

61
JULIO
2012

ESQUIPULAS II + 25: Centroamérica en perspectiva

Manuel Montobbio, Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas

Cumple este siete de Agosto un cuarto de siglo la fotografía de la firma del *Procedimiento para alcanzar la paz firme y duradera en Centroamérica*, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II, por parte de los cinco presidentes de las repúblicas centroamericanas, con la presencia de los cancilleres latinoamericanos de los grupos de Contadora y Apoyo. Estos Acuerdos generaron la dinámica que desembocó en la solución negociada al conflicto que asolaba la región. Su firma suponía rechazar el Plan Reagan-Wright que Estados Unidos había presentado como alternativa a una región considerada tradicionalmente como su patio trasero. Centroamérica era el escenario preferente de la aplicación de la doctrina Monroe y desde principios de esa década era contemplada como teatro decisivo de la confrontación Este-Oeste en el que los Estados Unidos propugnaban la aplicación de una estrategia de guerra de baja intensidad.

La de la firma de Esquipulas II es una de esas fotos vividas como históricas en una región, Centroamérica, propensa a la declaración de la historicidad de momentos que después resultan no serlo tanto. En cualquier caso, ésta fotografía sí que marca un punto de inflexión en el camino.

Responder a las preguntas de qué Historia ha hecho el proceso de paz entonces iniciado, requiere de la perspectiva que proporciona la distancia de un cuarto de siglo. Un proceso de paz supone, en esencia, la resolución de un conflicto llevando a una mesa de negociación a los representantes de una serie de actores significativos que negocian una agenda sustantiva y operativa que acaba dando lugar a la firma de unos acuerdos que contienen compromisos de acciones. Su realización lleva a una transformación de la realidad que canaliza el conflicto por vías alternativas al recurso a la violencia como vía de acción colectiva. El proceso supone tanto la negociación

de los acuerdos de paz como su ejecución; y si bien la foto de la firma de éstos simbolizan al proceso en su conjunto, sólo puede comprenderse su significado junto a su negociación y ejecución.

El fracaso relativo de Contadora no puede ocultarnos su triunfo global: en la forma, al significar la irrupción de una dinámica de cooperación/negociación para la resolución del conflicto frente a la de confrontación hasta entonces dominante; y en el fondo, al marcar los parámetros del contenido de todo posible acuerdo y plantear el inicio de su resolución en el plano regional.

El Procedimiento de Esquipulas identifica la construcción de la paz no sólo con el cese de hostilidades y la desmilitarización, sino también de la democracia y el desarrollo en un marco de la integración regional; la supresión de la violencia directa con la de la violencia estructural, la consecución de la paz negativa con la construcción de la paz positiva.

El resultado fundamental de Esquipulas II, además del cese de la confrontación armada, es la instauración de la democracia en la región. Democracia sin embargo en consolidación, que puede ser objeto de concreciones de mayor o menor calidad.

Desde la perspectiva de la construcción de la paz como proceso, hoy se plantea en Centroamérica el reto de superación progresiva de la violencia estructural y cultural. Es un reto que se plantea a la política, pero que va más allá de ella porque afecta a todos y cada uno de los actores relevantes de la vida centroamericana, y a cada uno de los centroamericanos y centroamericanas.

¿Qué lleva a Esquipulas II?

Puede considerarse que la entrada de los sandinistas en Managua el 19 de Julio de 1979 marca un cambio de época mostrando al tiempo el agotamiento de los regímenes autoritarios que, con la notable excepción costarricense, dominaban su vida

política y la revolución armada como opción efectiva para el cambio político. Y que tras el golpe de los capitanes el 15 de Septiembre en El Salvador y la ofensiva final del FMLN en Enero de 1981, la política de tierra arrasada en Guatemala y la actividad militar de la Contra con el apoyo de Estados Unidos en Nicaragua, a principios de los ochenta Centroamérica se encuentra inmersa en un conflicto a un triple nivel.

