

## ENTRE LA INTERVENCION Y EL OLVIDO: LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMERICA Y ESTADOS UNIDOS

Francisco Rojas  
Luis Guillermo Solís

### Resumen

El artículo ofrece una perspectiva histórica de las relaciones de los EEUU con Centroamérica. Propone que dichas relaciones se han desarrollado en ciclos de intervención y olvido que se alternan en el tiempo en estrecha coincidencia con las crisis regionales. Los autores identifican las tendencias más importantes en los vínculos entre la potencia hegemónica y la subregión, haciendo particular énfasis y ofreciendo una visión actualizada al proceso de pacificación en Centroamérica y sus ramificaciones.

### Abstract

The article offers a historical perspective of the relationship between the United States and Central America. It suggests that these bonds have developed following a cyclical pattern of interventionism and neglect which is directly related to regional crises. The authors also identify the most important trends in U.S.-Central American relations, paying particular attention to, and providing an updated analysis of, the Esquipulas peace process and its outcome.

### I. Introducción

A lo largo de la década de los años ochenta, Centroamérica ocupó un lugar preferencial en la agenda internacional y destacaba como uno de los puntos prioritarios de la política exterior norteamericana. La crisis en América Central fue el principal conflicto regional en el hemisferio occidental y su extensión geográfica y política fue más allá de los países del Istmo involucrando crecientemente al conjunto de las relaciones hemisféricas. De esta forma durante las administraciones Carter, Reagan, y los años iniciales de Bush el *issue* centroamericano ocupó el lugar central en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

El que esta región hubiese ocupado, por un período tan prolongado y con una gran

intensidad, un lugar tan destacado puede ser comprendido a la luz de al menos tres factores claves: i) la relación histórica que Centroamérica ha tenido con Estados Unidos; ii) la creciente pobreza e injusticia social aunada a formas autoritarias de gobierno en los países del Istmo se tradujo un conflicto social abierto que se expresó como guerras civiles con apoyo internacional; y iii) el peso que la segunda Guerra Fría, impulsada con particular énfasis en la primera Administración Reagan, tuvo en las definiciones globales de la política norteamericana, en donde Centroamérica fue un *test case*.

Las relaciones entre los EEUU y Centroamérica se han desarrollado siguiendo patrones de continuidad y ruptura a partir de grandes tendencias históricas. Estas tendencias han sido perceptibles desde la época de

la independencia centroamericana en 1821, pero se desarrollaron en los EEUU desde antes de esa fecha, cuando las Trece Colonias iniciaron su ascenso hacia la continentalidad. Una de las particularidades de este proceso es su carácter asimétrico, siendo Centroamérica la zona subordinada y los EEUU el centro hegemónico, desde donde la política ha sido impuesta o profundamente condicionada.

En el conjunto de la América Latina, la política exterior de los EEUU ha sido descrita como ciclos recurrentes de "intervención y olvido". Centroamérica, sin embargo, como subregión inserta en la Cuenca del Caribe, ha sido un área en donde el peso de la hegemonía norteamericana se ha expresado de manera constante, dada su importancia como zona de tránsito interoceánico. Esto explica la percepción de Centroamérica como área estratégica para los EEUU, y la recurrencia del intervencionismo norteamericano en un área carente de recursos estratégicos, de poca población y de una baja prioridad para las inversiones económicas. De allí que el factor político - estratégico sea el que ha orientado la política y la doctrina hacia esta área.

Esto también explica por qué los niveles de tolerancia de los EEUU ante las crisis ístmicas son mucho más reducidos, ante coyunturas similares, a los de otras áreas del Hemisferio. De igual forma, permite comprender por qué dichas crisis ístmicas son definidas siempre en términos de seguridad nacional por parte de la potencia hegemónica. En consecuencia, la respuesta de los EEUU a los problemas en la Cuenca del Caribe, en la que se incluye el istmo centroamericano, ha tendido históricamente a ser de carácter militar más que de carácter político.

Durante el presente siglo, la omnipresencia de los EEUU en Centroamérica ha sido determinante. La región no desarrolló vínculos de significación con ningún otro poder internacional, e incluso las relaciones con poderes regionales, como México o Venezuela, fueron limitadas. En efecto, es posible constatar un largo período que se extiende hasta la Segunda Guerra Mundial en donde la hegemonía norteamericana se mantuvo casi incontrastada en todo el istmo, lo que se expresó en reiteradas y variadas formas de intervención directa, incluidas las de carácter militar, que afectaron a casi todos los países de la subregión.

En épocas posteriores, y como producto de los cambios en el sistema internacional, la expresión política y militar de la hegemonía norteamericana se amplió a los más diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural del Istmo. El impulso al desarrollismo en la década del sesenta y el establecimiento de "democracias viables" en la década de los setenta, son manifestaciones de un nuevo planteamiento que reconocía, aunque sólo parcialmente, la necesidad de establecer un vínculo que no estuviese basado en la imposición hegemónica. Más recientemente, la llamada "crisis centroamericana", que abarcó la década de los ochenta, evidenció una tensión manifiesta entre la política de imposición hegemónica, y la búsqueda de posiciones concertadas, en el marco occidental. La primera, se dió al calor de la recomposición imperial impulsada durante los ocho años de la Administración Reagan; la segunda, fruto de la concertación latinoamericana primero, expresada por los esfuerzos de los Grupos de Contadora y de Apoyo, y más tarde concretada en el proceso de paz de Esquipulas; procesos que recibieron el apoyo de la comunidad occidental.

La concertación centroamericana para alcanzar la paz permitió establecer un margen de autonomía más amplio que en cualquier otro momento de la historia. Sin embargo, la velocidad y la magnitud de los grandes cambios internacionales, el fin de la Guerra Fría a la cual el proceso de Esquipulas ayudó a liquidar, paradójicamente están resultando en la determinación de un menor margen de manobra. En la conformación del nuevo sistema internacional de post guerra fría los vínculos y las relaciones de dependencias entre los países del istmo y EEUU se acentuarán. Por un lado, los pequeños países quedarán más vinculados a la potencia, en todos los aspectos, en especial en cuanto a mercados, recursos y tecnología, y por el otro, para la potencia esta región tendrá un interés marginal, sobre todo al no existir ninguna percepción de desafío de ningún otro poder en la zona.

En este contexto, el desarrollo de la democracia, el fomento de la cooperación y el establecimiento de un proceso de desmilitarización conforman una posibilidad para que Centroamérica pueda alcanzar la estabilidad necesaria para intentar superar las históricas carencias económico-sociales y las tendencias

autoritarias. Para ello la cooperación y el apoyo político y económico internacional son fundamentales, en especial el de los Estados Unidos. Sin su soporte la estabilidad será frágil y la democracia efímera.

## II. Antecedentes históricos

### A. Estados Unidos potencia incontrastada

Para los EEUU, Centroamérica se convirtió en una zona de interés geopolítico a finales del siglo XIX. Antes de la Guerra de Independencia Hispano-Norteamericano-Cubana, los intereses de los EEUU en la Cuenca del Caribe habían sido relativamente poco importantes. Entre 1789 y 1898, en efecto, los EEUU habían estado enfrascados en una agresiva política de expansión continental, expresada de manera dramática en la "carrera hacia el Pacífico". Si bien es cierto a mediados del siglo, entre 1848 y 1858, se realizaron intentos por afincar regímenes esclavistas en Nicaragua como preludeo a un control más amplio de la potencial ruta interoceánica en el río San Juan, e intentos posteriores por mantener la hegemonía en toda la denominada "Ruta del Tránsito", lo cierto es que tales intentos, aún contando con cierta tolerancia oficial, fueron realizados por agentes privados tanto en lo militar como en lo económico. Fue con el desarrollo de los proyectos ferrocarrileros y, un poco más tarde pero íntimamente relacionados a ellos, de las empresas bananeras, que Centroamérica adquirió una verdadera relevancia estratégica para la Unión Americana<sup>1</sup>.

La culminación de la omnipotencia norteamericana vino en 1903, al proclamarse el "Corolario Roosevelt" a la "Doctrina Monroe". Este momento marcó el advenimiento de un período designado intervencionismo militar, cuya naturaleza, a diferencia de los conceptos originales que buscaban impedir la interferencia de potencias extrañas, más bien privilegiaba dos ámbitos: el económico (fomento y protección de las inversiones norteamericanas) incluida la diplomacia del dólar; y el político (mantenimiento de la estabilidad doméstica sobre la base de acuerdos regionales o mediante la ocupación directa), ejemplificado

todo ello en los *Pactos de Washington* y la ocupación de Nicaragua<sup>2</sup>.

