
La paz en Centroamérica, 1987-1990

El Plan Arias desde adentro

Cristina Eguizábal, Ana Yancy Espinoza y Tatiana Benavides



La paz en Centroamérica, 1987-1990
El Plan Arias desde adentro

Cristina Eguizábal, Ana Yancy Espinoza y Tatiana Benavides

Prólogo de Rebeca Grynspan
Líneas liminares de César Chaparro Gómez
Presentación de Lina Barrantes Castegnaro



FUNDACION ARIAS PARA LA PAZ
Y EL PROGRESO HUMANO

2017

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

© Cristina Eguizábal, Ana Yancy Espinoza y Tatiana Benavides

Correctora de estilo:

María Benavides González

ISBN:

978-84-943954-7-5

Edición impresa por:

CEXECI

Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica

www.cexeci.org

Colección Pensamiento Iberoamericano, 9

Director de la colección: César Chaparro Gómez

Consejo editorial: María Salvadora Ortiz Ortiz

Con apoyo de la Secretaría General Iberoamericana
y la Junta de Extremadura.

Impreso por:

Solugrap. Badajoz

PRÓLOGO

La negociación de la paz descrita en este libro constituye uno de los episodios más valientes y decisivos en la historia de Centroamérica, e incluso de América Latina. Un momento en que la región se vio en el foco de la atención global y en que fuerzas colosales pesaban sobre el destino de los pueblos centroamericanos, sumidos en un escenario de enfrentamiento civil que cobró cientos de miles de vidas y produjo millones de refugiados.

Para las generaciones más jóvenes, es difícil imaginar los rasgos de aquella época: la crueldad y la extensión de la guerra y el temor a una confrontación generalizada que acabaría por involucrar, tarde o temprano, al territorio y a la población costarricense. Pero, también, es difícil imaginar las duras condiciones económicas que entonces enfrentábamos en Centroamérica, la inmensa presión internacional que recibíamos, y la suspicacia con que muchos sopesaban la posibilidad de encontrar una salida pacífica al conflicto.

Esa es, sin duda, una de las aportaciones centrales de esta publicación: el reflejar fielmente, como lo indica Cristina Eguizábal, el “clima de la época”, recurriendo a distintas fuentes historiográficas. Sabemos bien que la memoria es un artefacto imperfecto y que, como seres humanos, somos propensos a los sesgos retrospectivos: al mirar atrás, tendemos a percibir los hechos históricos como resultados inevitables o necesarios.

Ese no fue el caso centroamericano. La paz en Centroamérica no fue un resultado automático, ni siquiera el resultado más probable. Hubo muchos momentos en que parecía que la única opción sería un escalamiento del enfrentamiento entre los distintos bandos, empujado por Estados Unidos y la Unión Soviética que actuaban tras bastidores e inyectaban exorbitantes recursos financieros y militares.

En lugar de ser producto natural de las condiciones coyunturales de la época, la firma e implementación de los Acuerdos de Esquipulas II fue una lucha librada en contra de esas condiciones. Una cosecha labrada por los países centroamericanos a contrapelo y en abierto desafío de las demandas de las grandes potencias. Por ese valor llevan mérito los cinco Presidentes signatarios: Vinicio Cerezo de Guatemala, José Napoleón Duarte de El Salvador, Daniel Ortega de Nicaragua, José Azcona de Honduras y Oscar Arias de Costa Rica, quienes recibieron el decidido apoyo del resto de América Latina. Asimismo, es justo reconocer la voluntad de las fuerzas irregulares y los grupos insurgentes, que accedieron a deponer las armas y emprender la larga senda hacia la desmovilización y la paz.

Este volumen demuestra también, con evidencia precisa, la imprescindible contribución del Presidente Arias en la negociación e implementación del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. En cada estación del proceso, se percibe la largueza de su carácter, la amplitud de su visión, su extraordinaria habilidad en la negociación y, sobre todo, su fortaleza y convicción inquebrantable en que este era el momento de la paz y no de la guerra. Sin su compromiso, sin su liderazgo, la historia de la región habría sido distinta. Aún más violenta. Todavía más dolorosa.

Yo tuve ocasión de vivir aquella época como Viceministra de Hacienda de Costa Rica, desde las trincheras de la negociación de la deuda externa que sucedió a la crisis económica de inicios de la década de los ochenta. Recuerdo en particular las presiones que experimentábamos por parte de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, que utilizaban el financiamiento externo y la ayuda oficial al desarrollo como herramientas en el arsenal de la agresiva política exterior norteamericana hacia la región.

Entre 1983 y 1987, Estados Unidos concedió a Costa Rica un promedio anual de 182 millones de dólares (unos 385 millones de dólares al valor actual), equivalente, en ese momento, al 5,4% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y a un 13% del total de sus importaciones, trece veces más que el promedio anual en la década de los setenta. Esto convirtió al país en el segundo mayor receptor de ayuda norteamericana del mundo en términos per cápita, superado solo por Israel.¹ Sin embargo, entre 1987 y 1988 la ayuda se redujo de improviso casi a la mitad y se llevó virtualmente a cero antes de que concluyera la administración Arias. Además, como se indica en esta publicación, los montos asignados eran retenidos por razones ostensiblemente burocráticas pero que, en la práctica, todos comprendían como un mecanismo de presión para obligar al Presidente Arias a desistir de sus esfuerzos.

Menciono estos datos porque uno podría pensar prima facie que Costa Rica tenía poco sobre la mesa en la negociación y que no enfrentaba los dilemas de los demás países, que se encontraban en guerra. Es cierto que nuestro país no sufrió las peores heridas del conflicto, pero su participación en el proceso de paz estuvo lejos de ser gratuita o libre de sacrificios.

Destaco también el rol que jugaron el resto de los países latinoamericanos, en particular mediante el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, junto con el respaldo público y solidario de los demás gobiernos de la región y de varios países de Europa.

El mismo espíritu de solidaridad regional se hizo evidente en tiempos recientes, en el marco del proceso de negociación de la paz en Colombia. Todos los países latinoamericanos respaldaron al unísono los esfuerzos del gobierno colombiano, con tres países asumiendo el rol de garantes y acompañantes del proceso de negociación. Con la firma de la paz en Colombia, América Latina se convirtió en una región en que ningún país se encuentra involucrado en un conflicto armado, dentro o fuera de sus fronteras.

Creo que esto no es fruto del azar, sino el resultado de una adhesión de nuestros países a los valores del diálogo, de la diplomacia, del multilateralismo y de la paz, aun a pesar de los desafíos que todavía enfrentamos. Valga el ejemplo de Centroamérica y de Colombia para demostrar que somos más fuertes cuando actuamos unidos y que, no importa cuán grandes sean nuestras diferencias, nunca son tan grandes que nos impidan colaborar para alcanzar una vida más digna para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

La paz en Centroamérica fue un logro indiscutible, alcanzado por Centroamérica para los centroamericanos. Es un logro cuya trascendencia no podemos menospreciar, aun en presencia de los inmensos retos que enfrenta Centroamérica en la actualidad, con tasas de homicidios equivalentes a zonas de combate y una larga lista de pendientes en materia de desarrollo humano.

He dicho antes que América Latina tiene el orgullo de carecer de conflictos armados, pero no es ningún blasón de honor que, al mismo tiempo, sea responsable por casi un tercio de los homicidios que ocurren en el mundo, con apenas 8% de la población. Incluso con proyecciones conservadoras, se estima que el costo del crimen para la región gira en torno al 3% del PIB.²

¹ Sanahuja Perales, José Antonio (1996). *La ayuda norteamericana en Centroamérica 1980-1992* (Tesis doctoral). Universidad Complutense, Madrid, España. 6.

² Banco Interamericano de Desarrollo–BID (2017) *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington DC, EEUU.

Centroamérica es, sin duda, una de las más afectadas por la inseguridad ciudadana. Los tres países del Triángulo Norte centroamericano se ubican entre los primeros diez puestos en el ámbito mundial por tasa de homicidios. La violencia expulsa a decenas de miles de centroamericanos hacia otros destinos, con frecuencia en condiciones indignas e inaceptables. Muchos se preguntan —e incluso creen— que las causas estructurales de la violencia de hoy están íntimamente ligadas ya sea con las causas subyacentes a los conflictos de la década de los ochenta, o con la desmovilización de las fuerzas irregulares o la reducción de los ejércitos.

Sin desconocer la dimensión del problema de inseguridad actual, creo que es un error equiparar la violencia entre pandillas y por causa del crimen organizado, elementos fundamentales para entender lo que sucede hoy, a la violencia política e ideológica de hace treinta años. Tampoco creo que pueda compararse el rol de los gobiernos y los ejércitos como partes del conflicto en la década de los ochenta, a su rol actual—a pesar de que coincido por entero en la necesidad de combatir la corrupción y la cooptación de las fuerzas de seguridad y los aparatos de administración de justicia—. Por último, creo que es imposible igualar la situación de Centroamérica en el escenario internacional hoy, con lo que era en aquella época, en el marco de la Guerra Fría, por razones positivas y negativas: hoy recibimos una fracción de la atención y de la ayuda que entonces recibíamos, pero los niveles de imposición que experimentamos son menores, por lo que deberíamos tener más margen de maniobra y más instrumentos a nuestro alcance.

Sin embargo, es claro que persisten las mismas causas que los Presidentes centroamericanos reconocieron en Esquipulas II y que tienen que ver con los desafíos del desarrollo humano. Es cierto que en las últimas tres décadas Centroamérica ha realizado avances considerables en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad, crecimiento económico, inclusión social y reconocimiento de los derechos humanos. Pero también es cierto que estos avances han sido insuficientes y tenemos muchas tareas pendientes.

