

# Artículos

## La resolución del proceso de negociaciones de paz\*

Fernando Harto de Vera\*\*

### Resumen

*La historia reciente de los diez últimos años en Centroamérica ha girado alrededor de la dinámica generada en Nicaragua por el FSLN y en El Salvador por el FMLN. Es un tópico calificar lo ocurrido en el istmo en la última década como la "crisis centroamericana". El interés de este artículo consiste en trazar una panorámica que permita situar desde una perspectiva globalizadora cuáles han sido las fases y los momentos por los que las distintas iniciativas de solución negociada a la crisis han transcurrido hasta llegar a la situación actual.*

Cuando se contempla el devenir de los procesos sociales, políticos y económicos que constituyen esa red de interacciones que denominamos historia, del relato lineal emergen coyunturas y momentos en los que confluyen toda una serie de factores que los configuran como puntos de referencia que marcan un hito. Son hechos y acontecimientos que señalan un antes y un después.

La década de los ochenta en la historia de la región centroamericana es, sin duda, una situación de este tipo. Se abre con el triunfo de la revolución popular sandinista, en julio de 1979, en Nica-

ragua. Continúa con la ofensiva del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en El Salvador, en enero de 1981, que si bien fracasa en el objetivo de tomar el poder, logra desarrollar a lo largo de diez años de guerra civil, un proceso de acumulación de recursos político-militares que impiden la aniquilación de las fuerzas insurgentes por parte del ejército salvadoreño. Dos son los hechos que referidos también a ambos países le ponen fin a la década de los ochenta en el sentido de constituirse en fronteras de la historia: de un lado, la derrota electoral del FSLN acae-

\* Adaptación, revisada y actualizada, del capítulo de conclusiones de «Los procesos de negociaciones de paz en América Central 1979-1991» (Tesis doctoral en prensa).

\*\* Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense (Madrid). Profesor titular interino de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (Madrid).

cida en febrero de 1990; del otro, la firma de los acuerdos de Chapultepec entre el gobierno de El Salvador y el FMLN que ponen fin a la guerra civil salvadoreña en enero de 1992.

Alrededor de la dinámica que generan estos dos países gira la historia reciente de los últimos diez años en Centroamérica. Quizás sea ya un tópico, no por inexacto, sino por el consenso existente entre todos los analistas, calificar lo ocurrido en el istmo durante esta última década como la "crisis centroamericana". Nuestro interés en este artículo consiste en trazar una panorámica que permita situar desde una perspectiva globalizadora cuáles han sido las fases y los momentos por los que las distintas iniciativas de solución negociada a la crisis han transcurrido hasta llegar a la situación actual.

## 1. Una sola crisis y tres conflictos

La complejidad de este proceso de negociaciones se derivó en buena medida del hecho de que en el interior de la abstracción "crisis centroamericana" confluyeron varios conflictos de naturaleza diferente. Esto implicó que tanto la dinámica como los actores y los procesos negociadores que pertenecen a cada uno de estos conflictos, no tienen por qué ser necesariamente los mismos. Su articulación es lo que confirió la complejidad de la crisis, y por ende, la del proceso negociador. Por eso, a la hora de estudiar las negociaciones, la primera tarea que debe afrontarse es la distinción analítica y la identificación de los diferentes conflictos.

Tres son los niveles que a este respecto se pueden identificar en la crisis centroamericana: el conflicto nacional, el regional y el internacional<sup>1</sup>.

### 1.1. Los conflictos nacionales

En este nivel de la crisis, se produjo un conflicto en el interior de los estados-nación, en el cual se enfrentaron política y militarmente actores nacionales que propugnaban modelos alternativos y excluyentes de organización política, social y económica.

El carácter que reviste el conflicto es el de una fase revolucionaria en la lucha de clases, en la que

los contendientes entre los que el enfrentamiento se da son el movimiento popular y el bloque histórico dominante<sup>2</sup>.

El movimiento popular está constituido por una amplia alianza de clases, de grupos y de fracciones de clase, que comparten, pese a su heterogeneidad, una característica común que los unifica en torno a un proyecto político revolucionario y democrático: ser los sectores tradicionalmente explotados y dominados. Esta compleja y heterogénea coalición se expresa en su accionar a través de organizaciones de carácter político-militar: los frentes.

El otro contendiente del conflicto, está conformado por el bloque histórico dominante, constituido por una alianza entre las oligarquías y las burguesías nacionales. Su objetivo en la lucha es la defensa del *status quo* frente al proyecto del cambio social enarbolado por el movimiento popular. Este objetivo común posee, sin embargo, dos versiones y dos proyectos políticos diferentes: el proyecto demócrata cristiano y el proyecto de la nueva derecha<sup>3</sup>. La expresión militar del bloque histórico dominante son las fuerzas armadas que combaten a los frentes guerrilleros del movimiento popular.

En el caso de El Salvador, lo anterior se concretó en el enfrentamiento que se produjo entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y la Fuerza Armada salvadoreña. En el caso de Guatemala, la pugna se da entre la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala y el ejército guatemalteco.

En Nicaragua, los términos en los que se desarrolló el enfrentamiento militar difieren de las dos situaciones anteriores. En efecto, tanto en El Salvador como en Guatemala el control del Estado permanece en poder de las fuerzas armadas. Los respectivos frentes insurgentes disputan el control del Estado desde posiciones contra hegemónicas situadas en el ámbito de la sociedad civil. Por lo que se refiere a Nicaragua (al menos hasta las elecciones del 25 de febrero de 1990), los parámetros que definen el escenario del enfrentamiento militar se invierten. El control del Estado permaneció en manos de las organizacio-

## **El final del conflicto no tiene por qué significar que las causas que lo motivaron han perdido vigencia.**

nes político-militares del movimiento popular. El Ejército Popular Sandinista defendió el proyecto político de cambio frente a organizaciones armadas de carácter contrarrevolucionario.