Dado lo anterior, no es exagerado afirmar que, en la historia de Centroamérica, los EEUU han jugado un papel principal en el condicionamiento de los sistemas políticos nacionales. Hasta finales del siglo XIX, los Estados centroamericanos habían sido influidos, sin duda, por el liberalismo, tanto norteamericano como europeo. A principios del siglo XX, sin embargo, esta influencia filosófica se convierte también en influencia política. Ello conllevó el establecimiento de alianzas entre la superpotencia y su periferia que incluían, entre otras, la cesión de la soberanía en aras del protectorado. La formación de las Guardias Nacionales, la intervención de las aduanas, el establecimiento de verdaderos enclaves económicos, principalmente de banano y de caña de azúcar, constituyen todos ejemplos de este fenómeno que, muy pronto tuvo manifestaciones sociopolíticas<sup>3</sup>.

El impacto de estas inversiones en las élites centroamericanas fue, sin duda, menos importante que el experimentado por las masas populares. En menos de veinticinco años, vastos contingentes de campesinos se convirtieron en trabajadores asalariados, lo que trajo como consecuencia la aparición de los primeros movimientos obreros de carácter clásista, especialmente en las zonas bananeras. En lo institucional, con la notable excepción de Costa Rica, fue esta una época de marcado predominio militar, caracterizado por una constante represión y el establecimiento de un sistema político marcadamente ilegítimo y no representativo<sup>4</sup>.

En el ámbito de la política internacional, aún si se reconoce la existencia de verdaderas "políticas exteriores" centroamericanas antes de la Segunda Guerra Mundial (e incluso en la posguerra), lo cierto es que el accionar internacional de la región, incluso en el ámbito centroamericano que constituía su prioritario interés, quedó supeditado a la agenda norteamericana. No hay duda, que buena parte de ello devino de la incontrastada presencia norteamericana primero en Nicaragua, y después en Panamá.

En efecto, al menos hasta 1933, de manera abierta y directa, los Estados Unidos aplicaron en Centroamérica la política del "Gran

Garrote". En el ámbito político diplomático, los Estados Unidos desarrollaron una política que ratificó su celeberrima preocupación por mantener la estabilidad en un área que consideraba parte de su esfera inmediata de seguridad. Para lograrlo, no sólo desarrolló acciones bilaterales que incluso llevaron al desembarco de tropas en Honduras y Nicaragua, sino que también ejecutó políticas de carácter multilateral con México. Tal fue el caso de las Conferencias de Washington.

Los países centroamericanos, sin embargo, intentaron en algunas oportunidades, ampliar sus márgenes de autonomía en relación a los EE.UU. En algunos estudios recientes<sup>5</sup> hemos señalado este fenómeno. Contrariamente a lo admitido por la historiografía tradicional que insiste en ver a los países periféricos como dependencias cuasi coloniales y, por lo tanto, como actores pasivos ante la política imperial, es posible encontrar importantes y recurrentes expresiones de insatisfacción y hasta de nacionalismo de parte de las élites dominantes *vis-à-vis* la potencia hegemónica. No obstante ello, la hegemonía norteamericana casi siempre terminó imponiéndose sin grandes dificultades.

Dos ejemplos a este respecto fueron el fallido intento unionista ejemplificado en la Corte de Justicia Centroamericana y la aplicación de la doctrina del no reconocimiento. En cuanto a lo primero, la Corte fue desautorizada al fallar, en favor de Costa Rica y El Salvador, un litigio limítrofe contra Nicaragua, que reñía con los términos del Tratado Clayton-Bulwer sobre el canal en Nicaragua, parte vital de los intereses norteamericanos en el área<sup>6</sup>. En cuanto a lo segundo, la aplicación de la política del no reconocimiento, incluso a contrapelo de los intereses centroamericanos, fue utilizada como mecanismo de intervención<sup>7</sup>.

En la perspectiva de la Segunda Guerra Mundial, Centroamérica fue de vital importancia en el abastecimiento y tránsito de las tropas aliadas<sup>8</sup>. Fue en este período donde se delineó y construyó, por parte de ingenieros norteamericanos, la parte ístmica de la carretera interamericana, vital en la comunicación terrestre entre EE.UU. y la vía interoceánica. El punto neurálgico de esta relación lo constituía, sin duda, el Canal de Panamá. También es necesario destacar la solidaridad política centroaméri-

cana la cual se expresó en forma inmediata después del ataque de las tropas imperiales japonesas a Pearl Harbor; como consecuencia de la agresión los países centroamericanos rompieron sus relaciones diplomáticas e incluso declararon la guerra al Eje.

## B. La política centroamericana de la posguerra

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo importantes cambios en la política centroamericana. Desde principios de la década de los años cuarenta, venía la región experimentando transformaciones en el ámbito de la política social. Movimientos reformistas, algunos de los cuales tenían antecedentes en la década de 1920, accedieron al poder. Estos movimientos se vieron fortalecidos con el acercamiento entre los EE.UU y la URSS durante la Segunda Guerra Mundial<sup>9</sup>.

No obstante el desarrollo reformista, las expectativas por él creadas en los sectores medios fueron truncadas. Se pueden señalar al menos tres causas principales: la capacidad de reacción de las clases dominantes, la importancia de los sectores medios y el desarrollo de la Guerra Fría<sup>10</sup>.

A partir de 1950 y por más de dos décadas, las políticas exteriores de los países centroamericanos van a evidenciar una orientación típica de la Guerra Fría, con un privilegio innegable en sus vínculos con los Estados Unidos. Estos vínculos fueron fortalecidos por la presencia de gobernantes militares en la mayoría de los Gobiernos del área. Sólo en Costa Rica fue posible consolidar las estructuras benefactoras del Estados reformista, ello a pesar de las suspicacias que generó en algunos sectores del Departamento de Estado y de la burguesía nacional el planteamiento del Movimiento de Liberación Nacional encabezado por José Figueres Ferrer. La excepcionalidad costarricense no fue accidental, pues se fundamentó en una historia de estabilidad construida sobre bases democráticas<sup>11</sup>.

La profundización de la hegemonía bajo las premisas de la Guerra Fría, trajo consigo la consolidación de estructuras autoritarias, que si bien existían en algunos países desde antes de la Segunda Guerra Mundial (como en la

Nicaragua de Somoza), adquirieron preeminencia en todo el período que culmina a finales de la década de los ochenta. En términos de la oposición a estos regímenes autoritarios, únicamente merece atención la Legión Caribe, organización que intentó, aunque tímidamente, el establecimiento de una estrategia circuncaribe orientada al derrocamiento de los dictadores de la región<sup>12</sup>.

Las tesis de la modernización trajeron nuevos esquemas para el desarrollo centroamericano. A lo largo de la década de los sesenta, y en mucho debido al temor de los EE.UU por la influencia de la Revolución Cubana, se ejecutaron programas asistenciales y de transformación industrial amparados bajo los auspicios de la AID y la Alianza para el Progreso. Desde principios de la década de 1950, los indicadores económicos de la región mostraban un notable desarrollo positivo. Tal tendencia se mantuvo hasta mediados de la década de 1970, cuando, debido a cambios en las prioridades norteamericanas y a la renuncia de las élites gobernantes en la América Latina a realizar reformas en la estructura social y, fundamentalmente, a las crisis petroleras que lesionaron a la economía mundial, se desplomó<sup>13</sup>.

Los proyectos revolucionarios de carácter insurreccional se desarrollaron en Centroamérica desde principios de la década de 1960. Es innegable que este desarrollo fue precedido por un largo e importante trabajo doctrinario y organizativo realizado, desde la década de 1930, por la Tercera Internacional<sup>14</sup>. No obstante no fue sino hasta el triunfo de la Revolución Cubana que se puede hablar de un planteamiento claramente insurreccional inspirado en las teorías foquistas y que buscaban establecer regímenes socialistas y comunistas<sup>15</sup>. Estos movimientos no tuvieron significación social sino hasta finales de la década de los 70 y en especial luego del triunfo de la Revolución Sandinista en 1979.

La existencia de grupos contestarios anti-sistema y la carencia de mecanismos institucionales que permitieran la canalización adecuada del conflicto social, en el contexto de flagrante injusticia económica, llevó a las sociedades de Guatemala, El Salvador y Nicaragua a una creciente polarización<sup>16</sup>.

Para los EE.UU la aparición de insurgencias revolucionarias en Centroamérica era el

producto de una confabulación más amplia, inspirada por Cuba pero dirigida y financiada por la Unión Soviética, diseñada con el fin de establecer a lo largo y ancho de América Latina, una serie de Estados socialistas. Al igual que en América del Sur, la respuesta en el Istmo fue la aplicación de la doctrina de "seguridad nacional". Ello conllevó un fortalecimiento de los cuerpos militares de todos los países del área y, peor aún, del incremento de la represión contra la población civil. Las masivas violaciones de los derechos humanos constituyeron la cara más trágica de esta realidad cotidiana<sup>17</sup>.

Se podría concluir, por lo tanto, que el único vínculo significativo de Centroamérica con la comunidad internacional, en este período, se dio con los Estados Unidos. Aún más, que tal vínculo fue preminentemente en el ámbito de la seguridad. La única excepción fue, otra vez, Costa Rica, en donde la ausencia de un ejército y la existencia de un régimen democrático le permitió al país ejercer un margen de autonomía relativa mayor<sup>18</sup>.