Por un lado, los conflictos nacionales que enfrentan al Gobierno sandinista y la Contra y a los gobiernos de El Salvador y Guatemala, respectivamente, a los movimientos insurgentes del FMLN y la URNG. Por otro, la configuración de la región, en la perspectiva de Estados Unidos, especialmente a partir de la llegada de Reagan a la presidencia, como escenario de la confrontación global Este-Oeste. La obsesión por evitar otra Cuba sin caer en otro Vietnam y el objetivo de revertir la revolución en Nicaragua e impedir su triunfo en El Salvador y Guatemala, lleva a los Estados Unidos a desarrollar una estrategia de conflicto de baja intensidad que implica el apoyo a los ejércitos de El Salvador y Guatemala y Honduras y a la Contra, evitando sin embargo el combate de sus tropas sobre el terreno. Implica también la promoción de elecciones democráticas que lle-

Un modelo socioeconómico agroexportador lleva a las élites a recurrir a los militares para la gestión del sistema político, instaurando regímenes autoritarios que intentan legitimarse vía eficacia a través de la promoción del desarrollo y el mercado centroamericano. Este modelo entra progresivamente en crisis en la década de los setenta por la crisis económica, la cerrazón de espacios a la oposición leal y la emergencia de una alternativa revolucionaria ante el agotamiento de las vías de transformación interna

varán al acceso de civiles al Gobierno y a la elaboración de nuevas constituciones, promoviendo así la transición desde los regímenes autoritarios precedentes; y la realización de reformas socioeconómicas, especialmente en El Salvador, y el apoyo económico a los gobiernos afines. Lo que llevará también, convertida Honduras en “portaviones de Estados Unidos” y base de apoyo a la Contra, a la regionalización del conflicto, en el que estarían enfrentados el Gobierno sandinista, el FMLN y la URNG a la Contra y los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Este recurso generalizado a la violencia directa como vía de acción política tiene su causa fundamental en la violencia estructural que le precede y en la incapacidad de su superación. Un modelo socioeconómico agroexportador que lleva a las élites, tras la crisis económica de 1929 y la irrupción política de las masas, desde los hechos de 1932 en El

Salvador, el ascenso de Somoza en Nicaragua y el golpe que acaba en 1954 con la “primavera guatemalteca”, a recurrir a los militares para la gestión del sistema político, instaurando regímenes autoritarios que intentan legitimarse vía eficacia a través de la promoción del desarrollo y el mercado centroamericano. Este modelo, sin embargo, entra progresivamente en crisis en la década de los setenta por la crisis económica, la cerrazón de espacios a la oposición leal y la emergencia de una alternativa revolucionaria ante el agotamiento de las vías de transformación interna y el progresivo recurso a la represión como vía de mantenimiento del Gobierno en el poder, al no atender las demandas de apertura política y transformación socioeconómica.

Es precisamente el conocimiento de esa problemática, y sobre todo esa regionalización del conflicto por su lectura en clave de confrontación Este-Oeste y la preocupación por su extensión, lo que lleva a México, Colombia, Venezuela y Panamá a reunirse en Enero de 1983 en la isla de Contadora y lanzar el proceso que lleva su nombre. Los cancilleres de los cuatro países - a los que se unen en 1985 los cuatro países de América del Sur que, tras sus transiciones a la democracia, conforman en Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú) -, con el apoyo de la OEA y las Naciones

Unidas, buscan una solución negociada al conflicto que se plasmará en el Acta que el 6 de junio de 1986 someterán a la firma de los presidentes centroamericanos. Aunque no será firmada por éstos, el fracaso relativo de Contadora no puede ocultarnos su triunfo global: en la forma, al significar la irrupción de una dinámica de cooperación/negociación para la resolución del conflicto frente a la de confrontación hasta entonces dominante; y en el fondo, al marcar los parámetros del contenido de todo posible acuerdo y plantear el inicio de su resolución en el plano

regional. Pues Contadora ofrece también una visión alternativa de la crisis, aunque deja tras de sí un vacío, que es al tiempo el espacio del que nace Esquipulas.

