

[1987]

LOS NOVENTA DIAS DE ESQUIPULAS 2

El cinco de noviembre se han cumplido noventa días de la firma en Guatemala del plan de paz para Centroamérica, que se ha convenido en llamar Esquipulas 2. Firmaron entonces los cinco presidentes centroamericanos un acuerdo general de paz que a los noventa días debía poner en vigencia los siguientes puntos: amnistía, cese del fuego, democratización, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y no uso del territorio para agredir a otros Estados.

¿Qué puede decirse de Esquipulas 2 como proceso, del cumplimiento de sus acuerdos y, sobre todo, de sus posibilidades reales para pacificar la región?

1. Significado general de Esquipulas 2.

Lo más importante hasta ahora y lo más original de Esquipulas 2 es el hecho mismo del acuerdo alcanzado por los cinco presidentes centroamericanos, un acuerdo que en el fondo y en la forma resultó inesperado y casi conforme a lo que se podría esperar. Se trata, ante todo, de un acuerdo que se logra firmar, no obstante la presión norteamericana en contra. No conviene olvidar el relativo fracaso de Contadora, el intento precedente, fundamentalmente por la oposición de Reagan y de sus aliados en el área. Ni debe olvidarse tampoco que en la víspera del encuentro de Guatemala hubo una propuesta norteamericana alternativa, que se intentó imponer a algunos de los presidentes centroamericanos. Por eso se ha dicho que Esquipulas dos es una nueva acta de independencia centroamericana, una decisión conjunta y concreta que se toma no sólo de espaldas a Estados Unidos sino hasta cierto punto en contra de su política intervencionista en el área.

En segundo lugar se trata de una solución centroamericana. No sólo no es excluida Nicaragua ni es antagonizada sino que se acepta de igual a igual y se reconoce de hecho y de derecho la legitimidad del gobierno sandinista, siempre que cumpla los acuerdos firmados en esta ocasión. Se reconoce así que sólo una solución equilibradamente regional, aceptadora de la diferencia y del pluralismo de las situaciones, puede traer la paz a la región y a cada uno de los países que la integran. Ya no se sigue la estrategia



norteamericana de oponer los cuatro países 'democráticos' contra el sandinismo totalitario sino que se introduce en el mismo proceso y con las mismas obligaciones a todos y cada uno de los países, no obstante que unos estén más cerca del ideal propuesto que otros en cada uno de los puntos.

En tercer lugar, el documento es poco retórico. Tiene concreción en los contenidos, en las fechas de cumplimiento y en los mecanismos de verificación. El papel blanco aguanta cualquier tinta negra siempre que sólo se expresen deseos ideales o palabras vacías. Pero cuando hay compromisos concretos y estos son verificables a corto tiempo, la gravedad de lo acordado es mucho mayor. Así se asumen compromisos de diálogo, de amnistía y de reconciliación política supervisados por una comisión nacional en cada país; se exhorta al cese de hostilidades que deberá comenzar con un efectivo cese del fuego; se exige completa libertad de expresión, pluralismo político y suspensión de estado de excepción o equivalentes; se proponen elecciones libres dentro de cada país y también para el Parlamento centroamericano; se pedirá a los países de fuera del área y pertenecientes a ella que no den ayuda de ninguna clase a las fuerzas irregulares y se comprometen los cinco países a que no se use su territorio para agredir al de los otros; se proseguirá un proceso de desarmamentización de todos y cada uno de los países y de las fuerzas irregulares; se abrirán las puertas de cada nación a refugiados y desplazados y se adoptarán acuerdos regionales que permitan acelerar el desarrollo.

Nunca los mandatarios centroamericanos habían hecho tanto en tan poco tiempo y nunca habían logrado poner su firma y compromiso a un documento de esta índole. Por eso es ya de gran importancia la firma misma de Esquipulas 2.

2. Dificultades para el éxito de Esquipulas 2

Tan inesperado logro se enfrenta, sin embargo, con grandes dificultades. Dificultades que surgen de la gravedad de los problemas y dificultades que



..

surgen de la desconfianza norteamericana ante un plan que no responde ni a sus propósitos fundamentales ni a la estrategia proyectada. Esta reticencia norteamericana queda disimulada de momento por la voluntad política de los centroamericanos tan solemnemente anunciada y por el apoyo que la iniciativa ha tenido en la mayor parte de las naciones del mundo y, desde luego, en el bloque de los países europeos de la CEE, aunque también en la ONU y en la OEA.

