

ESQUIPULAS Y EL CONFLICTO INTERNO EN CENTROAMERICA

Gabriel Aguilera *

Resumen

El artículo examina uno de los aspectos vinculados a los esfuerzos por alcanzar una negociación política que ponga fin al conflicto centroamericano, tal como lo propone el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, conocido como Esquipulas II.

Aunque el Procedimiento aborda diversos aspectos de esa problemática, el trabajo se ocupa del conflicto interno que se da en varios Estados centroamericanos y de las posibilidades que los mismos se resuelvan dentro del espíritu y los mecanismos creados por Esquipulas II, analizando los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Se plantea la hipótesis de que si bien los acuerdos de paz crearon condiciones favorables para iniciar negociaciones serias entre los actores de los conflictos internos, no modificaron directamente las causas que los originan, por lo que el escenario más previsible es la continuación de la confrontación.

Abstract

This article examines one aspect of the efforts to reach a political negotiation to end the conflict in Central America, as proposed in the *Procedure to Establish a Resolute and Enduring Peace in Central America* known as Esquipulas II.

Although the Procedure deals with various aspects of this problem, the present work concerns the internal conflict in various Central American states and considers the possibility of solving it within the spirit and mechanisms established in Esquipulas II. The article analyzes the cases of Guatemala, El Salvador and Nicaragua.

It poses the hypothesis that while the peace agreements created favourable conditions for initiating serious negotiations between the parties involved in internal conflicts, it did not directly modify the original causes of these conflicts. The most likely future outcome is therefore continued confrontation.

1. INTRODUCCION.

La presente comunicación tiene como objetivo discutir el impacto del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centro América* acordado en la reunión de presidentes centroamericanos en el encuentro conocido por *Esquipulas II* en el conflicto interno que tiene lugar en Centro América, en especial examinar el posible efecto de los acuerdos de paz en la búsqueda de solución política negociada a esa situación.

Ponencia presentada a la reunión del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Internacionales de CLACSO. Puerto Rico, 26-28 de enero de 1988.

* Profesor - Investigador de FLACSO - Costa Rica.
Miembro del Comité Directivo de CLACSO.

Como se ha analizado anteriormente (1) la crisis en la región centroamericana tiene diversos aspectos o niveles de desarrollo; se puede reconocer un nivel de conflicto interno en el cual se enfrentan política y militarmente actores nacionales que propugnan modelos alternativos y excluyentes de ordenamiento social; un segundo nivel es el contencioso entre los Estados centroamericanos actuando a través de sus gobiernos, caso éste en el que los actores son los dichos Estados; finalmente y en el tercer nivel la confrontación se da entre los Estados Unidos de América, en su calidad de potencia hegemónica en el área, y la revolución sandinista.

La distinción de los niveles identificados es útil por razones metodológicas y en cuanto construcción teórica, significa un esfuerzo de fraccionar

una realidad en la que las tres dimensiones del problema están íntimamente entrelazadas e interactúan entre sí.

El Procedimiento de Esquipulas aborda las tres facetas y propone políticas respecto a ellas. Sin embargo, en este trabajo nos limitaremos a analizar la primera dimensión, refiriendo a las otras en cuanto sea inevitable.

El objetivo descrito establece limitaciones estructurales al trabajo. No se incluye por ello el tema del origen y naturaleza del conflicto en Centro América. Es posible que esa cuestión está suficientemente debatida (2). Tampoco se ve en su totalidad el desarrollo actual y perspectivas de la crisis del Istmo, más bien se ha optado por ver sólo un aspecto, pero en lo posible, profundizarlo.

2. LOS ACTORES EXTERNOS Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERNOS.

Las disposiciones de Esquipulas II en relación al conflicto interno en la región, que particularmente se aplica a tres países, plantean un problema teórico relevante. En efecto, en tanto que la mediación por parte de terceros Estados o de organismos internacionales en relación a Estados que tienen una relación de disputa entre sí, así como la búsqueda de soluciones negociadas a esos problemas, constituye un área importante de las relaciones internacionales y del sistema internacional contemporáneo, la cuestión de intervenciones similares en relación a conflictos internos y de negociación para los mismos, se encuentra menos desarrollada. De allí se desprenden incertidumbres que aún se debaten teóricamente, en especial las características que pueden tener las soluciones negociadas a conflictos internos y la naturaleza de la acción de actores externos en ellas.

En relación al primer aspecto, debe recordarse que en los conflictos internos los actores representan principalmente intereses de clases sociales en pugna, aunque también pueden incidir factores étnicos, religiosos, etc. La pregunta a resolver es si ese tipo de diferencias se pueden resolver negociando, en forma similar a como se encuentra una solución en ocasiones a las disputas interestatales. Generalmente el antagonismo se expresa en lucha armada de una parte de la población hacia el gobierno establecido y las posibilidades de conclusión negociada de la misma (o sea, no incluyendo la victoria de una de las partes) nos permiten construir tres modelos: A) los insurgentes deponen las armas, aceptan la legitimidad de la autoridad esta-

blecida, son exonerados de las responsabilidades penales que les corresponderían y se incorporan a la política institucional, B) un proceso similar, pero a cambio de que la autoridad establecida realice concesiones satisfaciendo algunas de las demandas de los insurgentes, C) la autoridad establecida se desmonta y se establece una nueva en la que se integran las dos partes en disputa; esta conformación suele ser provisional y prepara condiciones para el establecimiento de un nuevo orden consensual (usualmente mediante elecciones) (3).

