no ha visto una imagen muy favorecida del Plan de Paz en los medios de comunicación, algo que realmente merece estudio aparte.

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

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

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

Uno de esos acontecimientos se produjo, para favorecer a Esquipulas II, cuando el Congreso de Estados Unidos negó más ayuda militar para los irregulares, en lo que fue interpretado, desde la región, como un apoyo político al Plan de Paz.

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

Pero, el aumento de las tensiones regionales, la progresiva falta de capacidad de maniobra de las Administraciones en medio de crisis y acorralamientos internos, y, de forma coyuntural pero no menos importante, el conflicto abierto entre Honduras y Nicaragua, obligaron a que el documento preparado para la reunión del 7 de abril debiera de incorporar un último párrafo en el que se exigía la ratificación de sus contenidos en una reunión posterior. Reunión, que como se sabe, no ha conseguido realizarse cuatro meses después, cuando llega la fecha del primer aniversario del Plan de Paz.

Existió una lectura optimista de estos hechos en el sentido de afirmar que el documento preparado para el 7 de abril era tan sustantivo, que podría cambiar la situación, dando un impulso definitivo a Esquipulas II. Es decir, había que saludar el hecho de que, atravesando múltiples dificultades, el Plan de Paz hubiera llegado a un hito fundamental, que, precisamente por su trascendencia, provocaba vértigo entre los cetroamericanos.

Ahora bien, incluso aceptando que la preparación de ese documento supone un hito fundamental en el proceso de pacificación, la cuestión es que, no dar ese paso no deja las cosas suspendidas en el tiempo, sino que produce progresivamente una sensación de vacío, que tiende a ser llenada por otras alternativas, como así ha sucedido de hecho.

En realidad, esta tendencia a pensar que es necesario dejar pasar el tiempo antes de adoptar un paso tan importante, se ve fortalecida por la idea - extendida por la región- de que se abre por delante un tiempo muerto, al menos hasta que se aclaren algunos factores im-

portantes. Uno de ellos, el cambio de Administración en Estados Unidos, otro, la definitiva decisión del Tribunal de La Haya sobre su competencia en el caso de la demanda interpuesta por Nicaragua contra Honduras, así como que la evolución de la enfermedad del Presidente Duarte.

Ahora bien, lo que muestran los hechos es que no existen tiempos muertos para el Plan de Paz, sino más bien, tiempos perdidos, que pueden conducir al agotamiento por inanición del proceso pacificador.

*b) Evaluación de este año en el contexto de la crisis.*

Reconstruida la evolución interna de este primer año, cabe realizar la comparación de este período de tiempo en el plazo más amplio, que corresponde a la regionalización de la crisis (desde 1979 hasta el año en curso).

Podría tratarse de comparar datos objetivos como número de bajas por enfrentamientos militares, cantidad de violaciones de los derechos humanos, etc. La cuestión es que, puestos a hacerlo, pronto se descubre que sería necesario establecer parámetros cualitativos que hicieran comparables esos datos. Como se ha puesto en evidencia, cuando aparece una posibilidad de concertar un cese de hostilidades, éste va precedido de una elevación de los enfrentamientos militares.

No obstante, parece posible afirmar que este año de Esquipulas II puede ser evaluado respecto de los anteriores en el plano de los fenómenos. En este sentido, existen datos para pensar en un balance positivo. Una primera relación de nuevos fenómenos introducidos en la crisis centroamericana podría ser la siguiente:

1) Tiene lugar, por primera vez desde el estallido de la crisis (1979), la firma de un documento conjunto entre cinco Presidentes de países con difíles relaciones.

2) Se inicia un curso de relaciones diplomáticas interregionales, con propósitos determinados.

3) Se constituyen organismos específicos para la solución de la crisis dentro de la región, tanto a escala regional como a nivel nacional.

4) Se inicia un movimiento de retorno, en algunos casos masivo de refugiados y desplazados (ello, ciertamente, sin que cese, aunque en menor medida, el movimiento contrario).

5) Crece el perfil regional en las agendas de ámbitos extraregionales y en organismos internacionales (donde la concesión de un Premio Nobel a un centroamericano es una referencia cultural importante).

6) Se produce una derrota política de las fuerzas irregulares que operan en Nicaragua, en el interior del país que las apoya.

7) Después de ocho años de guerra, se produce por primera vez un encuentro para negociar el cese de hostilidades entre el Gobierno y los irregulares nicaragüenses.

8) Se plantea, también por primera vez desde el inicio de la crisis, la aceptación por parte de Honduras de la necesidad de encarar fórmulas para la retirada de las fuerzas irregulares de su territorio.

9) Se ratifica en varios Parlamentos de la región, el Tratado de constitución del Parlamento Centroamericano.