Esquipulas nace gracias a la confluencia de una serie de factores y detonantes. Factores como el estancamiento militar y la deslegitimación que para la opción militar de Estados Unidos supone el escándalo Irán-Contra; la perestroika y su influencia en el relajamiento de la tensión Este-Oeste; la consolidación a raíz de Contadora y otras iniciativas como la Comisión Sanford, una lectura alternativa de la crisis que identifica paz con democracia, desarrollo e integración regional; y el resultado de los propios procesos de transformación de los regímenes políticos, con la instauración de nuevos gobiernos constitucionales democráticos en El Salvador y Guatemala y la constitucionalización del régimen sandinista, todos ellos buscadores en la paz regional de

reconocimiento y legitimación de su propio régimen. De tonantes, como los procesos electorales que llevan a Oscar Arias y Vinicio Cerezo a las presidencias de Costa Rica y de Guatemala: la confluencia de sus iniciativas – Esquipulas I y el Plan Arias – hará posible, junto a los factores señalados, la adopción del *Procedimiento* en Esquipulas II.

Planteamiento y contenido del Procedimiento de Esquipulas II

El *Procedimiento* de Esquipulas II viene definido por el quiénes, el qué y el cómo. Por los presidentes de las cinco repúblicas centroamericanas y excluye al FMLN, la URNG y la Contra, que combaten sobre el terreno, o a Estados Unidos, la Unión Soviética y otros actores internacionales relevantes. El *Procedimiento* supone, como se ha apuntado, el reconocimiento y legitimación de los presidentes, de especial valor en el caso del régimen sandinista, pues de alguna manera se reconoce con ello que la solución a la crisis no pasa por su derrocamiento militar, sino por la transformación interna que resulte del cumplimiento de los compromisos que adopte con los otros estados centroamericanos. Supone también la identificación de la integración centroamericana con la solución de la crisis, y la recuperación de una identidad política centroamericana que, desde la disolución de la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica en 1838, ha permanecido y permanece presente como elemento identitario en el imaginario colectivo de los centroamericanos.

El *Procedimiento* viene también definido por la temática de sus once artículos: reconciliación nacional; exhortación al cese de hostilidades; democratización; elecciones libres; cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; no uso del territorio para agredir a otros estados; negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; refugiados y desplazados; cooperación, democracia y desarrollo; verificación y seguimiento internacional; y calendario de ejecución de compromisos. El *Procedimiento* identifica la construcción de la paz no sólo con el cese de hostilidades y la desmilitarización, sino también de la democracia y el desarrollo en un marco de la integración regional; la supresión de la violencia directa con la de la violencia estructural, la consecución de la paz negativa con la construcción de la paz positiva.

Finalmente, el *Procedimiento* de Esquipulas II queda igualmente definido por los principios de simultaneidad, simetría, cronograma y verificación en el cumplimiento de los compromisos. Por un lado, esto promueve y posibilita su traslación del papel a la realidad; y, por otro, refleja, por el detalle en su concreción y verificación que, así como en el Acta de Contadora entre los tres componentes es el de la desmilitarización el que es objeto de mayor desarrollo, en

Esquipulas II es prioritario el componente de democratización; reflejo de que la preocupación esencial de los gobiernos centroamericanos es el carácter revolucionario del Gobierno sandinista y la eventual consolidación de la revolución armada como vía de acceso al poder. El objetivo es la afirmación de la vía de las elecciones libres y competitivas: esto es lo que a través de Esquipulas II solicitan al gobierno sandinista y a su vez ofrecen como componente esencial de la paz a sus propios movimientos insurgentes.