Por otra parte, la acción de actores externos se da en calidad de tercero mediador o bien como parte involucrada que respalda o impulsa las negociaciones del actor que le está ligado.

Los precedentes actuales son escasos. Una revisión de los casos más importantes revelaría la siguiente experiencia:

— **Zimbabwe.** La guerra de liberación nacional en la antigua Rhodesia concluyó en 1979 mediante los acuerdos de la Conferencia Constitucional de Londres. Las partes en conflicto, el gobierno de minoría blanca de Ian Smith y los insurgentes de ZANU—ZAPU aceptaron la mediación de la Gran Bretaña (realizada mediante el temporario restablecimiento del poder colonial sobre el país) para la realización de elecciones cuyos resultados fueron acatados por las partes. Las fuerzas armadas de los rebeldes y las estatales se fundieron en un ejército nacional y los blancos recibieron garantías de que en el nuevo orden no serían objeto de persecuciones.

Los acuerdos de Londres tuvieron éxito en la medida que originaron un nuevo Estado: Zimbabwe. El hecho de que el país haya sido afectado posteriormente por una prolongada guerra civil no modifica esa conclusión (4).

— **Sudán.** La guerra civil de 16 años que oponía a los habitantes negros y cristianos del sur contra los musulmanes del norte y que expresaba una reivindicación de etnia oprimida concluyó en 1972 mediante el Tratado de Addis Abeba. Según esos acuerdos suscritos entre el gobierno sudanés y el movimiento insurgente *Anya Nya* se concedía a los territorios del sur estatuto de provincia autónoma con gobierno regional. Los alzados en armas reconocieron la legitimidad del gobierno central, desbandaron su movimiento y los individuos que deseaban seguir la carrera de las armas se incorporaron al ejército nacional. El acuerdo funcionó aceptablemente durante diez años. En 1983 la violación de los mismos por el gobierno central (el presidente Numeiri dividió la provincia del sur en tres

más pequeñas e impuso la *Sharia*, ley islámica, a todo el país) provocó el reinicio de la guerra. En 1986 se llevaron a cabo conversaciones entre los insurgentes del Sudanese People's Liberation Movement y representantes del nuevo gobierno sudanés. Sin embargo, las pláticas de Koka-Dam y de Adis-Abeba no llegaron a concertación. Los rebeldes piden el restablecimiento de los acuerdos de 1972.

El gobierno etíope actuó tanto en 1972 como en 1986 como mediador (5).

— **Colombia.** La prolongada guerra civil en este país fue confrontada por medio de un serio intento de negociación bajo la administración del presidente Belisario Betancourt en 1984. Dicho gobernante llevó a cabo negociaciones y concluyó acuerdos por separado con los principales movimientos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) por una parte y el Movimiento 19 de abril (M-19) y Ejército Popular de Liberación (EPL) por otra. Los acuerdos, llamados de paz, establecieron: a) un alto al fuego, sin desarme de los insurgentes (llamada tregua armada); b) diálogo nacional para establecer las bases de un nuevo proyecto nacional. Las sugerencias de reformas políticas, económicas y sociales emanadas de ese diálogo, serían elevadas por el ejecutivo al organismo legislativo en forma de propuestas de leyes. Una Comisión de Negociación y Diálogo supervisaría el cumplimiento de los acuerdos; c) creación de instancias políticas representativas de los insurgentes a través de las cuales ellos se irían paulatinamente incorporando a la vida política institucional; d) finalmente, desarme y disolución de las fuerzas insurgentes y establecimiento del nuevo proyecto nacional.

En el caso de la relación gobierno-FARC el acuerdo se mantiene precariamente y avanzó hasta la fase tres, con la creación de la instancia política, en este caso el Partido Unión Patriótica. Con el M-19 y el EPL el acuerdo se rompió en la fase dos.

Los problemas que confrontó el intento de solución negociada en este caso fueron principalmente la continuación, durante la vigencia de los compromisos, de una extrema violencia que ha afectado principalmente al Partido Unión Patriótica y de incumplimiento de la tregua por las partes, primero las Fuerzas Armadas institucionales y después, probablemente como reacción, de los movimientos insurgentes, incumplimientos que incluyeron el sangriento episodio de la toma del Palacio de Justicia en 1985 y la impune matanza de los miembros

de Unión Patriótica, incluido su candidato presidencial (6).

— **Filipinas.** En 1986 el gobierno de ese país, presidido por Corazón Aquino, y los insurgentes del *New People's Army* concluyeron un acuerdo de tregua sin desarme de 60 días, a fin de proseguir, durante ese período, conversaciones para una eventual conclusión política de la guerra. En las negociaciones los insurgentes demandaron cambios económicos-sociales, la constitución de un nuevo gobierno de coalición incluyendo a los rebeldes y la denuncia del tratado militar con Estados Unidos, mediante el cual esa potencia tiene bases en Filipinas. El gobierno exigió el desarme de los rebeldes y su incorporación a la vida política institucional. No se llegó a un entendido y la guerra prosiguió al concluir la tregua (7).