Las cinco repúblicas centroamericanas superaron con creces el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza extrema: una reducción del 65% en Honduras, 74% en Nicaragua, 52% en Guatemala, 85% en El Salvador y 84% en Costa Rica, entre 1990 y 2012.³ También se redujo dramáticamente la mortalidad materna e infantil, se mejoró de manera notable el acceso a agua potable y saneamiento, y se multiplicó la representación parlamentaria de las mujeres, para mencionar solo algunos logros.

No obstante, la pobreza y la desigualdad de ingresos siguen registrando valores inaceptables, mientras los sistemas enfrentan presiones para proveer más y mejores servicios públicos, frente a las crecientes demandas de las nuevas demografías. Atender estos desafíos será indispensable para combatir la inseguridad ciudadana, combinado con una estrategia regional y hemisférica que atienda los elementos transnacionales del crimen organizado. El debate sobre la mano dura o la mano blanda frente a la delincuencia ha sido superado por la necesidad de aplicar una mano inteligente, que permita navegar las complejidades e interrelaciones entre los diversos factores que alimentan el fenómeno de la inseguridad.

Ese horizonte queda aún por conquistar, pero no desmerece el logro del Plan de Paz. Lo que alcanzaron los Presidentes de la región en 1987 fue nada menos que una gesta heroica, que generó las condiciones para tener hoy la conversación en torno a un desarrollo inclusivo y sostenible.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL (2015) *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015. Santiago, Chile.

En presencia de la guerra solo existe un perpetuo presente, en donde es imposible prepararse para el futuro, en donde incluso cuesta imaginarlo. Junto con el bien invaluable de la paz, el gran legado que recibimos de Esquipulas II fue la posibilidad de pensar en la vida hacia adelante, de prepararnos para el largo plazo y fijarnos objetivos y metas que nos permitan convertirnos en aquello que queremos ser. Creo que Centroamérica haría bien en recuperar un poco del sentido de posibilidad que acompañó la negociación de los acuerdos de paz. Esa convicción de que los mejores días están aún por vivir, que los pueblos pueden reescribir su historia y reinventar su suerte.

Treinta años después de haber vivido aquella época, siendo todavía joven, quisiera que las juventudes centroamericanas pudieran emprender los nuevos retos con la valentía y la determinación que transpira en estas páginas, con la convicción de que el cambio es posible, pero no inevitable: hay que quererlo y hay que gestarlo.

Rebeca Grynspar
Secretaria General Iberoamericana

LINEAS LIMINARES

A la hora de redactar estas líneas, que han de servir de testimonio sencillo y afectuoso del compromiso del *Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica* (CEXEI) con la sociedad costarricense, con su comunidad universitaria y, sobre todo, con el Dr. Oscar Arias, se cruzan en mi mente varios pensamientos y recuerdos. No hemos de olvidar que Costa Rica ha estado, desde los inicios ilusionantes del CEXEI, entre los países pioneros de una mutua relación, muy provechosa en los ámbitos cultural, académico y científico. Fruto de esa relación, basada en el trato de igual a igual y en la concreción de las propuestas, están los intercambios de universitarios, los convenios firmados entre instituciones extremeñas y costarricenses y la realización de jornadas y exposiciones que han dado a conocer la realidad de ambos territorios.

Por todo ello resultó comprensible y justo el nombramiento de don Oscar como *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Extremadura, distinción que tuve el honor de hacer efectiva en los años en los que fui rector del *Alma mater* extremeña. En el transcurso de la misma, dije:

El Dr. Oscar Arias ha hecho de la búsqueda de la concordia, del diálogo, de la paz, de la coincidencia, de la convivencia, un empeño de su vida. Da la impresión de que asumía plenamente la leyenda—leyenda que, atribuida a Catón, reza en el arco de entrada de una antigua casa salmantina—: *ira odium generat, concordia nutrit amorem...* La ética del Dr. Arias Sánchez, impregnada de las ideas de un escogido grupo de espíritus excelentes de la Humanidad, se resume en la solidaridad, la tolerancia y el respeto a la vida, a la dignidad y a la libertad humanas.

El libro *La paz en Centroamérica, 1987-1990. El plan Arias desde adentro*, que ha llegado a manos de nuestro Centro por la valiosa intermediación de doña María Salvadora Ortiz, Directora de la División de Relaciones Externas de la *Secretaría General Iberoamericana*, y de doña Lina Barrantes, Directora Ejecutiva de la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*, dirige su mirada hacia el pasado y proyecta sus ideas al futuro. En efecto, el libro, que recoge el período que va desde agosto de 1987 hasta el final de la Administración Arias (1990), ha sido el fruto de muchos años—más de veinticinco—, muchas lecturas y muchas experiencias. Se trata de la plasmación de conversaciones y entrevistas de los protagonistas del proceso, ahormadas con la consulta rigurosa a las fuentes existentes y a los archivos personales de quienes tuvieron altas responsabilidades en esos años.

En ese laborioso y anhelante proceso de lograr la paz en Centroamérica, parte de nuestro planeta en la que se jugaba algo más que su propio futuro, tuvo una implicación decisiva el presidente Arias. Gracias a su tesón y capacidad de persuasión ante los demás dignatarios, se logró la firma del documento *Una hora para la paz* en San José a principios de 1987, que abarcaba unos elementales principios, resumidos esquemáticamente en *Democracia y libertad, para lograr la paz y el desarrollo de los pueblos de Centroamérica*.

Pero el libro al que tengo el gusto y honor de añadir estas líneas liminares, que examina y testimonia el pasado, proyecta sus pensamientos al futuro. Y ello porque, como muy bien afirmaba el presidente Arias en los inicios del siglo XXI,

Para los pueblos de Centroamérica la consolidación de la paz no será posible mientras no se hayan superado la desigualdad y la pobreza. Si el reto de las últimas dos décadas del siglo XX fue encontrar el camino de la paz, entonces debemos hacer que la meta del siglo XXI sea reducir el abismo que separa a los centroamericanos.

Y en esto, si somos sinceros, hemos avanzado muy poco. O mejor, lo hemos hecho hacia atrás.

El *Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica*, cuyo lema programático es MI NORTE ES EL SUR, celebra y acoge con satisfacción la publicación de esta monografía, magníficamente elaborada desde la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso* por Cristina Eguizábal, Ana Yancy Espinoza y Tatiana Benavides. Una contribución más al compromiso de nuestra institución con los pueblos iberoamericanos, en este caso con los hermanos centroamericanos.

César Chaparro Gómez
Director Académico del CEXECI

PRESENTACIÓN

Centroamérica, en la década de los ochenta sufrió una crisis de connotaciones globales. En ese entonces, se buscaba la salida a las guerras civiles de El Salvador y Nicaragua; también, se buscaba poner fin al genocidio guatemalteco. Hoy sabemos que no solo esto sucedía en la región, sabemos que Centroamérica era el escenario del principio del fin de la Guerra Fría; hoy sabemos que, en ese momento, éramos parte, sin tener conciencia de ello, de uno de los escándalos más importantes de la política de los Estados Unidos: el caso Irán-Contra. En resumen, hoy, muchos años después, sabemos que en Centroamérica se jugaba mucho más que lo que notábamos a simple vista. El análisis de los acontecimientos de la época, nos permite también concluir, como lo hace el historiador Manuel Araya Incera que “... la conducción personal asumida por el presidente Arias en las etapas cruciales de la negociación del acuerdo, en la cual mostró firmeza, creatividad, y capacidad de persuasión ante los otros presidentes, constituye un valor personal que, en un proceso de negociación complejo, hacen del factor individual, subjetivo, el elemento imprescindible que finalmente marca el éxito de una negociación.”⁴

Esta publicación que recoge el período que va desde agosto 1987, hasta el final de la Administración Arias (1990) ha sido, probablemente, el libro más “trabajado” que ha publicado la Fundación Arias. Para llegar a este material que hoy usted tiene en sus manos, han pasado muchos años, muchos investigadores, muchos correctores y muchas lecturas. Para esta publicación, recurrimos a una edición minuciosa en la que hemos incluido, entre otras, referencias a páginas web, recurso inexistente en esa época.

Uno de quienes concibió el proyecto que culmina con esta publicación es hoy, en 2017, el Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís.

Este material se utilizó como documento de consulta institucional por más de veinte años. Finalmente, y como parte de la conmemoración de los 30 años de la firma de la paz en Centroamérica, decidimos ofrecerlo al público. Es una investigación única. Se tuvo acceso a todos los protagonistas del proceso y a la mayoría se les entrevistó; casi todas las fuentes empleadas fueron primarias, incluso agendas personales y documentos mimeografiados pertenecientes al archivo personal de nuestro fundador y principal protagonista, Oscar Arias. El análisis y sistematización del material fue realizado por gente particularmente talentosa.

Veinticinco años es mucho tiempo. En su transcurrir, los procesos y los individuos maduraron; los archivos de la CIA y de la KGB se desclasificaron. El “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” pasó a llamarse coloquialmente “Plan Arias” en ámbitos tanto académicos como políticos.

Centroamérica presenta hoy una vieja-nueva realidad. Lo que fue una apuesta por la paz, no consiguió cambiar las causas estructurales de la violencia. Hoy, en Centroamérica mueren más personas que durante la guerra, pero ya no por violencia política.

El documento “Una hora para la Paz”, firmado en San José en febrero de 1987 por los presidentes Azcona, Cerezo, Duarte y Arias, contemplaba diez puntos:

1. Reconciliación nacional.
2. Cese del fuego.
3. Democratización.

⁴ Oliver, Johanna et al. (2000). Después de Esquipulas, apuntes sobre los procesos nacionales de paz. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

4. Elecciones libres.
5. Suspensión de la ayuda militar.
6. No uso del territorio para agredir a otros Estados.
7. Reducción de armamentos.
8. Supervisión nacional e internacional.
9. Evaluación de los progresos hacia la paz.
10. Democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

Los primeros nueve eran requisitos para culminar con el último: paz y desarrollo, meta de toda sociedad civilizada.