No es exagerado afirmar, que estos fenómenos nuevos -prácticamente todos reversibles- se incorporan en el haber que presenta Esquipulas II, cuando se cumple su primer aniversario. Es cierto que podría establecerse también una lista de fenómenos negativos constatables durante estos doce meses, pero difícilmente se podrían calificar de *nuevos*, y, en todo caso, sería fácil identificarlos no como productos negativos del Plan, sino como incumplimientos de los compromisos adquiridos en Esquipulas II. Naturalmente si el texto del Procedimiento fuera ideal, pero no se hubiera cumplido en ningún punto, habría que convenir que se trataba de un esfuerzo noble pero inútil. Sin embargo, el hecho de haberse cumplido sólo en una parte, pero provocando efectos positivos, hace que este primer año tenga también un balance positivo en términos comparados.

c) *La trama de la coyuntura final.*

La desactivación del proceso en su última etapa se desarrolla paralela a un aumento de complejidad en la trama de negociaciones. La práctica paralización de la Comisión Ejecutiva aparece ligada de forma directa al contencioso entre Honduras y Nicaragua. La decisión de Honduras de no acudir a los trabajos de la Comisión Ejecutiva mientras Nicaragua no haya retirado la demanda, coloca a Managua

ante una elección difícil: a) mantener la demanda y resistir la parálisis de la Comisión Ejecutiva sin que se echen a andar los mecanismos de verificación, lo que exige necesariamente de un atrincheramiento, tanto exterior como interior, o b) retirar la demanda y perder de forma coyuntural un derecho legítimo y un arma de presión sobre Honduras y la propia Resistencia Nicaragüense, pero desbloqueando los trabajos de la Comisión Ejecutiva, con lo que reactivaría la exigencia política del regreso de la 'contra' a la mesa de negociaciones. Pero Nicaragua argumenta que el retiro de la demanda debe ir acompañado de un acuerdo -mediante un Tratado o una Declaración de Principios- de parte de todos los países acerca de la aceptación de una instancia superior de resolución de los conflictos interestatales. Y sostiene que encuentra poco interés en el resto de la Ejecutiva para avanzar en este sentido. Por eso y por razones de situación interna, ha preferido el atrincheramiento coyuntural. Ahora bien, al dejar ese espacio vacío y surgir la tentativa norteamericana para llenarlo, los cuatro países restantes han utilizado y utilizarán en el futuro esta alternativa para mostrar a Nicaragua lo arriesgado de su apuesta.

Posiblemente la idea nicaragüense de que existe por delante un tiempo muerto, hasta las elecciones norteamericanas, es medianamente compartida por el resto de sus socios en la Comisión Ejecutiva. Guatemala necesita tiempo para recomponer su situación interna, El Salvador quiere saber qué puede suceder con su Presidente, Honduras está dispuesta a esperar la decisión de la Corte Internacional sobre su competencia, que no llegará antes de octubre y Costa Rica también necesita tiempo para lograr avanzar en su falta de cumplimiento con el compromiso sobre la ratificación del Tratado para crear el Parlamento Centroamericano.

Sin embargo, es posible que esta desactivación de Esquipulas II traiga consigo un calentamiento de la crisis en diferentes planos, incluido el reinicio de la guerra en Nicaragua. En ese caso, podría funcionar la teoría del susto, que ya ha funcionado antes en la región: ante el aumento de las tensiones, se produce una convergencia forzada de los cinco países signatarios. Y esa convergencia tiene un solo contexto posible en la actualidad, las estructuras orgánicas de Esquipulas II y, en concreto, la Comisión Ejecutiva.

En todo caso, se ha dicho con frecuencia que, cuando los Presidentes firmaron el 'Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica', nadie creyó en la región que se había encontrado una fórmula mágica para resolver la crisis centroamericana, sino, por el contrario, que se iniciaba un proceso

que iba a tener avances y retrocesos. No hay duda de que la coyuntura que rodea el primer aniversario, si no es de retroceso, al menos es de grave estancamiento. Ahora es cuestión de saber si la necesidad de mantener ese proceso impulsa a sus actores hacia un nuevo avance.

#### **4.2 Recomendaciones.**

A la vista del balance anual y de los problemas acumulados al final de este 'tercer período', pueden sugerirse algunas recomendaciones para poner a disposición de los organismos de Esquipulas II y especialmente su Comisión Ejecutiva.

1) Reactivar de inmediato los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II, abandonando la idea de que existe por delante un tiempo muerto, sino más bien aprovechando este espacio de tiempo para avanzar en los asuntos pendientes.

2) Lograr una negociación equilibrada sobre el contencioso entre Honduras y Nicaragua, basada en la idea del propio documento del 7 de abril, es decir, que Nicaragua se compromete a retirar la demanda en el momento en que se firme un acuerdo de todos los países en torno al uso de las instancias internacionales para la solución de los conflictos interestatales.

