

# Centroamérica: proceso de paz y perspectivas de futuro<sup>1</sup>

*Luis Armando González<sup>2</sup>*

## Resumen

El propósito de esta presentación es doble: por un lado, examinar, en el contexto de la crisis regional y de los factores que la desencadenaron, el desarrollo de las iniciativas de pacificación que se gestaron en Centroamérica, desde sus momentos iniciales hasta sus momentos de mayor desarrollo, cuando lograron imponerse como alternativa factible a las soluciones de tipo militar; por otro, reflexionar sobre las perspectivas económicas, sociales y políticas que se abren a la región (y a los países que la constituyen) una vez desactivados los focos de conflictividad política y militar. Al hablar del proceso de paz en Centroamérica se impone una necesaria delimitación temporal: tal proceso se suscitó a lo largo de la década de los años ochenta y culminó a principios de la década siguiente, con la superación, a través de soluciones negociadas, de los conflictos político-militares que se desencadenaron durante ese período en la región. Es decir, casi en forma paralela al estallido de agudos enfrentamientos político-militares, se comenzaron a gestar —no sin grandes dificultades y en un ambiente en el cual no dejaban de expresar una posición minoritaria— iniciativas políticas encaminadas a resolver los conflictos en marcha por vías distintas a la solución militar, esto es, a través de acuerdos negociados entre las partes en conflicto.

1. Texto de la ponencia presentada en el XXII Coloquio de Antropología e Historia Regionales, "La guerra y la paz. Tradiciones y contradicciones de nuestra cultura", celebrado en el Colegio de Michoacán (México), del 25 al 27 de octubre del 2000.
2. Director del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la UCA.

## 1. Introducción<sup>3</sup>

Antes de hablar del proceso de paz en Centroamérica se impone una necesaria delimitación temporal: *el proceso se suscitó a lo largo de la década de los años ochenta y culminó a principios de la década siguiente, con la superación, a través de soluciones negociadas, de los conflictos político-militares que se desencadenaron durante ese periodo en la región*. Es decir, casi en forma paralela al estallido de agudos enfrentamientos político-militares, se comenzaron a gestar —no sin grandes dificultades y en ambiente en el cual no dejaban de expresar una posición minoritaria— iniciativas políticas encaminadas a resolver los conflictos en marcha por vías distintas a la solución militar, esto es, a través de acuerdos negociados entre las partes en conflicto.

Por otro lado, abordar el proceso de paz en Centroamérica no es una tarea fácil, pues en él intervinieron múltiples factores, cuya dilucidación, sin embargo, es necesaria si se quieren comprender los principales dinamismos socio-políticos que caracterizaron a la región durante la década de los años ochenta. Por lo demás, para cualquier análisis que

se quiera hacer de la región no se parte de cero: a lo largo de la década que nos ocupa —y en la década siguiente— se fueron generando diversos estudios y reflexiones que se decantaron o bien por la visión más global del proceso centroamericano<sup>4</sup> o bien por el examen de los procesos nacionales, centrando la atención en los países que se habían convertido en foco de tensiones políticas y militares<sup>5</sup>. En cualesquiera de las rutas analíticas que se siguiera —bien fuera la regional o bien fuera la nacional—, las perspectivas, lejos de ser excluyentes, fueron complementarias.

Al revisar la literatura sobre el proceso histórico centroamericano, durante la década de los años ochenta, se distinguen con relativa claridad dos escenarios de conflictividad político-militar y dos escenarios de pacificación directamente relacionados con aquéllos: un escenario regional y otro local (nacional). Los dos escenarios —los de conflictividad político-militar y los de pacificación— se codeterminan mutuamente, es decir, se sostienen y alimentan entre sí. Ello significa, por el lado de los conflictos político-militares, que el escenario local va a alimentar el regional, mientras que éste va a

3. El autor agradece a Kati Griffith por sus comentarios a una primera versión de este documento.
4. Ver C. Eguizábal, "La dimensión internacional de la democratización en Centroamérica", en A. Ballethò (ed.), 1994; pp. 125-145, 1994; I. Ellacuría, "Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales", *ECA* 456, pp. 856-878, 1986; R. Córdova Macías, M. R. Benítez (comps.), *La paz en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales 1979-1989*, México, UNAM, 1989; F. González Camino, *Alta es la noche. Centroamérica ayer, hoy y mañana*, Madrid, 1990; F. Harto de Vera, *Los procesos de negociaciones de paz en América Central 1979-1991*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1991; M. Montobbio, "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 37, pp. 131-149, 1997; M. R. Córdova, "Escenarios del conflicto centroamericano", *Revista de Relaciones Internacionales* 17, pp. 15-23, 1986; E. Torres Rivas, "Centroamérica: democracias de baja intensidad", ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988.
5. Ver C. Acevedo, "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN", *ECA* 519-520, pp. 15-53, 1992; M. Montobbio, *La metamorfosis del pulgarcito. Transición y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria-Antrazyt-FLACSO, 1999; M. Gerpe Landín y J. Vintró Castells, "Reformas constitucionales en Nicaragua, El Salvador y Guatemala", ponencia presentada en el IV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Salamanca, 1994; CINAS-CRIES (eds.), *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, Grafiti, 1988; R. Córdova Macías, "El Salvador en transición: el proceso de paz", *América Latina hoy* 10, pp. 63-70, 1993; P. Kobrak, *En pie de lucha: organización y represión en la Universidad de San Carlos, Guatemala, 1944 a 1996*, Washington, AAAS, 1999; S. Gordon, "Guatemala y El Salvador: análisis comparativo de sus regímenes políticos", ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988; Instituto de Investigaciones ITZANI-UCA, "Democratización política y organizaciones populares en Nicaragua", ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988; L. Salomón, "Honduras: democratización, seguridad nacional y crisis centroamericana", ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988; A. Sojo, "Algunos aspectos sociales de la crisis y de la política económica en Costa Rica (1978-1988)", ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988.

añadir su cuota de tensión al primero. Asimismo, los escenarios aludidos se enmarcan en un contexto internacional, cuyo influjo se hace sentir en la marcha y desenlace tanto de los acontecimientos relativos a los conflictos político-militares como de los relativos a la pacificación.

Por su parte, en el plano de la pacificación, la superación de uno de los focos de conflicto local sólo va ser posible por la solución que se pueda dar al conflicto regional, y a la inversa: resolver los conflictos nacionales va a facilitar la solución de las tensiones regionales. Y ambos dinanismos se verán facilitados por cambios internacionales de gran envergadura que, como veremos más adelante, se van a convertir en un factor que posibilitará la superación de los conflictos regionales y nacionales. Así, pues, en la década de los años ochenta en Centroamérica, lo local y lo regional, sin perder su especificidad, se funden en un proceso de conflictividad político-militar, cuya superación sólo será posible a través de un proceso de pacificación que comprenda a ambos componentes.

El propósito de esta presentación es examinar el desarrollo de esas iniciativas de pacificación, desde sus momentos iniciales hasta sus momentos de mayor desarrollo, cuando lograron imponerse como alternativa factible a las soluciones de tipo militar. Como de suyo es evidente, esas iniciativas —su contenido y sus alcances, así como los obstáculos que tuvieron que sortear— no se pueden entender a cabalidad si no es a partir del contexto socio-político en el cual nacieron y al cual quisieron responder.

Brevemente, el argumento principal de la presente exposición se puede formular así: los conflictos en Centroamérica tienen raíces endógenas que son, en consecuencia, anteriores a su regionalización. En la génesis de esta última fue crucial el papel de Estados Unidos; una vez que se desarrolló, no sólo incluyó directamente a Honduras y Nicaragua, sino que añadió una dosis de mayor tensión a los conflictos armados que se vivían en El Salvador y Guatemala. Así, una vez que lo regional hizo su aparición, dificultó la solución puramente local a los mismos. Por tanto, en el plano de la pacificación, lo regional se volvió una prioridad, pues era claro que, sin una solución en ese ámbito, los conflictos nacionales difícilmente se podrían resolver.



## 2. Los escenarios de conflicto

Hemos señalado que, en la década de los años ochenta, en Centroamérica se fraguaron dos escenarios de conflictividad político militar: el regional y el local (nacional). Cada uno de ellos tiene una lógica específica que, sin embargo, se articula con la lógica del otro. De allí que los dos escenarios terminen potenciándose y alimentándose mutuamente.