Ya en el año 2000, el expresidente Oscar Arias anotaba:

Sin embargo, no podemos decir que las causas profundas de la inestabilidad y la guerra hayan sido superadas. La paz no es simplemente la ausencia de guerra. La paz se alcanzará realmente cuando se hayan eliminado las causas más profundas de la violencia. Mientras prevalezcan la miseria y la injusticia, la violencia tendrá su propia justificación. Para los pueblos de Centroamérica, al igual que para el resto de los países en vías de desarrollo, la consolidación de la paz no será posible mientras no se hayan superado la desigualdad y la pobreza. Si el reto de las últimas dos décadas del siglo XX fue encontrar el camino hacia la paz, entonces debemos hacer que la meta del siglo XXI sea reducir el abismo que separa a los centroamericanos.⁵

Eso no lo hemos logrado aún. Por el contrario, nuestra región presenta hoy cada día más inequidades; incluso en Costa Rica, la brecha que separa a los ricos de los pobres se ha ensanchado cada día más.

La Fundación Arias quiere ofrecer al estudioso, al especialista, al político, al académico y al público interesado, este material como homenaje a un proceso que culminó exitosamente gracias a que los centroamericanos tomamos el proceso y su solución en nuestras manos.

Lina Barrantes Castegnaro
Directora Ejecutiva
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

⁵ Araya Incera, Manuel (2015) Oscar Arias Sanchez y el logro de Acuerdo de Paz en Centroamérica, en Visión y Coraje. Reflexiones sobre el legado histórico de Oscar Arias Sanchez, Francisco Antonio Pacheco et al. Editorial Jade.

Índice

	Página
PRÓLOGO	III
LÍNEAS LIMINARES	VII
PRESENTACIÓN	IX
PREÁMBULO	1
INTRODUCCIÓN	4
La política exterior de Costa Rica vista desde la óptica de los pequeños países	
1. La elaboración teórica en las relaciones internacionales	4
2. Los países pequeños en la política internacional	6
3. La política exterior de Costa Rica entre 1986 y 1990: opciones teóricas y metodológicas	6
a. Procesos y unidades de decisión	7
b. Los procesos de negociación	8
c. La transición a la democracia	9
BIBLIOGRAFÍA	11

PRIMERA PARTE

La turbulencia política y social en el istmo centroamericano

CAPÍTULO PRIMERO

Los orígenes de la crisis centroamericana y del retorno a la noción de “fortaleza hemisférica”

- | | |
|--|----|
| 1. Los intereses de seguridad norteamericanos en el Caribe | 14 |
| 2. La fragilidad de los órdenes internos | 17 |

CAPÍTULO SEGUNDO

Las repercusiones regionales de la revolución sandinista

1. El triunfo sandinista desde la perspectiva de Washington 19
2. La estrategia centroamericana de Washington y el golpe de Estado de octubre de 1979 en El Salvador 20
3. Régimen civil y plataforma de guerra en Honduras 24
4. El golpe de Estado de 1982 y el inicio de la transición a un régimen civil en Guatemala 27
5. La evolución de la situación interna en Nicaragua 31

BIBLIOGRAFÍA 35

SEGUNDA PARTE

La política exterior de Óscar Arias 1986-1990

CAPÍTULO PRIMERO

Costa Rica, entre la intervención y la neutralidad

1. Las problemáticas relaciones con Nicaragua 39
2. Los efectos de la crisis y el consecuente acercamiento a Washington 40
3. La campaña por la paz 43
4. Las declaraciones del presidente electo 46

CAPÍTULO SEGUNDO

Oscar Arias: democracia, desarrollo y paz, bases conceptuales de su política exterior

1. Primer periodo (1970-1977) 51
2. Segundo periodo (1978-1981) 52
3. Tercer periodo (1981-1984) 54
4. Cuarto periodo (1984-1986) 55
5. Quinto periodo (1986-1990) 57

CAPÍTULO TERCERO

Procesos de decisión en política exterior. El estilo de gestión del presidente Arias

1. La estrategia de la política exterior 61
2. Oscar Arias como *decision-maker* 65
3. Los procesos de decisión 68

BIBLIOGRAFÍA (Oscar Arias) 70

BIBLIOGRAFÍA (otros) 71

TERCERA PARTE

Los actores externos y la negociación en Centroamérica

CAPÍTULO PRIMERO

Los países de Contadora y la paz en Centroamérica

1. Los países de Contadora y sus intereses de seguridad en Centroamérica 73
 - a. México 74
 - b. Colombia 74
 - c. Venezuela 74
2. La estrategia del Grupo de Contadora en Centroamérica 75
3. El Grupo de Apoyo 76
4. La reacción de Contadora frente al *Plan Arias para la Paz* 77
5. La mediación de Contadora: del diagnóstico a la verificación 78
6. Cambian las prioridades 81

CAPÍTULO SEGUNDO

Estados Unidos dividido frente a las negociaciones de paz

1. Centroamérica y la segunda administración Reagan. Antecedentes inmediatos 84
2. De Una hora para la paz a la firma en Guatemala 86
3. De la firma del Plan de Paz a la Cumbre de Alajuela 92
4. De las negociaciones gobierno-contrarrevolución a la elección presidencial en Estados Unidos 97

CAPÍTULO TERCERO

Europa y el bloque socialista

- | | |
|--|-----|
| 1. La Europa Occidental | 100 |
| 2. Los intereses del bloque socialista | 102 |
| 3. Los países europeos en la estrategia de política exterior costarricense | 104 |
| 4. Europa y el desarrollo post-Esquipulas II | 107 |

BIBLIOGRAFÍA	109
---------------------	-----

CUARTA PARTE

La negociación de la paz en Centroamérica

CAPÍTULO PRIMERO

El proceso de negociación

- | | |
|--|-----|
| 1. La definición de nuevos objetivos nacionales | 114 |
| a. La diplomacia guatemalteca | 115 |
| b. La perspectiva hondureña | 115 |
| c. El punto de vista de los salvadoreños | 116 |
| d. La posición del gobierno sandinista | 117 |
| 2. Del <i>Plan Arias</i> al establecimiento de una “fórmula” centroamericana | 117 |
| 3. La Cumbre de Alajuela (14-15 de enero de 1988) | 123 |

CAPÍTULO SEGUNDO

Hacia el establecimiento de la paz y la democracia en Centroamérica

- | | |
|---|-----|
| 1. La democratización de Nicaragua: las cumbres de Costa del Sol y Tela | 127 |
| a. La Cumbre de Costa del Sol (13-14 de febrero de 1989) | 127 |
| b. La Cumbre de Tela (5-7 de agosto de 1989) | 130 |
| 2. Las cumbres de San Isidro y Montelimar | 136 |
| a. El encuentro de San Isidro de Coronado (12-13 de diciembre de 1989) | 136 |
| b. Las elecciones en Nicaragua y la Cumbre de Montelimar (1-3 de abril de 1990) | 140 |

BIBLIOGRAFÍA	143
---------------------	-----

APÉNDICE	144
-----------------	-----

PREÁMBULO

A instancias de don Oscar Arias, en marzo de 1991, Luis Guillermo Solís, Francisco Rojas Aravena y Cristina Eguizábal nos reunimos a reflexionar sobre el proceso de pacificación de Centro América que tuvo como punto culminante la firma del acuerdo de Esquipulas II (1986-1990), sobre el material escrito al respecto y lo que faltaba por hacer en el camino hacia una mejor comprensión de esos cuatro años de la diplomacia costarricense que impactaron al mundo. Pensábamos que valía la pena intentar profundizar en algunos aspectos, pero, sobre todo, dar una visión integral de los hechos. Si lográbamos vincular analíticamente los diferentes tipos de eventos que contribuyeron a la pacificación de la región y dar una visión concatenada a través de los diversos planos de la realidad (regionales, de elaboración y negociación en política exterior y democratización), creíamos contribuir al conocimiento de los regímenes políticos en Centroamérica. Veíamos nuestro aporte en términos interpretativos; no esperábamos ni buscábamos encontrar nuevos datos que vinieran a cambiar la percepción generalizada del éxito de Esquipulas.

Entre ese proyecto y el esquema de investigación que adoptamos, mediaron alrededor de seis meses. En ese lapso, Luis Guillermo, quien pasó a dirigir el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias, y Francisco Rojas, envuelto en multitud de proyectos en FLACSO-Chile, se distanciaron de la empresa común; entretanto, Mario Fernández Silva y yo, pasamos a elaborar el esquema con base en el cual se verificó la investigación.

Una vez aprobado el proyecto por la Fundación Arias, el próximo paso fue conformar el equipo. Buscamos estudiantes egresados de Ciencias Políticas que estuvieran familiarizados con la política exterior del país, escogimos a Ana Yancy Espinoza y a Tatiana Benavides; la primera había trabajado en una investigación concerniente a toma de decisiones en política exterior en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. La segunda fue asistente del vicepresidente Jorge Manuel Dengo y estuvo involucrada en las reuniones centroamericanas de vicepresidentes, encargados de la organización del Parlamento Centroamericano.

Como investigadores *senior*, nos incorporamos Mario Fernández Silva, Francisco José Aguilar Urbina y yo, quien asumí, además, las labores de coordinación del equipo. A los pocos meses, a Francisco le fueron encomendadas nuevas responsabilidades en el Centro para la Paz y la Reconciliación y se vio obligado a abandonar el trabajo.

En el transcurso de los doce meses que duró la investigación, se nos unieron estudiantes de las universidades de Georgetown y de Tufts en Estados Unidos, interesados en conocer mejor el proceso de Esquipulas y la política del presidente Arias. Bruno Stagno, Bruce Keith y Thomas Vargas realizaron con nosotros pasantías de seis, tres y dos meses, respectivamente.