Ejecución de los Acuerdos

Contemplada en la distancia, la ejecución de los Acuerdos de Esquipulas II se caracteriza por el cumplimiento de los compromisos de la primera fase de noventa días, especialmente en el ámbito de la instauración de los mecanismos de ejecución nacionales (comisiones nacionales de reconciliación) y de democratización y medidas de confianza. Tras ella, entra en un período de estancamiento que se superará en la Cumbre de Costa del Sol (Febrero 1989) con el compromiso de celebración al año siguiente de las elecciones en Nicaragua y al Parlamento Centroamericano bajo observación internacional; y en la Cumbre de Tela, que aborda la desmovilización de la Contra y la no utilización del terri-

Esquipulas II es un punto de inflexión en la construcción de la paz en Centroamérica, al permitir la solución de la dimensión militar del conflicto en el plano regional y la celebración de las elecciones de Febrero de 1990 en Nicaragua, a partir de las que resultará posible la resolución del conflicto nicaragüense.

torio de un Estado para la agresión a otro, dando lugar a la puesta en marcha de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y de la Misión de las Naciones Unidas para Centroamérica ONUCA para su verificación - pionera de una serie de misiones paz de Naciones Unidas en la región (ONUVE, ONUSAL y MINUGUA) determinantes para la construcción de la paz en Centroamérica -. Estos son los resultados esenciales que hacen de la ejecución de Esquipulas II un punto de inflexión en la construcción de la paz en Centroamérica, al permitir la solución de la dimensión militar del conflicto en el plano regional y la celebración de las elecciones de Febrero de 1990 en Nicaragua, a partir de las que resultará posible la resolución del conflicto nicaragüense. La paradoja nicaragüense consiste en que, así como sobre el terreno quienes combaten son el Ejército sandinista y las fuerzas militares de la Contra con el apoyo de Estados Unidos, no es la negociación y el acuerdo entre los combatientes la que lleva a la finalización del conflicto, sino el cumplimiento de los compromisos del Gobierno sandinista en Esquipulas II con la celebración de las elecciones y la aceptación de sus resultados, y a efectos prácticos el Pacto para la Transición en el Poder Ejecutivo entre éste y la Presidenta electa y los Acuerdos de Tocontín, suscri-

tos para la desmovilización de la Contra. Ambos acuerdos fueron suscritos entre la celebración de las elecciones y la toma de posesión de Violeta de Chamorro de modo que, si las elecciones se celebran en un país en guerra, dan lugar a una toma de posesión en un país ya camino de la paz.

Procede asimismo señalar otros efectos y dinámicas engendradas por la ejecución de Esquipulas II. Por un lado, la consolidación de la dinámica de concertación regional a través de las cumbres de presidentes, que va concentrándose progresivamente en la agenda de desarrollo, dando lugar al Plan Económico de Cooperación de Naciones Unidas y al apoyo de la Unión Europea a través del Proceso de San José, y en definitiva al consenso progresivo de la Comunidad Internacional de cooperación para la construcción y consolidación de la paz y la democracia en la región. Por otro, la apertura del espacio necesario, si bien con otro marco negociador, para los procesos de paz en El Salvador y Guatemala. Marco claramente distinto en el caso de El Salvador, que recurre a partir de la ofensiva de 1989, a

El resultado fundamental de Esquipulas II, además del cese de la confrontación armada, es la instauración de la democracia en la región. Democracia sin embargo en consolidación, que puede ser objeto de concreciones de mayor o menor calidad.

Naciones Unidas como mediadora el proceso negociador que se inicia con el Acuerdo de Ginebra y finalizará con los de Chapultepec. El marco en Guatemala, por su parte, evoluciona a partir del proceso iniciado por la Comisión Nacional de Reconciliación surgida de Esquipulas.