### 2.1. El escenario local

En lo que se refiere al segundo de los escenarios, tres fueron los focos de agudos conflictos político-militares: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En los dos primeros países, fuertes movimientos insurgentes —la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)<sup>6</sup>— se enfrentaban a gobiernos legitimados formalmente por una incipiente institucionalidad democrática, pero sometidos al predominio de sus respectivos

6. En El Salvador, el FMLN aglutinó a los cinco grupos político-militares que surgieron en la década de los años setenta: las Fuerzas Populares de Liberación, el Ejército Revolucionario del Pueblo, la Resistencia Nacional-

estamentos militares. Mientras que, en el tercero de ellos, fuerzas contrarrevolucionarias pusieron en práctica una estrategia de desestabilización del gobierno sandinista.

*Tanto en El Salvador como en Guatemala*, el conjunto de la vida civil y política se subordinó a la lógica de la guerra y de lo que se trataba, desde esa lógica, era de derrotar militarmente a quienes se había definido como adversarios: desde los gobiernos, sus instancias castrenses y quienes los asesoraban militarmente, los “enemigos” a doblegar eran los movimientos insurgentes y sus aliados (presuntos o efectivos, nacionales o extranjeros); desde los movimientos insurgentes, los “enemigos” eran, en primer lugar, los gobiernos, las fuerzas armadas y sus asesores extranjeros; en segundo lugar, los grupos nacionales de poder económico; y en tercer lugar, los gobiernos que directa o indirectamente apoyaban a los regímenes establecidos.

En Guatemala y El Salvador, pues, el enfrentamiento entre dos proyectos sociopolíticos —el proyecto insurgente y el proyecto contrainsurgente— se decantó hacia una situación de polarización político-militar que, prácticamente, no admitía más salida que la aniquilación de uno de los bandos en contienda. Claro está que en El Salvador, con la constitución del FMLN, en octubre de 1980, el conflicto pronto adquirió los perfiles de una abierta guerra civil, sobre todo a partir de enero de 1981, cuando los insurgentes lanzaron su ofensiva final (u “ofensiva general”).

Esa ofensiva dio pie al gobierno de ese entonces —una junta de gobierno encabezada por José

Napoleón Duarte— a asumir de lleno una estrategia de lucha contrainsurgente, cuyos componentes básicos eran: (a) “separar” a la población civil del FMLN; (b) atacar con contundencia los reductos militares de la guerrilla —para lo cual se crearon una serie de Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI)—; (c) realizar actividades cívicas en los territorios recuperados por la Fuerza Armada; y (d) iniciar un proceso de institucionalización democrática, que consistía básicamente en el desarrollo de elecciones periódicas (las primeras de las cuales se efectuaron en 1982)<sup>7</sup>. Demás está decir que el eje central de esa estrategia era conseguir una victoria militar sobre el FMLN; todo lo demás se subordinaba a ese objetivo, a la luz del cual cobraba sentido. A lo largo de la década, esa estrategia, a la que se añadió el componente de recuperación económica, fue mantenida por los gobiernos que sucedieron al de Álvaro Magaña (1982-1984): el de José Napoleón Duarte, electo presidente constitucional en 1984, y el de Alfredo Cristiani (1989-1994)<sup>8</sup>.

En Guatemala, cuyo movimiento insurgente se constituyó desde la década de los años sesenta<sup>9</sup>, el desafío que éste lanzó en la década de los ochenta al poder establecido no se decantó hacia una situación de guerra civil declarada, aunque sí forzó al Estado guatemalteco —al igual que en el caso de El Salvador— a asumir, como uno de los ejes de acción fundamentales, una estrategia contrainsurgente, en torno al cual van a girar los demás aspectos de la vida política, social y económica<sup>10</sup>.

En este país, dos grandes operaciones militares —la “Operación ceniza” (1981-1982) y la “Ofen-

---

Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional, el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos y las Fuerzas Armadas de Liberación-Partido Comunista. En Guatemala, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca aglutinó, desde 1982, a los siguientes grupos guerrilleros: el Ejército Guerrillero de los Pobres, las Fuerzas Armadas Revolucionarias, la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas y el Partido Guatemalteco del Trabajo.

7. Ver T. S. Montgomery, “Combatiendo a la guerrilla: Estados Unidos y la estrategia de conflictos de baja intensidad en El Salvador”, *ECA* 510, pp. 267-293, 1991; R. Benítez Manaut, “La guerra total en El Salvador (efectos del conflicto bélico en la economía y la población)”, CINAS-CRIES, 1988, pp. 1-22; R. Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1989.
8. Ver G. Gaspar Tapia, *La transición en América Latina. Los casos de Chile y El Salvador*. México, 1991, pp. 83 y ss.
9. En 1962 fueron fundadas dos organizaciones guerrilleras: el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR).
10. Ver S. Echeverría, “Análisis coyuntural de los proyectos políticos”, *ECA* 480, pp. 883-910, 1988; R. Benítez Manaut y R. Córdova Macías, “Estado militar y crisis política en Centroamérica”, ponencia presentada en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Ciudad de Guatemala, 1988.

siva de fin de año" (1987-1988)— pusieron de manifiesto el peso del componente de "limpieza" étnica en la estrategia contrainsurgente, impulsada desde el Estado. Ambas operaciones estuvieron animadas por la idea, proclamada por Efraín Ríos Montt en 1982, de "quitar el agua al pez", lo cual se tradujo en una brutal represión militar sobre algunas aldeas indígenas. Durante el período en que Ríos Montt estuvo en el poder (1982-1983) se comenzó a usar "la política de 'tierra arrasada' diseñada para despoblar las zonas de actividad guerrillera. Además de asesinar a niños, mujeres y ancianos, el ejército quemó las casas y las siembras, y mató a los animales de los pobladores"<sup>11</sup>.

Pese al arribo de un gobierno civil en 1985 —encabezado por Vinicio Cerezo Arévalo—, los militares guatemaltecos continuaron como protagonistas del drama por el que atravesaba este país centroamericano. De hecho, Cerezo, quien había iniciado un proceso de negociación con la URNG, tuvo que suspenderlo, a raíz de un intento de golpe de Estado, propiciado por un grupo de militares de línea dura. Después de este año, la violencia militar y paramilitar se incrementó tanto en el campo como en la ciudad. "Al final de los ochenta, como al inicio de la década, el Estado guatemalteco empleaba con regularidad la violencia en contra de la oposición en un intento de cerrar los espacios políticos que no controlaba completamente"<sup>12</sup>.

En Nicaragua, tras el triunfo de la revolución sandinista (julio de 1979), se desató un fuerte movimiento contrarrevolucionario que, con sus acciones armadas y de sabotaje, desestabilizó el proyecto impulsado por el FSLN y

obligó al gobierno sandinista a someterse a un esfuerzo de guerra interna, que drenó importantes recursos que el país necesitaba para salir de la crisis económica que siguió a la salida de Anastasio Somoza. En este país, a diferencia de lo que sucedía en El Salvador y Guatemala, era un gobierno revolucionario el que sufría fuertes ataques de un movimiento armado cuyo proyecto, ciertamente difuso en muchos aspectos, apuntaba a la (re)instauración del orden socio-político vigente en los tiempos de Somoza, aunque sin el dictador.

La "contra", si bien no contó con un apoyo significativo de la población nicaragüense —de hecho, le fue difícil establecerse al interior de Nicaragua, salvo en algunas zonas fronterizas—, tuvo la suficiente fuerza militar para desafiar el poder de los sandinistas, quienes, obviamente, no tuvieron más remedio que embarcarse en un enfrentamiento militar, cuyos costos fueron de gran trascendencia para la consolidación de su proyecto de cambio social, económico y político<sup>13</sup>. Ello sumió al país en una situación de guerra, en el marco de la cual

lo único que aparecía en el horizonte tanto por parte de la "contra" como de los sandinistas era la victoria militar sobre el "enemigo".

La primera mitad de la década de los años ochenta fue sumamente dura para la sociedad nicaragüense. Lenta, pero inexorablemente, el país se fue militarizando, sin que se vislumbraran señales claras de que la situa-

ción se podía revertir hacia un clima de paz. El cansancio se fue apoderando de grupos sociales significativos, varios de los cuales habían estado dispuestos a los mayores sacrificios tras el triunfo

---

En Guatemala y El Salvador, pues, el enfrentamiento entre dos proyectos socio-políticos —el proyecto insurgente y el proyecto contrainsurgente— se decantó hacia una situación de polarización político-militar que, prácticamente, no admitía más salida que la aniquilación de uno de los bandos en contienda.

---

11. P. Ball, P. Kobrak y H. F. Spierer, *Violencia institucional en Guatemala: 1960-1996: una reflexión cuantitativa*. Washington, AAAS, 1999, p. 31.