— **Afganistán.** A principios de 1986 el gobierno afgano, en un intento de forzar una negociación con los rebeldes musulmanes, decretó un alto al fuego unilateral y una política de reconciliación nacional, por la cual se establecieron comisiones de reconciliación en todo el país y se constituyeron *Jirgas* (asambleas tribales) por la paz en todos los centros de población. El gobierno realizó una reforma constitucional, incorporando algunas de las demandas de los insurgentes (por ejemplo, el carácter musulmán del Estado) y ha ofrecido compartir el poder con los alzados, incluyendo, si fuera necesario, la dimisión del presidente de la república Najibullah. La Unión Soviética que está involucrada directamente desde hace ocho años en la guerra civil afgana es impulsora de la búsqueda de negociación.

Los insurgentes, que están apoyados por Estados Unidos, se niegan hasta la fecha a negociar con el gobierno afgano y demandan pláticas directas con la URSS. Exigen, asimismo, discutir principalmente sobre la salida de las tropas soviéticas de su país (8).

— **Sri-Lanka:** La guerra interna que confronta a la minoría tamil del país con la mayoría sinaleesa tuvo una coyuntura de negociación en 1987, cuando el gobierno de la India, que hasta entonces respaldaba a los rebeldes, forzó una negociación suya con el gobierno de Sri-Lanka, mediante la cual se acordó conceder estatuto de autonomía a los tamiiles y constituir para ellos tres provincias en el norte del país. Las tropas indúes actuarían como garantes de la implementación de esos acuerdos y como separadores de los contendientes.

Sin embargo, los compromisos no se llegaron a observar porque los insurgentes tameses del *Liberation Tigers of Tamil Elam*, aunque inicialmente habían aceptado los convenios, se negaron en la práctica a acatarlos. La guerra se reinició esta vez entre los insurgentes y las fuerzas indúes (9).

El análisis comparado de los seis intentos de negociación sintetizados permiten las siguientes conclusiones:

- (a) Los gobiernos suelen partir de una posición en el sentido que se acepte su legitimidad y los rebeldes abandonen la lucha (modelo teórico "A"), y los insurgentes, por el contrario, de que se cree un poder compartido (modelo teórico "C"). El caso extremo divergente es el afgano donde el gobierno parte de "C".
- (b) Las negociaciones suelen llegar a convenios en el terreno del modelo intermedio "B", es decir, satisfacción de algunas demandas de los insurgentes, que varían según las peculiaridades de cada caso. El ejemplo divergente es el de Zimbabwe donde se acordó en el modelo "C".
- (c) De los seis casos estudiados, cuatro concluyeron en acuerdos. Pero su observancia fue total solamente en Zimbabwe. En los otros ejemplos se cumplieron temporalmente, parcialmente, o no se llegaron a ejecutar del todo debido a que una de las partes rompía lo concordado.
- (d) El rol de los actores externos fue exitoso solamente en un caso. (Zimbabwe). En los otros no tuvo impacto o inclusive profundizó y agravó el conflicto (la India en Sri-Lanka).

Esas conclusiones reflejan la extrema complejidad y dificultad de búsqueda de solución negociada a conflictos internos. Aunque las circunstancias son disímiles a las de Centro América, los casos analizados pueden servir como precedentes del proceso que ahora tiene lugar en el Istmo.

3. EL PROCEDIMIENTO DE ESQUIPULAS Y LOS CONFLICTOS INTERNOS.

El documento del Procedimiento, como ya se señaló, contiene una serie de consideraciones y decisiones en torno al conflicto interno en Centro América. Los mismos se encuentran entremezclados con lo que refiere a los otros niveles de la crisis

ístmica, por lo que hay que reubicarlos para los efectos de este trabajo. Estas consideraciones/decisiones son tanto de naturaleza sustantiva como adjetiva. Los veremos a continuación (10):

Consideraciones sustantivas.

A) La legitimidad de los gobiernos. El paradigma de orden deseado en que se basan los Procedimientos es el de la democracia liberal según la tradición política llamada occidental y que por consiguiente, ubica un peso decisivo en la naturaleza de los mecanismos instrumentales de generación del poder, que en esta tradición son iguales a juego libre de partidos y a elecciones universales.

Los acuerdos de Esquipulas consideran que todos los gobiernos de la región han sido generados en procesos electorales auténticos y por consiguiente su legitimidad no se pone en duda. Esta es la primera simetría de los Procedimientos y tiene dos efectos disímiles: i) pone fin al cuestionamiento del carácter del gobierno nicaragüense que era acusado por sus rivales (especialmente el gobierno norteamericano, pero en su época también por otros gobiernos centroamericanos) de no tener carácter democrático, por su origen revolucionario y porque se cuestionaba la legitimidad del proceso electoral de 1984; ii) reafirma la legitimidad de los restantes gobiernos, que en por lo menos tres casos son cuestionados por movimientos armados que parten, cabalmente, de no aceptar dicha legitimidad.

Esta simetría parte del delicado balance de concesiones mutuas que se hicieron los gobiernos centroamericanos y que hicieron posible los acuerdos de paz.

B) El tratamiento de los movimientos rebeldes. Los movimientos alzados en armas contra gobiernos centroamericanos son considerados similares. Esta *segunda simetría* tiende a igualar en el tratamiento al FMLN de El Salvador y la URNG de Guatemala con la "Contra" (o RN) en Nicaragua, excluyéndose en la aplicación práctica a los insurgentes de Honduras, probablemente por su poca incidencia.