Hay dos países de la región a los que esta dimensión de la crisis centroamericana no les afectó. Nos referimos a Costa Rica y Honduras, puesto que la lucha de clases al interior de ambas formaciones sociales se desarrolla con un menor grado de virulencia que no contempla el enfrentamiento militar, dándose éste a nivel político<sup>4</sup>.

En resumen, la dimensión de enfrentamiento militar en los conflictos nacionales se produjo entre el movimiento popular y el bloque histórico dominante en el seno de tres estados centroamericanos: El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

### **1.2. El conflicto regional**

En este nivel, el conflicto enfrentó entre sí a cuatro estados centroamericanos, produciéndose acusaciones mutuas de intervención de unos estados en los asuntos internos de los otros a través del apoyo (logístico, militar, diplomático) dado a las insurgencias y movimientos irregulares.

El juego de alianzas quedó definido por la confrontación entre Nicaragua frente a la coalición compuesta por Costa Rica, Honduras y El Salvador. Guatemala, con su posición de neutralidad activa, no se vio afectada por esta dimensión regional de la crisis centroamericana.

La cohesión que se dio al interior de la alianza se produjo por el hecho de que cada uno de los tres estados miembros mantuvo contenciosos con Nicaragua. En este nivel, el enfrentamiento se mantuvo dentro de los cauces políticos y diplomáticos y aunque en varias ocasiones se estuvo a punto de escalar hacia el estallido de las hostilidades militares entre los estados centroamericanos, sin embargo, éste logró ser evitado.

La naturaleza del conflicto se concretó en la injerencia de unos estados en los asuntos internos de los demás. Lo anterior fue particularmente cier-

to por lo que respecta a la intervención de los tres estados en los asuntos internos nicaragüenses.

Ahora bien, dentro de este intervencionismo es posible distinguir una escala de participación. En el caso de Honduras y Costa Rica, las injerencias fueron de tipo político y diplomático así como de uso del territorio para agredir militarmente. En el caso de El Salvador, la no posesión de una frontera con Nicaragua determinó que la injerencia fuera de tipo político y diplomático. A su vez, dentro de la agresión militar, hay que distinguir el mayor grado de participación de Honduras frente al bajo perfil de Costa Rica.

### **1.3. El conflicto internacional**

El nivel de internacionalización de la crisis centroamericana, vino dado por la confrontación entre una superpotencia extrarregional, Estados Unidos, que desde los inicios de la revolución popular sandinista se lanzó a una guerra de baja intensidad<sup>5</sup> con el propósito de revertir los cambios revolucionarios en Nicaragua.

La intervención norteamericana regionalizó la crisis al comprometer en sus planes desestabilizadores de Nicaragua, con mayor o menor grado, a Costa Rica, Honduras y El Salvador. En este sentido, el nivel regional de la crisis existió y evolucionó en la medida que le marcó el nivel internacional. En efecto, la concertación regional que supuso la firma del plan de paz de Esquipulas entre los cinco estados centroamericanos sólo fue posible cuando el diseño de la política norteamericana hacia la región empezaba a resquebrajarse por factores como el *Irangate*, entre otros. Hasta entonces, como veremos en las páginas que siguen, cuanto intento hubo entre los estados del istmo por arreglar consensualmente sus diferencias, fracasó<sup>6</sup>.

Una vez que hemos distinguido y caracterizado cada uno de los niveles de la crisis, nos encontramos en condiciones para abordar la exposición de las distintas fases por las que atravesó el proceso de negociaciones de paz que le puso fin.

## 2. La larga marcha hacia la paz

En la historia de la evolución por la que transcurre, a lo largo de la década de los ochenta, la búsqueda de la paz en Centroamérica, a nuestro juicio es posible distinguir varios períodos. El criterio en el que nos basamos para delimitar cada una de las distintas etapas es doble y remite, en primer lugar, a la articulación y el balance existente entre la hegemonía de las tendencias que recogen la lógica de lo político frente a lo militar y, en segundo lugar, a la mayor o menor profundidad de las iniciativas de paz, en el sentido de ocuparse de tratar de dar respuesta a los factores causales de tipo estructural que desencadenaron la crisis o por el contrario, el simple tratamiento de sus manifestaciones violentas. De esta forma, en función de la hegemonía de una u otra tendencia, y de la profundidad de las iniciativas, en el período objeto de nuestro estudio, 1979-1991, se suceden cronológicamente tres etapas: contención, desescalada y resolución<sup>7</sup>.

La primera etapa se situó entre los años 1979 y 1986. Se caracterizó porque al ser la tendencia hegemónica la lógica militar, la consiguiente subordinación de lo político dio como resultado que las distintas iniciativas y esfuerzos que se pusieron en marcha para tratar de alcanzar la paz fuera más bien la gestión de la crisis. Las iniciativas no lograron eliminar el conflicto, pero sí produjeron lo contuvieron y controlaron como métodos de gestión del mismo. En consecuencia se pudieron mantener los niveles de violencia alcanzados durante el período, de tal manera que fue posible asimilarlos funcionalmente.

La segunda etapa, que comenzó en 1987 y se prolongó hasta la primera mitad de 1990, supuso un avance en el logro de la paz respecto a la anterior. La paulatina pérdida de hegemonía de la lógica militar y el paralelo reforzamiento de lo político, provocó el paso y la transición desde la mera contención hacia la desescalada de los conflictos que configuraron la crisis en Centroamérica. Los distintos actores, persuadidos de la imposibilidad de lograr todos sus objetivos, empezaron a guiar sus comportamientos a través de concesiones mutuas que fueron desmontando y desactivando la tendencia hacia la confrontación y la violencia.