La década del setenta se inició con profundos cambios en el sistema internacional. En un sentido global, se suscitó un acercamiento entre los bloques ideológicos, en especial, el surgimiento de la "detente" que hizo posible el diálogo de los EE.UU con China y la URSS. En términos económicos, fue la década de la gran crisis occidental, motivada, casi por completo, por la estrepitosa alza en los precios del petróleo. También fue el momento en que el mundo vio nacer a un fenómeno nuevo: el de la deuda externa.

El proceso de distensión internacional aunado a la búsqueda de un orden global más justo, posibilitó la creación de espacios para el ejercicio más autónomo de la política exterior de las periferias. Dicho espacio fue utilizado adecuadamente en Centroamérica sólo por Costa Rica, país que, dadas sus particularidades históricas, normalizó sus relaciones con la URSS y el bloque socialista a principios de la década de los años setentas<sup>19</sup>. Fue precisamente esta relativa autonomía la que le permitió a Costa Rica integrarse a los esfuerzos de concertación política de la América Latina que tuvo como expresión y puntos centrales de la agenda tres aspectos: i) el apoyo a las reivindicaciones canaleras de Panamá, ii) la concertación

para la defensa del precio de los productos de exportación y iii) la defensa de las doscientas millas y los derechos del mar patrimonial<sup>20</sup>. Este fue el período en el que se desarrolló la "nueva política exterior latinoamericana" que se expresó con especial importancia en Colombia, México y Venezuela. Esta acción de concertación diplomática es un antecedente clave para comprender los derroteros de la diplomacia de Contadora y de los orígenes de las distintas percepciones entre los países de la región y Estados Unidos.

La década del setenta fue también la del desencadenamiento de la "crisis" centroamericana<sup>21</sup>. Tras dos décadas de crecimiento económico el auge llegó a su fin y, hacia mediados de la década, surgieron crisis nacionales profundas en El Salvador y Nicaragua. Estas crisis se sumaron rápidamente al único tema prioritario para los EEUU en el Istmo: la discusión sobre el Canal de Panamá. En un marco de gran desconcierto interno en los EEUU, fruto de la crisis de Vietnam y del escándalo de Watergate, ante una URSS agresiva bajo la égida de la Doctrina Brezhnev, y con la intervención cubana en África, los norteamericanos reaccionaron tarde. Intentaron en Centroamérica una salida política de carácter restringido con la implantación de "democracias viables"; esta estrategia consistía en el fortalecimiento o, en su defecto, en la creación de un "centro" político que llevase a cabo reformas pero también que fuese capaz de contener el avance revolucionario. El fracaso de esta estrategia claramente demostrado en el caso de Nicaragua y, posteriormente, en El Salvador, evidenció el debilitamiento del orden hegemónico incluso en una región que, como la centroamericana, tradicionalmente había estado subordinada a la potencia continental. Honduras fue el único caso exitoso en la región, y allí se dio una transición "tutelada" del régimen militar a uno civil<sup>22</sup>. En Honduras, no obstante, este proceso había sido precedido desde por lo menos una década antes por un esfuerzo sistemático, diseñado y dirigido por los militares (durante la larga presidencia del General Oswaldo López Arellano), quienes pusieron en marcha una serie de políticas "corporativistas" que les permitieron cooptar al campesinado.

Era necesario reconstruir el espacio de la política que había sido exterminado junto con

los dirigentes reformistas. La tensión y la polarización política nacional e internacional se incrementaba en forma constante y con ella la militarización de la política adquiría caracteres más permanentes.

Fue esta, también, una etapa de renovada violencia en sociedades cada vez más polarizadas. La crisis se expresó como una crisis de dominación, en donde los resortes básicos que articulaban la estructura social centroamericana se dislocaron. Reivindicaciones sectoriales se transformaron en protestas políticas y estas fueron reprimidas con brutalidad. De la reivindicación particular se pasó, por la falta de mecanismos democráticos y de representación, al cuestionamiento del poder del estado y a buscar su reemplazo. Todo ello fue acompañado de un lenguaje socialista y de un proyecto que se definía como revolucionario. Esto significaba, en el ámbito de la política exterior, una confrontación con la política de Estados Unidos<sup>23</sup>.

En un sentido más general, la posibilidad de triunfo militar de estos movimientos revolucionarios en América Central se vinculó con algunos factores extraregionales que alteraron profundamente el orden regional post detente. Entre ellos se pueden destacar dos: el epílogo de la intervención norteamericana en Indochina, que culminó en el establecimiento de tres Estados socialistas en el sudeste asiático y el establecimiento de regímenes revolucionarios de carácter socialista en África, con la activa participación de tropas cubanas abastecidas por la Unión Soviética. En esta perspectiva, las demandas sociales y económicas como las de participación y democracia se ligaron a un proyecto revolucionario, lo que fue percibido como un hecho de connotaciones globales vinculado al conflicto Este-Oeste.

Las opciones políticas quedaron subordinadas al uso de la fuerza y el espacio militar sustituyó al de la negociación. A fines de la década de los setenta, un proyecto revolucionario de carácter regional estaba en marcha. Los proyectos reformistas se transformaron en proyectos revolucionarios. Los programas de transformaciones democráticas se convirtieron en proyectos de construcción socialista. El carácter nacional-regional de la crisis se acentuó, los desarrollos en un país determinaban la suerte del vecino. Ante este proyecto revolucionario

se articuló otro contrarevolucionario, de carácter conservador y anti pluralista. Como señalamos la política de las democracias viables había fracasado, la política en Washington apuntaba a la contención del proceso de cambios como cuestión prioritaria. La violencia política y la mayor ingerencia política y militar de los actores externos fue la característica del proceso a fines de los setentas e inicios de los ochentas.

Ni el triunfo de la revolución sandinista, ni el golpe de Estado en El Salvador, ni el incremento de la represión en Guatemala lograron reestablecer la estabilidad en esos países, como tampoco en el conjunto de la región. Por el contrario, los acontecimientos sociales y políticos que acompañaron los cambios y políticas gubernamentales, fueron percibidos en los EEUU como el prolegómeno de una nueva fase de expansión revolucionaria, que, orientada por el bloque socialista, traería ineludiblemente la desestabilización de toda la Cuenca del Caribe. Así, Centroamérica pasaba a ser el eslabón más débil de la geopolítica norteamericana y con ello se imponía la necesidad de una nueva estrategia que incidiese en el restablecimiento de la democracia, entendida esta como una vuelta al "statu quo" anterior<sup>24</sup>.

### III. Centroamérica y los Estados Unidos durante la crisis regional

#### A. Caracterización

La década de los años 80 fue la década de la crisis en Centroamérica. A lo largo de todo el período, la totalidad de los países del Istmo han experimentado, de diferentes maneras, el impacto de una situación regional caracterizada por la inestabilidad y la violencia<sup>25</sup>.

Aunque las convulsiones políticas en Centroamérica se han sucedido a lo largo de toda su historia, la crisis de dominación generada a partir del triunfo de la Revolución Sandinista introdujo elementos inéditos en la política regional. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

1. *Su duración, magnitud y costo humano y material.* Ninguna otra crisis ístmica,

pese a la recurrente inestabilidad de sus sistemas políticos y al uso de la violencia, se había prolongado tanto en el tiempo, causando tal cantidad de muertos y una magnitud tan considerable de daños en la infraestructura física, produciendo grandes migraciones internas e internacionales.

2. *Su naturaleza global.* La crisis desbordó a los países centroamericanos, involucró a los países latinoamericanos, incidió en las relaciones de Occidente y se introdujo en las agendas domésticas e internacionales de las superpotencias.
3. *Su definición como "caso test" en la percepción internacional de los EEUU.* El condicionamiento que ello generó se expresó en diversas formas de las cuales fue particularmente importante la referida a las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y otros órganos gubernamentales y no gubernamentales del sistema norteamericano. El caso Irán-Contras es paradigmático en este sentido.
4. *La reacción latinoamericana, primero, y centroamericana, después* expresadas en iniciativas diplomáticas de diverso tipo, neutralizaron la opción principal de la política de los EEUU en la región, que se expresaba en el desarrollo de las opciones militares y en la posibilidad de una intervención directa.
5. *La presencia activa de protagonistas extracontinentales* que, como los europeos comunitarios y la URSS, lograron incidir en los acontecimientos regionales a pesar y como consecuencia de la hegemonía tradicional de los EEUU sobre el área.
6. *La alta prioridad que Centroamérica ocupó, casi durante una década, en la agenda estratégica de los EEUU.* Ello incluyó el aumento desmesurado de la asistencia económica y militar a Centroamérica en relación a su tamaño, población e importancia geopolítica y en una

distorción sobre la importancia global de este conflicto regional.