En este caso la asimilación fuerza la realidad, debido a que el peso del componente externo en el origen y capacidad de acción de la "contra" nicaragüense es tan grande, que es dudoso considerarla un actor interno. Su carácter es más bien el de extensión del accionar norteamericano en contra de la revolución nicaragüense. En ese sentido la

Corte Internacional de Justicia concluyó en que: "...los Estados Unidos de América, al entrenar, armar, equipar, financiar y abastecer a las fuerzas de la contra, o de otra manera alentar, apoyar y ayudar en la ejecución de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, ha actuado, contra la República de Nicaragua, en violación de su obligación según el derecho internacional consuetudinario de no intervenir en los asuntos de otro Estado" (11).

Pero nuevamente, esta simetría debe entenderse como parte de las concesiones y cesiones entre Estados con intereses disímiles que lograron un acuerdo común.

Ciertamente el Procedimiento acepta una distinción entre Contra por una parte y los revolucionarios por la otra, al introducir la terminología de "movimientos irregulares" y "movimientos insurreccionales". Empero, esta distinción terminológica, producto de los debates internos durante la negociación, no tiene efectos en el tratamiento de ambos tipos de movimientos que se uniformiza en el resto de los acuerdos.

C) La idea de *negociación política* para poner fin al conflicto interno, que se encuentra implícita en el documento Esquipulas II, se acerca al modelo teórico "A" que vimos anteriormente, es decir, los alzados en armas deponiendo su lucha, acogiéndose a la amnistía y convirtiéndose en "oposición desarmada" y como tales, actores internos legítimos según la concepción del Procedimiento.

Consideraciones Adjetivas.

Esquipulas estipula lo siguiente:

- a) *Amnistía*. Los gobiernos de los países en donde sea necesario emitirán decretos de amnistía (se entiende que para delitos políticos y conexos).
- b) Los gobiernos deben concertar (es decir acordar) *cese al fuego* "dentro del marco constitucional" (se entiende que la concertación es con los insurrectos o irregulares).
- c) Los gobiernos "iniciarán" el diálogo con los "grupos desarmados de oposición política interna" o bien con "aquellos que se hayan acogido a la amnistía".
- d) Los gobiernos incluirán en las negociaciones regionales sobre seguridad, verificación y control las medidas para el *desarme* de "las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a la amnistía".

De esas estipulaciones se desprenden varios problemas. La amnistía en sí no encierra ninguno, es un acto unilateral de los gobiernos que presumiblemente contribuiría a crear el clima para la negociación (un paso similar dio el gobierno de Betancourt en el caso colombiano). El alto al fuego, sin embargo, que sería el segundo paso preparatorio pide que sea concertado, es decir, acordado por ambas partes. En caso de no darse ese acuerdo, la medida no cumpliría sus objetivos, ya que es infuncional el cese al fuego solamente de una de las partes (como se ha visto en el caso de Afganistán).

El paso del diálogo ha dado lugar a más discusiones. Al parecer el Procedimiento lo plantea como imperativo con la oposición política interna desarmada. Aquí la lógica de los acuerdos es que lo que se busca es la construcción-perfeccionamiento de un régimen político democrático liberal, y que ello implica mejorar los canales de participación de toda la sociedad; el diálogo interno, en ese sentido, sería para que nacionalmente se discutieran los procesos de cambio o democratización. Sin embargo, esta disposición no atañe directamente a la cuestión de la guerra interna, ya que los insurgentes no caen en la categoría mencionada. Pareciera, siguiendo el razonamiento de Esquipulas en cuanto al modelo de negociación analizado antes, esperarse que a través de amnistía y cese al fuego, los rebeldes depusieran las armas y se convirtieran en oposición desarmada.

La falla de este enfoque es que no hace mandatorio el diálogo gobierno-insurgentes, sino que estos últimos no tendrían más opción que aceptar los mecanismos para su desarme, sin poder discutir previamente las condiciones políticas para ello. Nuevamente, esto es consecuencia de la primera simetría sustantiva, es decir, la legitimidad de los gobiernos no está en discusión *ergo* los rebeldes deben deponer su actitud.

Es claro que tal aceptación no corresponde a la realidad, en la medida que los insurgentes representan sectores importantes de sus poblaciones y poseen fuerza militar; por consiguiente no aceptarían medidas unilaterales. En los precedentes históricos estudiados no hay un caso similar al que postula el Procedimiento.

Ahora, en cuanto a los irregulares se presenta el problema que ya se citó, de la ausencia de capacidad propia de decisión de esos sectores, condicionados en forma determinante por el actor externo que los respalda. En cuanto dicho actor se ha negado —en los hechos— a acatar los acuerdos de paz y persiste en cuestionar la legitimidad del gobierno

nicaragüense, no es realista esperar que sus fuerzas subrogadas acepten tampoco las determinaciones de Esquipulas.

Existe una interpretación adicional, en el sentido de que el Procedimiento hace mandatorio el que los gobiernos inicien el diálogo con la oposición desarmada, pero si bien no lo ordena en relación a la oposición armada, tampoco lo prohíbe (12) y allí ese paso sería posible, como en la realidad se ha producido.

La estipulación específica hacia los irregulares, de incluir su eventual desarme en las negociaciones regionales sobre seguridad, es un reconocimiento del Procedimiento de la naturaleza real de esa fuerza armada, en la medida que la resolución de su problema involucra a los actores externos que la apoyan. La omisión de mención similar en relación a los insurgentes permite inferir que el Procedimiento admite la posibilidad de arreglo interno de esa situación en cada país respectivo.