Por último, la dinámica de paz en Centroamérica experimentó una notable aceleración a partir de 1990. La lógica de lo político se reforzó de tal forma que por primera vez desde el comienzo de la crisis se empezó a atisbar que lo militar subsistía como un elemento a extinguir. Se entró en una etapa en la que se empezó a plantear, no sin dificultades, la posibilidad de resolver la crisis y, por lo tanto, de lograr la paz.

### 2.1. La gestión y el control de la crisis (1979-1986)

Tanto la paz como el conflicto son situaciones que pueden ser consideradas como normales en el sentido de que ninguna de las dos son anomalías o patologías. Ambos hechos se producen con la suficiente periodicidad como para que formen parte de la dinámica de las sociedades. Sin embargo, es indudable que una relación de tipo conflictivo acarrea una serie de costes. Costes de tipo económico, puesto que una relación conflictiva conlleva una acumulación de recursos para tratar de lograr una posición ventajosa sobre el adversario. Pero además, existen una serie de costes en términos de los participantes, de los actores que se enfrentan entre sí.

No hay duda de que las situaciones de conflicto, una vez que se superan determinados niveles en el escalamiento del mismo, tienden a producir en los participantes una sensación de agotamiento por las energías empleadas. Esto es bien visible cuando la situación conflictual es de tal magnitud que entraña el empleo de la violencia física. En este tipo de situaciones, las energías y el esfuerzo que se requieren para poder sostener el enfrentamiento con el adversario son percibidos como algo que en algún momento debe finalizar. El imaginario social de las colectividades que se han visto envueltas en situaciones de conflicto agudo revela que el hecho de los combates marca un hito en la percepción que el grupo tiene de su propia historia. Así, hay un antes y un después de la guerra. Un antes y un después definido por los límites espacio-temporales del conflicto en su fase aguda, convirtiéndose éste en un punto de referencia que permanece con toda nitidez en la memoria colectiva.

En definitiva, lo que queremos poner de manifiesto es que todo conflicto tienen un comienzo y un final. El final del conflicto no tienen por qué significar que las causas que lo motivaron han perdido vigencia. El conflicto no es más que una fórmula, entre otras posibles, para tratar de solucionar las diferencias que existen entre dos o más adversarios. Otra fórmula es tratar de llegar a un acuerdo con métodos que no entrañen la violencia física. Ambos métodos tienen un coste.

Comenzamos señalando que el conflicto es costoso, pero el consenso también tiene su precio. El pacto supone la dejación de derechos. Para nuestros propósitos, por el momento, poco importa que éstos sean legítimos o no. Lo que es relevante es que cada una de las partes que se enfrenta siente que sus motivos están plenamente justificados hasta el punto de ser capaz de entrar en liza con quien se atreva a dudar de dicha legitimidad. El acuerdo con quien hasta entonces ha sido el enemigo no es fácil.

Si las dos situaciones —conflicto y acuerdo— entrañan costes, que las diferencias se solucionen con métodos pacíficos o violentos depende de un balance entre los costes de ambas. Así, cuando al menos uno de los contendientes evalúa que el precio del conflicto es demasiado elevado frente al coste de una solución negociada, aquél se detiene. Ello no significa que las causas que desencadenaron las hostilidades desaparezcan. Simplemente, la posibilidad, en el sentido de la capacidad de uno o de ambos contendientes para dirimir sus diferencias a través de la violencia, ha disminuido hasta un nivel tal que hace que la negociación aparezca como una posibilidad atractiva.

Por tanto, la resolución pacífica de los conflictos supone la premisa de que el balance que las partes enfrentadas realizan entre los costes que acarrea la prolongación de la conducta conflictiva y el empleo de los métodos no violentos en la persecución de un objetivo, se incline en favor de estos últimos. Mientras esta situación no tenga lugar, la resolución del conflicto es imposible. Es decir, sin una verdadera voluntad de los contendientes que los incline hacia la negociación y los lleve a desechar la confrontación como alternativa para la consecución de sus fines, el espacio para la resolu-



ción es inexistente.

El único espacio que en un escenario definido por la carencia de voluntad para alcanzar el consenso de las partes en conflicto, tiene posibilidad de abrirse paso, aparte de la prolongación y profundización del mismo, es la contención y el control de las conductas violentas para tratar de mantenerlas dentro de unos límites "razonables". Entiéndase razonables en el sentido de establecer límites que prevengan, en la medida de lo posible, la extensión y profundización de la violencia, frenando y confinando la tendencia expansiva y destructiva, la espiral de la violencia, que se desata con el surgimiento de cualquier conflicto. El conflicto se gestiona.

Estos fueron los parámetros que delimitaban las posibilidades de actuación del grupo de Contadora. En efecto, entre 1979 y 1986, la lectura de la realidad que guiaba los comportamientos de la totalidad de los actores protagonistas de las diferentes dimensiones (nacional, regional e internacional) de la crisis centroamericana, se encontraba impregnada de lo que podríamos denominar la lógica militar: es posible lograr los objetivos propios a través de la derrota de quienes se oponen a ellos.

Esta hegemonía de la óptica militar inducía a un comportamiento de intensificación de los niveles de violencia, desatando procesos por los que distintos actores trataban simultáneamente de acumular el máximo de recursos y de impedir al mismo tiempo que su oponente hiciera otro tanto. En definitiva, la percepción de la realidad aparecía dominada por la misma lógica que inspira las situaciones de los juegos de suma fija<sup>8</sup>.

En los movimientos insurreccionales, el ejemplo del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional ejerció un poderoso influjo. Era una demostración palpable de que se encontraba abierta la posibilidad, a través de la vía armada, para poner en práctica un proceso revolucionario de cambio social, político y económico.