Sustantivamente, el resultado fundamental de Esquipulas II, además del cese de la confrontación armada, es la instauración de la democracia, en sentido poliárquico, en la región. Democracia sin embargo en consolidación, que puede ser objeto de concreciones de mayor o menor calidad; democracia electoral a partir de la que construir la democracia social y ciudadana, a partir de la que puede proseguir el esfuerzo de avanzar en el desarrollo y la construcción de la paz positiva y de la erradicación de la violencia estructural y cultural.

Los legados de Esquipulas II

Contemplada a la distancia del cuarto de siglo, Esquipulas II deja tras de sí los siguientes legados:

– *El legado*, en primer lugar, *de la paz*. La realización de la paz supone la ejecución de sus compromisos y condición previa a los procesos de El Salvador y de Guatemala. Concebida como paz positiva, que implica democracia y desarrollo, se convertirá en referente para otros procesos y conceptualizaciones. Además, Naciones Unidas desplegará sobre el terreno misiones de paz para la ejecución

de los procesos centroamericanos que se convertirán en referente de la que ha venido a conocerse como segunda generación de operaciones de mantenimiento de la paz. Pues si el deshielo del fin de la Guerra Fría trae consigo el estallido de conflictos latentes, ello supone un nuevo margen de actuación para las Naciones Unidas, que les exige nuevas repuestas y modelos. Su experiencia en los procesos centroamericanos se convertirá así en referente para la formulación de *Un programa de paz*, que Boutros-Ghali presentará en 1992. Legado de la instauración democrática como contenido de la paz. Legado, en fin, en el imaginario colectivo, puesto que Esquipulas II adquiere en perspectiva un valor simbólico, referencial, fundacional, de la posibilidad de construir en Centroamérica una visión común y una acción común para la superación de la crisis.

– *El legado centroamericano*. Marcado, ante todo, por el intangible referencial que acabamos de exponer, el valor de que por una vez, en el momento decisivo, la Historia

fuera la de Centroamérica cuando en tantos otros ha sido la de la exaltación de la diferencia nacional frente a lo común centroamericano o la de tantas otras potencias extrarregionales que han influido en ella; e identificara la superación de la crisis, la construcción de la paz con la democracia y el desarrollo y la integración

regional. Marcado, así mismo, por la puesta en marcha de la institucionalidad y dinámica de concertación regional que conlleva la ejecución de Esquipulas II.

– *El legado latinoamericano*. El esfuerzo de concertación latinoamericana para la solución de la crisis centroamericana iniciado en Contadora supone un parteaguas en la inserción internacional de la región, hasta entonces fundamentalmente determinada por la relación de cada Estado latinoamericano con Estados Unidos. Apartir de la constitución del Grupo de Río por los miembros de Contadora y del Grupo de apoyo, tiene lugar una dinámica de concertación y arquitectura diplomática latinoamericana que transformará la inserción internacional de la región y de la que deriva su evolución actual.

– *El legado europeo e internacional*. El Proceso de San José a través del que la Unión Europea responde a los esfuerzos de construcción de la paz en Centroamérica se encuentra en el origen del proceso de transformación y construcción de las relaciones UE-América Latina, que se desarrolla progresivamente a partir de la adhesión de España y Portugal, llevando a un planteamiento en positivo de la relación global con América Latina y con sus diferentes países y bloques de integración. El legado es también internacional por el progresivo alineamiento de la Comunidad Internacional – incluyendo el involucramiento efectivo de Estados Unidos – en la construcción de la paz en Centroamérica, y la experiencia referencial de Naciones Unidas en la misma.

Esquipulas II y los retos del futuro.

Concluido Esquipulas II como proceso de paz, contemplamos hoy sus legados. Pero la paz es a su vez proceso: siempre está en proceso, en construcción. Como la democracia o el desarrollo. Bien es cierto que gracias a ella no se da ya en Centroamérica el recurso a la violencia directa como vía de acción política; pero no lo es menos que el principal problema que afronta hoy es el recurso a ésta como vía de acción colectiva por parte del crimen organizado y el cuestionamiento al monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado que ello conlleva. También, desde la perspectiva de la superación de la violencia estructural, Esquipulas II contribuyó decisivamente a la instauración de la democracia electoral en la región; pero desde la democracia electoral se plantea el reto de construir la democracia ciudadana y social y, más que a la democracia, se transita a un tipo de democracia, que puede ser de mayor o menor calidad. Si bien Esquipulas II ha facilitado el avance en el camino del desarrollo, el camino por recorrer aún es largo.