12. *Ibíd.*, p. 34.

13. En términos de costos económicos, la contención de la "contra" se reflejó en las tasas de inflación: en 1984 fue del 33 por ciento, en 1985 del 220 por ciento, en 1986 del 657 por ciento y en 1987 de un 1200 por ciento. Otro indicador fue el descenso de las divisas por exportaciones: en 1984 fueron 385 millones de dólares; en 1985, 294; en 1986, 218; y en 1987, 260. Cálculos efectuados en 1987 señalaban que aproximadamente el 50 por ciento de la población económicamente activa se integró al sector informal. Ver "Nicaragua. Pasos en el camino hacia la paz en el fin de la era Reagan", *Envío* 81, marzo de 1988, pp. 59-60.

de la revolución sandinista. Esta dinámica de militarización y de cansancio social no se vio detenida ni siquiera por la puesta en marcha de un proceso electoral que, en 1984, institucionalizó el ejercicio de poder sandinista<sup>14</sup>.

En 1989, un año antes de las elecciones en las cuales saldría derrotado el FSLN por la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), la revista *Envío* inició su sección de análisis de coyuntura con las interrogantes siguientes: “¿Cuatro años más de guerra? ¿Se profundizará la revolución?”. Asimismo, como una de las posibles tendencias del proceso político nicaragüense, en la publicación citada se apuntaba lo siguiente: “si hoy, a varios meses de las elecciones, son ya tan fuertes las tensiones sociales que provoca el plan económico y tanta la polarización política, provocada en gran parte por la injerencia norteamericana en el proceso electoral, no puede descartarse el que no se pueda llegar a las elecciones. El gobierno de Nicaragua podría verse en la necesidad de decretar medidas de emergencia o de excepción, bien para contener los desbordes populares causados por la dureza de la crisis económica como para frenar la desestabilización de la ultraderecha pro-norteamericana ayudada encubiertamente por la CIA”<sup>15</sup>.



En resumen, en Centroamérica, la década de los años ochenta se cerró con tres focos de conflictos nacionales —en El Salvador, Guatemala y Nicaragua—, cuyas perspectivas para la siguiente década no eran para nada alentadoras. La situación era más preocupante en cuanto que esos conflictos habían trascendido lo puramente local y habían terminado por abarcar a toda la región, en una zona de fuertes tensiones político-militares que amenazaban con desbordarse. Esto nos sitúa en el horizonte regional del conflicto centroamericano.

## 2.2. El escenario regional

Desde la perspectiva regional, los otros dos países de la región —Honduras y Costa Rica—, sin una conflictividad interna similar a la de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se vieron insertos en una dinámica de confrontación que se ubicaba más allá de sus fronteras. Por un lado, estaba Costa Rica que, en un principio —a finales de la década de los años setenta—, apoyó al movimiento sandinista, pero después se distanció de éste por fuertes tensiones fronterizas con Nicaragua.

La situación no era gratuita: grupos de contrarrevolucionarios se apostaron en la frontera costarricense y, desde ahí, incursionaron repetidamente en territorio nicaragüense. Esta retaguardia que la “contra” halló en la frontera norte de Costa Rica tuvo que ver con el giro que se operó en los gobiernos costarricenses que siguieron al de José Figueres (1978-1983): el de Luis Alberto Monge (1983-1988) y el de Óscar Arias (1988-1993). Estos dos gobiernos se distanciaron de la línea seguida por Figueres —quien apoyó los cambios impulsados por las izquierdas armadas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua— y defendieron la “neutralidad de Costa Rica”<sup>16</sup>, lo cual, a su vez, al comienzo acercó al gobierno de este país a los proyectos contrainsurgentes. Posteriormente, el

14. Ver “Partidos y movimientos políticos en Nicaragua”, *Envío* 38 y 39, agosto y septiembre, 1984; “Antes de la prueba electoral: brillante ofensiva diplomática, constante defensiva militar”, *Envío* 40, octubre, 1984; “De la victoria electoral al Estado de alerta”, *Envío* 41, noviembre, 1994.

15. “¿Cuatro años más de guerra? ¿Se profundizará la revolución?”, *Envío* 95, julio de 1989, p. 25.

16. El Estatuto de neutralidad de Costa Rica fue firmado y promulgado por el presidente Luis Alberto Monge el 15 de septiembre de 1983. Ver S. Montes, “Una neutralidad activa de Costa Rica para la paz en Centroamérica”, *ECA* 423-424, enero-febrero, 1994, pp. 31-42.

gobierno de Óscar Arias hizo de esa neutralidad una "neutralidad activa" para potenciar el proceso de paz en Centroamérica. Estos esfuerzos, ya en sus momentos germinales, le valieron a Arias, en 1987, el Premio Nobel de la Paz, lo cual fue visto, en algunos círculos de opinión salvadoreños "como un jaque político de la civilizada comunidad europea a la política bárbara y guerrillera de la actual administración norteamericana y sus gobiernos aliados"<sup>17</sup>.

Otro foco de tensión regional estaba en Honduras, país que se convirtió en sede de una importante base militar estadounidense, a principios de la década de los años ochenta. En efecto, el Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM) fue creado no sólo para preparar tropas hondureñas y salvadoreñas en la lucha contrainsurgente, sino con miras a una intervención militar directa, para la cual Honduras sería la base fundamental de operaciones<sup>18</sup>.

Sin conflictos militares internos, Honduras se vio comprometida en dos frentes externos: hacia El Salvador, en donde las guerrillas del FMLN se veían amenazadas tanto por la presencia de la base militar como por el adiestramiento y apoyo logístico que se brindaba a la Fuerza Armada contra la cual libraba fieros combates, y hacia Nicaragua, país acosado económica y militarmente por Estados Unidos, para lo cual se utilizaban directamente los recursos de la base militar, instalada en territorio hondureño. Estos dos frentes pusieron a Honduras en una situación difícil, pues —aunque sin conflicto militar interno— estaba, por un lado, a un paso de participar en una guerra con su vecino centroamericano; y, por otro, de revivir viejos fantasmas nacionalistas en El Salvador —supervivencias de la guerra de 1969—, pese a las buenas relaciones existentes a nivel gubernamental entre los dos países.

Un tercer foco de tensión regional estaba, aunque más indirectamente, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Los gobiernos de los dos primeros países (y sus respectivos estamentos militares) se hallaban comprometidos en una lucha a muerte en contra de los movimientos insurgentes que se inspiraban (y encontraban algún tipo de apoyo) en el

régimen sandinista. A nivel de gobierno, era claro que tanto El Salvador como Guatemala veían a Nicaragua como un país "enemigo", contra el cual no era improbable que, en algún momento, se viera que luchar. Mientras ese momento no llegaba, cualquier ayuda que se pudiera dar a la "contra" estaba permitida, al igual que estaba permitida cualquier campaña propagandística que denigrara al sandinismo.

Dicho de otro modo, a lo largo de la década de los años ochenta, el gobierno nicaragüense tuvo fuertes tensiones con el resto de gobiernos centroamericanos. Con Honduras esas tensiones eran más fuertes e inclusive eran proclives al conflicto militar abierto; con Guatemala y El Salvador esas tensiones, sin ser tan abiertas, no se podían ocultar: era claro que estos dos gobiernos no dudarían en atacar a Nicaragua, en caso de un conflicto generalizado.

Costa Rica fue el país que, pese a la presencia de la "contra" en su frontera norte, no era enemigo declarado del gobierno nicaragüense; antes bien, sus propuestas para resolver pacíficamente los conflictos en marcha daban legitimidad, al incluirlo como parte de la solución, al régimen sandinista. Por otra parte, en El Salvador y Guatemala había fuertes movimientos insurgentes que, por un lado, desestabilizaban a los regímenes establecidos; y, por otro, veían al régimen hondureño como un enemigo de los proyectos revolucionarios. Era claro que, en caso de triunfar en sus respectivos países, establecerían una alianza con Nicaragua, con lo cual se invertiría la situación prevaleciente, pues Honduras quedaría esta vez en desventaja.

¿Cómo fue que los conflictos locales adquirieron esa preocupante dimensión regional? Esta interrogante no puede ser respondida sin atender a la presencia de Estados Unidos, cuyos funcionarios de gobierno del más alto nivel —prácticamente a lo largo de toda la década de los años ochenta— leyeron la situación de Centroamérica en clave de "guerra fría". Esta lectura —y sus implicaciones prácticas—, constituye un factor que no sólo propició la regionalización del conflicto centroamericano, sino que dificultó la implementación de alternativas no militares para su solución.