La revolución sandinista también afectó al bloque dominante, pero de modo inverso. Las élites dominantes en el resto de los países del istmo no estaban dispuestas a correr la misma suerte que sus homólogos nicaragüenses. Pero por otra parte, este factor no hacía más que reforzar la tendencia autoritaria profundamente arraigada en los hábitos de las clases dirigentes centroamericanas. El estilo con el que la oligarquía ejerció su dominación durante siglo y medio, había forjado una historia de gobiernos despóticos, nulamente representativos y participativos. Todo ello hacía que no fuera la primera vez que se enfrentaba, a lo largo del siglo XX, con situaciones de este tipo, definidas por los reclamos que desde los sectores populares se lanzaban en favor de la apertura del sistema. Por lo tanto, desde la perspectiva oligárquica, la solución del conflicto se orientaba con el único mecanismo que conocía y que, por otra parte, históricamente le había resultado exitoso: la represión.

Estados Unidos, por su parte, desde los inicios de la crisis centroamericana, explicitó cuáles eran sus principales objetivos: la reversión del proceso revolucionario en Nicaragua e impedir que pudiera darse una situación similar a la nicaragüense en El Salvador. La filosofía que impregnó y orientó toda la actuación norteamericana tenía su origen en una conceptualización excesivamente reduccionista de la crisis en Centroamérica. Difícilmente se puede encontrar un mejor ejemplo de razonamiento de suma fija como el brindado por el eje explicativo

de la visión norteamericana de la crisis: la confrontación este-oeste.

Para enfrentarse a lo que visualizaba como la cubanización de Centroamérica, Estados Unidos diseñó la estrategia del doble carril (*two tracks policy*). En esta estrategia, la vía político-diplomática se veía subordinada e integrada a los aspectos militares: la guerra de baja intensidad. En la lógica de la guerra de desgaste y, en definitiva, de la guerra de baja intensidad, una versión sofisticada de este tipo de guerra, el empleo prolongado de la fuerza para doblegar al enemigo por agotamiento es la primera regla. A ello, la guerra de baja intensidad añadió la aportación de que cualquier método, incluido los político-diplomáticos, si se sabían utilizar, podían contribuir a desgastar al enemigo.

El hecho de que las partes en disputa orientasen su comportamiento con arreglo a la lógica de la confrontación, no excluía la posibilidad de que, simultáneamente, ensayasen procesos de solución consensual del conflicto que las tenía enfrentadas. Pero las expectativas de los objetivos que perseguían al sentarse en la mesa eran espúrcos, es decir, propagandísticos, de legitimación u otros, pero en cualquier caso diferentes a la consecución del acuerdo y el pacto. Las negociaciones, entonces, operan como mecanismos que alivian la tensión a modo de válvula de escape que impide el estallido brutal, suicida y autodestructivo de las tensiones acumuladas. Se convierten así en elementos que, aunque no llegan a solucionar el conflicto, al menos, lo gestionan, lo manejan y lo controlan.

En este sentido, las partes asistieron a todas las negociaciones que se pusieron en marcha durante esta fase con el planteamiento de obtener objetivos diferentes al fundamental, el acuerdo. De esta manera, se procuraron objetivos espúrcos como el allanamiento de las dificultades que el Congreso estadounidense oponía a la aprobación de nuevos fondos para la contra, en el caso de los Estados Unidos; la ruptura del aislamiento, en el caso del gobierno sandinista, por citar dos ejemplos, y en general, y válido para todas las partes enfrentadas, la legitimidad que proporcionaba una imagen de flexibilidad. En efecto, conviene tener presente que los aparentes intentos para desterrar la guerra y prevenir la extensión y profundización de la vio-

lencia, otorgaban unos recursos de tipo moral que paradójicamente servían para fortalecer las capacidades de las partes para el enfrentamiento, una vez que los contactos fracasaban, como no podía ser de otro modo, dado el valor puramente instrumental que todos los actores le adscribían a las iniciativas de paz.

Hasta ahora hemos analizado los factores provenientes de las partes contendientes. Pero en el resultado final de este período, la gestión del conflicto, además de esta falta de voluntad de las partes por lograr el acuerdo, se sumaron otro tipo de factores que tienen que ver con la presencia de un mediador o tercera parte. Nos estamos refiriendo concretamente a las motivaciones que animaron a los países del grupo de Contadora a ejercer la mediación. Las razones que impulsaron a Colombia, México, Panamá y Venezuela a la constitución del grupo de Contadora se derivaron fundamentalmente de su cercanía geográfica al istmo<sup>9</sup>. Su condición de países limítrofes con la subregión centroamericana los llevó a que, con anterioridad a la resolución del conflicto, valorasen como imprescindible, en primer término, contener la tendencia hacia la regionalización del mismo, objetivo que por otra parte consiguieron. Ambos factores, la falta de voluntad de las partes y el objetivo prioritario de Contadora, recién enunciado, de impedir que la guerra se extendiese hasta sus fronteras, se autorreforzaron para dar lugar a la contención y no a la resolución. Si tenemos en cuenta que el escenario se definía por la ausencia de voluntad de las partes en conflicto para solucionar sus controversias consensualmente, no es arriesgado afirmar que sin la encomiable labor de Contadora, las tensiones de la crisis centroamericana se hubieran agravado.

Por otra parte, este no fue el único logro de la gestión de Contadora. La dinámica de reuniones y contactos que se sucedió a lo largo de esta etapa cumplió la función de abrir canales de comunicación que favorecieron el conocimiento recíproco de las posiciones de cada parte. Se fueron así perfilando cuáles serían los temas que integrarían la agenda sobre la que, a partir de 1987, cuando los contendientes consideraron atractiva la opción de poner fin a sus diferencias mediante el acuerdo y

la negociación, una vez agotada la vía de la imposición y el triunfo, discutirían. La gestión de Contadora preparó, por tanto, el camino hacia la desescalada y la negociación.