3) Iniciar de inmediato las acciones que conduzcan al pronto establecimiento de la Comisión Técnica para la Verificación in situ que, de acuerdo al documento del 7 de abril, consistiría en solicitar a la ONU que convoque a los tres países nominados al efecto (Canadá, República Federal de Alemania y España).

4) Reactivar las Comisiones Nacionales de Reconciliación y en especial, sus labores de mediación en el ámbito del cese de hostilidades.

5) Volver a convocar, al plazo más corto posible, a la Comisión de Seguridad, al objeto de establecer de inmediato una agenda sobre los problemas más urgentes. Dotar de atribuciones a esta Comisión para el desarrollo de medidas de confianza de carácter militar.

6) Impulsar iniciativas tendientes al establecimiento de fuerzas de pacificación en las fronteras que hayan resultado conflictivas.

7) Establecer una Comisión Regional para asistir a las necesidades de los grupos rebeldes que quieran obtener ayuda regional, tanto humanitaria como de reinsertación social, cuando así lo soliciten.

8) Establecer un cuadro de asuntos pendientes para revisar el cumplimiento de los compromisos a nivel técnico.

9) Estudiar una acción regional y nacional en el plano de los medios de comunicación, de carácter concertado o unilateral, que aumente el perfil de Esquipulas II en los medios de cada país.

10) Luego de reiniciados los trabajos de la Comisión Ejecutiva, buscar las fórmulas para establecer reuniones y consultas periódicas con los Cancilleres de aquellas naciones extrarregionales que tengan intereses en el área, comenzado por los Estados Unidos de Norteamérica.

11) Establecer mecanismos de mediación para responder a las necesidades que surgen en las negociaciones sobre el cese de hostilidades. Hasta ahora, las partes contendientes buscan la mediación de otros Presidentes, la Iglesia católica, etc. Sería bueno que existiera disponibilidad de una entidad regional compuesta por profesionales y notables, al objeto de aumentar la neutralidad de la mediación.

12) Volver a establecer fechas sobre el compromiso de convocatoria a las elecciones al Parlamento Centroamericano, haciendo un llamamiento a los países que aún no han cumplido con la ratificación del mismo.

13) Realizar convocatorias políticas regionales de los partidos parlamentarios de los cinco países signatarios, para iniciar un proceso de consultas que pueda concluir en la firma de un Protocolo o de otra medida similar, que comprometa a todas las fuerzas políticas en el desarrollo de Esquipulas II.

14) Promover, a través de las Comisiones Nacionales de Reconciliación o de la Iglesia católica, diálogos nacionales de las fuerzas sociales, organismos religiosos, culturales, etc., al objeto de estudiar el apoyo social a Esquipulas II.

15) Comprometer a instituciones académicas en el estudio del Plan de Paz, así como la investigación de propuestas que busquen el

desarrollo de medidas de confianza no militares y la extensión de una cultura de paz en la región.

La experiencia en torno a las recomendaciones hechas en los "Informes Blancos" de los dos períodos anteriores, muestra cómo una o varias de estas han coincidido con medidas efectivamente puestas en práctica en el período siguiente. Existe un caso de particular importancia: la recomendación hecha en el Segundo Informe Blanco en torno a la necesidad de establecer mecanismos de resolución de los conflictos que no parezcan ser solucionados por la negociación entre las partes. En este sentido se sugerían distintas alternativas:

"a) Búsqueda de instancias de mediación internacional, como terceros estados u organismos internacionales, gubernamentales o no.

"b) El encargo a organismos internacionales, especialmente las Naciones Unidas, de dictámenes técnicos de resolución de conflictos.

"c) El uso de otros tribunales para dirimir los contenciosos que determinen las estructuras de Esquipulas II.

"d) Formación de una Corte Centroamericana de Justicia.

"e) Establecimiento de un Tribunal de Honor de Esquipulas II con competencias indicativas."

Como se sabe, durante el "tercer período" una de los temas que ha obtenido consenso en el seno de la Comisión Ejecutiva es la necesidad de firmar un tratado o una declaración de principios sobre amistad y cooperación regionales, uno de cuyos puntos contiene el compromiso de que todas las partes aceptarán la resolución de cualquier conflicto entre estados, de acuerdo a lo que dictamine un tribunal internacional, preferiblemente la Corte Internacional de Justicia. Ciertamente, esta cuestión ha tomado relevancia después del conflicto interestatal entre Honduras y Nicaragua.

Este ejemplo muestra la utilidad de sugerir recomendaciones a los actores de Esquipulas II, que lógicamente darán el uso de ellas que les parezca más conveniente.