Recurrimos a varios tipos de fuentes:

1. La literatura existente. Utilizamos de manera exhaustiva la literatura publicada en Costa Rica y mucho de lo producido en los otros países centroamericanos y en Estados Unidos. Tuvimos acceso ilimitado a las colecciones de libros y revistas del Centro de Documentación de FLACSO en San José gracias a la generosidad de su director, Jairo Hernández Milián, quien también nos ayudó a conseguir gran parte del material publicado en Estados Unidos.
2. Periódicos costarricenses de la época, en particular, *La Nación* y *La República*.
3. Documentos personales del presidente Arias, en especial la colección de sus discursos.
4. Bitácoras de seminarios de intercambio entre especialistas y tomadores de decisiones.
5. Entrevistas personales a los tomadores de decisiones en Costa Rica y en las otras capitales centroamericanas.

La reconstrucción cronológica de los hechos reseñados está basada en información periodística. Los periódicos nacionales también nos ayudaron en la interpretación “del clima de la época”, lleno de incertidumbre y cargado de animosidad; estos fueron muy útiles para mantener la perspectiva, porque el éxito mismo del proceso de pacificación en Centroamérica y el nuevo clima internacional le dieron un nuevo matiz a los recuerdos de los protagonistas.

Los capítulos sobre el contexto político internacional, regional o nacional están basados en fuentes secundarias y en el intercambio de ideas que tuvo lugar en el seminario “Reflexiones sobre Centroamérica y su futuro”, realizado en La Catalina, Costa Rica, el 30 y 31 de enero de 1992. En esa oportunidad, reunimos a una quincena de académicos que le habían dado seguimiento al proceso, muchos de ellos son autores citados en nuestra bibliografía. La discusión fue clave para comprender el contexto centroamericano.

Los capítulos sobre la dinámica de negociaciones y la toma de decisiones, por el contrario, se basan casi exclusivamente en las percepciones de los actores. Las fuentes son los datos consignados en las entrevistas personales y las discusiones durante la reunión de los signatarios con ocasión del quinto aniversario de la firma de Esquipulas II, celebrada en San José, durante el mes de abril de 1992. El intercambio de experiencias entre los expresidentes y los cancilleres fue muy rico y revelador.

Los cuestionarios reproducidos en los anexos se utilizaron como guías. El cuestionario “A” se usó para las entrevistas con centroamericanos y el “B”, con los costarricenses. Se cumplieron alrededor de 50 horas de entrevistas; sin embargo, no fueron suficientes para dilucidar todas las interrogantes que teníamos. Desafortunadamente, las nuevas ocupaciones de los decisores fueron obstáculo para realizar segundas o terceras entrevistas.

El trabajo está dividido en cuatro partes.

En la primera, se presenta una caracterización de la problemática centroamericana de los años ochenta, tanto desde el punto de vista de los diversos conflictos nacionales como desde la perspectiva del conflicto regional atribuida por la administración del presidente Reagan. A partir de la literatura existente, intentamos ofrecer en el primer capítulo una visión panorámica del conflicto centroamericano y de sus ramificaciones hemisféricas, y en el segundo, nos abocamos a un trabajo más detallado de definición de las diversas situaciones nacionales.

La segunda parte del trabajo encara el análisis de los procesos de decisión en la política exterior costarricense, haciendo especial énfasis en la figura del presidente Arias y en los mecanismos y el contenido de las determinaciones adoptadas por él.

La tercera parte está dedicada a la interpretación, desde la perspectiva centroamericana, del contexto político que permite el surgimiento y coadyuva a consolidar el intento de mediación costarricense en los conflictos centroamericanos.

La cuarta y última parte del trabajo consiste en el análisis de los procesos de negociación y su impacto en la democratización.

Las que siguen son algunas de las preguntas que generaron la presente investigación. Confiamos que, en el desarrollo de las siguientes páginas, podremos contribuir a responderlas.

¿Cómo se condujo el proceso de pacificación regional?

¿Quiénes eran los actores y cuál su participación?

¿Qué motivó al presidente Oscar Arias a asumir el rol de conductor y negociador frente a la crisis centroamericana?

¿Qué hizo que los otros presidentes aceptaran su mediación? ¿Cuáles fueron los factores nacionales, regionales e internacionales que hicieron posible la negociación? ¿Cuáles los que entorpecieron el proceso? ¿Cuáles fueron las consecuencias inmediatas de la firma del Plan de Paz? ¿Cuáles sus alcances?

Cristina Eguizábal

Introducción¹

La política exterior de Costa Rica vista desde la óptica de los pequeños países

1. La elaboración teórica en las relaciones internacionales

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, frente a lo que se percibió como el fracaso de los intentos por establecer un orden internacional basado en normas de justicia y de igualdad, los estudiosos de los fenómenos internacionales reaccionaron abandonando la idea de la búsqueda de la paz como objetivo de su disciplina. Se concentraron, más bien, en el concepto de **poder** como explicación última de los fenómenos internacionales.

Ya no se consideró más que el interés nacional fuera un concepto abstracto para la búsqueda del bienestar y de la paz, como hasta entonces lo habían planteado quienes fueron calificados de “idealistas”. De ese momento en adelante, la interpretación se centra en la realidad concreta que se resumía, en última instancia, en la búsqueda del poder: poder económico, poder militar, influencia política, prestigio. En la evolución de las teorías sobre las relaciones internacionales, al idealismo de los años veinte (siglo XX), se contrapuso el realismo de los cuarenta (Kennan 1951, 79-89).

Este paradigma “realista” influyó la percepción y la conceptualización de las relaciones internacionales en la segunda posguerra. A pesar de sus insuficiencias se mantuvo, por muchos años, como tesis dominante en la mayoría de los ministerios de relaciones exteriores del mundo.

La hipótesis central de esta teoría sostiene que la búsqueda del poder es la que motiva a los Estados en los escenarios internacionales.² Esta hipótesis, sin duda útil desde el punto de vista heurístico, se basa en la idea de que los Estados nacionales actúan primero, en forma racional y, segundo, de manera unificada y coherente. Ninguno de los dos postulados se ajusta a la realidad contemporánea.

El “presupuesto del decisor racional” es una noción tomada de las ciencias económicas, las cuales estipulan la existencia de un *homo economicus* en absoluto racional. La idea es que si los actores en el plano de lo económico actúan eficientemente, en cuanto atañe a sus pérdidas y ganancias en el mercado, igual lo harían los actores políticos –los Estados– en la arena del poder. Pero el decisor racional no es más que una abstracción; tanto en uno como en otro campo, los decisores reales están sujetos a un sinnúmero de presiones –psicológicas, organizacionales, políticas y de la índole más diversa– que los llevan a actuar, en la mayoría de los casos, según definiciones subjetivas de la realidad y, a menudo, del modo menos esperado por los analistas.

La segunda premisa, el “presupuesto del actor unitario”, si bien a veces proporciona una interpretación válida de la realidad, ha dejado de representar adecuadamente las relaciones entre las naciones. La multiplicación de los vínculos internacionales, producto del progreso en los transportes, la información y las comunicaciones, llevó a que un número de organizaciones, colectivos e incluso de individuos, se transformaran en grupos de articulación entre las diferentes sociedades.

Dentro de esos grupos fluye una variedad infinita de interacciones (económicas, culturales, migratorias, políticas) que constituyen el tejido de las relaciones internacionales contemporáneas. Son muy pocas las sociedades que interactúan siguiendo el modelo “realista”. En general, se trata de Estados alejados los unos de los otros, ya sea por muy pocos vínculos más allá de la existencia formal de relaciones diplomáticas o por los escasos nexos entre sí como secuela de conflictos prolongados que inhiben el desarrollo de otros tipos de vinculaciones.

¹ Elaborado por Cristina Eguizábal.

² La obra clásica de este enfoque es *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* de Hans Morgenthau (1978).

La multiplicación de las relaciones internacionales condujo a la creación de un nuevo paradigma teórico, el de la **interdependencia** (Keohane y Nye 1977). Este modelo analítico da cuenta de la red de vinculaciones mediante las cuales se enlazan las diferentes sociedades, y considera las oficiales, en particular las políticas exteriores y de defensa, como algunas de las muchas que existen. La calidad y la cantidad de las conexiones es lo que va a determinar las agendas de las políticas exteriores entre países.³

A medida que se hacen más complejas las relaciones internacionales, surge la necesidad de la especialización según los diferentes niveles de análisis y a partir de las diversas temáticas planteadas. La primera gran distinción requerida concierne a los planos de análisis interno e internacional (Singer 1961). El primero, el **análisis interno**, incumbe a los procesos nacionales que determinan la elaboración de la política exterior y que establecen los parámetros interiores de las vinculaciones. El del **análisis internacional** abarca los fenómenos que tienen lugar allende las fronteras nacionales o, mejor, en el plano supranacional.

La segunda distinción útil se hizo al separar diversos ámbitos de análisis en el plano nacional;⁴ entre las múltiples áreas, propondremos tres:

1. *la política nacional*, en la que las unidades de examen privilegiadas las integran los grupos y las fuerzas políticas y sociales;
2. *las organizaciones*, en las que los procedimientos burocráticos, las estructuras y los roles, son las principales unidades de análisis; y
3. *los individuos*, quienes toman las decisiones son los objetos de observación; y los procesos afectivos y cognoscitivos, las unidades de análisis.

Siguiendo las divisiones geográficas clásicas, se reconoció la utilidad de distinguir un espacio de **análisis regional** y la existencia de subsistemas regionales (Reynolds 1977, 233-245). En el estudio de las relaciones internacionales de América Latina y de las políticas exteriores latinoamericanas, esta ha sido una distinción muy fructífera (Atkins 1989). Una precisión analítica paralela se hizo al establecer diferentes “subsistemas funcionales o conductistas”. Con base en el análisis, se aislaron diversos tipos de fenómenos internacionales como la economía internacional, la política internacional, la geopolítica, la demografía, lo jurídico y lo ecológico.