El factor tiempo es directamente proporcional a los costes de mantenimiento del conflicto: en la medida en que el esfuerzo para incrementar los niveles del enfrentamiento no produce resultados significativos en la consecución de las metas previstas, comienza a aflorar una sensación de inutilidad, de gasto improductivo de las energías. Entonces, se va abriendo paso paulatinamente la percepción de que el conflicto se ha estancado. Los oponentes han agotado sus fuerzas sin que el proceso de acumulación de recursos haya servido para modificar una situación de empate en la que ambos tienen la suficiente fuerza como para resistirse a la derrota, pero no cuentan con la necesaria para vencer al enemigo<sup>10</sup>.

Esta percepción de estancamiento doloroso empezó a apoderarse de los distintos actores centroamericanos (los gobiernos, los movimientos irregulares y las insurgencias) durante el bienio 1985-1986. La excepción, sin embargo, fue Estados Unidos. La lógica de la guerra de desgaste, impulsada por el gobierno de Reagan, incorporaba a sus planteamientos la prolongación de un *impasse* en el que el tiempo jugaba a su favor. Pero ello hasta un cierto límite, impuesto por la legitimidad y la credibilidad capaz de asegurar el consenso de la opinión pública norteamericana hacia esta política. Y ese límite se traspasó cuando, a finales de 1986, estalló el escándalo del Irán-contras y con él colapsó la posibilidad de seguir dando el mismo tratamiento a la crisis centroamericana.

## 2.2. La desescalada y la negociación (1987-1990)

El desmoronamiento de la política de doble carril que el gobierno de Reagan había diseñado para tratar la crisis del istmo, hizo posible la generación de las condiciones necesarias para que la tendencia al estancamiento doloroso experimentada por los actores centroamericanos pudiera expresarse y convertirse en un catalizador que impulsara la apertura de procesos de negociación en búsqueda

## **La filosofía que impregnó y orientó toda la actuación norteamericana tenía su origen en una conceptualización excesivamente reduccionista de la crisis en Centroamérica.**

de una solución consensuada.

Se inicia entonces, en el año 1987, la etapa de la desescalada que se prolongó hasta la primera mitad de 1990. La posibilidad de que la lógica de lo político empezara a subordinar la óptica militar y de este modo, la opción del acuerdo comenzara a ser valorada como más atractiva que la de la confrontación, se dio cuando las partes llegaron al convencimiento de que se había llegado a un punto crítico. El estancamiento en el que los conflictos se encontraban no podía ya ser roto mediante el esfuerzo de escalada. Así se alcanzó el momento crítico en el que la crisis maduró, en el sentido de que los actores experimentaron un cambio de sus percepciones y expectativas. A partir de entonces, las distintas partes plantearon los procesos de negociación con el objetivo fundamental del acuerdo, abandonando otro tipo de objetivos espúreos.

No existe una sincronización de esta percepción en función de los distintas dimensiones de la crisis centroamericana. Así, en lo que respecta a los conflictos nacionales, la guerra que enfrentó al gobierno sandinista con la contra, fue donde primero se abrió paso esta percepción. Ello dio lugar al inicio de conversaciones a finales de 1987 y a la posterior firma del Acuerdo de Sapoá, en el primer trimestre de 1988.

En el resto de los conflictos nacionales, los casos de El Salvador y Guatemala, la percepción fue posterior. Las negociaciones entre el FMLN y el gobierno de ARENA no vivieron esta situación hasta después de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989. Este acontecimiento fue, precisamente, la demostración trágica y sangrienta del poder real de cada una de las partes y la constatación de la situación de virtual empate que abría la necesidad de entendimiento entre los dos bandos. Por último, el caso guatemalteco es el que más se retrasó. Tras el encuentro sin trascendencia entre el gobierno demócrata cristiano de Vinicio Cerezo y la URNG, celebrado en octubre de 1987,

no fue hasta la asunción del nuevo gobierno del presidente Jorge Serrano Elías, a principios de 1991, cuando la negociación parece encaminada hacia la obtención de resultados.

En el contexto de la dimensión regional de la crisis, donde el bloque de Tegucigalpa se opuso a Nicaragua y cuya dinámica estaba determinada por la lógica de la confrontación entre Estados Unidos y Nicaragua, el punto de arranque para la negociación se encuentra en el colapso de la política estadounidense, a partir de noviembre de 1986. Este derrumbe fue percibido por Costa Rica como la oportunidad para desgajarse del bloque de Tegucigalpa y adoptar una posición de relativa autonomía en su política exterior, que impulsó el nacimiento del proceso negociador de Esquipulas.

En un primer momento, la estrategia de desescalada que diseñó Esquipulas tuvo como principios rectores del proceso la simultaneidad y la reciprocidad<sup>11</sup>. Teniendo presente la imagen de la escalera que evoca la metáfora de escalada-desescalada, entonces se hizo posible el descenso de la cima: todos los actores eran responsables en igual medida de la situación creada. Por ello, todos debían otorgar concesiones a la vez y en todas las dimensiones de la crisis (nacional, regional e internacional). O al menos, en las dimensiones en las que directamente los actores centroamericanos tenían capacidad de influencia, esto es, la nacional y la regional, aprovechando la coyuntura que se había abierto en la dimensión internacional con la neutralización relativa del margen de maniobra de Estados Unidos.