17. F.A.E., "El premio Nobel de la Paz, 1987", *ECA* 468, octubre, 1987, pp. 719-721.

18. R. Benítez Manaut y M. R. Córdova, "El informe Kissinger y las maniobras militares en Centroamérica", México, 1984, pp. 10 y ss.

### 2.3. Estados Unidos y la “regionalización” del conflicto

En la década de los años ochenta, cobró nuevos bríos la competencia política, militar e ideológica que Estados Unidos (a la cabeza del bloque del oeste) y lo que era entonces la Unión Soviética (a la cabeza del bloque del este) habían venido manteniendo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Especialmente para Estados Unidos, Centroamérica se convirtió en un espacio propicio para medir fuerzas con su temible enemigo. Los movimientos insurgentes de El Salvador y Guatemala —varios de cuyos líderes proclamaban abiertamente su lealtad con la “patria del socialismo”— y las relaciones económicas y diplomáticas establecidas por Nicaragua con Cuba y la ex Unión Soviética convencieron al gobierno de Estados Unidos de que el “expansionismo soviético” había alcanzado su “patio trasero”<sup>19</sup>. En consecuencia, lo que se jugaba en Centroamérica era la “seguridad nacional” estadounidense, por lo cual era legítimo emplearse a fondo para que la misma no se viera socavada. Se trataba, en definitiva, de un enfrentamiento entre el “mundo libre” y el “mundo del comunismo ateo”. Bajo los dos gobiernos de Ronald Reagan (1981-1985 y 1985-1988) este modo de ver las cosas llegó hasta niveles enfermizos. Y, el heredero de Reagan en el ejecutivo estadounidense, George Bush, fue fiel a las líneas de acción política, militar e ideológica seguida por su antecesor.

Como señalan R. Córdova, A. Cavalla y R. Benítez,

Fundando sus propuestas en una “adecuada estrategia militar” y en el establecimiento de relaciones de preferencia bilaterales, los formuladores de política latinoamericana de Reagan

creen ver tres tipos de países en relación con los intereses estratégicos norteamericanos: (a) los países medianos, formados por aquellos que ya son potencias medias, por diversos motivos; (b) los “aliados ideales”, que no alcanzan el carácter de potencias medias. Aquí se incluye al resto de países, con excepción de los casos críticos. Se establece una graduación de los “muy leales” (Chile y Jamaica), hasta los “indóciles” (Panamá y Ecuador), y se señala que la cantidad y calidad de la ayuda económica, militar y diplomática estará medida por el grado de lealtad de cada gobierno en la escala; (c) los “casos críticos”, donde hay gobiernos amigos que se encuentran asediados por la insurgencia comunista apoyados por la URSS y Cuba (El Salvador y Guatemala), o aquellos donde hay países francamente “incondicionales a la URSS” (según ellos Cuba, Granada y Nicaragua).

A los ojos de la nueva administración, Centroamérica y El Caribe pasan a constituirse en la prueba fundamental, pues tres países del área son clasificados en la última categoría, y a lo menos uno, es considerado un aliado que es preciso “disciplinar”<sup>20</sup>.

El resultado práctico de la lectura que hizo el gobierno de Estados Unidos, tanto de los conflictos locales como de las tensiones regionales en Centroamérica, fue la participación militar cada vez más directa de tropas estadounidenses, además de la ayuda militar y económica a los “países amigos”<sup>21</sup>, cuyos montos fueron siempre crecientes. Un par de datos ilustran la escalada intervencionista a la que se abocó Reagan en su primer gobierno: entre 1983 y 1984, se realizaron tres importantes

19. Un informe del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa de Estados Unidos, fechado en 1985, reafirmaba esta percepción. En el informe, titulado *The Sandinista Military Build-up* (Interamerican Series 119, mayo 1985), se llega a la conclusión de que el régimen sandinista ha acelerado en términos cualitativos y cuantitativos su capacidad militar, lo cual representa un peligro para los países de la región. El documento presenta fotografías aéreas de las instalaciones militares nicaragüenses, las cuales, según los expertos estadounidenses, constituyen una evidencia de la ayuda militar proveniente de los países del bloque socialista.
20. R. Córdova, A. Cavalla y R. Benítez, “Reagan frente a Centroamérica: ¿estrategia de intervención masiva, ‘centroamericanización’ o ‘solución política’ mediatizada?”, México, 1983, pp. 3-4 (mimeo).
21. En efecto, durante 1983-1984, El Salvador y Honduras ingresaron a la lista de los veinte países que reciben la mayor asistencia militar estadounidense a nivel mundial. En 1986, El Salvador recibe alrededor de 2 millones de dólares (que combina ayuda militar y económica) de manos del gobierno de Estados Unidos. Para 1987, el presidente Reagan solicitó al Congreso la aprobación de un paquete de 750 millones de dólares para El Salvador. Ver R. Córdova, “Escenarios del conflicto centroamericano”, *Revista de Relaciones Internacionales* 17, 1986, pp. 17-18.

maniobras militares terrestres (Pino Grande I, Pino Grande II y Granadero I)<sup>22</sup>, con un doble propósito: preparar a las fuerzas militares en ejercicios de desplazamiento rápido; y edificar la infraestructura necesaria, en caso de implementarse una intervención militar directa en la región<sup>23</sup>. En el mismo período, se efectuaron seis maniobras militares navales de gran envergadura (maniobra naval del Pacífico centroamericano, maniobra naval del Atlántico centroamericano, maniobras Readex, ejercicios navales en el marco de la invasión a Granada, ejercicios navales en el golfo de Fonseca denominados “vigilancia costera” y maniobras Ocean Venture 84)<sup>24</sup>, cuyo objetivo era “disuadir” a Cuba y a Nicaragua en sus propósitos de expandir el comunismo en Centroamérica<sup>25</sup>.

Además de estas maniobras y de la presencia de tropas estadounidenses en las costas centroamericanas y en territorio hondureño<sup>26</sup>, el gobierno de Estados Unidos participó directamente en la conducción de la guerra que la Fuerza Armada salvadoreña libraba contra el FMLN<sup>27</sup> y, a la par que puso en marcha un bloqueo hacia Nicaragua, sostuvo eco-

---

En la década de los años ochenta, cobró nuevos bríos la competencia política, militar e ideológica que Estados Unidos (a la cabeza del bloque del oeste) y lo que era entonces la Unión Soviética (a la cabeza del bloque del este) habían venido manteniendo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

---

nómica y militarmente a la “contra”, de la cual se sirvió para efectuar operaciones encubiertas —muchas veces planificadas y dirigidas por la CIA— que no sólo se centraron en objetivos económicos y militares<sup>28</sup>, sino que terminaron con vidas humanas inocentes<sup>29</sup>.

En definitiva, la presencia militar de Estados Unidos en Honduras, su participación directa en

la guerra civil salvadoreña y su apoyo a la “con-

---

22. Pino Grande I: 4 mil soldados hondureños y 1 500 norteamericanos asignados al Comando de El Caribe. Maniobra realizada en Honduras, a 16 kilómetros de la frontera con Nicaragua. Pino Grande II: 4 mil soldados hondureños y 6 mil soldados norteamericanos. Maniobra realizada en tres zonas del territorio hondureño: Choluteca y Puerto San Lorenzo, Comayagua y Puerto Castilla. Granadero I: alrededor de 4 mil soldados norteamericanos (paracaidistas, boinas verdes, inteligencia militar) que se integraban en un complejo militar, cuyas dos bases principales estaban ubicadas en Palmerola y Trujillo. En esta última base tenía su sede el Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM), donde entrenaban a los mil hombres que integrarían el Batallón ‘Bracamonte’, del ejército salvadoreño. Ver R. Banítez, y R. Córdova, “El informe Kissinger...”, pp. 9-14.

23. *Ibid.*, p. 9.

24. Maniobra naval del Pacífico: portaaviones *Ranger*, con 70 aviones caza y flotillas de acompañamiento; maniobra naval del Atlántico: portaaviones *Coral Sea* (62 000 ton.) y el acorazado *New Jersey* (57 000 ton.); maniobras Readex: 32 naves de guerra, incluidos el portaaviones *Independence* y *John F. Kennedy*, y el crucero nuclear *Mississippi*, dos naves británicas y una holandesa; ejercicios navales en el marco de la invasión a Granada: nueve buques; ejercicios navales en el golfo de Fonseca: dos destructores y una fragata de misiles teledirigidos. Participan las marinas de El Salvador y Honduras; maniobras Ocean Venture: abarca desde el golfo de México, Florida y la costa Atlántica de Estados Unidos hasta el sur de Puerto Rico, 32 mil hombres, que pertenecen a la 82 División aerotransportada, la 26 Unidad Anfibia, el 250 Comando Aéreo Estratégico y el Comando Táctico Aéreo. *Ibid.*, p. 20.