Y mientras tanto persiste la violencia cultural. La cultura política autoritaria, que constituye siempre el reto que más tiempo requiere superar en todo proceso de transición democrática. Y la cultura de la violencia, que en buena medida explica la persistencia de ésta, la reconversión de su utilización para fines políticos a su utilización para fines privados.

Mirando hacia el futuro, en esa perspectiva de la construcción de la paz como proceso, se plantea el reto de superación progresiva de la violencia estructural y cultural. Es un reto que se plantea a la política, pero que va más allá de ella porque afecta a todos y cada uno de los actores relevantes de la vida centroamericana, y a cada uno de los centroamericanos y centroamericanas. Pues la paz es exterior e interior, y se construye también en cada uno.

Se plantea sobre todo a la política la superación de la violencia y la inseguridad que asola a la región y constituye el principal reto que afrontan sus gobiernos. ¿Y qué mensaje nos transmite al respecto la fotografía de Esquipulas II al cumplir el cuarto de siglo?. Existe la conciencia de que la crisis de la violencia criminal supera la acción de cada Estado, y requiere de la acción regional e internacional concertada, como muestra la celebración en Guatemala en Junio de 2011 de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica. Y si se celebrara hoy un Esquipulas III, así como el de la democracia fue el reto fundamental hace veinticinco años, hoy sería el de la seguridad. De la misma manera que la Unión Europea respondió, frente a los retos del terrorismo y los flujos migratorios, con la creación del espacio de Justicia e Interior como tercer pilar de la construcción europea, cabe preguntarse si no sería la creación de un espacio JAI

centroamericano el reto al que Esquipulas II nos interpela veinte y cinco años después. Mecanismos como Frontex, Europol o la orden de arresto europea podrían constituir referentes para la construcción de este tercer pilar de la integración centroamericana. Quizás el momento presente requiere, en definitiva, un *Procedimiento* para acabar con la violencia organizada y consolidar el Estado de Derecho por medios pacíficos en Centroamérica.

El aniversario de Esquipulas II constituye, sobre todo, la ocasión para pensar de nuevo Centroamérica a la luz de la experiencia adquirida y el camino recorrido. Para reflexionar hacia dónde queríamos que fuera y hacia dónde ha ido, para preguntarnos por sus lecciones. ¿Hacia dónde queremos que vaya y cómo podemos recorrer el camino?. ¿Qué pacto o qué pactos deberíamos negociar para ello?

Mirando hacia el futuro, en esa perspectiva de la construcción de la paz como proceso, se plantea el reto de superación progresiva de la violencia estructural y cultural. Es un reto que se plantea a la política, pero que va más allá de ella porque afecta a todos y cada uno de los actores relevantes de la vida centroamericana, y a cada uno de los centroamericanos y centroamericanas.

Bibliografía

Montobbio, Manuel. "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, pp. 131-149, 1997

Montobbio, Manuel. *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria-FLACSO, 1999, pp. 146-160. <http://www.icariaeditorial.com/libros.php?id=358>

Montobbio, Manuel. *El sueño de Sandino y la paradoja nicaragüense. Una aproximación al proceso nicaragüense*, Barcelona, documentos CIDOB, serie América Latina, n° 34, Noviembre 2011, http://www.cidob.org/ca/publicacions/documentos_cidob/america_llatina/el_sueno_de_sandino_y_la_paradoja_nicaragueense_una_aproximacion_al_proceso_nicaragueense