Pero este fue el planteamiento de partida que sólo tuvo vigencia en los primeros momentos de la negociación. Posteriormente, Estados Unidos se recuperó y presionó con éxito a sus aliados centroamericanos. Como consecuencia, se pasó de la simultaneidad a la focalización del proceso de negociación en Nicaragua. Así, la simultaneidad y la reciprocidad iniciales fueron sustituidas por una agenda centrada en dos aspectos que tenían que



ver casi exclusivamente con Nicaragua: la democratización por la vía electoral del régimen sandinista en contrapartida por la desmovilización de la contra.

El gobierno sandinista, que contemplaba la desactivación de la guerra de desgaste impulsada por Estados Unidos con la contra, como el objetivo prioritario del que dependía la sobrevivencia del proyecto político de la revolución, aceptó esta situación de único protagonista del proceso negociador, alumbrado por Esquipulas. A partir de este momento, la agenda de las cumbres de presidentes quedó focalizada, prácticamente en su totalidad, en los problemas de Nicaragua. Con este ejercicio de supuesta prestidigitación, el resto de los países logró eludir que las sucesivas cumbres presidenciales tuvieran algún impacto real sobre los compromisos concretos que habían adquirido.

Cuando esta lógica hegemonizó la dinámica de Esquipulas, el balance del proceso negociador reflejó unos resultados acordes y coherentes con la misma. Así, por lo que se refiere a los conflictos internos, la estrategia de hacer culpable a toda costa a Nicaragua tuvo éxito en obtener a cambio la desmovilización de la contra y el pase por las urnas del régimen sandinista. Sin embargo, la estrategia negociadora que utilizó Esquipulas para procurar la desactivación de los conflictos internos, fracasó en los casos de El Salvador y Guatemala<sup>12</sup>. Y no pudo ser de otra forma, puesto que pretender que la pacificación interna se basara en un esquema por el que las organizaciones que practicaban la lucha armada se incorporaran a la legalidad vigente, previa deposición y entrega de las armas, sólo podía funcionar cuando esas organizaciones dependían del financiamiento exterior (las fuerzas irregulares: la contra) y no cuando su origen emanaba de la propia sociedad civil (los movimientos insurreccionales: URNG y FMLN). En este sentido, no hay que olvidar que los procesos de negociación cumplen, en última instancia y entre otras, la función de sancionar explícitamente la realidad existente. Esto es, la de reflejar la correlación de



fuerzas que existe entre ambos contendientes como fruto del proceso de acumulación de recursos, producida en la etapa del enfrentamiento. Los procesos de negociación no dan ni restan poder a las partes. Por lo tanto, en la mesa de negociaciones no se pueden reclamar posiciones maximalistas, si no hay un poder real que las respalde.

En las dimensiones regional e internacional de la crisis, el balance de Esquipulas ha sido positivo: Esquipulas logró alejar el peligro de la guerra regional y de la invasión de Estados Unidos a Nicaragua. Circunstancia que se ha debido más que a una estrategia planificada y correcta del proceso negociador, a un factor aleatorio. Nos referimos a un fenómeno que la dinámica de Esquipulas no podía provocar directamente como fue el triunfo de la oposición nicaragüense en las elecciones del 25 de febrero de 1990 y con ello la paralela sustitución del sandinismo en el poder. Por otra parte, uno de los aspectos de la agenda de la dimensión regional del conflicto, que se encuentra aún pendiente de resolución, es el acuerdo en materia de seguridad, sin que ello haya sido óbice para que las dimensiones regional e internacional de la crisis hayan quedado desactivadas. Lo que no hace sino confirmar la falacia de que el ejército sandinista alguna vez fuera una amenaza para la seguridad nacional del resto de los países centroamericanos y, o de Estados Unidos<sup>13</sup>.

### 2.3. La inacabada resolución de la crisis (1990...)

La *resolución* de los conflictos significa dar una respuesta eficaz tanto a las causas estructurales que los provocaron como a los efectos destructivos que la dinámica conflictual generó. De esta forma, la resolución comporta la democracia, el desarrollo y la vigencia plena de los derechos humanos.

Los acuerdos de Esquipulas han cumplido la función de acabar con la crisis en cuanto a sus manifestaciones. De los distintos conflictos que más arriba señalamos como integrantes de la crisis centroamericana únicamente subsiste el conflicto civil guatemalteco, pero con perspectivas plausibles de desactivación, en un futuro inmediato. Una vez constatado lo anterior, la tarea que demanda la coyuntura post-Esquipulas, es la de ofrecer respuestas a los retos derivados de enfrentar los efectos que la prolongada crisis de más de una década dejó, así como resolver las causas que la generaron.

Por tanto, la pregunta con la que se abre la década de los noventa en Centroamérica es: ¿se está desarrollando una estrategia adecuada para la resolución de la crisis?

Si parece cierto que el legado de Esquipulas contiene aspectos positivos no menos cierto sería que todavía subsisten problemas. Problemas que tienen que ver con la democratización, la demilitarización y el desarrollo. Conceptos todos ellos que hoy más que nunca aparecen íntimamente ligados, si se pretende la perduración de la democracia. No es factible entender el fenómeno de los nuevos sistemas políticos que surgen en toda América Latina, tras los procesos de transición democrática de la década de los años ochenta, sin pensar en el necesario sometimiento del poder militar al poder civil y en la puesta en marcha de políticas que, por eficaces, tiendan a la satisfacción de las necesidades económicas más elementales sobre la base de una filosofía redistributiva.

Y la cuestión crucial no es que subsistan los problemas: no es real pensar que situaciones forjadas a lo largo de décadas se pueden solucionar en unos pocos años cuando lo que se está llevando a

cabo es el intento por fundar nuevos sistemas. Por otra parte, tras la debacle de los países socialistas, existe una duda razonable de si los grandes retos sociales, políticos y económicos nunca tendrán una solución holística, sino aproximaciones a la misma. No se trata, entonces, de abordar la resolución con la perspectiva maximalista de todo o nada. Por eso enfocamos la resolución de la crisis desde la perspectiva del carácter de la estrategia.