Las temáticas específicas que fundamentan la construcción de enfoques teóricos son muy variadas, entre las principales podemos citar las teorías del conflicto y de la negociación, las aproximaciones sobre la toma de decisiones y las tesis de la integración (Wilhelmy 1988).

Por otra parte, a medida que son más numerosos los estudios acerca de políticas exteriores particulares, surgen hipótesis relativas al impacto de la influencia de la “variable tamaño” en los comportamientos de política exterior. Así, hacen su aparición conceptos tales como los de “potencias medias” y “países pequeños”, a partir de los cuales se desarrollaron enfoques teóricos interesantes (East 1973; Keohane 1971 y Moon 1983).

³ Entre los proponentes de ese concepto, se encuentran varios de los especialistas latinoamericanos en relaciones Internacionales, miembros de la Red de Estudios Internacionales de América Latina, RIAL. V. Tomassini *et al.* 1991.

⁴ Dougherty y Pfaltzgraff, Jr. elaboran un acabado estado de la cuestión sobre estos enfoques en el capítulo “Decision-making theories” (1990, 468-506).

2. Los países pequeños en la política internacional

La multiplicación de países pequeños en el escenario internacional, producto de la descolonización, es uno de los principales cuestionamientos que la realidad le presenta a los planteamientos “realistas”. En tanto que los intereses nacionales de aquellos fueron determinados, sobre todo, por sus estrategias de desarrollo, el tipo de vinculaciones al sistema internacional y la calidad de sus opciones han dependido, en gran medida, de su lugar dentro de las esferas de influencia de las grandes potencias. En vista de ello, las dimensiones tradicionales del concepto de poder resultan inadecuadas para analizar el comportamiento externo de los Estados menos poderosos. Dadas las limitaciones en las esferas tradicionales de poder, los países pequeños han buscado cambios en el sistema internacional mediante sus políticas exteriores (*milieu goals*), en un afán por sacar mayor provecho de sus relaciones internacionales, puesto que los costos de la obtención de ventajas específicas (*possession goals*), en sus conexiones con los más poderosos, les resultan sumamente elevados (Wolfers 1962).

Es cierto que el concepto de país pequeño es, como todas las nociones de tamaño, en extremo relativo. Se es grande, mediano o pequeño solo en relación con otros. Esta relatividad es la que hace de la operacionalización de la variable tamaño una empresa difícil.

Sin embargo, en lo concerniente a los países centroamericanos, el hecho de que aparezcan como naciones pequeñas en todas sus dimensiones (geográficas, demográficas, económicas y militares) y en relación con todos los contextos (regional y global), juzga muy acertada la utilización de los conceptos elaborados para países similares. A partir del estudio comparado del comportamiento de política exterior de los Estados centroamericanos, dos conceptos en especial mostraron ser provechosos para la explicación de los diversos tipos de comportamiento: el de la “adaptación al sistema internacional” (Rosenau 1983) y el de los “márgenes de maniobra” (“opciones para la acción”) (Eguizábal 1988).

La variable tipo **adaptación al sistema internacional** sería la resultante de los proyectos políticos y de las estrategias de desarrollo llevadas a la práctica por los gobiernos, dentro de los límites de sus fronteras nacionales. Las posibilidades de adaptación de las sociedades nacionales estarían sujetas a limitaciones estructurales dadas, tanto por las relaciones de fuerza imperantes en el sistema internacional como por las características mismas de los actores, tales como el tamaño, los recursos, las ventajas estratégicas y la tradición. La unidad de análisis básica para el estudio de esta dimensión del comportamiento en política exterior sería el Estado nacional como actor unitario.

La variable **opciones para la acción** estaría condicionada por el modo de adaptación al sistema. Aunque, en ella influirían en igual medida un componente de voluntad política, la existencia de un “proyecto de política exterior” destinado a ensanchar los márgenes de la autonomía y la capacidad técnico-diplomática para la ejecución de ese proyecto. En esta dimensión, la unidad de análisis ya no sería el Estado nacional, sino aquellas personas que toman las decisiones, ya sea de forma individual o en equipos (organizaciones o grupos informales).

3. La política exterior de Costa Rica entre 1986 y 1990: opciones teóricas y metodológicas

El propósito de nuestro trabajo es contribuir a una mejor comprensión de esos años, gracias a un mayor conocimiento de la dinámica de la decisión en materia de política exterior y de los procesos centroamericanos de negociación resultantes durante la administración del presidente Oscar Arias en Costa Rica.

De manera explícita, hemos privilegiado tres objetos de estudio:

- a. Los procesos de toma de decisión cuyo centro es la figura presidencial (*presidential decision making*).
- b. Las negociaciones producidas en las reuniones denominadas “cumbres”, las que tuvieron lugar entre los primeros mandatarios de la región desde la Cumbre de Esquipulas II en Guatemala (agosto de 1987) hasta la Cumbre de Montelimar, Nicaragua (abril de 1990).
- c. El impacto de los acuerdos presidenciales en los procesos de democratización de los países del área.

a. Procesos y unidades de decisión

El desarrollo de la teoría de la decisión denota un paulatino abandono del paradigma analítico en el cual se basan las teorías del decisor racional en favor de paradigmas alternativos –el cibernético y el burocrático– que buscan integrar las teorías de la organización con las nuevas teorías sobre negociación y procesos cognoscitivos.

Graham T. Allison, en su obra acerca de la toma de decisiones durante la crisis de los misiles de 1962, publicada bajo el título *The Essence of Decision*, compara la utilidad de lo que él considera tres “modelos” de toma de decisiones: el modelo clásico o del actor racional, el modelo organizacional y el modelo burocrático (Allison 1971). Al primero, ya hemos hecho referencia. En el modelo organizacional, el proceso de decisión se concibe como una serie de prácticas operativas estándar desarrolladas por las diferentes agencias especializadas y la decisión que se adopte será la primera alternativa aceptable para cada una de las agencias involucradas. El tercer modelo, el “burocrático”, ha adquirido ya un carácter paradigmático. En él, Allison postula que la adopción de decisiones no es el resultado de procesos operativos estandarizados, sino de una competencia intensa entre las diversas agencias especializadas y que la decisión no depende de procedimientos organizacionales, sino de la destreza con la que los burócratas negocian entre sí.

El decisor cibernético de Streinbruner tiende a simplificar los problemas; basado en experiencias pasadas, privilegia ciertas variables con el fin de mantener los niveles de incertidumbre en rangos aceptables.⁵ Los problemas complejos no se analizan en su totalidad por los decisores, tienden a ser fragmentados y convertidos en problemas simples y manejables, lo que explica, por lo demás, el crecimiento de las burocracias modernas (Streinbruner 1974).

La idea de los proponentes de este tipo de enfoque es lograr una mayor sistematización en el análisis tomando como objeto de estudio no grandes colectividades, sino grupos concretos de personas que deciden de acuerdo con sus percepciones, entre otras, del sistema internacional y de su entorno nacional y burocrático.⁶ Por consiguiente, las preguntas que se plantean se relacionan con una mejor comprensión de los procesos de percibir, obtener, procesar, valorar y comunicar la información.

Con las teorías de toma de decisiones, partimos del supuesto que ni el Estado-nacional, ni el gobierno o la administración, concebidos como entidades abstractas, constituyen sujetos de los procesos de decisión; son las personas concretas quienes, individual o colectivamente toman las decisiones y modelan la política exterior.

En cuanto a las unidades de decisión, para el estudio de la política exterior de Costa Rica en el caso particular del proceso de negociaciones centroamericanas conocidas como las negociaciones de Esquipulas,

⁵ El tratamiento de la incertidumbre se basa en las teorías de los procesos cognoscitivos desarrolladas por Noam Chomsky y Leon Festinger, adaptadas a las relaciones internacionales. En esta línea, v. Powell *et al.* (1987).

⁶ Para algunos de los proponentes de las teorías de toma de decisiones, las percepciones de los decisores y su definición de la situación son inclusive más importantes que la misma realidad objetiva. Para la mayoría, el “entorno psicológico” (*psychomilieu* del decisor) filtra la realidad, el “entorno operacional” (*operational environment*) determina el alcance de las decisiones y su impacto en la realidad. Para una discusión al respecto, v. Dougherty y Pfaltzgraff Jr. (1990, 468-473).

hemos privilegiado la figura presidencial: dadas las características del régimen político nacional, esta representa la unidad última de decisión. En efecto, el presidente de la república tiene la autoridad constitucional para comprometer los recursos del gobierno en la consecución de objetivos de política exterior y, tratándose de Oscar Arias, el Presidente contaba con los recursos políticos suficientes para impedir que otros desafiaran abiertamente sus decisiones.⁷

Para el estudio de este tipo de unidad de decisión, es necesario conocer la disposición del decisor hacia las cuestiones internacionales (*orientation to foreign affairs*). Esta disposición determina 1) la percepción del decisor en cuanto a la posición de su país frente a los otros países en la arena internacional; y 2) el tipo de política por seguir y la forma de llevarla a la práctica. Ahora bien, la política exterior no depende en exclusiva del comportamiento del decisor individual y de variables de tipo cognoscitivo, también estará determinada por variables de procedimiento de tipo burocrático y de capacidad operacional.