25. *Ibid.*

26. De 1981 a 1985, Estados Unidos efectuó más de 50 ejercicios militares en Centroamérica y El Caribe. En el marco de los mismos, más de 30 mil soldados y oficiales estadounidenses pasaron por territorio hondureño. Ver R. Córdova, “Escenarios del conflicto...”, p. 18.

27. Ver R. Benítez Manaut, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1989.

28. Para ayudar a la “contra”, expertos de la CIA escribieron los *Manuales de sabotaje y guerra psicológica para derrocar al gobierno sandinista* (Madrid, Fundamentos, 1985, 90 p.) en donde se exponen métodos para sabotear el aparato productivo y estatal, hacer propaganda armada, organizar operaciones psicológicas y técnicas de oratoria.

29. Ver, por ejemplo, Americas Watch, *Violations of the Law of War by Both Sides in Nicaragua 1981-1985: First Supplement*, New York, The Americas Watch Committee, June 1985, 61 p.

tra” nicaragüense agravaron la situación de la región, haciendo aún más difícil la puesta en marcha de iniciativas distintas a la solución militar. Más aún, es claro que Estados Unidos contribuyó decisivamente a la regionalización del conflicto en Centroamérica. No cabe duda de que el triunfo de la revolución sandinista suscitó resquemores en los gobiernos de El Salvador y Guatemala, que se las veían con movimientos insurgentes que amenazaban con hacerse del poder. Honduras, aunque sin movimientos guerrilleros significativos, contaba con un gobierno militar de filiación anticomunista, que se iba a distanciar del nuevo régimen de Nicaragua. Como estaban las cosas, una cierta tensión era inevitable entre Nicaragua y los demás países centroamericanos. Sin embargo, para que de ahí se pasara a un estado de alerta militar mediaba un importante trecho; este trecho fue superado por Estados Unidos: al convertir a Honduras en una base de operaciones contra Nicaragua, llevó a ambos países al borde de la guerra; al entrenar a soldados salvadoreños en territorio hondureño, hizo que ambos países establecieran un pacto militar que virtualmente era una amenaza para Nicaragua.

Así, pues, la dimensión regional de los conflictos en Centroamérica —los niveles extremos a los que llegaron las tensiones en este plano— no se entiende sin la función desempeñada por Estados Unidos, la cual se guió por una lectura de la situación desde la perspectiva del enfrentamiento este-oeste. Para Estados Unidos se trataba de detener el avance del comunismo, causa fundamental de los conflictos por los cuales atravesaban Guatemala y El Salvador, y fuerza impulsora de la “hostilidad” del régimen sandinista hacia sus vecinos. Nicaragua era el enemigo a doblegar, en tanto que constituía —al igual que Cuba— un puente del expansionismo soviético. En esta óptica, las raíces

endógenas del conflicto centroamericano pasaban a un segundo término; la pobreza, la exclusión social, la marginación política, el autoritarismo militar y la represión —que sacudieron (con la excepción de Costa Rica) a cada uno de los países antes de la década de los años ochenta— no fueron vistos como generadores del clima de violencia armada que vivían Guatemala y El Salvador, y que habían posibilitado el triunfo del movimiento sandinista en Nicaragua<sup>30</sup>.

El gobierno estadounidense se empeñó en obviar esta realidad y se embarcó en un esfuerzo militar y económico que tuvo como resultado la regionalización de los conflictos nacionales. Como

señaló Ignacio Ellacuría en su oportunidad, “el discurso ideológico del actual gobierno norteamericano acusa a Cuba de haber exportado la subversión a Centroamérica, y a Nicaragua, de haber armado a los revolucionarios de otros países, induciendo así la regionalización del conflicto bélico... son muchos y contundentes los datos sobre el papel promotor e impulsor de la

regionalización del conflicto en Centroamérica, ejercido por el actual gobierno de Estados Unidos. Sus justificaciones, atribuyendo la regionalización a otras fuerzas, no pretenden sino racionalizar una estrategia regional bélica hacia el área, pero diseñada en función de intereses ajenos a los pueblos comprometidos”<sup>31</sup>.

### 3. La “regionalización” de la paz

Los focos nacionales de conflicto se volvieron inseparables de las tensiones regionales, lo cual significaba que el proceso de paz debía abarcar a ambos. Si la regionalización supuso la transformación de los diversos problemas nacionales en un problema regional, es decir, la unificación de los

---

La presencia militar  
de Estados Unidos en Honduras,  
su participación directa en la guerra  
civil salvadoreña y su apoyo a la  
“contra” nicaragüense agravaron  
la situación de la región, haciendo  
aún más difícil la puesta en marcha  
de iniciativas distintas  
a la solución militar.

---

30. Ver I. Ellacuría, “Factores endógenos del conflicto centroamericano: crisis económica y desequilibrios sociales”, *ECA* 456, octubre, 1986, pp. 856-878.

31. I. Ellacuría, “Regionalizar la paz, no la guerra”, en I. Ellacuría, *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*, Tomo II, San Salvador, UCA Editores, 1991, p. 1011.

conflictos locales en un solo conflicto centroamericano, la superación de la crisis regional exigía “la integración de las soluciones propuestas a las crisis de cada país en la búsqueda de una solución unificada para toda el área de Centroamérica”<sup>32</sup>. Lo nacional se imbricaba con lo regional; avanzar en la solución de los conflictos locales suponía avanzar en la distensión regional. Y, para que ambas dinámicas tuvieran éxito, era importante no sólo el papel que pudieran jugar los actores nacionales, sino también los actores internacionales, entre los cuales el gobierno de Estados Unidos ocupaba un lugar de primer orden.



Si Estados Unidos no moderaba su percepción y su actuación en Centroamérica, y si esa moderación no se conjugaba con un mayor protagonismo de la comunidad internacional y de los actores nacionales-regionales a favor de la paz, el proceso de pacificación en Centroamérica no tendría visos de obtener resultados positivos. No es desatinado sostener que el proceso de pacificación regional avanzó decisivamente y se encaminó a su recta final una vez que los factores señalados se conjugaron en torno al propósito de lograr una solución no militar a los conflictos nacionales y a las tensiones regionales.

Al cierre de la década de los años ochenta, no era improbable que se abriera paso una solución pacífica para resolver los conflictos de El Salvador y Guatemala. Era claro que un desenlace negociado no iba a ser fácil y que para avanzar hacia el mismo había que superar importantes obstáculos. Pero los avances en materia de distensión regional permitían abrigar esperanzas fundadas de que en la década siguiente —la década de los años noventa— se podrían obtener resultados positivos en la solución de los conflictos nacionales más agudos. ¿Cómo fue que se llegaron abrigar estas esperanzas? Indudablemente, y en primer lugar, por los logros alcanzados en el proceso de pacificación regional, el cual forzó a los actores nacionales a asumir, dentro de sus agendas respectivas, el tema de la solución negociada de los conflictos militares. En segundo lugar, por el drástico cambio operado en el contexto internacional a raíz del derrumbe

del bloque del este; ese cambio, no sólo trajo consigo el fin de la guerra fría, sino que permitió a la comunidad internacional asumir un mayor protagonismo en Centroamérica y, de paso, presionar a Estados Unidos por un cambio de perspectiva. Y, en tercer lugar, el desarrollo de incipientes procesos de democratización nacionales que, en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, no podían mantenerse y profundizarse —sus animadores lo sabían bien— mientras perdurara la lógica del enfrentamiento militar.

### 3.1. De la pacificación regional a los acuerdos nacionales

Los logros en materia de pacificación regional fueron cruciales no sólo para que los conflictos nacionales se vieran en su cabal perspectiva (como generados por factores endógenos), sino también para que los caminos para resolverlos se perfilaran más nítidamente en el horizonte. Tras la firma de sendos acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador, la desmilitarización de Honduras y el relevo electoral de los sandinistas en Nicaragua, es relativamente fácil caer en la cuenta de lo trascendental que fue aquel proceso. Sin embargo, sus inicios —en los primeros años de la década de 1980— fueron tortuosos, con más cosas en contra que a favor. En contra estaban los actores nacionales protagonistas de los enfrentamientos armados, para los cuales la única salida aceptable era la derrota (o la rendición) del “enemigo”.