La premisa que preside la actual dinámica de concertación regional, heredera de los acuerdos de Esquipulas, tiende a pensar que lo peor de la crisis ya pasó. El peligro de los conflictos armados ya desapareció. Y en todo caso lo que persiste son los efectos de los mismos. Se abre así un período en el que lo político debe dejar paso a lo tecnocrático. Pasado el momento del enfrentamiento violento entre proyectos políticos antagónicos, ahora la tarea que demanda todas las energías es la integración económica regional como método para obtener la recuperación de los niveles de bienestar del istmo. Con éste crecimiento económico se arreglarán los aspectos pendientes que la crisis dejó como herencia perversa. A partir de la cumbre de Montelimar, ésta parece ser la apuesta de futuro.

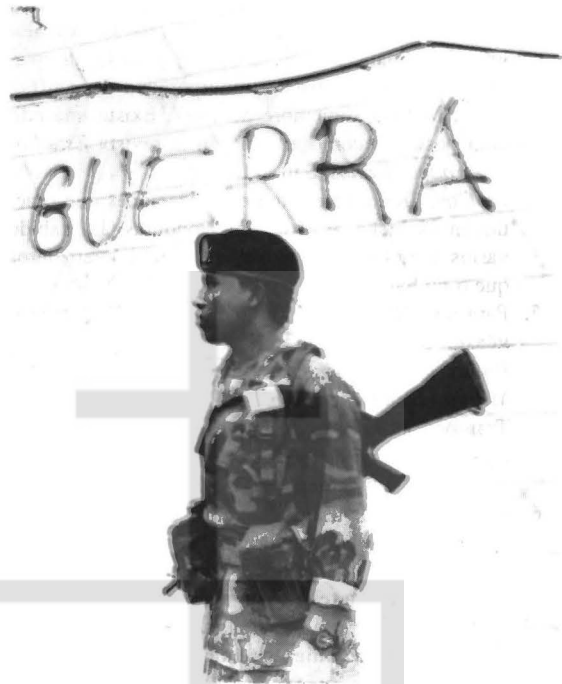
El dilema, tal como aparece planteado, es la confrontación entre la democracia (lo político) y el desarrollo (lo socioeconómico). Los cientistas sociales sólo contamos con la historia como laboratorio en el que probar los efectos potenciales de nuestras estrategias de actuación sobre la realidad. Desde esta perspectiva, un ejercicio de indudable utilidad para nuestros propósitos de evaluar la corrección de la estrategia de resolución de la crisis, consiste en volver nuestra mirada hacia la historia reciente de Centroamérica.

La década de los sesenta, con la puesta en marcha de un proceso de integración regional a través del mercado común centroamericano, significó un esfuerzo de modernización de las estructuras de los países del istmo. No es este el lugar para examinar sus aciertos y errores, derivados de la lógica tecnocrática y desarrollista en la que se basó. Tan solo resaltaremos el importante crecimiento de las capas medias a que dio lugar el ensanchamiento del mercado interno de los respectivos países. Los reclamos de apertura y participación de los siste-

mas autocráticos que estas capas medias junto con otros sectores sociales formularon fueron respondidos por el poder con la represión y la violencia. La experiencia centroamericana de los sesenta puede, entonces, calificarse como modernización económica sin democratización. Sus efectos son bien conocidos: la crisis de los ochenta.

La segunda experiencia de la historia reciente de Centroamérica que conviene tener presente es la de la revolución sandinista. En lo político y a pesar de las tendencias autoritarias que sin duda tuvo, si consideramos la brutal dictadura de Somoza y los estrechísimos parámetros que definen la democracia en Centroamérica, tenemos que concluir que significó un sustancial aporte a la democratización del país. En lo socioeconómico, como resultado de la política económica del sandinismo, pero también y en mayor medida como resultado de la guerra de agresión desatada por Estados Unidos, el país retrocedió a los niveles de bienestar de la década de los cuarenta. Los límites de una experiencia de democratización sin desarrollo son también evidentes.

Por tanto, si no se quiere repetir la historia, y esta nunca se repite puesto que la segunda vez se trata de una caricatura trágica, el camino es recuperar el primitivo espíritu de Esquipulas de la simultaneidad, pero esta vez referido a la implementación de estrategias que conjuguen la democratización con el desarrollo. Tal vez pueda parecer una conclusión pobre por lo evidente. Pero la reciente evolución de los acontecimientos en Centroamérica con la tendencia a olvidar la democratización y concentrarse prioritariamente en los esfuerzos desarrollistas (y habría que ver si en la dirección correcta, pero esto cae fuera de los límites de este artículo) hace necesario insistir en lo que a fuerza de olvidarse parece no tan evidente. Es por ello que en el encabezamiento de este último acápite hemos dejado abierta la fecha de finalización de la *resolución* de la crisis, como un proceso que para Nicaragua comenzó en 1990, para El Salvador en 1992 y para Guatemala, en el momento de redactar este artículo (septiembre de 1992) aún no tiene fecha de comienzo pero que en cualquier caso todavía no ha finalizado: "Los planes de paz han tenido todos éxito en eliminar al-



gún motivo o tipo de conflicto, pero nunca la guerra misma. (...) Porque los planes de paz, lo mismo que el pacifismo tradicional, no recurren sino a los aspectos históricos y episódicos de las guerras, que son su superestructura, y no a las causas sociológicas que son su infraestructura permanente"<sup>14</sup>.