La dificultad principal para lograr un acuerdo de paz regional está en Estados Unidos, pero no tanto en su Congreso como en su Administración. Esta dualidad permite pensar que tal vez no se esté ante una dificultad insuperable. De la Administración Reagan depende la existencia y la beligerancia de los contras, depende el que la soberanía de Honduras sea gravemente violada por la presencia de los contras en su territorio, depende finalmente que en El Salvador se busque una solución militar por medio de un proyecto contrainsurgente de guerra de baja intensidad. Bastaría con que Estados Unidos cambiara estas líneas de acción, especialmente las dos primeras, para que la pacificación del área avanzara rápida y firmemente. Si se empeña en lo contrario, la pacificación es imposible porque los sandinistas no sólo no serán derrocados sino que no cambiarán de rumbo por la fuerza. Como la seguridad de Estados Unidos sólo indirectamente y lejanamente está amenazada en el área y como esa seguridad puede quedar plenamente garantizada mediante un acuerdo de Estados Unidos con los sandinistas, no hay razón alguna seria para proseguir una política destructora de Centroamérica.

Los sandinistas no son dificultad principal. A ellos les conviene mucho el conjunto de medidas acordadas en Guatemala y por ello están dispuestos a hacer concesiones importantes en la línea de la democratización y en la línea de no ingerencia en asuntos internos de otros países. La democratización, por otra parte, no pone en peligro, al menos a mediano plazo y, menos aún, a corto plazo su permanencia en el poder. En estas condiciones locos estarían los sandinistas, si no se esforzaran en un firme cumplimiento de lo estipulado en Esquipulas dos. Lo único que exigen para ello es el cumplimiento simultáneo por los demás de todo lo acordado en Guatemala.



..

El FMLN salvadoreño, la guerrilla revolucionaria de El Salvador, representa también una dificultad importante para el cumplimiento de Esquipulas dos. En el acuerdo aparece en el mejor de los casos como movimiento insurreccional, se le pide que acepte un alto al fuego y después un proceso de desarmamentización y se supone que quedaría sin el apoyo de cualquier país y que su estrategia de guerra quedaría desautorizada. No obstante, el FMLN y el FDR aceptaron Esquipulas dos como un marco apropiado para buscar la pacificación a través del diálogo y de la negociación. Pero es bastante claro que el FMLN no va a aceptar el alto al fuego y, menos aún, la desarmamentización sin concesiones muy importantes, que se reducen en última instancia a una verdadera participación en el poder del Estado, a sabiendas que si no alcanza esto, por su propia seguridad y por la imposibilidad de cumplir sus propósitos, de nada habría servido su lucha de tantos años y de nada serviría su fuerza actual.

Esas son las dificultades principales del acuerdo, a las que deben unirse las derivadas del mismo conflicto y de su ya larga prolongación. Por ejemplo, las fuerzas de derecha incrustadas en la estructura política, económica y militar de cada uno de los países se oponen vehementemente a Esquipulas dos y desean su fracaso para poder entregarse de lleno a la vía armada, que lleve al aplastamiento de sus enemigos o a la rendición incondicional. Se detendría con ello el motor del cambio y estarían así en capacidad de recuperar plenamente su poder en el área parcialmente perdido en los últimos diez años.

3. Verificación del cumplimiento a los noventa días.

A los noventa días debían entrar en funcionamiento los acuerdos a los que se hacía alusión al comienzo de estas líneas. Los noventa días no son una fecha fatal y final sino el comienzo de la vigencia de unos acuerdos. Es de todo punto errado decir que Esquipulas dos -y hay mucho interés en afirmarlo por parte de algunos- ha fracasado porque no ha alcanzado la pacificación e incluso porque los acuerdos que debieran entrar en vigor no han logrado el volumen que se esperaba de ellos. Veámoslo por países.