32. *Ibid.*

Negociar era, en este marco, sinónimo de derrota; y quienes abanderaban la idea eran unos traicioneros, que le hacían el juego al enemigo. En contra de la negociación también estaba el gobierno de Estados Unidos, para cuyos asesores la expansión comunista (y el desafío sandinista) requería de una merecida demostración de fuerza, pues lo contrario sería visto como una muestra de debilidad. Entre tanto, el contexto internacional era poco favorable a la solución pacífica: los dinamismos de la guerra fría —agudizados en Europa por la invasión soviética a Afganistán (1979)— no permitían a países claves de la comunidad internacional distanciarse lo suficiente de Estados Unidos como para apoyar iniciativas que desbordaran lo propuesto por este último. Algunos gobiernos latinoamericanos, con audacia y una amplia visión política, sí lo hicieron; su compromiso, su dedicación y su valentía fueron cruciales para abrir espacio a una solución no militar de los problemas centroamericanos.

Como quiera que sea, las primeras iniciativas de pacificación regional —el plan de paz de Omar Torrijos (1981), la declaración franco-mexicana (1981), el plan de paz de López Portillo (1982) y la iniciativa mexicano-venezolana (1982)— parecieron caer en el vacío. Ciertamente, generaron un significativo impacto entre los actores nacionales: algunos gobiernos las rechazaron abiertamente, por considerar que legitimaban a los movimientos armados de izquierda. Movimientos de izquierda armada, como el FMLN, se sintieron respaldados y reconocidos a nivel internacional, lo cual los animó a continuar en su lucha por la toma del poder. Nada indicaba, por tanto, que esas iniciativas fueran a echar raíces como lo que eran: propuestas para resolver los conflictos centroamericanos, a través de una solución negociada.

Sucedió lo contrario. Esas iniciativas, aunque en sí mismas no se abrieron paso, sentaron las bases para el surgimiento de otras, la primera de las cuales —y con la que se inicia formalmente el proceso de paz en Centroamérica— fue la de Contadora (1983). En la misma participaron los cancilleres de Venezuela, México, Colombia y Pa-

namá, quienes constituyen el Grupo de Contadora, que desempeñó una función central en el desencadenamiento de pacificación regional.

Contadora —dice Manuel Montobbio— nace de la crisis centroamericana, se dirige hacia ella, pero va más allá. La construcción de una vía alternativa de solución del conflicto a corto plazo se convierte a medio plazo en *leit motiv* para su constitución en precedente en sentido contrario al tenido respecto a Estados Unidos: frente a un orden latinoamericano determinado, en lo fundamental, por la relación de cada uno de los actores con Estados Unidos, Contadora constituye el primer intento de articulación de respuestas latinoamericanas frente a problemas latinoamericanos, de búsqueda [...] de vías de solución alternativa a un conflicto erigido en preocupación prioritaria de la agenda latinoamericana, punto de inflexión hacia la construcción de un nuevo orden latinoamericano con mayor participación de los actores regionales y mayor margen de autonomía relativa frente a la potencia hegemónica<sup>33</sup>.

Al Grupo de Contadora se sumó, en 1985, el Grupo de Apoyo, formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, con lo cual se ampliaron los alcances latinoamericanos del proceso de paz en Centroamérica. El trabajo de ambas instancias fue intenso, pues no sólo comprendió a sus miembros, sino también a los cancilleres y vicescancilleres centroamericanos.

A mediados de 1986, el Grupo de Contadora había preparado el documento Acta final, con cuya firma los gobiernos del área se comprometerían a ejecutar una serie de medidas (en materia política, de seguridad y asuntos económico-sociales) tendientes a desmilitarizar la región y a corregir las fallas socio-económicas, que estaban en la base de los conflictos locales<sup>34</sup>. Llegado el momento crucial —el 6 de junio de 1986—, el documento no fue firmado, con lo cual el Grupo de Contadora terminó sus actividades. Aunque la sensación de fracaso se impuso en aquellos momentos, visto desde ahora, es claro que “el fracaso relativo de Contadora no puede ocultarnos su triunfo global, en la forma y

33. M. Montobbio, *La metamorfosis de pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria-Antrazyt-FLACSO, 1999, p. 142.

34. *Ibid.*, pp. 144-145.

en el fondo. En la forma, al significar la emergencia de una vía alternativa de resolución del conflicto, la irrupción de una dinámica de cooperación-negociación, cuestionadora de la legitimidad de la dinámica dominante, que irá imponiéndose progresivamente sobre ésta, consolidándose finalmente, aunque sea bajo una formulación distinta, como vía de solución de éste. En el fondo, al marcar los parámetros del contenido de todo posible acuerdo. Acuerdo del cual Contadora se convierte en referente necesario, y que se construye sobre su legado, no sólo referencial, sino también de espacio y margen de maniobra real, de reconfiguración del entorno posibilitador de la continuación del camino emprendido por las partes, ya sin mediación<sup>35</sup>.



Contadora dejó un vacío, pues trasladó el proceso de pacificación a los países centroamericanos, los cuales no estaban listos para asumir por su propia cuenta los retos que ella planteaba. Tras el fracaso relativo de Contadora, “toda la región centroamericana había quedado sumida en una situación de desesperanza, en la cual apenas se apreciaba otra salida que la de la violencia y las armas”<sup>36</sup>. En este marco, los gobiernos de Guatemala y Costa Rica hacen gala de una capacidad de iniciativa pocas veces vista en la región. Gracias a sus esfuerzos, se realizan dos importantes reuniones —Esquipulas I y II<sup>37</sup>— que serán cruciales para avanzar en la pacificación de Centroamérica. De la primera reunión, dos fueron los logros más significativos: los cinco presidentes centroamericanos optaron por la democracia y la cooperación como vía para resolver los conflictos y se aceptó la representatividad del gobierno de Nicaragua, así como la necesidad de su participación activa para resolver los problemas del área<sup>38</sup>.

De la segunda reunión, celebrada en agosto de 1987, salió el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”. Este documento, sabiamente, logró articular en una propuesta coherente tanto la dimensión regional del conflicto como su dimensión local (nacional). Asimismo, se trató de una propuesta que no se reducía a los problemas militares y de seguridad, sino que insertó la solución de estos problemas en un horizonte más amplio, como lo es el de la democracia, la justicia y el desarrollo<sup>39</sup>.

Manuel Montobbio destaca cuatro aspectos relevantes en el “Procedimiento”. En primer lugar, la idea de “simultaneidad”, en un doble sentido: “aplicación simultánea de los compromisos por todas las partes y aplicación simultánea de éstos como un todo indivisible por cada parte”. En segundo lugar, “simetría”, lo cual “implica la asunción de obligaciones igualmente por todas las partes, evitando la atribución formal de una responsabilidad diferenciada a una de ellas”. En tercer lugar, “cronograma”, que implica el establecimiento de plazos concretos, “precisamente definidos, para la ejecución de los compromisos contraídos,

35. *Ibid.*, p. 145.

36. I. Ellacuría, “Propuestas de solución en el marco de Esquipulas dos”, en Ellacuría, I., *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*, Tomo II, San Salvador, UCA Editores, 1991, p. 1171.

37. Hubo dos reuniones más con el mismo nombre: Esquipulas III y IV, en las cuales se afinaron detalles de las reuniones anteriores o se exhortó a cumplir los compromisos adquiridos por las partes. Ver “¿Hacia dónde vamos? Socialismo y Acuerdos de Esquipulas”, *Envío* 91, enero-febrero, 1989, pp. 1-133; “Altibajos del diálogo. Inestabilidad centroamericana”, *Envío* 84, junio-julio, 1988, pp. 1-18.

38. M. Montobbio, *La metamorfosis...*, p. 148.

39. Ver I. Ellacuría, “Propuestas de solución en el marco de Esquipulas dos”, pp. 1172-1173; M. Montobbio, *La metamorfosis...*, pp. 150-151; “Centroamérica. Entre la guerra y la paz”, *Envío* 81, marzo, 1988, pp. 1-15.

calendarizándolos". Y, en cuarto lugar, "verificación", a partir de la cual se estableció "tanto el carácter verificable de los compromisos como mecanismos independientes a tal efecto"<sup>40</sup>.

Con Esquipulas II, no sólo se abrió un espacio más propicio para el apoyo de la comunidad internacional —concretamente, a través de la Organización de las Naciones Unidas—, sino que se desencadenaron procesos políticos nacionales, derivados directamente de las exigencias de su ejecución o como resultado no esperado inicialmente, pero que la lógica del cumplimiento del "Procedimiento" hizo necesario asumir. Así, tras un periodo fructífero —en sus primeros noventa días—, Esquipulas II perdió impulso y entró en una fase de estancamiento a lo largo de 1988<sup>41</sup>.