El debate sobre Centroamérica estuvo referido crecientemente a las cuestiones globales Este-Oeste. Era una situación en donde las señales emitidas en Centroamérica tenían relación con acciones en África, Asia o en Europa del Este, el efecto de demostración, el *test-case*, fue cada vez más determinante de las opciones y las políticas de los grandes actores. Esta lógica llevó a una creciente participación de los super poderes y en el caso norteamericano se vinculó a su experiencia en el sudeste asiático y al poderío norteamericano y la voluntad de ser potencia. Esta conceptualización chocó con las perspectivas de América Latina. La política de *guerra de baja intensidad* enfrentó la ferrea y creciente oposición latinoamericana. Esta conceptualización norteamericana violentaba los principios centrales de la convivencia hemisférica, uno de cuyos pilares es el *principio de la no intervención y la autodeterminación*. Esta política encontró aliados en el hemisferio y fuera de él. Canadá desarrolló una política que apuntaba a desescalar el conflicto y a facilitar la labor mediadora latino y centroamericana, una posición similar desarrolló la Comunidad Europea<sup>26</sup>.

## B. Las etapas de la crisis

La convulsión política centroamericana puede analizarse a partir de una periodización en la que se distinguen cinco etapas. La llamada crisis centroamericana corresponde a la década que se inicia con el triunfo sandinista y concluye con la Cumbre presidencial de Antigua en 1990.

1. *La crisis estructural (hasta 1975)*, corresponde al largo período histórico durante el cual se gestaron las contradicciones fundamentales que desgarraron al Istmo en la década de los ochenta. Mención particular en este período merece el agotamiento del modelo desarrollista, impulsado desde finales de la década de 1950 y que entró en crisis a mediados de los sesentas. Aunque el desarrollismo y su corolario institucional, la doctrina de la

"modernización", surtieron un efecto positivo en el corto plazo, terminaron por agudizar las tensiones sociales que afloraron rápidamente una vez que, como ya se ha mencionado atrás, se presentaron los problemas sociales relacionados con la industrialización y el hacinamiento urbano.

2. *El desencadenamiento de la crisis (1975-1979)*, es el momento en que el espacio político regional cedió ante las presiones de la violencia institucional y de los movimientos insurgentes. Las propuestas democráticas durante este período quedaron relegadas a un segundo plano debido a la radicalización. Esta corresponde a una etapa en la cual en el mundo se percibía un auge revolucionario y del socialismo. Por ello la militarización de la política si bien tiene nítidas raíces locales, completa su racionalidad en el marco de las principales percepciones internacionales.
3. *Inestabilidad generalizada (1979-1985)*, es el período durante el cual la crisis deja de estar circunscrita al ámbito estrictamente nacional y se convierte en una crisis regional con repercusiones globales. Los EEUU ejecutaron, bajo los postulados de la "doctrina Reagan", una estrategia que perseguía tres objetivos complementarios: un plan de "roll back" en Nicaragua, de "contención" en El Salvador y de "subordinación" en el resto de los países del área. Ante los intentos de recomposición hegemónica de los EEUU, reaccionó América Latina. Se presentó la propuesta de solución multilateral de Contadora. En el sistema internacional este fue un período de fuertes confrontaciones entre los dos bloques, expresado en diversos conflictos regionales. Es el período caracterizado por lo que se denominó la segunda guerra fría y su doctrina de contención, la "Guerra de Baja Intensidad".
4. *Profundización de la crisis y búsqueda de soluciones (1985-1987)*, en esta etapa se produce un impasse, tanto político



como militar, en la región. Por un lado, el proyecto de Contadora sufre un marcado deterioro al no firmarse el Acta de Paz. Por el otro, la política militar de los EEUU, tanto la de la "contra" en Nicaragua, como la de contención en El Salvador, no lograba sus objetivos principales y, por el contrario, generaba graves disensiones al interior del sistema político norteamericano. Así también, las diferencias y las discrepancias con esta política se manifestaban en la alianza occidental. Europa y Canadá proponían otras soluciones y alternativas que recogían las posiciones latinoamericanas. Se descubrió el escándalo Irán-"contras" que mostró de manera clara el aislamiento de la Casa Blanca, la que como forma de superarlo debió realizar operaciones ilegales en el propio sistema político de la potencia hegemónica.

5. *Fase de negociación centroamericana (1987-1990)*, es esta la fase del Plan de Paz y del proceso de Esquipulas. Se consolidó la propuesta centroamericana que rompió con el *impasse* de la etapa anterior. Tras la "era Reagan", los EEUU, ahora bajo la presidencia pragmática de Bush, asumió una posición favorable a los acuerdos de paz sobre la base de un inédito consenso bipartidista en el Congreso sobre Centroamérica. El acuerdo de Esquipulas promovió el inicio de un proceso de reconciliación nacional que se define en términos democráticos, pluralistas e institucionales. Las opciones no violentas se volvieron preeminentes en todos los países de la región. Se realizaron elecciones democráticas, libres y justas, en todos los países e, irónicamente, fueron derrotados los partidos de Gobierno en todos los casos.

A lo largo de estos años la crisis en el istmo amenazó recurrentemente con convertirse en un conflicto interestatal abierto. Hubo distintas respuestas nacionales y regionales. En una primera fase Centroamérica no encontraba un camino de expresión de sus intereses y la confrontación aparecía como la alternativa. Intentos diplomáticos centroamericanos como

la *Comunidad Democrática Centroamericana* y el *Foro pro Paz y Democracia* propuestos por Costa Rica y la Internacionalización de la Paz impulsada por Honduras fracasaron. Debió aparecer un esfuerzo de fuera del área, Contadora, para lograr que los actores tuviesen un marco común y aceptado para clarificar las diferencias y negociar. Cuando este proceso entró en un *impasse*, los gobiernos centroamericanos habían ganado en experiencia y pudieron suscribir sus propios términos de paz, el Acuerdo de Esquipulas.

La guerra en la región ha significado traer maniobras militares de gran envergadura y un incremento sustancial de los medios bélicos en la zona<sup>27</sup>. También en estos 10 años se han desarrollado procesos electorales en todos los países de la región, por medio de los cuales se ha elegido a las más altas autoridades de los distintos países<sup>28</sup>. Esta base de legitimidad nacional permitió el reconocimiento mínimo internacional sobre el cual cada actor reconocía al otro la calidad de interlocutor legítimo en el proceso de negociación de la paz. Los avances y la suscripción misma del Acuerdo de Esquipulas se vinculan directamente con esta legitimidad democrática. Esta fue una década de retroceso y deterioro económico en toda la región, Centroamérica se hizo más pobre como región.

La crisis centroamericana también cerró una etapa histórica en el área. Las nuevas formas de vinculación internacional del área, en todos los planos, serán producto de la forma en que la crisis sea resuelta finalmente cuando concluyan los focos nacionales de conflicto, pero en ningún caso se asemejarán a la situación previa a la crisis.

Los cambios ocurridos en las relaciones con los principales poderes internacionales y en especial en la relación con Estados Unidos son determinantes en este aspecto. Pero no sólo se ha establecido un reajuste en las relaciones con la potencia hegemónica, también ha ocurrido con los Estados europeos y con los países socialistas. Con Europa se definió, desde 1984, un mecanismo de concertación denominado *Rondas de San José*. La URSS, dado su rol en Nicaragua, incrementó su presencia en forma notable durante una década, superando escollos que parecían insalvables hasta hace pocos años. Por ejemplo, con

Honduras ha abierto canales de comunicación en lo político y en lo comercial; y con Guatemala ha iniciado contactos diplomáticos por medio de su representación en Costa Rica. Hasta en Panamá, sitio por años vedado a la diplomacia soviética, se perfila un mejoramiento.

### C. El proceso de Contadora

En el año 1983 los desarrollos de la situación centroamericana producían una percepción de escalamiento del conflicto regional<sup>29</sup>. Los países limítrofes a la región -Colombia, México, Panamá y Venezuela- concertaron sus acciones con el fin de detener el escalamiento del conflicto que visualizaban como desestabilizador de su propia seguridad nacional. Fue así como surgió el *Grupo de Contadora*.<sup>30</sup>

Con anterioridad a esta iniciativa habían aparecido casi una decena de esfuerzos por alcanzar una nueva estabilidad regional a partir de la situación creada por la revolución sandinista. Entre ellas se pueden señalar las siguientes: la declaración Franco-Mexicana, el grupo de Nassau, la declaración de Tegucigalpa, la Comunidad Democrática Centroamericana, la propuesta de la COPPPAL, el Foro pro Paz y Democracia, la iniciativa hondureña denominada "inacionalización de la Paz", iniciativas salvadoreñas tanto del gobierno como del FMLN-FDR. Sin embargo, el proceso de Contadora fue el más importante y de más larga permanencia. Esquipulas recogió sus avances y logró finalmente sus objetivos.