Finalmente el Procedimiento creó la figura de las Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR) con la finalidad de supervisión interna del cumplimiento de los acuerdos de paz, incluyendo lo relacionarlo con la guerra interna.

4. LA EJECUCION DE LOS ACUERDOS.

La ejecución de los compromisos estudiados en el capítulo anterior estaban previstos por el Procedimiento para cumplirse en el segundo plazo, es decir, el de noventa días, transcurridos los cuales deberían entrar a regir en forma simultánea y pública. La primera impresión de esa disposición, en el sentido de que al cumplirse el plazo se habrían cumplido la ejecución de las disposiciones dio lugar a la interpretación de que al cabo de 90 días se habrían iniciado los procesos de cumplimiento de esas disposiciones (13). Las disposiciones relativas con guerras internas se han considerado dirigidas únicamente a tres Estados de la región: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Aunque Honduras probablemente cae en la categoría de caso nacional con "profundas divisiones dentro de la sociedad" y el país registra la existencia de fuerzas insurgentes de pequeñas dimensiones, el gobierno hondureño, y al parecer sus vecinos, no han considerado que sea afecto, por lo que no se ha registrado una ejecución sistemática de las medidas que nos ocupan.

Por otra parte, la simetría adjetiva hace que los tres países afectados por la guerra interna deban cumplir simultáneamente las estipulaciones de Esquipulas, pese a la citada diferencia de naturaleza

de las guerras en El Salvador y Guatemala por una parte y Nicaragua por la otra.

La ejecución puntual ha sido la siguiente:

CUADRO 1

Ejecución de la disposición de Amnistía

Guatemala	Decreto Legislativo del 26/10/87
El Salvador	Decreto Legislativo del 27/10/87
Nicaragua	Ejecutivo envía proyecto de ley de amnistía a la Asamblea Nacional que entraría en vigor cuando la CIVS certificara el cese de la ayuda externa a la contra.

Fuente:

FLACSO/UPAZ/CSUCA: Informe Blanco ...San José, Costa Rica, 1987

El gobierno nicaragüense fundamenta su posición en una interpretación del principio de simultaneidad. El gobierno hondureño se apoya en ese mismo principio para justificar el no cese del uso de su territorio por la contra. En este diferendo es probable que la posición hondureña no sea aceptable, por cuanto prestar asistencia y territorio a una fuerza armada que actúa en contra de un Estado vecino con el cual se tienen relaciones diplomáticas, implica una vulneración del derecho internacional.

CUADRO 2

Creación de la Comisión Nacional de Reconciliación CNR

Guatemala	Integrada el 9/9/87
El Salvador	Integrada el 1/9/87
Nicaragua	Integrada el 25/8/87

Fuente:

FLACSO/UPAZ/CSUCA, *op. cit.*

En el caso nicaragüense, se integraron también comisiones locales y regionales de reconciliación en varios puntos del territorio nacional.

CUADRO 3

Ejecución de la disposición de cese del fuego

Guatemala	Los insurgentes decretan un cese unilateral al fuego entre el 3 y el 7 de octubre de 1987.
El Salvador	Tanto la guerrilla como el gobierno decretaron o anunciaron cese de fuego unilateralmente entre noviembre y diciembre de 1987.
Nicaragua	El gobierno decreta cese de fuego unilateral por 30 días entre el 7 de octubre y el 7 de noviembre de 1987.

Fuente:

FLACSO/UPAZ/CSUCA, *op. cit. e Inforpress Centroamericana*, 766, 26/11/87.

Como se puede observar, en ninguno de los casos el cese de fuego se dio concertado y por tanto no tuvo efectos bilaterales; se dio además en el caso de Guatemala en un marco de acusaciones y contraacusaciones sobre incumplimiento.

Estas rondas de diálogo tuvieron cada una de ellas características particulares. En el caso de El Salvador el precedente estaba en las rondas de La Palma y Ayagualo en 1984, por lo tanto fue la tercera experiencia que dio como resultado la creación de dos comisiones de trabajo: una para lo relativo al cese del fuego y otra sobre "otros contenidos" del acuerdo de Esquipulas. Las dos comisiones se constituyeron en la reunión de Caracas del 21 al 23 de octubre, pero fueron suspendidas temporalmente por parte del FMLN a raíz del asesinato del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador. El diálogo, como en el caso anterior, se dio al más alto nivel con la participación del presidente de la República por una parte y de máximos dirigentes del FMLN/FDR por la otra.

En Guatemala la reunión de Madrid no tenía antecedentes: en los 27 años de guerra interna, aunque el ejército de Guatemala afirmó haber realizado dos rondas secretas de pláticas con elementos de la guerrilla en diciembre 1985/enero 1986 (15).

No se conocieron resultados de las discusiones, fuera del posible mantenimiento de un canal de comunicación (16). Posteriormente el gobierno señaló que las pláticas no se reanudarían (17).