El Salvador tenía un compromiso bien difícil. Esquipulas 2 no había sido recibido con beneplácito ni por el FMLN ni por Estados Unidos, ni por la Fuerza Armada, ni por otros poderosos medios de presión. El poder del presidente Duarte para llevar a buen puerto los acuerdos era relativamente pequeño. Sin embargo, apostó por su cumplimiento. Si se lograba una buena realización de los propósitos, el avance sería grande; si se fracasaba, echaría la culpa a los demás y estaría con las manos libres para reemprender la estrategia de contrainsurgencia. En un momento muy bajo de su desempeño como presidente se le ofrecía una nueva tarea inesperada, que daba aire a un gobierno ya agonizante. Tres puntos eran centrales. La amnistía exigida por el acuerdo le era difícil concederla, sino introducía en ella el más amplio 'perdón y olvido' a los sectores militares involucrados en llamativos asesinatos tanto de personas señaladas como de grupos anónimos; de ahí que la amplia amnistía tenga más de autoamnistía de las fuerzas gubernamentales que de heteroamnistía de las fuerzas rebeldes; pero de todos modos se dió una amnistía a todos los presos políticos y se abrió la puerta para el regreso de los miembros del FDR a la actividad política en el interior del país. El alto al fuego era también una exigencia poco agradable para la Fuerza Armada y los asesores militares norteamericanos y acabó reduciéndose a un cese del fuego unilateral probablemente por sólo quince días, algo completamente alejado del efectivo cese del fuego que reclamaba el acuerdo. La reanudación del diálogo era en sí muy positiva, pero el planteamiento del mismo no tenía ninguna novedad respecto de las sesiones anteriores, concluidas en fracaso, por lo que de los mismos planteamientos podrían esperarse los mismos resultados, lo cual así ha sido pues de momento han vuelto a quedar interrumpidas las negociaciones sin haberse logrado nada efectivo. El deterioro en la cuestión de los derechos humanos ha puesto sordina al tan proclamado y alardeado proceso de democratización.

Nicaragua se encontraba en situación especial. Tenía que cambiar de sentido a un tren que iba en dirección opuesta a la acordada en Esquipulas 2, sobre todo por lo que tocaba a la democratización. Sin embargo pronto hizo esfuerzos por cambiar el sentido de la inercia: fueron abiertos im-



portantes y muy significativos medios de comunicación, se permitió el re ingreso de exiliados de mucha nota y se constituyó al gran crítico del régimen, cardenal Obando, como presidente de la Comisión de Reconciliación Nacional. Se decretó también un alto al fuego unilateral y parcial y una amnistía asimismo parcial, total para los contras pero parcial para los exguardias somocistas, reos de crímenes notorios. Finalmente se dio el gran paso pragmático de ofrecer un diálogo técnico y no político con los contras no directamente sino a través del Cardenal Obando como mediador, punto valorado por la oposición como un gran triunfo suyo y, por tanto, concesión importante. Además, para un futuro condicionado al cumplimiento de los acuerdos por parte de Estados Unidos y de Honduras, se ha ofrecido el levantamiento del estado de emergencia y la concesión de una amnistía mayor. Todo ello puede considerarse más de lo esperado pero por detrás de lo deseable. No de lo exigible porque Nicaragua se aferra con razón a la simultaneidad pues no puede hacer concesiones mayores, mientras Estados Unidos siga mostrando su desconfianza de Esquipulas dos y siga amenazando con dar a la contra otros doscientos setenta millones de dólares.

Honduras apenas ha hecho nada respecto de Esquipulas dos y en el caso específico de no prestar su territorio para desestabilizar al de Nicaragua no ha hecho absolutamente nada ni se ha preparado para hacerlo. Guatemala también ha hecho poco pues ni siquiera ha decretado un alto al fuego con el pretexto de que en su país no hay guerra declarada, como si esa declaración se diera en El Salvador o en Nicaragua. Costa Rica por su parte no tiene problema mayor, una vez superada la ayuda oculta e ilegal que se hacía desde su territorio a los contras.

Vistas todas estas contribuciones en su conjunto, puede decirse que representan un cierto movimiento hacia la paz, un proceso de pacificación no del todo eficaz para conseguir la paz en breve, pero sí suficiente para mantener el proceso en marcha. Incluso puede hablarse de pasos decisivos, aunque de ningún modo definitivos. Pasos que obligan a dar otros ulteriores y en esta ulterior dinámica de nuevo comprometida por todos los presidentes es donde reside el principio de esperanza. No hay moti-



vo todavía para un entusiasmo jubiloso, pero tampoco para un sentimiento de fracaso que paralice la acción y mucho menos para asegurarse un certificado validador de aventuras militaristas.