Dos aspectos fundamentales señalaron los cancilleres en el comunicado de la primera reunión del Grupo de Contadora y que marcarían el derrotero de su accionar a lo largo de la mediación. El primero, el buscar una solución latinoamericana a los problemas regionales y el segundo, la inadmisibilidad de inscribir el conflicto centroamericano en el contexto este-oeste. La mediación produjo una serie de documentos de importancia. Entre ellos tres deben ser destacados: Documentos de Objetivos, de septiembre de 1983; las diversas versiones de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, versiones 1984-1985, 1986; y la Declaración de Caraballeda, de enero de 1986. Esta última refleja la opinión del Grupo de Contadora y del Grupo

de Apoyo, constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay<sup>31</sup>.

Estados Unidos no apoyó el proceso de Contadora, de hecho desarrolló una política alternativa que ponía el acento en el "roll back" en Nicaragua más que en alcanzar la estabilidad regional. Ello ya se expresó en el informe Kissinger cuando señalaba que los intereses del Grupo de Contadora no concordaban siempre con los norteamericanos y que "Estados Unidos no pueden usar el proceso de Contadora como un sustituto de su propia política"<sup>32</sup>.

Después de casi cuatro años de mediación del Grupo de Contadora primero, y luego de éste y el Grupo de Apoyo, la mediación entró en un impasse sin retorno. El boicot de la política norteamericana a la mediación fue evidente cuando el Presidente Reagan se definió como un "contra" en reunión o con Adolfo Calero y no recibió a los ocho Cancilleres latinoamericanos. Con la obstrucción norteamericana no había ninguna posibilidad para el éxito del proceso mediador latinoamericano. La política norteamericana anuló el proceso de Contadora, pero este fue capaz de impedir una intervención unilateral de EEUU o una escalada en el conflicto centroamericano. Después de meses sin avances sustanciales, en enero del año 1987 Contadora señaló que en Centroamérica no existía voluntad de paz. Con esta declaración se abrió paso la alternativa planteada por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, que permitió el cambio de la situación de los dos años siguientes.

### D. El proceso de Esquipulas

El acuerdo centroamericano de paz suscrito en Guatemala el 7 de agosto de 1987, tanto por su origen como por su desarrollo y los resultados obtenidos tras dos años y medio de intensas gestiones diplomáticas, ha cambiado la naturaleza de las relaciones políticas de los países del Istmo y en las vinculaciones de éstos con el sistema internacional.

La suscripción del Procedimiento de Guatemala marcó el límite máximo de la autonomía relativa de los países centroamericanos en relación a la potencia hegemónica. Este fenómeno continuó desarrollándose a lo largo

de la negociación, tanto en las reuniones presidenciales como en las de la Comisión Ejecutiva de Cancilleres.

El proceso de negociación desarrollado por Centroamérica, a partir de los esfuerzos propiciados por Costa Rica, fue exitoso porque se dieron las cuatro precondiciones básicas, señaladas por el Dr. William Zartman, para la maduración de un proceso de negociación: 1) el colapso de la situación original, 2) la eliminación de fórmulas alternativas, 3) el reajuste en las relaciones de poder entre las partes, 4) la identificación de una fórmula, incluido un camino de transición<sup>3</sup>.

### 1. El colapso de la situación original

En los meses finales de 1986, parecía claro que ni las fuerzas irregulares ni los movimientos insurreccionales en Nicaragua, El Salvador y Guatemala tenían la capacidad para eliminar a los gobiernos constituidos, pero éstos tampoco poseían la fuerza para aniquilar tales movimientos<sup>4</sup>. A ello se sumó el escándalo "Irán-contras". La consecuencia fue que la política de "doble carril", con énfasis en el militar, naufragó en el marasmo. Los senderos que pudieron haber conducido a la caída tanto de Nicaragua como de El Salvador aparecían bloqueados.

### 2. La eliminación de fórmulas alternativas

El *impasse* final producido en la mediación de Contadora desde junio de 1986, la había eliminado en la práctica, como fórmula alternativa. Los intentos de nuevas fórmulas que aparecieron Tegucigalpa y en Washington, antes de la reunión presidencial del 7 de agosto de 1987 en Guatemala, resultaron tardíos y carentes de vínculos con el proceso iniciado. Con el Plan Reagan/Wright, Estados Unidos ofreció lo que prohibía a sus aliados en la región: sentarse a negociar sus propios intereses con todos los países del área. La consecuencia fue que Centroamérica reafirmó su voluntad de conducir el proceso.

### 3. El reajuste en las relaciones de poder entre las partes

El escándalo "Irán-contras" produjo un cambio fundamental en la política de los Estados Unidos, la desintegración del "Grupo Centroamérica" (North, Poindexter, Sánchez, etc.) y el debilitamiento de la presidencia; la crisis económica -en especial la carencia de petróleo- condicionó las alternativas nicaragüenses; el interés soviético de un acuerdo con los EEUU sobre armamento estratégico, a la par de su propio proceso de reformas, la *perestroika* y el incremento de las tensiones en otras áreas del planeta, reajustaron las relaciones de poder de los actores en Centroamérica y posibilitaron la afloración de los verdaderos y legítimos intereses de las partes. En el ámbito regional, este último elemento tuvo un impacto significativo incluso en Cuba, cuyo papel de soporte logístico, diplomático y político de los movimientos insurreccionales del área siempre fue destacado.

### 4. La identificación de una fórmula, incluido un camino de transición

Costa Rica identificó una fórmula de resolución que en la percepción de los actores centroamericanos permitía la transición del conflicto a la estabilidad. Los elementos centrales fueron: a) vínculo democracia y paz; b) efecto de demostración: la voluntad política de paz; c) calendarizar los plazos para cumplir los compromisos; d) simultaneidad, dadas las distintas percepciones sobre los tiempos; e) equilibrio: el plan se aplica a todos los Estados de la región; f) resolver lo central: detener la guerra y, a partir de la generación de la confianza mutua, resolver otros factores concomitantes como el desarme. El resultado fue: la firma del *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*.

La suscripción del Procedimiento de Guatemala -que asombró al mundo y desconcertó a los principales actores de fuera de la región- marcó la voluntad de paz de la región y la decisión de asumirla. Esto de por sí notable, lo es aún más ya que el acuerdo fue alcanzado sin la participación ni el consenso del principal poder en el área, Estados

Unidos. Este trató de impulsar su propia versión por medio del Plan Reagan/Wright. El consenso alcanzado por los jefes de estado centroamericanos causó desconcierto y sorpresa en Washington. El Departamento de Estado debió llamar en consulta a una reunión urgente, a sus embajadores en el área<sup>39</sup>.

Diversos factores e intereses confluieron en la firma y al desarrollo de Esquipulas. El consenso en torno al procedimiento reflejó un interés primordial por alcanzar cierta estabilidad, pero tales intereses y la forma de la estabilidad eran percibidos de manera distinta por cada actor centroamericano y más aun por los actores externos. Alcanzar la paz para Costa Rica significaba alejar el peligro más o menos inminente de que la guerra llegase a sus tierras. Para Nicaragua era la eliminación de la contra como instrumento de la política de Estados Unidos, a la vez que inhibía a este país de actuar directamente. Para el Salvador era ilegítimar la lucha del Farabundo Martí, para Guatemala era reforzar la legitimidad democrática y elevar el prestigio internacional. Para Honduras significaba retomar el control de su propia seguridad nacional.

En relación con los actores externos se puede señalar que las superpotencias, en especial los EEUU, no tuvieron opciones viables frente al acuerdo. Para el gobierno de los EEUU la mejor política siempre fue la búsqueda de la derrota militar en Nicaragua, de contención en El Salvador y de permanente presencia en Honduras. Sin embargo, los términos bajo los cuales se estableció el Acuerdo de Esquipulas le dificultó crecientemente la movilidad en el carril militar, pero le abrió un espacio de presión legítima en la vía diplomática. Para la URSS el Acuerdo era el mejor freno a la política agresiva de Estados Unidos en contra de Nicaragua y el mejor camino para legitimar su propia presencia en la región, cuestión que era percibida como clave para un normal desarrollo de sus intereses con los países mayores de América Latina. Para los países latinoamericanos, bien que mal, el Acuerdo representaba la continuación de los propios esfuerzos representados por Contadora y el Grupo de Apoyo. Para Europa era una alternativa de contenido occidental, regional y pluralista con la que sus intereses quedaban resguardados.

El acuerdo de Esquipulas estableció una mecánica de trabajo, un marco conceptual y

una serie de mecanismos operativos que involucraban directamente sólo a los actores centroamericanos<sup>40</sup>. El marco conceptual estableció los conceptos de *simultaneidad*, *simetría*, y *cronograma*. Los mecanismos operativos diseñados fueron: *Comisiones Nacionales de Reconciliación*, *Comisión Ejecutiva*, *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento*, *Cumbres Presidenciales y Parlamento Centroamericano*.