Si bien en la Cumbre de San José (enero de 1988) se plantearon temas sensibles relativos a la verificación, es en la cumbre de la Costa del Sol (febrero de 1989) cuando se da un nuevo impulso al proceso global, en tanto que en ella Nicaragua asumió una serie de compromisos de democratización y reconciliación nacional, al tiempo que se comprometió a realizar elecciones anticipadas, en febrero de 1990. Siempre en 1989, se realizó la cumbre de Tela, la cual arrojó los siguientes resultados: desmovilización de la "contra", no utilización del territorio nacional para agredir a otros estados y establecimiento de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) y de la Misión de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA). Las dos cumbres siguientes, celebradas en 1990 —la de Montelimar y la de Antigua— dan como resultado la aprobación del Plan de Acción para Centroamérica, con lo cual —como señala Montobbio— "el centro de gravedad del proceso pasa progresivamente de lo político (especialmen-

te centrado en Nicaragua), a la seguridad, y de ésta a lo socioeconómico"<sup>42</sup>.

A principios de la década de 1990, el proceso de pacificación regional comenzó a dar sus mejores frutos, entre los cuales dos de los más importantes fueron los avances hacia la desmilitarización de Honduras y la celebración de elecciones en Nicaragua, las cuales permitieron el relevo político del FSLN en el gobierno<sup>43</sup>. Con ello, se abrió la senda para la desactivación de los dos principales focos de tensión regional. El aporte de Esquipulas II fue crucial para avanzar hacia ese desenlace<sup>44</sup>.

Pero no sólo eso. Y es que con Esquipulas II se creó el marco propicio para que los procesos de pacificación nacionales pudieran desarrollarse según los ritmos, las necesidades y las condiciones de cada país. Ciertamente, la incidencia de Esquipulas II fue mayor en el proceso nicaragüense, dada la naturaleza del régimen sandinista y el modo cómo era visto por sus vecinos y Estados Unidos. Pero Esquipulas II también ofreció un marco de consideraciones sustantivas y adjetivas para la resolución negociada de los conflictos nacionales. "Entre las primeras, la aceptación y determinación de la legitimidad de los gobiernos, el tratamiento de simetría operativa de los movimientos rebeldes y el principio de negociación política para poner fin al conflicto interno. Entre las segundas, la concesión de amnistía, la concertación del cese del fuego dentro del marco constitucional, el desarme de las fuerzas irregulares dispuestas a acogerse a la amnistía, y el diálogo entre el gobierno y los grupos no armados de la oposición política"<sup>45</sup>.

En el plano de los conflictos nacionales, tanto El Salvador como Guatemala gozaron de un clima

40. M. Montobbio, *ibid.*, pp. 151-152.

41. Esta parte es un resumen, levemente modificado, de lo expuesto por M. Montobbio, *ob. cit.*, pp. 153-154.

42. *Ibid.*, p. 153.

43. S. Ramírez, *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*. Madrid, Aguilar, 1999.

44. Este desenlace recibió un impulso decisivo en la Cumbre de Tuxtla I, celebrada en 1991, en la que participaron el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, y los presidentes de los países centroamericanos; y en la Primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en 1991, en Guadalajara, en donde se consolida el consenso iberoamericano a favor de la paz en Centroamérica. Para una visión de conjunto del aporte de México al proceso de paz en Centroamérica, ver S. Gordon, *México frente a Centroamérica*, México, 1993.

45. *Ibid.*, p. 158.

regional propicio para avanzar, con sus propios ritmos, en sus respectivos procesos de pacificación<sup>46</sup>. La culminación de ambos procesos fue la firma de unos acuerdos de paz —en El Salvador, en 1992<sup>47</sup>, y en Guatemala, en 1996<sup>48</sup>—, mediante los cuales se hizo posible el fin de los conflictos militares, la inserción de los grupos armados a la vida civil —luego de su conversión en instancias políticas legales—, la reducción y la depuración del ejército, la reforma de los sistemas de justicia y la elaboración de sendos informes —a cargo de unas comisiones de la verdad—, en los que no sólo se exponían las evidencias de los crímenes de guerra más atroces y significativos de la década de los años ochenta, sino también la identidad de sus responsables.

No está demás insistir en que los procesos de paz de El Salvador y Guatemala no se derivaron automáticamente de los logros obtenidos en materia de distensión regional. Internamente, cada proceso tuvo que sortear diversas dificultades y obstáculos que, de no ser superados, hubieran alargado aun más los respectivos enfrentamientos militares<sup>49</sup>. Y ello porque los conflictos en ambos países tenían condicionantes endógenas, que era preciso desactivar como paso necesario para arribar a una solución negociada. La regionalización de la crisis había añadido una dosis de mayor tensión a los conflictos en los dos países, pero no eran resultado de aquélla.

De hecho, las crisis nacionales (en Nicaragua, El Salvador y Guatemala) fueron anteriores a su regionalización —para lo cual, como hemos visto, la intervención de Estados Unidos fue decisiva. Sin embargo, una vez que lo regional hizo su aparición no sólo agravó los conflictos nacionales, sino que dificultó la solución puramente local a

los mismos. Es decir, en el plano de la pacificación, lo regional se volvió una prioridad, pues era claro que, sin una solución en ese ámbito, los conflictos nacionales difícilmente se podrían resolver. Así marcharon las cosas; la solución regional se convirtió en un factor posibilitador de las soluciones locales. Estas, por su parte, se vieron potenciadas por factores internos —agotamiento de los proyectos militares en disputa, cansancio social, rivalidades entre las élites militares, empresariales y políticas, prácticas militares aberrantes<sup>50</sup>— que terminaron sumando positivamente para el fin negociado de los conflictos.

### 3.2. Factores internacionales posibilitadores de la paz en Centroamérica

Además de los factores regionales y nacionales, ¿qué otros factores sumaron positivamente tanto para la desactivación de las tensiones regionales como para el cese de los enfrentamientos armados nacionales? Sin lugar a dudas, estos factores fueron de carácter internacional, el uno de alcance más amplio —el fin de la guerra fría— y el otro de carácter más específico —la Organización de las Naciones Unidas—.

El primero tuvo que ver con los cambios que se suscitaron en el contexto internacional como resultado de la desmembración del bloque del este y la desaparición de la Unión Soviética. En unos cuantos años (1989-1991), el temible rival de Estados Unidos optaba por el capitalismo, con lo cual la guerra fría perdía su razón de ser<sup>51</sup>. Súbitamente, cesaba la “expansión comunista” en el mundo; y no sólo eso: los países comunistas iniciaban una reconversión hacia esquemas económicos capitalistas y hacia sistemas políticos democráticos. Como dice G. Sartori, “el comunismo cae

46. Ver Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), *El proceso de paz y democratización en Centroamérica (Documentación y cronología, 1989-1990)*, Guatemala, 1990.
47. Gobierno de El Salvador, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), *Acuerdo de paz*. Enero de 1992.
48. Gobierno de Guatemala, Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), *Acuerdo de paz firme y duradera*. Diciembre de 1996.
49. Ver C. Acevedo. “Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y FMLN”, *ECA* 519-520, enero-febrero, 1992, pp. 15-54; R. Zelaya, *et al.*, *El proceso de paz en Guatemala: logros y desafíos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999.
50. En El Salvador, una muestra de estas prácticas aberrantes la constituyó el asesinato, el 16 de noviembre de 1989, de los seis jesuitas de la UCA, una empleada y su hija. Ver T. Whitfield, *Pagando el precio. Ignacio Ellacuría y el asesinato de los jesuitas en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1998.
51. Ver E. Semo, *Crónica de un derrumbe. Las revoluciones inconclusas del este*, México, 1991.

en 1989 en Europa del este y también se disuelve en Moscú en 1991 [...] La caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, es el símbolo del fin del Estado revolucionario por antonomasia. La disolución del comunismo nos deja en presencia de un vencedor absoluto: la democracia liberal<sup>52</sup>.

Estados Unidos no sólo se quedó sin competidor en el plano mundial, sino que se quedó también sin justificaciones ideológicas para su agresividad militar. Concretamente, en Centroamérica las razones del intervencionismo estadounidense se quedaron sin bases de sustentación ideológica. Grupos importantes del Congreso de Estados Unidos, al igual que sectores influyentes de la opinión pública, pudieron así gozar de un mayor espacio para apoyar tanto el proceso de pacificación regional, como los procesos de pacificación nacional. Eso, sumado al creciente protagonismo de los actores regionales, forzó un cambio —favorable a las soluciones negociadas— en la política de Estados Unidos hacia la región y hacia cada uno de los países del área, especialmente hacia aquellos con enfrentamientos militares abiertos.