Con el fin de retornar estas dos dimensiones –individual y organizacional– hemos trabajado a partir de dos conceptos: el estilo cognoscitivo y el estilo de gestión del presidente.⁸ Por estilo cognoscitivo entendemos el marco conceptual a partir del cual el decisor define el lugar de su país en el ámbito internacional, procesa la nueva información disponible y evalúa sus alternativas de acción;⁹ y por estilo de gestión, la manera en la que el presidente utiliza los recursos organizacionales y personales a su disposición y cómo define su propio papel en la estructura resultante de las interacciones entre las agencias gubernamentales especializadas y sus asesores personales.

b. Los procesos de negociación

El cuerpo teórico que da cuenta de los procesos de negociaciones es nuevo y amplio. Son muchas las disciplinas interesadas en dilucidar los elementos implicados en una negociación: la psicología, la economía, la sociología, la ciencia política y hasta la historia. Las teorías utilizadas van desde las aproximaciones más racionalistas de la teoría de los juegos a los enfoques más empíricos de los procesos de negociación y de los métodos de resolución de conflictos. Thomas C. Schelling, de la Universidad de Harvard, uno de los primeros “teóricos de la negociación”, parte de la teoría de los juegos como un recurso para explicar los fenómenos de “regateo”. En su trabajo encontramos una combinación de enfoques psicosociológicos y lógico-estratégicos que le permiten sustentar la hipótesis de que los conflictos humanos no son tan solo una oposición de fuerzas hostiles, sino que configuran fenómenos complejos en los cuales interactúan el antagonismo y la cooperación. Su propuesta integra a la teoría de los juegos, elementos provenientes de las teorías de la organización y de la comunicación con teorías de procesos colectivos de toma de decisiones y metodologías de prospectiva estratégica (Schelling 1963).

En el otro lado del espectro se encuentran los aportes de Roger Fisher, también de Harvard, quien ha trabajado más en las técnicas de negociación propiamente dichas con el fin de trascender el “regateo”. Más conocido por su libro de divulgación *Obtenga el sí*, Fisher pasa del binomio conflicto-cooperación de Schelling al concepto “solución colectiva de problemas” (*collective problem-solving*) como base de sus hipótesis, a partir de las teorías de la comunicación, de las percepciones y de la interacción (Fisher y Ury 1981).

⁷ Siguiendo la definición de unidad última de decisión que dan Hermann *et al.* (1987, 311).

⁸ Los conceptos de **estilo cognoscitivo** y **de estilo de gestión** los hemos reelaborado para el estudio de la política exterior de Costa Rica a partir del trabajo que hace Alexander L. George para la política exterior de Estados Unidos. (George 1980, 17-108).

⁹ George utiliza los conceptos “propensión al diagnóstico” (*diagnostic propensities*) y “propensión a la escogencia” (*choice propensities*) como resultantes del “sistema de creencias operacional” (*operational code belief system*). (1980, 45).

William Zartman, de Johns Hopkins, se ubica en un punto intermedio entre los dos autores citados. Su principal interés se centra en el curso mismo de la negociación y, a partir de un trabajo empírico de gran envergadura emprendido con su colega Maureen Berman, Zartman hipotetiza sobre la existencia de una estructura universal de los procesos de negociación más allá de las diferencias culturales y personales (Zartman 1982, 229). Para ellos, toda negociación sigue fases delimitadas de diagnóstico, de establecimiento de fórmulas y de negociación de detalles.

Con base en esta teoría, hemos intentado elaborar una explicación del proceso regional de negociaciones en Centroamérica, cuyo punto culminante fue la firma del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* (Esquipulas II), por cinco mandatarios de la región, el 7 de agosto de 1987 en la Ciudad de Guatemala.

c. La transición a la democracia

La ciencia política y el estudio de los sistemas políticos a lo largo de diferentes periodos, ha centrado su interés en diversos objetos específicos de estudio. En la década de los sesenta, la descolonización masiva de Asia y África puso en boga las teorías sobre la modernización y desarrollo político. Gabriel A. Almond, Sydney Verba, Bingham Powell y David Apter, en sus trabajos de política comparada, expusieron una vasta serie de hipótesis explicativas de las posibilidades del desarrollo democrático en el mundo de la segunda posguerra.¹⁰ En la década que siguió, la caída de la gran mayoría de las jóvenes “democracias” de Asia y África y de las menos jóvenes de América Latina, llevaron a los politólogos a interesarse por explicar las limitaciones de los regímenes civiles, el desgaste de las democracias y la instauración de gobiernos autoritarios.¹¹ En la década de los ochenta, a raíz de la caída de las dictaduras del sur de Europa –España, Portugal y Grecia–, los procesos de transición a la democracia se convirtieron en objetos dignos del interés de los estudiosos. Las hipótesis elaboradas pudieron someterse a prueba y refinarse gracias a la observación de los procesos de cambio político en América Latina y, hacia la última década del s. XX, el desmoronamiento de los regímenes autoritarios de tipo socialista¹² consolidó la importancia de lo que se conoce como la “transitología”.

Los principales ensayos sobre la transición fueron elaborados gracias al trabajo en equipo en el Wilson Center, coordinado por Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, publicado bajo el título *Transiciones desde un gobierno autoritario* e incluye estudios comparativos respecto a las experiencias de Europa Meridional y de América Latina (O’Donnell et al. 1986).

Creemos que en los países centroamericanos se inició el tránsito hacia la democracia; si aceptamos la delimitación del proceso como el intervalo que se extiende entre el inicio de la disolución del régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia. En el caso de América Central, en nuestro concepto, las primeras discontinuidades aparecieron con la celebración de elecciones bajo supervisión internacional y la instauración de regímenes civiles en los países de la región. El segundo punto de discontinuidad fue la firma del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, por medio del cual los cinco mandatarios de la región declararon que la adopción y eventual consolidación de la democracia era un requisito para el afianzamiento de la paz en la región.

¹⁰ Entre los autores más citados: Almond y Verba (1965); Almond y Powell (1968); Apter (1965).

¹¹ Uno de los esfuerzos más significativos fueron las investigaciones coordinadas por Juan Linz que resultaron en una serie de publicaciones editadas por Linz y Stepan bajo el título *The Breakdown of Democratic Regimes* (1978).

¹² Entre otros, la caída del Muro de Berlín, Alemania en 1989; Rumania en 1989; Yugoslavia entre 1991-2006; y la disolución de la URSS entre 1990 y 1991.

En el momento de la firma del *Procedimiento*, como es característico en una transición, las reglas del juego no estaban resueltas. Los compromisos políticos adquiridos definirían en gran medida los recursos que legítimamente podían aplicarse en la arena político-electoral y los actores a los que se les permitiría participar en ella: la oposición civil.

El *Acuerdo de Esquipulas II* tuvo un fuerte impacto en los procesos de liberalización;¹³ pues le proporcionó legitimidad al propósito liberalizador expresado por los presidentes con credibilidad suficiente como para ocasionar un cambio en la estrategia de los demás actores, en particular de los alzados en armas.

“La democracia misma puede ser una cuestión de principio, pero la democratización implica llevarlos a la práctica mediante normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos a menudo trascienden su significación en apariencia microscópica” (O’Donnell y Schmitter 1988, 25).

Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la liberalización, la democracia corría el peligro de degenerar en un mero formalismo.

Un elemento de la democratización es la institucionalización de los derechos de representación y de mecanismos de negociación que realcen el papel de los intermediarios organizados. Al convocar diálogos nacionales, el *Acuerdo de Esquipulas II* contribuyó en definitiva a la “resurrección” de la sociedad civil: una mayor participación de grupos organizados en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía se hizo intermediado por los debates sobre las negociaciones de paz.

¹³ “Entendemos por liberalización el proceso de redefinición y ampliación de derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. Esto implica en el plan individual: *el habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar; el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes pre-establecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etcétera. En el plano de los grupos: la libertad de expresar su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello; falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos” (O’Donnell y Schmitter 1988, 19-30).

Bibliografía

- Allison, Graham T. 1971. *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little Brown.
- Almond, Gabriel A. y Bingham Powell. 1968. *Comparative Politics: Systems, Processes and Policy*. Boston: Little Brown.
- Apter, David. 1965. *The Politics of Modernization*. Chicago: Chicago University Press.
- Atkins, G. Pope. 1989. *Latin America in the International Political System*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff Jr. 1990. *Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey*, New York: Harper & Row.
- East, Maurice. 1973. Size and Foreign Policy Behavior. *World Politics*, 25, 4: 556-576.
- Eguizábal, Cristina. 1988. Las políticas exteriores centroamericanas frente a la crisis regional: elementos para una comparación. En *América Latina y la Crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, comp. Cristina Eguizábal, 101-124. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fisher, Roger y William Ury. 1981. *Getting to Yes*. Boston: Houghton-Mifflin.
- George, Alexander L. 1980. *Presidential Decision making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice* Boulder, Colorado: Westview Press.
- Hermann, Margaret C. et al. 1987. How Decisions Units Shape Foreign Policy Behavior. En *New Directions in the Study of Foreign Policy*, eds. Charles F. Hermann et al. Boston: Allen & Unwin.
- Kennan, F. George. 1951. Diplomacy in the Modern World. En *American Diplomacy 1900-1950. Charles R, Walgreen Foundation Lectures*, George F: Kennan. Chicago: The University of Chicago Press.
- Keohane, R. O. 1971. Big Influence of Small Allies. *Foreign Policy* 1: 161-182.
- Keohane, R. O. y Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Nueva York: Little Brown.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Moon, Bruce. 1983. The Foreign Policy of the Dependent State. *International Studies Quarterly*, 27: 315-349.
- Morgenthau, Hans. 1978. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: A. Knopf.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1988. *Conclusiones tentativas sobre las democracias Inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo et al. 1986. *Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press/The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Powell, Charles A., et al. 1987. Opening the 'Black Box': Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making. En *New Directions in the Study of Foreign Policy*, eds. Charles F. Hermann et al. 203-244. Boston: Allen & Unwin.
- Reynolds, P. A. 1977. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Rosenau, James N. 1983. The Adaptation of Small States. En *Issues in Caribbean International Relations*, eds. Basil A. Ince et al. 3, 26. New York: University Press of America.
- Schelling, Thomas C. 1963. *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford University Press.
- Singer, David J. 1961. The Level of Analysis Problem in International Relations. *World Politics* 14, 1 (octubre): 77-92.
- Streinbruner, John D. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Tomassini, Luciano *et al.* 1991. La política internacional en un mundo Postmoderno. En *Informe Anual sobre el sistema internacional y América Latina*. RIAL Documento de Trabajo 10, 248-254. Buenos Aires.
- Wilhelmy, Manfred. 1988. *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: CINDA/GEL.
- Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaborations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zartman, William I. y Maureen R. Berman. 1982. *The Practical Negotiator*. New Haven: Yale University Press.