4. Un nuevo escenario político.

El cinco de diciembre la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, conformada por los secretarios generales de la OEA y de la ONU, los cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo analizará el progreso en el cumplimiento de los acuerdos previstos. Treinta días más tarde, el cuatro de enero de 1988, los presidentes centroamericanos se volverán a reunir en San José de Costa Rica para tomar las decisiones pertinentes.

Lo probable en esas fechas es que ambas reuniones coincidan en decir que todos han hecho bastante, que todavía no se ha logrado todo y que, por tanto, deben fortalecerse con nuevos plazos algunas de las medidas. El punto crucial de la cuestión estará en si Estados Unidos renuncia definitivamente a dar el apoyo prohibido a los contras y a quienes apoyan a los contras en Centroamérica y si simultáneamente Nicaragua lleve más adelante la amnistía y, sobre todo, levante el estado de emergencia. Esto es más que probable y está prometido, si es que Estados Unidos cumple con su parte. Parecería que el Congreso de Estados Unidos estaría en favor de congelar toda ayuda militar a los contras, si es que la Comisión de Verificación da su visto bueno a las acciones de Nicaragua. Este visto bueno, aunque tratará de ser obstaculizado por la administración Reagan, es muy probable que se dé, no obstante las dificultades que pueda poner alguno de los países centroamericanos. La desarmamentización de los contras y su incorporación seguira al proceso político nicaragüen se serán entonces tareas relativamente fáciles, lo cual no supondrá que los sandinistas pongan en peligro las próximas elecciones presidenciales, que habrán de tenerse sólo cuando lo ordena su constitución, reconocida virtualmente por el resto de los países centroamericanos.

Quedaría entonces por resolver el problema de El Salvador. El FMLN no necesita del apoyo militar y logístico de Nicaragua para seguir siendo



..

un formidable adversario del gobierno de Duarte. Los siete años de guerra declarada que se cumplen precisamente en enero de 1988 han demostrado, si no que el FMLN es a mediana distancia invencible, al menos que no podrá ser derrotado militarmente sin unos enormes costos sociales de todo tipo para el pueblo salvadoreño. Esto lleva como consecuencia que el conflicto haya de resolverse por el diálogo y la negociación, que es, además, la vía propuesta por Esquipulas dos. Esta negociación debe en un primer paso llevar a un alto al fuego efectivo y consolidado, quizá pasando en un primer momento, si lo otro no es posible, por un acuerdo en torno a los dieciocho puntos propuestos por el FMLN, que en sustancia piden una reducción del nivel militar y una facilitación de la acción política. En un segundo paso y con la mediación de la Comisión de Verificación y Seguimiento debe llevar al problema de la desarmamentización y con ella a la plena incorporación al proceso político. Este segundo paso no se ve nada fácil porque el FMLN no entregará las armas por poco precio político. Pero si el FDR entra al juego político, cosa que ha prometido a hacerlo en este mismo mes de noviembre y si los próximos procesos electorales -diputados y alcaldes en marzo de 1988, presidenciales en marzo de 1989- apuntan al triunfo de las fuerzas que proponen una salida negociada, esto sería algo más hacedero y llevadero. De todos modos la prolongación infructuosa de la guerra y el nuevo espíritu nacional e internacional despertado por Esquipulas dos debieran hacer pensar al FMLN si ha llegado ya la hora de empezar a convertir sus muchos bonos militares en buenos bonos políticos.

Si todo esto va en la dirección apuntada, Esquipulas dos después de Contadora y apoyado en ella, habrá hecho mucho por la pacificación de Centroamérica. Si, en cambio, todo fracasa, por otro período largo el poder de la muerte seguirá preponderando sobre el poder de la vida, el de la destrucción sobre el de la construcción, el de la opresión sobre el de la liberación, el de la dominación sobre el de la soberanía, el del imperialismo sobre el de los pueblos. Todo ello sería contra natura ¡Pero se siguen dando tantas cosas contra natura!