El segundo factor internacional tuvo un impacto más específico (y directo) en el proceso de paz centroamericano. En efecto, sin la función intermediadora de Naciones Unidas —una función que adquirió notables dosis de protagonismo en el caso salvadoreño—, el proceso de paz en Centroamérica no hubiera podido sortear los obstáculos nacionales, regionales e internacionales que permanentemente se hicieron presentes. En el plano regional, Esquipulas II —una iniciativa estrictamente centroamericana— había legitimado la presencia de Naciones Unidas en el área; pero el rol de la organización trascendía los compromisos generales con la paz, pues le exigía participar de lleno en los conflictos nacionales, lo cual le suponía no sólo habérselas con los principales actores de los enfrentamientos armados, sino forzarlos a cumplir los compromisos adquiridos. Con creatividad, constancia y valentía, las organizaciones y comisiones que Naciones Unidas estableció para potenciar la pacificación en Centroamérica cumplieron su cometido, el cual llegó a su punto culminante con la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz, firmados en El Salvador y Guatemala.

En fin, como señala Manuel Montobbio, “el papel de Naciones Unidas en el proceso negociador responde a una triple función o se desarrolla en un triple ámbito: el impulso del compromiso de la sociedad internacional con el proceso, y de una configuración de un entorno favorable al mismo; la mediación activa y la conducción activa de la negociación; y la aportación de recursos, tanto para el asesoramiento como para la verificación [...] Álvaro de Soto habló en determinado momento del proceso negociador del miedo de ambas partes a tirarse a una piscina vacía. Naciones Unidas cumplió al llenar la piscina del agua que hizo posible el salto<sup>53</sup>.”

#### 4. Reflexión final: desafíos y problemas de Centroamérica en la postguerra

A partir de la década de los años noventa, tras el fin de las tensiones regionales y el cese de los enfrentamientos armados, a los países centroamericanos por separado y a la región en su conjunto se les presentan una serie de desafíos, desde los cuales se dibujan sus perspectivas futuras.

Un primer conjunto de desafíos y problemas abarca al conjunto de Centroamérica y tienen que ver, por un lado, con *la puesta en marcha de un proceso de integración regional, que trascienda los tratados meramente económicos hacia compromisos de cooperación social y política*. La década de los años noventa, pese a las diversas reuniones de presidentes, prácticamente se cerró sin que el proceso de integración arribara a buen puerto. El mayor desarrollo relativo de Costa Rica, en materia social, económica y política, se ha convertido en un fuerte obstáculo para que este país apoye plenamente el proceso integracionista, en tanto que sus élites políticas y económicas parecen valorar más los costos que los beneficios de la empresa regional. Con todo, ello no desdice de la necesidad que tienen los países centroamericanos de buscar mecanismos socio-económicos —uno de ellos es la integración regional— que les permitan una inserción provechosa en los circuitos económicos mundiales.

Por otro lado, si bien la integración formal de Centroamérica ha enfrentado —y enfrenta— serios tropiezos, no ha sido así con *la integración de*

52. G. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997, p. 265.

53. M. Montobbio, *La metamorfosis...*, p. 179.

*la región a través del crimen organizado.* En efecto, el crimen organizado —dedicado al narcotráfico, contrabando de vehículos, secuestros y lavado de dinero— ha establecido redes permanentes en Guatemala, Honduras, El Salvador (redes que quizás ya han avanzado hacia Nicaragua y amenazan con extenderse a Costa Rica), lo cual ha dado lugar a una integración efectiva de Centroamérica, no controlada por los gobiernos y fuente de amenazas para la convivencia social, la seguridad pública y los sistemas de justicia.

Siempre en el plano de los desafíos y problemas que afectan a la región en su conjunto, está el de la necesaria redefinición de las relaciones con Estados Unidos. Durante la década de los años ochenta, como hemos visto, los gobiernos de ese país no sólo apoyaron las soluciones de fuerza —favorables a los gobiernos que eran considerados amigos—, sino que favorecieron ideológica y militarmente la regionalización de conflictos que, en sus orígenes, eran de carácter nacional. Más forzada por las circunstancias —internas y externas— que por convicciones propias, el gobierno de Bush (en su último periodo) apoyó las iniciativas encaminadas a buscar una solución negociada a los conflictos centroamericanos. Al finalizar los conflictos, se inicia en Centroamérica la etapa de la reconstrucción económica y la edificación de regímenes políticos democráticos. Y este doble proceso exige, para avanzar con éxito, el compromiso decidido de Estados Unidos con la paz y el desarrollo de Centroamérica, pero se trata de un compromiso que debe fundarse en el respeto y la solidaridad internacionales, no en el avasallamiento abusivo y la prepotencia. La experiencia de la década de los años noventa enseña que no va ser fácil diseñar y poner en práctica un nuevo esquema de relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica; viejos prejuicios pesan entre ambas partes, estilos tradicionales de la diplomacia del garrote y la zanahoria (y de rechazo a esa diplomacia) pesan todavía en círculos políticos, diplomáticos e intelectuales estadounidenses y centroamericanos.

Un segundo conjunto de desafíos y problemas están relacionados más directamente —a excepción de Costa Rica— con cada país en particular. Entre los más importantes, se encuentran los siguientes.

*Afianzamiento de un tejido institucional consistente que sirva de sostén, en el tiempo, al orden democrático.* No hay modo de que la democracia perdure sin las instituciones adecuadas para garantizar su funcionamiento y reproducción. Y, salvo Costa Rica, los países centroamericanos adolecen de un déficit institucional que, al no ser superado, se convierte en un obstáculo para el avance de la democratización.

*Logro de unos mínimos de equidad y justicia social.* En la postguerra, ha sido más fácil aceptar

---

Además de los factores regionales y nacionales, ¿qué otros factores se sumaron positivamente tanto para la desactivación de las tensiones regionales como para el cese de los enfrentamientos armados nacionales? [...] el fin de la guerra fría y la Organización de las Naciones Unidas.

---

que la pobreza y la marginalidad socio-económica de amplios grupos sociales fueron factores endógenos que alimentaron las crisis nacionales. La lección es clara: si en el futuro inmediato se quieren evitar focos de confrontación social, es urgente implementar medidas tendientes a reducir las lacerantes desigualdades socio-económicas prevalentes. De paso, esa

disminución de las desigualdades se convertiría en un elemento potenciador de la democratización.

*Superación de los enclaves culturales autoritarios y creación de una cultura política democrática.* Décadas de predominio militar en la política y la sociedad, así como la polarización armada de los años ochenta, fomentaron en las sociedades centroamericanas una serie de valores, actitudes, creencias y estilos de comportamiento centrados en la valoración positiva de la fuerza, la violencia y la prepotencia. En suma, dieron pie a la creación de una cultura política autoritaria. Revertir esa cultura política, reemplazar sus valores, creencias, actitudes y comportamientos por otros —los propios de una cultura política democrática— en los cuales lo central sea la tolerancia, la crítica pública, la responsabilidad ciudadana, la participación y la horizontalidad en las relaciones sociales es clave para consolidar los ordenamientos democráti-

cos, surgidos incipientemente tras el fin de los conflictos armados.

En definitiva, como resultado de la pacificación en Centroamérica, no sólo se terminaron los conflictos bélicos, sino que también se establecieron las bases para construir ordenamientos políticos democráticos. Pero con ello, aunque se cerró una etapa del desarrollo histórico centroamericano, nuevos problemas y desafíos aparecieron en el horizonte de los países de la región. Para ser abordados, estos problemas y desafíos requerían tanto del cese de los enfrentamientos armados como de un orden político mínimamente democrático.

Al cierre de la década de los años noventa, fue claro que la profundización de la democracia —y la erradicación, a partir de ello, de cualquier posi-

bilidad de arribar nuevamente a conflictos armados— dependía del modo cómo se resolvieran los problemas y desafíos surgidos en la postguerra. En otras palabras, el proceso de paz en Centroamérica dejó como saldo el fin de los conflictos armados, unos ordenamientos democráticos incipientes y un cúmulo de desafíos y problemas. Estos desafíos y problemas debían (y podían) ser abordados en el nuevo escenario socio-político, pues de no serlo, atentarían contra los logros más sustanciales del proceso de pacificación. Los avances en la democratización, la justicia y la equidad de los países centroamericanos han sido tan profundos (o tan superficiales), según han sido los avances en el tratamiento y la solución de los desafíos y los problemas de la postguerra.

San Salvador, 3 de agosto de 2000.