PRIMERA PARTE

La turbulencia política y social en el istmo centroamericano

“Costa Rica no es parte del problema centroamericano, pero Centroamérica sí es parte de los problemas de Costa Rica”. Esta frase, muchas veces citada, ilustra la percepción de las autoridades nacionales durante la década de los ochenta. El gobierno de Luis Alberto Monge optó por una retórica aislacionista y un alineamiento de hecho con las políticas de la administración republicana en Washington. El gobierno de Oscar Arias se inclinó por una política más autónoma en relación con Estados Unidos, cuyo objetivo no era sustraerse de la crisis regional, sino intervenir en ella contribuyendo a buscar soluciones políticas que proporcionaran un ambiente estable y pacífico en el que la sociedad costarricense podía seguir su camino hacia el progreso y el desarrollo.

En esta primera parte del trabajo, nuestro objetivo es proporcionarle al lector una visión panorámica de los principales elementos condicionantes y precipitantes de esa crisis regional, que constituía el contexto externo de la política exterior de Costa Rica y de cómo se manifestaba en cada uno de los países de la región.

CAPÍTULO PRIMERO

Los orígenes de la crisis centroamericana y el retorno a la noción de “fortaleza hemisférica”

No era necesario ser un agudo observador de la situación mundial para considerar, al despuntar la década de los ochenta, al istmo centroamericano como una región en crisis: guerra civil en El Salvador, violencia generalizada en Guatemala, sabotajes en Honduras, profundo deterioro económico en Costa Rica, incipiente contrarrevolución en Nicaragua. No había país que escapara al torbellino.

Con la excepción de Costa Rica, las sociedades centroamericanas se han caracterizado por una crisis permanente de sus estructuras políticas. Esta se origina en la ausencia de un consenso nacional proveniente de la falta de legitimidad de la estructura de poder; tal ausencia explica que los periodos de estabilidad a lo largo de la historia ístmica, amén de escasos, hayan sido producto de la represión.

Entonces, si la crisis política suele ser, más bien, la regla, ¿qué hizo de la década de los ochenta un momento particularmente grave? (Rojas Aravena y Solís Rivera 1990, 67 y ss). Creemos que gran parte de la respuesta a tal pregunta reside en el grado de polarización que alcanzó el conflicto interno –una situación de inestabilidad económica profunda, agravada, a su vez, por el conflicto político y social– y en la inexistencia de soluciones viables, dado el contexto internacional de confrontación ideológica entre el Este y el Oeste en que se planteaban los conflictos.

Así, a la crisis económica y social de los setenta sucedió la crisis político-militar de los ochenta que concentró la atención de la comunidad internacional durante toda la década. Para millones de centroamericanos, esa situación significó el amplio control militar sobre la sociedad civil, una profundización de las violaciones a los derechos humanos y cuantiosas pérdidas humanas y materiales.

Para facilitar el análisis de los que consideramos los principales componentes de la crisis regional, los hemos dividido en dos categorías: los **elementos condicionantes**, los cuales se fueron gestando a través de los años de la segunda posguerra, y los **elementos precipitantes**, estos hicieron que la crisis –latente durante mucho tiempo– explotase. A nuestro entender, sus principales condicionantes fueron, en el orden externo, la proximidad geográfica de Estados Unidos y su posición como primera potencia capitalista y, en el ámbito interno, la extrema fragilidad de las sociedades centroamericanas derivada de la escasa legitimidad de los gobiernos del área.

1. Los intereses de seguridad norteamericanos en el Caribe

La cuenca del Caribe, el flanco sur de Estados Unidos, representa su retaguardia estratégica; tradicionalmente percibida, por los responsables de la defensa norteamericana, como parte de su zona de seguridad interna. Con el crecimiento económico y demográfico de los estados ribereños del Golfo de México –Texas, Florida y Luisiana, en particular– y de California en la costa del Pacífico, la importancia de este “Mediterráneo americano” se vio realzada desde mediados del siglo XIX, situación que se magnificó cuando el Canal de Panamá se convirtió en la vía transcontinental más utilizada a principios del siglo XX.

En la segunda posguerra, dos visiones diferentes le asignaron prioridades distintas en la determinación de los intereses de seguridad de Estados Unidos a la región del Caribe. Hasta hace muy poco, la primera –la más tradicional– continuaba otorgándole una alta prioridad por razones en su mayoría geopolíticas.

Debido a la existencia en Cuba de un régimen aliado de la Unión Soviética, desde el punto de vista militar, se consideraba que la región mesoamericana era un área desde la cual podían ser lanzados ataques estratégicos a corta distancia, en el marco de una guerra nuclear, así como toda una gama de acciones ofensivas de tipo convencional. Por otra parte, aducían los defensores de esta tesis, en el área estaban desplegados dispositivos defensivos cruciales para los propósitos globales de la defensa norteamericana (bases de entrenamiento y estaciones de detección de submarinos) (Schultz 1987).

Desde la perspectiva del prestigio, Centroamérica permanece dentro de la esfera tradicional de influencia norteamericana. La declinación de la preeminencia de Estados Unidos en la región o de su capacidad para impedir la influencia de otras potencias en la zona habría sido percibida como un signo de debilidad y habría atentado contra su credibilidad como gran potencia.

En cuanto a lo económico, un gran volumen del comercio exterior de Estados Unidos se moviliza a través del Caribe y el Canal de Panamá. México y Venezuela han sido importantes abastecedores de materias primas, en especial de hidrocarburos. Las refinerías situadas en la cuenca del Caribe procesan más de la mitad del petróleo del Medio Oriente y África.

Varios argumentos contrarios a esta visión estratégica fueron utilizados por otros sectores del *establishment* de la política exterior norteamericana. En lo económico, por ejemplo, se afirmaba que, con la excepción de los abastecimientos de las materias primas mencionadas, la región era económicamente insignificante: tanto desde el volumen del comercio mantenido con Estados Unidos como desde la inversión, los países del área carecían de importancia.

Según los defensores de esta tesis, la capacidad disuasiva se mantenía aún después del triunfo de la revolución cubana. Las actividades soviéticas habían sido limitadas; primero, por la extensa línea de abastecimiento que implicaría para Moscú instalar bases en la región, y segundo, debido a la reacción decidida de Washington durante la Crisis de los misiles.

Este segundo tipo de consideraciones fue ganando adeptos desde el periodo Kissinger hasta convertirse en la visión dominante durante los primeros años de la administración Carter. A nuestro juicio, uno de los principales precipitantes de la crisis en Centroamérica fue el cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia la región, ello acarrió una nueva definición de intereses.¹⁴

En relación con la política hacia Centroamérica, la administración Carter prefirió privilegiar la defensa de los Derechos Humanos sobre los intereses de seguridad tradicionales y, en consecuencia, tuvo una influencia decisiva en la liberalización propuesta por el general Molina en El Salvador y más tarde en el golpe de Estado que lo derrocó, encabezado por el coronel Majano. En Honduras, indujo a la organización de elecciones y el establecimiento de las bases para un retorno a la normalidad institucional (Shelton 1979, 6).

Para llevar a cabo una política exterior coherente (tomando como criterio de éxito la concordancia entre las intenciones proclamadas y las acciones concretas llevadas a la práctica), no ha bastado nunca con la buena voluntad de quienes toman las decisiones. En última instancia, la congruencia entre las intenciones y los intereses del sistema de influencia que se crea alrededor de cada política fue lo que determinó su éxito (Spanier y Uslaner 1978, 50).

El sistema de influencias de las políticas latinoamericanas de Washington estuvo dominado hasta entonces por grupos con fuertes intereses económicos en la región. Esos grupos se habían manifestado tradicionalmente mediante el ejercicio de presiones sobre las diversas instituciones de la burocracia y, en menor medida, sobre el Congreso. A partir del fin de la guerra de Vietnam y después de la crisis de Watergate, el Congreso recobró su importancia en la determinación de la política exterior de la gran

¹⁴ La Comisión Linowitz, financiada por las fundaciones Ford, Rockefeller y Clark, fue la exponente de las nuevas ideas en lo que se refiere a las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Sus recomendaciones sintetizaban las preocupaciones económicas de los trilateralistas, en cuanto a las necesidades de liberalizar el comercio, y de internacionalizar y multilateralizar la ayuda. Asimismo, mostraban las preocupaciones moralizantes contrarias a la doctrina de contención al comunismo, al insistir en la promoción de los derechos humanos, criticar el intervencionismo tradicional e insistir en la necesidad de respetar la diversidad política y económica imperante en el subcontinente.

potencia. La Cámara de Representantes y, sobre todo, el Senado se hicieron eco de las inquietudes moralizadoras que embargaron a la opinión pública. El Congreso se convirtió en un lugar privilegiado de cabildeo.

Los diversos intereses manifestados en el sistema de influencias con frecuencia se muestran contradictorios. Cuando la relación de fuerzas no favorecía con nitidez a alguno de los grupos interesados, ello se traducía en contradicciones y, muchas veces, en la inacción de la política exterior. La administración Carter proporciona un claro ejemplo de este caso: los miembros del *establishment*¹⁵ y sus protectores, los “trilateralistas”, no pudieron hacer prevalecer, de forma inequívoca, sus puntos de vista sobre aquellos defendidos por los grupos más conservadores.¹⁶ Estos últimos, por el contrario, lograron que los *decision-makers* regresaran a concepciones más tradicionales en relación con la rivalidad Este-Oeste y la importancia de las dimensiones estratégicas de la política exterior. Si bien, en 1971, las autoridades norteamericanas insistían en la poca trascendencia que tenía la región para Estados Unidos, cuatro años más tarde evocaban su compromiso de ayudar a combatir el terrorismo apoyado por Cuba y por otros países del bloque socialista.