CUADRO 4

Diálogo entre gobiernos y oposición armada

Guatemala	Madrid 7 al 19 octubre 1987
El Salvador	Nunciatura Apostólica en San Salvador 4 y 5 de octubre 1987.
Nicaragua	Santo Domingo, República Dominicana 3 de diciembre 1987
	Santo Domingo, República Dominicana, 19-21 de diciembre 1987.
	San José, Costa Rica, 28-29 de enero 1988.
	Guatemala, 18-19 de febrero de 1988.
	Sapoá, Rivas, Nicaragua, 21-23 marzo 1988.
	Managua, Nicaragua, 15-18 de abril 1988.
	Managua, Nicaragua, 7-9 de junio 1988

Fuente:

FLACSO/UPAZ/CSUCA, *op. cit., Inforpress Centroamericana*, 768, 10/12/87. *Pensamiento propio*, 50, abril-mayo 1988.

En Nicaragua el gobierno mantuvo durante algún tiempo la posición que no dialogaría con la contra, sino con el gobierno norteamericano a quien señala como su autoridad máxima. Finalmente accedió a pláticas a través de intermediarios, en la primera ronda el presidente de la CNR Cardinal Obando y Bravo y en la segunda incorporando tres asesores extranjeros. Sin embargo, el segundo intento de pláticas fracasó al demandar la delegación de la contra que un representante directo del gobierno sandinista se incorporara a las conversaciones (18).

Posteriormente las autoridades nicaragüenses aceptaron el diálogo directo y el nivel de las delegaciones fue subiendo hasta llegar a involucrarse al Comandante Daniel Ortega, Presidente

de la República, por una parte, y a los máximos dirigentes "Contras" civiles y militares, Adolfo Calero y Enrique Bermúdez, por la otra. Las conversaciones avanzaron bastante y llegaron, durante la reunión de Sapoa, a concretar un alto al fuego. Sin embargo, después de ello las negociaciones se empujaron en relación a los otros puntos de la agenda. En todos esos encuentros, las partes expusieron sus respectivas posiciones en la forma siguiente:

CUADRO 5

Posiciones de los actores en las rondas de diálogo centroamericano

Guatemala

Gobierno: Los insurgentes deben actuar consecuentemente con la voluntad popular expresada en los comicios, aceptando el proceso de reconciliación nacional y acogiéndose a la amnistía. Deben abandonar la lucha armada, integrarse y participar en el proceso político de forma pacífica.

Insurgentes: Debe abrirse un diálogo nacional que busque la paz y la auténtica democratización, así como la solución pacífica al conflicto armado, y la instauración de la justicia económica, política y social. Se debe desmontar la estructura del poder militar, deducir responsabilidades por violaciones a los derechos humanos y disolver las Patrullas de Autodefensa Civil (milicias). El objetivo final es una alianza nacional para un nuevo modelo de desarrollo.

El Salvador

Gobierno: Se proclama una política de no violencia, perdón y olvido. Los insurgentes deben aceptar las disposiciones y el espíritu de Esquipulas II, acoger el cese del fuego y la amnistía, proceder al desarme del FMLN e incorporar al FDR al proceso democrático.

Insurgentes: Como paso previo se debe dar la humanización del conflicto. Se debe proceder a la recomposición del gobierno, incorporando al mismo a todos los sectores que estén a favor de una solución política nacional. Ese nuevo gobierno actuaría durante un período de transición que prepararía las condiciones para elecciones libres.

Nicaragua

Gobierno: Plantea una concertación relacionada con el cese al fuego en todo el país. Concentración de irregulares en zonas especiales. Logrado ese objetivo se procedería al desarme de los irregulares y su incorporación a la vida pacífica de la nación, designando delegados al diálogo nacional y participando en elecciones. La amnistía sería gradual.

Irregulares: Demandan la transición a un sistema democrático con reforma constitucional. Suspensión del Servicio Militar, amnistía total e inmediata. Ven como objetivos lograr la integración de la contra y el EPS en un ejército nacional. La disolución de los CDS, de las milicias, de las cooperativas militarizadas, la repatriación de los internacionalistas, el desarme gradual de ambas partes, etc.

Fuentes: *Cuatro Instancias del Gobierno a la URNG*, Prensa Libre 7/10/87. *Comunicado de la URNG al pueblo de Guatemala con Relación a su Propuesta de Diálogo con el Gobierno*. Prensa Libre, 3/9/87. *Comunicado del Gobierno de la República* (de El Salvador) Prensa Gráfica, 1/9/87. *Propuesta de la Alianza FDR-FLM de Negociación Inmediata Encaminada a la Solución Política del Conflicto al Presidente de la República y Alto Mando de la Fuerza Armada*. Venceremos, 49, agosto de 1987, e *Informe sobre la 3a. Reunión de Diálogo*. Venceremos, 49, noviembre de 1987. Embajada de Nicaragua en San José, Costa Rica: *Cuarto Informe de Nicaragua relativo al Cumplimiento de Esquipulas II en el Período del 1ro. al 15 de*

noviembre de 1987. Mimeógrafo, Costa Rica, noviembre 1987. Asamblea de la Resistencia Nicaragüense da su total respaldo al documento de la oposición cívica de Nicaragua. La Nación, 21/12/87. Difícil Camino hacia un cese de Fuego en: Pensamiento Propio, 50, abril-mayo, 1988.

Como se puede observar por el cuadro anterior, las posiciones de los actores del conflicto interno son las siguientes:

Guatemala:

Gobierno: Adhiere a modelo "A". Insurgentes: plantean modelo mixto entre "B" y "C" en la medida que sus demandas, dada las características del régimen guatemalteco, implicarían cambios profundos en su naturaleza.

Una posibilidad de negociación posiblemente implicaría movimiento de ambas partes hacia un modelo "B".