En lo central del proceso de paz se desarrollaron ocho Cumbres Presidenciales<sup>41</sup>. Luego del triunfo de la paz, el rumbo del proceso cambió. Ese cambio fue concomitante con la caída del muro de Berlín y el colapso del bloque soviético. El fin de la era bipolar era un hecho indiscutido. Dada la institucionalización del proceso, este continuó desarrollándose en forma periódica con rondas presidenciales cada seis meses, como lo muestra el siguiente cuadro.

#### Cumbres Presidenciales Centroamericanas

Esquipulas I	Guatemala, mayo de 1986.
Esquipulas II	Guatemala, agosto de 1987.
Alajuela	Costa Rica, enero de 1988.
Costa del Sol	El Salvador, febrero de 1989
Tela	Honduras, agosto de 1989.
San Isidro de Coronado	Costa Rica, diciembre de 1989.
Montelimar	Nicaragua, abril de 1990.
Antigua	Guatemala, junio de 1990.
Puntarenas	Costa Rica, diciembre de 1990.
San Salvador	El Salvador, junio de 1991.
Tegucigalpa	Honduras, diciembre de 1991.
Managua	Nicaragua, junio de 1992.

La primera reunión presidencial centroamericana, Esquipulas I, celebrada en Guatemala, el 25 de mayo de 1986, permitió establecer las diferencias conceptuales las que encontraron un marco común en la segunda reunión de Esquipulas. La reunión de Antigua, cerró en la práctica el proceso de pacificación regional, aunque mantenía su interés en los procesos nacionales, y puso su atención en la conformación de un bloque económico; a esta reunión y a las siguientes se invitó a las autoridades panameñas.

Cada Cumbre presidencial produjo una declaración en la que se evaluaba el proceso y se establecían las metas para la siguiente etapa. Todas las reuniones presidenciales fueron precedidas por una o más reuniones de la Comisión Ejecutiva, conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países.

Las características regionales que posibilitaron y afianzaron la suscripción inicial del Procedimiento se fueron trastocando hacia una focalización en el caso nicaragüense. Los avances alcanzados en Costa del Sol y el Tela fueron posibles porque se arrancaban "concesiones" a los dos actores que se expresaban en el teatro nicaragüense, más apertura democrática a cambio de desmovilizar a la "contra". Todas las medidas posteriores a la Cumbre presidencial de Alajuela apuntan en este sentido, incluida la participación en las tareas de verificación de las Naciones Unidas. Los grandes cambios en el sistema internacional afianzaron las tendencias señaladas y que apuntaban a una solución dentro del marco de Esquipulas.

La paz que Esquipulas perseguía, era la paz sustentada en la reconciliación nacional, en la democracia y en el desarrollo. En este sentido, el proceso de negociación siempre privilegió las opciones diplomáticas y buscó el consenso sobre el conflicto. Los mecanismos operativos incorporados en el Acuerdo, por ejemplo, eran aquellos de la democracia representativa, en especial el sufragio libre y limpio.

El proceso iniciado con la firma del Procedimiento de Guatemala tuvo diversas etapas en las cuales se pueden encontrar ritmos distintos de avances en el cumplimiento de los compromisos. 1) La primera etapa fue la que correspondió a los 90 días iniciales, 2) la segunda fue el período de sesenta días siguientes hasta la reunión de Presidentes del mes de enero de 1988, 3) la tercera es el proceso abierto con la cumbre presidencial de Costa Rica del 15 y 16 de enero de 1988 y el estancamiento posterior, 4) la cuarta etapa es la que comienza en noviembre de 1988 con la reactivación del proceso, e involucra a la Cumbre Presidencial de El Salvador del 15 de febrero de 1989. 5) La Cumbre de Tela como punto culminante de dos años de medicación. 6) De Tela a la Cumbre de Antigua <sup>38</sup>.

A partir de este momento, coincidente con el fin de la Guerra Fría, el proceso centroamericano de paz adquirió connotaciones principalmente económicas. Esta nueva orientación culminó con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa que reactivó el proceso de integración regional a partir de la creación del *Sistema de Integración Centroamericano (SICA)*. El proceso de pacificación en El Salvador, sustentado en el marco regional, tuvo un desarrollo doméstico propio, con un menor peso de los factores internacionales que en el caso nicaragüense. Este proceso culminó exitosamente con los Acuerdos de Paz suscritos en Naciones Unidas el 31 de diciembre de 1991. La gran ceremonia formal del triunfo de la paz, luego de una década de guerra civil, fue desarrollada en el Palacio de Chapultepec de Ciudad de México.

A lo largo de este proceso y en cada una de estas etapas, el rol de Estados Unidos fue más flexible que en el proceso previo, durante Contadora. En ello incidió de manera fundamental el cambio doméstico generado por el "escándalo Irán-contras", a los que se sumaron los acuerdos de desarme suscritos con la URSS y el mayor espacio ganado por los actores regionales al momento de asumir la administración Bush. Los cambios en la URSS y en Europa del Este fueron dando cada vez mayor espacio a los actores centroamericanos. La insistencia y la tenacidad del presidente Arias fueron determinantes en el proceso<sup>39</sup>.

Durante el proceso de Esquipulas la constelación de actores fundamentales no varió, aunque el poder relativo de los mismos cambió. Una descripción básica de los actores muestra una composición fundamental de cuatro categorías: i) los cinco actores estatales centroamericanos-Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala-, ii) las fuerzas alzadas en armas opuestas a tres de los gobiernos también permanecieron a lo largo del período analizado - la Resistencia Nicaragüense (la "contra"), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG -iii) los partidos políticos domésticos y las fuerzas sociales claves, como la Iglesia Católica, iv) los actores extraregionales con intereses en el área son muchos y con diversos grados de poder. Estados Unidos como

potencia hegemónica, la Unión Soviética como superpoder, los Estados europeos y latinoamericanos. La participación de cada uno de estos actores y el peso relativo de cada uno de ellos y su real incidencia en cada etapa del proceso no fue la misma. El éxito del proceso aunado quedó vinculado a los grandes cambios de 1989 y contribuyó al fin de la Guerra Fría. Esto trajo consecuencias y reajustes de poder no previstos.

## VI. Más allá de Esquipulas: El futuro incierto

El proceso de Esquipulas no resultó en la construcción de un orden regional tan autónomo y estable como el que se auguraba al momento de su gestación. A inicios de los años noventa Centroamérica experimenta una fase de homogeneidad conservadora que, a diferencia de la de otros momentos en el pasado, se afianza en elecciones libres en todos los países del área. Paradójicamente, esta práctica le devolvió a los norteamericanos su hegemonía plena en la región. En efecto, los cambios en el sistema internacional, particularmente en la URSS y la Europa del Este, una América Latina volcada hacia la atención de crisis domésticas, y el hastío por la guerra en la región centroamericana, restaron soporte material y político a los proyectos revolucionarios, y adicionaron fuerza a las propuestas que buscaban alcanzar la paz a partir de la reconciliación nacional y la democracia representativa.

Los resultados concretos de esta realidad regional se expresaron en el aislamiento del FMLN, en la derrota electoral del FSLN en Nicaragua y en la remoción del tema centroamericano de la agenda estratégica mundial. Estos resultados, obtenidos por la vía pacífica y que culminaron en forma paralela a los grandes cambios en Europa del Este, le permitieron a los EEUU remover a los actores extraregionales, someter a los aliados y aislar a las fuerzas de izquierda, tanto marxistas como reformistas en la región. En definitiva, los EEUU han logrado, a pesar de sí mismos y del cúmulo de errores cometidos, reimplantar su hegemonía en el Istmo.

Con el hecho de haber alcanzado la paz por medios democráticos y, más aún, al triunfar en elecciones libres las opciones más con-

servadoras de la región concomitantemente a los grandes cambios que sacudían a Europa, se alcanzaron los objetivos que perseguían la mayoría de los actores estatales, con excepción de los sandinistas.

Para los Estados Unidos los resultados significaron alcanzar sus principales objetivos en el área. Esto no se produjo por el camino y la estrategia diseñada, pero lograron un alto nivel de satisfacción en cuanto a las metas políticas diseñadas: *roll back* en Nicaragua, contención en El Salvador y de subordinación del resto de los actores centroamericanos. El desarrollo de Esquipulas demostró, más allá de la disputa académica en torno a su forma y método, que para alcanzar determinados objetivos en el Istmo era innecesaria una escalada bélica y que la misma tendría altos e inconvenientes costos en el largo plazo. En síntesis, hoy estamos nuevamente ante una preeminencia norteamericana en un contexto internacional que la refuerza en todos los extremos, incluso en los aspectos simbólicos.