La situación internacional parece, sin embargo, favorecer el éxito feliz



de Esquipulas dos, aunque siempre habrá de ser un éxito muy trabajado. El acercamiento en las graves cuestiones de desarme entre las dos grandes potencias distensiona los conflictos que tienen una cierta componente este-oeste, como es el caso del conflicto centroamericano. No parece seguir dándose un interés grande por parte de la Unión Soviética en ponerle problemas a Estados Unidos en el flanco centroamericano, sin que esto suponga abandono de sus intereses en el área, sólo que esos intereses serán alentados de forma más abierta y política conforme a las nuevas tendencias dominantes en la Unión Soviética. Asimismo se ha acrecentado el interés internacional por una solución pacífica en el área centroamericana, de modo que internacionalmente las fuerzas en favor del acuerdo político y pluralista son mayores con mucho que las fuerzas en favor del arreglo militar, tanto en quienes están a favor de unas de las partes en conflicto como en quienes están a favor de las otras; en esta línea se mueven no sólo las naciones del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo así como las de la Comunidad Económica Europea (CEE) sino más en general toda la OEA y la ONU que casi unánimemente muestran su apoyo explícito a Esquipulas dos. Incluso la coyuntura norteamericana con los reveses sufridos por la administración Reagan con el caso Irán-contras, con el hundimiento de la bolsa y su correspondiente crisis económica, con la declinación clara de su liderazgo y con la aproximación ya inmediata de su sustitución así como el triunfo anterior de los demócratas en las elecciones del Congreso, todo ello hace que decline la fuerza de quienes buscan una solución militar en Nicaragua y en El Salvador mientras se acrecienta la de quienes intentan una solución política negociada.

Se dan con todo ello una coyuntura favorable en la que se concilian elementos internos y externos, coyuntura capaz, si no de resolver definitivamente el problema, sí de madurarlo hacia su correcta solución y sí de posibilidad de neutralización de aquellas fuerzas que se oponen a una paz pronta, en la que sea posible empezar de forma rápida y consolidada la superación de las causas profundas del conflicto.



En el Salvador, sin embargo, las perspectivas no son tan favorables a corto plazo. Rotas las reuniones de diálogo sin haberse logrado avance alguno, la amnistía ha sido rechazada por quienes luchan en la montaña y en la ciudad y el cese de fuego unilateral también ha sido rechazado. Más bien se ha dado un endurecimiento de la lucha por parte del FMLN para demostrar que el modo seguido por el presidente Duarte para cumplir con Esquipulas dos no lleva a ninguna parte. No significa esto que el FMLN-FDR rechace la vía de la negociación para resolver el problema, significa tan sólo que esta negociación sigue siendo sumamente difícil. Los últimos acontecimientos vienen a probar una vez más que el diálogo FMLN-gobierno es cada vez más necesario pero también cada vez más difícil. Más necesario por cuanto la vía militar no inclina la balanza hacia ninguno de los dos lados y desde luego no pone en peligro el poder gubernamental, mientras que se sigue consumando la destrucción del pueblo salvadoreño y de la infraestructura económica. Más difícil porque, amparada cada parte en la demostración de su propia fuerza, se vuelven ambas más prepotentes e inflexibles a la hora de inventar nuevas soluciones conciliadoras. La constitución salvadoreña, sin embargo, con su posibilidad intrínseca de autocorrección y el marco de Esquipulas dos dan facilidades morales y legales para delinear un proceso en que predominen los intereses de la gran mayoría del país sin que ello suponga forzosamente el que las partes en conflicto hayan de ceder en sus intereses fundamentales.

Pero la dificultad de la coyuntura, por mucho que pueda enardecer los ánimos y polarizar las posiciones, debe convertirse en acicate mayor para encontrar solución. Pues es la solución lo que anhela el pueblo salvadoreño y no tanto quién va a detentar el poder y en qué medida lo va a hacer. La solución no es fácil ni puede reducirse a medidas puramente pragmáticas, porque el problema es de fondo. Pero a veces pareciera que cuestiones de forma se sobreponen a cuestiones de fondo, cuestiones de prestigio a cuestiones de arreglos fundamentales, cuestiones de urgencia sobre cuestiones importantes. Y esto es lo que ha de cambiar y cuanto antes, porque la situación se torna cada vez más intolerable. Esquipulas dos sigue siendo una invitación aún vigente para ello.