#### Notas

1. La distribución y caracterización de estos tres niveles se encuentra contenida en los capítulos II y III de G. Aguilera, *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*. San José: FLACSO-DEI, 1989.
2. Esta interpretación de la crisis centroamericana aparece en: E. Torres Rivas, "Centroamérica: guerra, transición y democracia", "Sobre la teoría de las dos crisis en Centroamérica" en *La democracia posible*, San José: FLACSO-EDUCA, 1987, y en D. Camacho y R. Menjivar, "El movimiento popular en Centroamérica. (1970-1983). Síntesis y perspectivas", en *Movimientos populares en Centroamérica*, San José: EDUCA, 1985.
3. Los distintos proyectos políticos que estuvieron presentes en el escenario del istmo durante la década de los ochenta aparecen tratados en C. Sartí, "La nueva derecha centroamericana". Ponencia presen-

- tada al VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala, octubre de 1988; y en G. Gaspar, "El Salvador: ¿empate o multiplicidad de conflictos?". Mimeo, diciembre de 1987. Existe una edición posterior como artículo en la revista *Estudios Centroamericanos*, San Salvador.
4. En Costa Rica no existen organizaciones que practiquen la lucha armada. En Honduras, ha habido varios intentos de creación de frentes guerrilleros que o no han cuajado o han sido desmantelados.
  5. Para una definición de la guerra de baja intensidad véase: S. Sarkesian y H. Scully W. (ed), *U.S. Policy and Low intensity Conflict. Potentials for Military Struggles in the 1980's*. New York: SIPRI, Transaction Books, 1981; y H. Summer, *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. New York: Dell Publishing Co., 1982.
  6. Estados Unidos trató de justificar su política de agresión hacia Nicaragua por la continua mención del expansionismo soviético-cubano. Esta coartada ideológica nunca resistió un análisis con un mínimo de rigurosidad, pero por si alguna duda cabía albergar, los acontecimientos que se vivieron en la Unión Soviética a partir de la toma de posesión de Gorbachov vinieron a demostrar definitivamente las raíces endógenas de la crisis y la irrelevancia de la confrontación este-oeste como factor explicativo de la misma. En efecto, si la responsabilidad del expansionismo cubano-soviético hubiera sido cierta, acontecimientos como la ofensiva del FMLN de noviembre de 1989 no habrían podido producirse en unos momentos en los que la capacidad de maniobra de la Unión Soviética y de Cuba se encontraba seriamente debilitada. Es por esto que contemplamos como los actores principales del conflicto internacional a Estados Unidos y Nicaragua. Por lo demás, ello no significa desconocer que cuando la crisis centroamericana se convirtió en un tema de la agenda internacional, otros actores se incorporaron a esta dimensión internacional.
  7. Los conceptos de contención (*management*), escalada y resolución se encuentran desarrollados en L. Kriesberg L. *Sociología de los conflictos sociales*. México: Ed. Trillas, 1977; J. Burton, *Conflict: resolution and prevention*. Nueva York: St. Martin's Press, 1990; y J. Burton y F. Dukes, *Conflict: Practices in management, settlement and resolution*. Nueva York: St. Martin's Press, 1990.
  8. En la teoría de los juegos, los juegos de suma fija definen una dinámica de relación entre los contendientes, según la cual la matriz de pérdidas y ganancias de cada uno de ellos es inversamente proporcional: todo lo que gana uno de los participantes oponentes lo pierde el otro y viceversa.
  9. Además de los factores derivados de la cercanía geográfica, las motivaciones que llevaron a cada uno de los países miembros del grupo de Contadora a conformar esta instancia mediadora tienen que ver con elementos tales como el interés nacional o la tradición que guiaba sus políticas exteriores. Un análisis que explica los motivos de cada uno de estos cuatro países se encuentra en R. Peña García-Pardo y F. Cepeda Ulloa, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: CEI-La Oveja Negra, 1985.
  10. Cuando los contendientes perciben esta situación de gasto improductivo de energías como un "estancamiento doloroso" (*hurting stalemate*), el conflicto arriba a un "punto crítico" (*ripe moment*), a partir del cual se ensancha el espacio potencial para ensayar mecanismos de solución negociada que supongan un avance desde la simple contención hacia la desescalada y la negociación. Véase I. W. Zartman, *Ripe for Resolution*, Oxford University Press, 1983.
  11. Un análisis de cuáles son los conceptos que subyacen en el procedimiento de Esquipulas se encuentra en F. Rojas Aravena, *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. Heredia: Universidad Nacional, 1990.
  12. Entendemos por fracaso la escasa capacidad de influencia de las cumbres de presidentes en las negociaciones entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y sus respectivas insurgencias. Ambos procesos de negociación se han caracterizado por un elevado margen de autonomía respecto a la dinámica negociadora de Esquipulas. Conviene recordar que en el caso salvadoreño la primera ronda de conversaciones se produjo tres años antes de la firma de Esquipulas, en 1984. Por lo que se refiere a Guatemala, las negociaciones continúan en la actualidad como un asunto interno del Estado guatemalteco, e incluso ha desaparecido, siquiera como referencia retórica, en las declaraciones de las cumbres presidenciales.
  13. En este sentido, a partir del 25 febrero de 1990, Nicaragua ha procedido a una sustancial reducción unilateral de los efectivos de sus fuerzas armadas. Sin embargo, dicha medida no ha sido acompañada por una recíproca reducción de los efectivos del resto de los países centroamericanos, debido a la resistencia que tales medidas generan en las fuerzas armadas. Además, la comisión de seguridad no ha logrado avances sobre la definición del balance razonable de fuerzas en el istmo.
  14. G. Bouthoul. *Ganar la paz*. Barcelona: Plaza y Janés, 1970, pp. 51-52.