El Salvador:

Gobierno: Propone modelo "A".

Insurgentes: Proponen modelo "C".

Posibilidad de negociación: Movimiento hacia modelo "B".

Nicaragua:

Gobierno: postula modelo "A".

Irregulares: postulan modelo "C". Un arreglo negociado implicaría el modelo "B", con la especificación de que en este caso, significaría un arreglo entre Nicaragua y Estados Unidos.

Dentro de la mentalidad de proceso, se observa que se dio un avance razonable en el cumplimiento de las estipulaciones de Esquipulas, exceptuando el cese al fuego. El punto central, sin embargo, sería el de que avanzara la negociación gobiernos/insurgentes (o irregulares) en su caso. Esas negociaciones son por naturaleza lentas y pueden quedar atrapadas en la velocidad de los plazos que demanda el Procedimiento.

Como era de esperarse, las CNR jugaron un papel reducido en el inicio de las conversaciones gobierno/insurgentes.

En los dos primeros casos el diálogo se inició directamente entre representantes del gobierno y sus contrapartes, aunque posteriormente la CNR de Guatemala retomó los contactos con los insurgentes al no avanzar la posibilidad de que continuara el diálogo con el gobierno. En el caso de Nicaragua el presidente de la CNR, Cardenal Obando, fue el que sirvió de intermediario en la etapa

de relación indirecta gobierno/irregulares. Después de ello, en la etapa de relación directa, el prelado, junto con el Secretario General de la OEA, sirvió de testigo y garante de las relaciones.

5. PERSPECTIVAS

Las resoluciones de Esquipulas II dieron origen a un esquema novedoso y complejo para intentar una solución política negociada al conflicto centroamericano, incluyendo su aspecto interno. Debido a la construcción de los acuerdos de paz y a su sentido de armonía e indivisibilidad, los niveles del conflicto se suponen resolverse coordinadamente, es decir los avances en un nivel provocan avances en otro. A la inversa, los problemas o atrasos se comunican de un nivel a otro.

Es motivo de discusión el considerar hasta que punto los conflictos internos en Guatemala y El Salvador pueden ser resueltos en forma negociada, por haber quedado inmersos en las disposiciones de Esquipulas y sometidos a la influencia/presión de esos acuerdos. Sin duda el Procedimiento creó un clima propicio para que los intentos de negociación se iniciaran o reiniciaran en ambos países y los contendientes no pueden permanecer impávidos ante la presión moral de Esquipulas II. Pero, como ya se vio, el planteamiento de las posiciones originales de las partes son diametralmente opuestas; por supuesto que en una negociación ello no significa un fracaso inevitable, ya que cabalmente la discusión puede hacer que las partes se muevan de sus puntos de partida y se acerquen para encontrarse en posiciones intermedias, de allí la especulación de que sería alrededor del modelo "B" que se podría concebir una negociación exitosa.

Esa posibilidad teórica no la hace necesaria. Los conflictos internos, como se vió en la revisión de precedentes, parten de demandas de naturaleza difícil de conciliar. En otra dimensión, la discusión refiere a si es posible introducir cambios profundos por vía consensual en una sociedad o si es posible que demandas de cambio generadas a lo largo de prolongados periodos históricos pueden ser postergadas esperándose su lenta realización por evolución de la sociedad.

Viendo los aspectos operacionales también es válida la pregunta de si las partes tienen la cohesión necesaria para acordar y observar acuerdos de una eventual negociación. Por su nivel de integración interno, es previsible que los insurrectos en general la alcancen, pero es dudoso que los gobier-

nos civiles actualmente tengan el control necesario de la totalidad del Estado para lograr una posición similar, si lo pactado, por ejemplo, fuera considerado inadmisibles por las fuerzas armadas, aparte de que en el caso de El Salvador también hay problemas de limitación a la capacidad autónoma del Estado por su dependencia de Estados Unidos.

En suma y en relación a la cuestión de la insurgencia, es altamente improbable que se pudiera dar un desenlace como el que postula el Procedimiento, es decir, la aceptación por los movimientos insurgentes de una solución dentro del modelo "A". Ni la percepción ideológica, ni los medios militares y sociales de esos movimientos les colocan en la inevitabilidad de aceptar una rendición condicionada.

En el caso de Nicaragua, como se ha indicado, la posibilidad de resolver la guerra interna está vinculada a la relación entre Nicaragua y Estados Unidos. Aunque la fuerza irregular podría tener posiciones propias, su dependencia determinante de Estados Unidos y de Honduras (país éste que actúa, generalmente, también en la línea de la política norteamericana) haría que un arreglo bilateral Estados Unidos-Nicaragua decidiera su suerte.

Para la circunstancia nicaragüense el marco de Esquipulas II si tiene más capacidad de influencia, en la medida que el Procedimiento, al construir un mecanismo por el cual los países centroamericanos deben pasar a determinar sus relaciones entre sí en base a las normas del derecho internacional, y los actores externos, incluyendo las super potencias deben respetar también esas normas en su relación con Centroamérica, crea un marco favorable a la negociación bilateral y por ende a la resolución de la guerra interna en Nicaragua.