Centroamérica tiene ante sí grandes desafíos, todos ellos derivados de sus propios compromisos de paz y presentes en el proceso de Esquipulas. El desafío democrático, aunado al desafío del desarrollo permitirán alcanzar la paz verdadera y estable. Cada uno de los desafíos significa aprender de las lecciones de esta crisis y promover efectivamente puntos que en el proceso anterior quedaron rezagados, principalmente la desmilitarización, el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y la búsqueda de una inserción económica internacional común, como forma de incrementar los recursos para actuar sobre la pobreza. Esto hace que la prioridad económica sea el punto central de la agenda regional. La viabilidad de inserción internacional en el marco del nuevo sistema, sobre todo de la continentalización económica del norte del hemisferio, estará dada por la posibilidad de conformar una unidad económica mayor. La búsqueda de crecimiento y mayor inversión extranjera deberá hacerse por competencia y no por "razones de seguridad nacional", base sobre la cual llegaron grandes flujos financieros a los países del área. El desafío democrático incluye el respeto por los Derechos Humanos. En este ámbito las razones de Estado dejaron de servir de escudo y obligaron enfrentar las diferencias y los conflictos por

medios democráticos. Si esto es así, avanzar hacia una región y sociedades desmilitarizadas será una meta factible por la voluntad regional, por los avances hacia una nueva etapa de desarrollo y por el cambio en el marco geopolítico global.

La lección del decenio de 1960 para Centroamérica, fue, en última instancia, que no era posible alcanzar el desarrollo sin antes haber resuelto la endémica falta de democracia y estabilidad en la región. Esto, no sólo debido a las anomalías estructurales e institucionales de los Estados del Istmo, sino, y fundamentalmente, porque sin paz efectiva no se darían ni la inversión, ni la capitalización, ni la distribución indispensables para ello<sup>40</sup>.

Hubo que esperar más de veinte años para que estas enseñanzas fueran asimiladas. El proceso de Esquipulas, al enfatizar la búsqueda de la paz como fundamento del progreso regional, devolvió la lógica perdida por el espejismo desarrollista. En este sentido, la estrategia estaba bien perfilada: primero estabilidad verificada a partir del diálogo, el cese al fuego y la reconciliación nacional; después democracia pluralista emanada de elecciones libres y limpias; finalmente desarrollo con solidaridad y equidad. Más allá de las vicisitudes que afectaron al proceso en sus distintas etapas, conceptual e históricamente su lógica era la correcta. Fue una lástima que en la Cumbre de Montelimar en el mes de abril de 1990, se proclamara la paz sin que se hubiesen garantizado las condiciones que la harían perdurable.

Desde la Cumbre de Montelimar hasta la Cumbre de Puntarenas el 14 de diciembre de 1990, los esquemas desarrollistas han vuelto a cobrar fuerza, sin duda estimulados por el advenimiento de Gobiernos conservadores en todos los países de la región. Esta vez, tales esquemas se han visto inspirados en una visión regional que supone la existencia de democracias reales allí donde a lo sumo hay democracias cautivas. La precaria situación del gobierno de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro, acosado por extremistas de todo tipo y sostenido, irónicamente, por el militarismo sandinista al que ella combatiera de manera tan feroz<sup>41</sup>; la flagrante violación de los Derechos Humanos en Guatemala, que ya alcanza niveles comparables a los de inicios de la década de 1980; la profundización de la

crisis en El Salvador y la renuencia con que el ejército y sectores del FMLN han asumido las negociaciones bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, y las agudas crisis económicas de Honduras y Costa Rica, no indican sino un cuadro regional que no es propicio para la transformación política ni el pluralismo.

Las perspectivas para la integración istmica, por lo tanto, no son halagueñas en el mediano plazo. Sin duda, el planteamiento que los Ministros encargados de la Integración de los países del área han venido adelantando es positivo. Hay, en concordancia con el signo de los tiempos, un sólido interés por los temas del comercio intraregional y la deuda externa; se hacen esfuerzos para recomponer el sistema de pagos y fortalecer al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con la asistencia de la Comunidad Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); se han establecido mecanismos para la reducción de aranceles y la conformación de un sistema centroamericano de compensación de precios<sup>42</sup>.

También se ha hecho un esfuerzo por dilucidar mecanismos que permitan a Centroamérica utilizar de la mejor manera posible la Iniciativa de las Américas propuesta por el Presidente George Bush.

No obstante ello, y las fechas perentorias que los Presidentes han definido para la entrada en vigencia de muchas de las propuestas integracionistas, las posibilidades de efectiva ejecución son mínimas. ¿Cómo integrar a un Istmo en guerra, de regímenes civiles débiles, con poblaciones mayoritariamente analfabetas y miserables, carente de infraestructura básica para la reactivación de las exportaciones, y sumido en una profunda crisis política que se agudiza cada día? ¿Y cómo hacerlo, en un contexto internacional en donde los acontecimientos han dejado rezagada a Centroamérica, cuyos problemas han dejado de ser una prioridad para el resto del mundo? La situación de estos días retrotrae, sin duda, a décadas idas cuando la democracia centroamericana fue sacrificada en aras de un progreso sin paz que nunca vino.

Es indispensable reiterar que la importancia del Istmo en la agenda internacional difícilmente volverá a ocupar los lugares de

preponderancia que tuvo en la década pasada. Se producirá una desinternacionalización de la región y un incremento sustancial del peso relativo de Estados Unidos. La URSS ha dejado de ser un actor de significación en el área. Una situación similar se puede señalar para Cuba. Al perder su significado ideológico, en el contexto de la Guerra Fría, América Central ha dejado de tener notoriedad en la agenda doméstica norteamericana, su impacto se expresará en una reducción de la ayuda bilateral y no necesariamente significará más ayuda multilateral. En efecto, el Secretario de Estado Baker informó que Estados Unidos ha diseñado un Plan de Cooperación similar al del Grupo de los 24 que se ideó para Europa del Este. Es decir, Estados Unidos pretende involucrar recursos europeos y japoneses e incluso de México y Venezuela para la recuperación económica del área, lo cual actualmente no es más que un proyecto <sup>43</sup>. De allí que Centroamérica mire a su propia y reformulada integración como la alternativa para su desarrollo.

El "tiempo internacional", signado por la transición global de la Guerra Fría a un nuevo régimen internacional, y el "tiempo centroamericano", marcado por su pasado de guerra que quiere ser superado, le dan a los gobiernos del Istmo un tiempo muy corto para la construcción de sistemas de democracia política que posibiliten y abran un espacio a la justicia económica y social. El gran logro de Esquipulas II fue, no sólo haber abierto este paréntesis, sino el de haber demostrado que era posible alcanzar la estabilidad por medios no violentos. La responsabilidad de los actores extra regionales, en especial de los Estados Unidos y los poderes regionales, como México y Venezuela, es también ayudar a alcanzar una paz estable y duradera, que sea el resultado de un proceso político-económico que permita una mayor equidad en beneficio del mayor número. Los cambios internacionales han sacado de escena los peligros de las amenazas extraregionales, hoy hay que asumir los riesgos de los cambios nacionales realizados en democracia. Ello sólo será posible, en el contexto de la Cuenca del Caribe, si se concerta la voluntad y el poder renovado de Estados Unidos y las élites democráticas centroamericanas.

Cabe preguntarse entonces, cuál ha de ser la vía más razonable para el desarrollo de

Centroamérica. La respuesta no puede ser otra que la que la experiencia indica: diálogo y cese de las acciones de violencia; verificación internacional para los compromisos políticos y de seguridad; institucionalización de la democracia y el pluralismo mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho; reducción de los ejércitos e integración económica regional. Viejos elementos que, en un nuevo contexto, constituyen todavía la columna vertebral de lo que podría llegar a ser una Centroamérica renovada en el siglo XXI.

## Notas

1. Sobre la presencia y expansión de los EEUU en la Cuenca del Caribe, véanse Demetrio Boesner, *Relaciones Internacionales de América Latina*, México: Nueva Imagen, 1982; Gordon Cornell-Smith, *Estados Unidos y América Latina*, México:Fondo de Cultura Económica, 1977; Samuel Flaggs Bemis, *La política internacional de los Estados Unidos*, Pennsylvania: Lancaster Press, 1939. El interés de los EEUU por la "Vía del Tránsito", ha sido bien descrita por Richard Millet, *Guardianes de la dinastía*, San José: EDUCA, 1976.
2. Richard Salisbury, *Costa Rica y el Istmo (1900-1934)*, San José: Editorial Costa Rica, 1984.
3. Franklin W. Knight, *The Caribbean: Genesis of a Fragmented Nationalism*, New York: Oxford University Press, 1978. Héctor Pérez. *Breve Historia de Centroamérica*, México: Alianza Editorial, 1986. Ralph Lee Woodward Jr., *Central America: a Nation Divided*, New York: Oxford University Press 1976.
4. Woodward, *Op. cit.* También véase a Ciro Cardoso y Héctor Pérez, *Centroamérica y la economía occidental (1520-1930)*, San Pedro: Editorial Universidad de Costa Rica, 1976.
5. Luis Guillermo Solís Rivera, "Costa Rica y los Estados Unidos", en Francisco Rojas (comp.), *Costa Rica y el sistema Internacional*, Caracas: Nueva Sociedad, 1990
6. Carlos José Gutiérrez, *La Corte de Justicia Centroamericana*, San José: Editorial Juricentro, 1978.
7. Salisbury, *Op. Cit.*, Jorge Cáceres, "Notas sobre el no reconocimiento de los gobiernos de facto y la política exterior de Costa Rica, especialmente referida al régimen de Federico Tinoco", en *Relaciones Internacionales*, #3, 2 semestre 1981, y Hugo Murillo, *Tinoco y los Estados Unidos*, San José: EUNED, 1981.
8. Stephen Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign >Policy since 1938*, New York: Penguin Books, 1985.
9. Jacobo Schifter, *Las Alianzas Conflictivas: las Relaciones de Estados Unidos y Costa Rica desde la Segunda Guerra Mundial a la Guerra Fría*, San José: Libro Libre, 1986.



10. Héctor Pérez Brignoli, *Op. cit.*
11. Carlos Menéndez. *100 años de democracia en Costa Rica*. Fundación Ebert, San José: 1989.
12. Charles Ameringer, *The Democratic Left in Exile: the Antidictatorial Struggle in the Caribbean (1945-1959)*, Miami: The University of Miami Press, 1974.
13. Edelberto Torres Rivas, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, San José: EDUCA, 1980.
14. Rodolfo Cerdas Cruz, *La Hoz y el Machete: la Internacional Comunista, América Latina y la Revolución Centroamericana*, San José: UNED, 1986.
15. Esto con la excepción de las acciones guerrilleras en Guatemala, las cuales, en una primera etapa, se inspiraron en ideales nacionalistas y de equidad social. Posteriormente el movimiento guerrillero se transformó en uno de orientación marxista.
16. Jaime Labastida (et. al.), *Crisis y Política Internacional*, México: Siglo XXI, 1982. También Walter Lafeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, New York: W.W. Norton, 1984.
17. Existen multiplicidad de obras que analizan este fenómeno. véanse, a título de ejemplo, Noam Chomsky, *Turning the Tide: U.S. Intervention in Central America and the Struggle for Peace*, Boston: South End Press; Abraham F. Lowenthal, *Partners in conflict: The United States and Latin America*, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1987; y Howard J. Wiard (ed.), *Conflicto y Revolución: la Crisis en América Central*, Buenos Aires: Ediciones Tres Tiempos, 1986.
18. Luis Guillermo Solís Rivera, "Costa Rica y los Estados Unidos", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Costa Rica y el Sistema Internacional*, Caracas: Nueva Sociedad, 1990.
19. Cole Blasier, *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 1983. Augusto Varas (ed.), *Latin American - soviet Relations in the Eighties*. Westview Press, Boulder: Colorado, 1987. También Francisco Rojas Aravena, *Costa Rica y el sistema Internacional*. Nueva Sociedad, Caracas: 1990.
20. Gonzalo J. Facio, *Nuestra Voz en el Mundo*. San José: Trejos Hnos, 1977.
21. Robert S. Leiken y Barry Rubín, *The Central American Crisis Reader*, New York: Summit Books, 1987. Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aguilera (comps.), *Centroamérica: los hechos que formaron la crisis*, San José: ICADIS, 1986.
22. Lowenthal, *Op. cit.* Luis Maira, *La política de Reagan y la crisis centroamericana*. EDUCA, Costa Rica: 1982. También CIDE - CECADE, Centroamérica: crisis y política internacional. Siglo XXI editores, México: 1982.
23. María Eugenia Gallardo y José Roberto López, *Centroamérica: la crisis en cifras*, San José: IICA-FLACSO, 1986.
- 24.2 Alexander Haig, *Caveat Realism: Reagan and Foreign Policy*, New York: McMillan, 1984. También Robert Pastor, *Condemned to Repetition*, Boulder: Westview Press, 1989.
25. Edelberto Torres Rivas y María Eugenia Gallardo (comps.), *Para entender Centroamérica: resumen bibliográfico (1960-1984)*, San José: ICADIS, 1985.
26. Tim Draimin y Liisa Norb.: "Canada and Central America". En Maureen A. Molot y Fen Hampson (Eds) *Canada Among Nations*, 1989. Ottawa: Carleton University Press. 1990. Sobre las posiciones de Europa puede verse FLACSO, *New Forms de cooperación Europa - Centroamérica*. Costa Rica: 1985.
27. Sólo en Honduras entre octubre de 1981 y febrero de 1987 (fecha de presentación del Plan Aris) Estados Unidos y las fuerzas armadas hondureñas habían realizado más de cincuenta ejercicios militares que involucraron a miles de soldados. Ver *Boletín Informativo Honduras* Nº 70, febrero. CEDOH, Tegucigalpa, Honduras. 1987.
28. Como parte de la reciente institucionalidad de promoción y protección de los derechos humanos en el plano hemisférico que instituyó la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* se creó una entidad dedicada a la promoción de elecciones libres, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL.
29. Esta percepción no era errada y más bien se vio confirmada con las declaraciones que dió Elliot Abrams, Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de los EEUU, al concluir sus funciones cuando indicó que "(...) la Administración Reagan debió invadir Nicaragua en 1983". *La Nación* de Costa Rica, 4 de enero de 1989. Estas declaraciones aparecen en una entrevista a E. Abrams que publicó *Policy Review*, Winter 1989. "Foggy Bottom Freedom Fighter".
30. Sobre el proceso de Contadora existe una abundante bibliografía, de ella podemos destacar:
  - Victor Flores Olea (ED). *Relación de Contadora*, México Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores. 1988. 472 pp.
  - Stella Calloni y Rafael Cribari, *La "Guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social. 1983.
  - Oydén Ortega Durán, *Contadora y su verdad*. España: Rufino García Blanco, Impresor. 1985.
  - Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra. 1985.
  - INCEP, *Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centro a América*. Cronología y documentación 1983-1987. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. 1987.
  - Bruce Bagley, *The Contadora Process*. Boulder: Westview Press, 1987.
  - Luis Méndez Asensio, *Contadora, las cuentas de la diplomacia*. México: Plaza y Janés, 1987.
  - Apolinar Díaz-Callejas, *Contadora: desafío al imperio*. Bogotá, Colombia: La oveja negra, 1985.
31. Un recuento cronológico y los principales documentos pueden ser vistos en: Victor Flores Olea (Ed). *Relación de Contadora*, México Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores. 1988. 472 pp.

32. *Informe de la comisión Bipartidista sobre Centroamérica*. Enero de 1984. Cabe señalar que este documento fue dado a conocer en forma casi simultánea con el texto de la primera acta de Contadora.
33. William Zartman, "Ripening Conflict, ripe moment, formula and mediation". En Diane Bendahmane y John McDonald, *Perspective on Negotiation: four case studies and interpretation*. Washington: U.S. Departamento of States; Foreign Service Institute. 1986. pag 205-227.
34. El *Procedimiento de Guatemala* estableció una diferenciación para las fuerzas alzadas en armas. En el caso de la "contra" se refiere a movimientos irregulares y en el caso del Farabundo Martí y la URNG como movimientos insurreccionales.
35. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera, *Súbditos o Aliados, la política exterior de Estados Unidos en Centoramérica*, Ed. Porvenir/FLACSO. Costa Rica: 1988.
36. Luis Gmo. Solís Rivera, *Peace and the future of Central America: a Costa Rican Viewpoint*, Washington, D.C.: The Friedrich Ebert Foundation, 1987. También Francisco Rojas Aravena, *El Proceso de Esquipulas: desarrollo conceptual y mecanismos operativos*. Documentos de Estudio, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Costa Rica: 1989.
37. Hasta diciembre de 1990, se han realizado dos cumbres más: una en Antigua Guatemala en junio, y otra en Puntarenas, en diciembre. Se preveen dos reuniones en 1991: la primera en El Salvador a mediados de año, y la segunda en Honduras en el segundo semestre.
38. Francisco Rojas Aravena. *Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana*, Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica: 1990.
39. Francisco Rojas Aravena, *Política Exterior de la Administración Arias (1986-1990)*, FLACSO, Costa Rica: 1990.
40. Estas ideas fueron originalmente planteadas en Luis Gmo. Solís, "Centroamérica: ¿es posible la integración sin paz?", en *Rumbo*, 15 de enero de 1991, pp. 42-43.
41. Un análisis de coyuntura sobre los primeros meses de la Administración Chamorro Barrios en Nicaragua se encuentra en Luis Gmo. Solís Rivera, "Nicaragua: staying the course"; en *Hemisphere*, Vol. 2, #3, Summer 1990, pp. 15-16.
42. Véanse los comunicados económicos de la Cumbre de Puntarenas, San José, 15 de diciembre de 1990.
43. El Secretario Baker se reunió por separado con cada presidente centroamericano en Antigua, al término de la cumbre presidencial.