Una tal negociación entraría en la categoría de la resolución de conflictos entre Estados y como tal tiene numerosos precedentes y existen mecanismos alternativos para facilitarla. El punto intermedio que haría posible tal acuerdo posiblemente sería que Nicaragua diera seguridades de que su política externa no significaría una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y que este último país reconociera —como lo ha hecho el resto de Centroamérica a partir de Esquipulas II— el hecho irreversible de la revolución nicaragüense y basara sus relaciones con esa nación centroamericana en los principios del derecho internacional, incluyendo el respeto al derecho que tiene cada país de determinar su régimen político, económico y social.

Nuevamente no hay elementos que hagan previsible un desenlace así en la coyuntura actual. La administración norteamericana bajo el presidente Reagan ha mostrado una pertinaz inflexibilidad en sus relaciones hacia Nicaragua y al contrario de la otra super potencia, la Unión Soviética, que aceptó los acuerdos de paz (19) Estados Unidos no muestra voluntad de acatar el Procedimiento, realizando por el contrario acciones en sentido opuesto. Sin embargo, dado que la política exterior de los Estados contiene consideraciones pragmáticas, no es imposible considerar que una administración futura pudiera modificar esa posición.

La conclusión general diría que los acuerdos de paz crearon condiciones favorables para iniciar negociaciones serias que pudieran concluir políticamente las guerras internas en Centro América, pero no modifican directamente ni las causas que originaron esos conflictos ni los obstáculos que se oponen a la solución negociada. Entonces, sin descartar la posibilidad de que la negociación pudiera avanzar, el escenario inmediato más previsible es la continuación de la guerra.

CITAS

(1) El tema de los niveles de la crisis centroamericana y de los modelos de posible negociación, fue tratada preliminarmente por el autor en un artículo anterior. Ver: Gabriel Aguilera: "Centro América: la crisis sin fin". En: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, 36, junio de 1987.

(2) Entre las numerosas investigaciones globales sobre la crisis centroamericana se puede mencionar la realizada por ICADIS/CRIS bajo el nombre "Crisis y alternativas en Centro América" bajo la dirección de Edelberto Torres-Rivas entre 1985 y 1986. Para 1987 se habían publicado ocho volúmenes con los productos.

(3) Aguilera... *op. cit.*

(4) Wolfgang Benz et al. *El Siglo XX. III. Problemas Mundiales entre los dos Bloques de Poder*. Siglo XXI Editores, Madrid, 1984; *Guía del Tercer Mundo*, 1984-1985, México, 1984

(5) Marina Ottaway: "Post-Numeiri Sudan: One Year on". En: *Third World Quarterly*, July 1987, Londres.

(6) Laura Restrepo: *Colombia, Historia de una Traición*. IEPALA, Madrid, 1986.

(7) "Let the Talking Begin", *Newsweek*, december 22, 1986.

(8) Cables de TASS del 15/1/87, 14/6/87; cable de UPI del 22/7/87.

(9) "Sri Lanka, Is Peace at Hand?" *Newsweek*, august 3, 1987; "India's Quagmire". *Newsweek*, November 9, 1987.

(10) El texto de los acuerdos de paz que se sigue y cita en esta parte es el oficial según *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*. Oficina de Apoyo de la Presidencia de la República, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1987. Para las interpretaciones se ha consultado: FLACSO/UNAPAZ/CSUCA: *Informe Blanco sobre los avances logrados en el Proceso de Cumplimiento del Acuerdo de Paz para Centroamérica "Esquipulas II" a los noventa días de haberse firmado*, SE, San José, Costa Rica, noviembre de 1987 y Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA: *Perspectivas para una paz firme y duradera*. Cronología y balance. Alforja, San José, Costa Rica, noviembre de 1987.

(11) "La Sentencia de la Haya". En: *Barricada*, Managua, 28 de junio de 1987.

(12) La interpretación analiza el inciso a) del punto 1 sobre "Reconciliación Nacional" en el sentido de que si bien tiene carácter mandatorio *iniciar* el diálogo con la oposición política interna, es decir darle comienzo, en un párrafo anterior se determina crear mecanismos que permitan el diálogo con "los grupos opositores" sin definirlos como no armados y con ello, el Procedimiento si bien no manda, tampoco prohíbe el diálogo gobierno y

oposición armada. FLACSO/UNAPAZ/CSUCA, *Op. cit.*

(13) FLACSO/UNAPAZ/CSUCA, *Op. cit.*

(14) La URNG denunció que se había convenido bilateralmente un alto al fuego mientras duraran las conversaciones, pero que el Ejército de Guatemala no lo respetó. El gobierno de ese país afirmó que habían sido las unidades militares de la URNG quienes no habían acatado la decisión política de su dirigencia. Ver. "La URNG informa, aclara y denuncia". En: *El Gráfico*, Guatemala 9 de diciembre de 1987 y "La Guerrilla no tiene Credibilidad". *Prensa Libre*, 13 de octubre de 1987.

(15) "Podemos platicar con todos". Entrevista con el Ministro de la Defensa, General Héctor Gramajo, *Prensa Libre*, 1 de noviembre de 1987.

(16) "Guerrilla Guatemalteca espera una respuesta". *Prensa Libre*, 21 de octubre de 1987.

(17) "Amnistía y Reconciliación no garantizan la paz". En: *INFORPRESS Centroamericana*, 764, 12 de noviembre 1987.

(18) "No hay avance sobre Tregua en Nicaragua". En: *La Nación*, 23 de diciembre de 1987.

(19) "Declaración del Gobierno Soviético, *Cable de TASS*, 21 de agosto de 1987.