Este cambio en las percepciones acerca de la importancia de las cuestiones de seguridad obedeció, en mucho, al impacto que causaron la intervención soviética en Afganistán (1979), la toma de los rehenes en Teherán (1979-1981) y el envío de tropas cubanas a Angola (1975-1991). Hechos que pusieron en evidencia, a los ojos de los conservadores, la debilidad de la gran potencia (Laqueur 1980).

El triunfo de Ronald Reagan, sin duda, representó que la relación de fuerzas favorecería en adelante a los sectores partidarios de la “fortaleza hemisférica”. Con posterioridad, el viejo *establishment* de la política exterior –que tanto influyó en el viraje intentado por el presidente Carter en cuanto al papel de Estados Unidos en el mundo– trató de desligarse de los fracasos de la Casa Blanca, atribuyéndolos a un mal manejo administrativo del que los miembros del Consejo de Seguridad Nacional no eran responsables. No obstante, los asesores del nuevo presidente los acusaron de haber permitido y acentuado la decadencia de Estados Unidos, máxime frente a la Unión Soviética, pero también en relación con los aliados europeos y japonés (Kirkpatrick 1982).

La importancia capital que se dio a las cuestiones relativas a la defensa de Occidente (presiones sobre los gobiernos europeos para que aumentaran los presupuestos de defensa y para que aceptaran el despliegue de armas nucleares de corto alcance en su territorio) corroboraron las nuevas orientaciones; más cerca de nosotros, la prioridad asignada a Centroamérica y al Caribe las evidenciaba. El nombramiento como Secretario de Estado de un militar, ex comandante en jefe de la OTAN, el general Alexander Haig, no era fortuito, puesto que obedecía a las nuevas preocupaciones.

A los ojos de los nuevos responsables de la política exterior norteamericana, el contracerco –o la estrategia de rodear a Estados Unidos, como respuesta al cerco que mantenía alrededor del corazón soviético– había dejado de ser una posibilidad para convertirse en una realidad (Kirkpatrick 1982). En su

¹⁵ Definimos *establishment* como “una élite dirigente en asuntos internacionales integrada por dirigentes y representantes de los partidos políticos académicos y representantes de los intereses económicos del noroeste de Estados Unidos” (Rojas Aravena y Solís Rivera 1990, 50).

¹⁶ Las medidas tomadas por el presidente Nixon, en 1971, para luchar contra el déficit comercial y para evitar conversiones masivas de dólares en oro, habían beneficiado claramente a los sectores de capital menos transnacionalizado. La suspensión de la convertibilidad del dólar y su devaluación, así como la creación de un impuesto del 10% a las importaciones (medidas de corte eminentemente proteccionista) constituían violaciones a las disposiciones del FMI y del GATT, garantes del libre comercio. Como reacción, a principios de 1973, el *lobby* de los internacionalistas lanzó la “Trilateral” con vistas a formular opciones de política económica que favorecieran sus intereses, duramente puestos a prueba en esos años.

opinión, los soviéticos, con bases en Cuba, Granada, Guyana y Nicaragua, constituían una seria amenaza para su país. El reto se presentaba no solo en relación con un enfrentamiento global, sino más bien respecto a posibles enfrentamientos armados limitados y a la lucha de influencia en la esfera económica. Para asegurar su seguridad, Washington debía contener, en primera instancia, el expansionismo soviético-cubano, bien por la vía electoral, como en Jamaica, o incluso por medios menos pacíficos, de ser necesario. Era prioritario detener el “debilitamiento” de la posición norteamericana en Centroamérica frente al expansionismo cubano soviético y a la creciente influencia que venía tomando la Internacional Socialista y en su seno la socialdemocracia alemana.

A la llegada de Reagan a la Casa Blanca, el panorama centroamericano era sombrío, la violencia azotaba a El Salvador, la represión brutal era el único medio que le quedaba al ejército guatemalteco para mantenerse en el poder. Costa Rica se debatía frente a la embestida de la crisis económica, Nicaragua encaraba las vicisitudes de la reconstrucción, bajo la amenaza de los contrarrevolucionarios acantonados en Honduras; en este último, los militares se preparaban para dejar el poder político en manos civiles. La crisis regional estaba planteada en todas sus dimensiones. La política del presidente Reagan privilegiaba la dimensión internacional de la crisis, pero no lograba atacar, pese a la masiva asistencia económica, sus otras dimensiones; en particular, la lucha de los pueblos centroamericanos por una mayor justicia en lo social y una mayor democracia en lo político.¹⁷

2. La fragilidad de los órdenes internos

La historia de los países centroamericanos revela un sinfín de contradicciones no resueltas a las que se fueron superponiendo otras nuevas; la mayoría resultan de las estrategias de desarrollo –o de simple crecimiento económico– adoptadas con regularidad por las élites centroamericanas. Tales estrategias han sido inducidas, en general, por vinculaciones con el mercado internacional, cuando no de plano influenciadas por el gobierno de Estados Unidos.

La adopción, a finales de la década de los cincuenta, de un esquema de integración centroamericana como motor del desarrollo industrial, es muy reveladora al respecto. Respondía, en gran medida, a la estrategia norteamericana de la contienda contra el comunismo después del triunfo de la revolución cubana. Aunque la estrategia de desarrollo –basada en la sustitución de importaciones– no provenía tanto de los asesores del Departamento de Estado, sino de los expertos internacionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –a quienes se había opuesto Washington hasta entonces– sus principales planteamientos fueron incorporados en un esquema de “contención” que unía seguridad con crecimiento económico. Se hizo, entonces, del mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones centroamericanas uno de los principales componentes de la pugna contra el expansionismo soviético en el hemisferio occidental.

No es del caso analizar en detalle el proyecto del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que vio la luz en 1960 y que para 1980 se encontraba semiparalizado. A pesar de eso, a raíz del mencionado proceso, se produjeron en la región importantes modificaciones productivas y comerciales.

En cuanto a sus repercusiones políticas propiamente dichas, podemos situarlas en dos ámbitos. En el **plano regional**, el establecimiento de sólidos lazos comerciales entre los diferentes países. El comercio dentro de la región llegó a representar más del 28% de las transacciones y surgieron así grupos de presión orientados por consideraciones regionales.

¹⁷ Para un análisis de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica y de sus consecuencias en los diversos países de la región v. Blachman *et al.* (1986).

En el **plano de las sociedades nacionales**, el crecimiento industrial contribuyó a la diferenciación económico-social, con la aparición y rápido crecimiento de un proletariado urbano, de importantes sectores medios, así como de grupos de burguesía empresarial.

Durante el auge del MCCA, los países miembros alcanzaron altos índices de crecimiento que no fueron idénticos para todos, pero que sí implicaron una mejoría con respecto a la situación anterior en cada uno. Entre 1950 y 1978, el promedio en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue de 5,3% para toda el área, Costa Rica fue el país más beneficiado, con 6,7%, seguido por Nicaragua con 5,6%, El Salvador y Guatemala con 5,1% cada uno y, por último, por Honduras con 4,2% (Aguilera Peralta y Torres Rivas 1986, 11).

Lo anterior se dio de forma paralela al incremento de los índices demográficos. La población centroamericana que, al inicio del proyecto de industrialización apenas sobrepasaba los ocho millones, totalizó alrededor de 20 millones de 1980. Asimismo, se dieron cambios importantes en la infraestructura existente (redes de transportes, sistemas telefónicos, abastecimiento de energía eléctrica, renovación de las instalaciones portuarias), se mejoraron los servicios de salud, educación y dotación de agua potable en el campo, y tuvo lugar un proceso de urbanización acelerado (Aguilera Peralta y Torres Rivas 1986, 16-17).

Así pues, el periodo entre 1950 y 1970 fue para la región una época de crecimiento y modernización; aunque al no tener lugar una transformación equivalente de las estructuras políticas y sociales, en la medida en que no se desarrollaron programas de democratización y de apertura, solo se logró postergar efectos negativos que aflorarían en una etapa de desequilibrio. Precisamente, eso fue lo que sucedió con la crisis energética de 1979, que sacó a la luz las deficiencias del modelo, unas propias y otras trasplantadas de los países industrializados.

El desgaste del sistema capitalista internacional, producido por la crisis del petróleo, golpeó de frente a las frágiles economías centroamericanas. Al crecimiento económico sin precedentes de los setenta, sucedió una recesión generalizada, encubierta en los primeros años de la década por un aumento importante, pero coyuntural, de los precios de las materias primas en el mercado internacional, sobre todo del café.

Mientras se mantuvo la expansión económica, se gozaba de un clima de paz social más o menos estable, basado en la legitimidad que, según las teorías de la modernización en boga, confería el éxito económico. En la diferenciación entre lo económico y lo social no había, excepto en Costa Rica, un pluralismo político que contribuyese a integrar el conflicto en los marcos de la legalidad institucional. Las importantes vinculaciones de la burguesía industrial con el agro determinaron un patrón de dominación oligárquico, asentado en el inmovilismo del sector rural y en la exclusión de los nuevos sectores (surgidos del crecimiento económico) del juego político. Los ejércitos pasaron de ser simples "grupos de veto", cuya participación política se reducía a los típicos cuartelazos, a cumplir funciones de partido político de las elites económicas.¹⁸

Sin embargo, no fue en el plano de las relaciones entre los sectores dominantes (militares y civiles) donde se puso en evidencia la fragilidad del orden interno, sino en el de las luchas populares que, después del triunfo sandinista en Nicaragua, irrumpieron en los sistemas políticos con un vigor y una capacidad de organización sin precedentes en la historia de la región.

¹⁸ La idea de los ejércitos como grupo de veto fue desarrollada por Samuel P. Huntington en su obra clásica *Political Order in Changing Societies* (1968, 219-236). La noción de los ejércitos como sustitutos funcionales de los partidos políticos ha sido trabajada particularmente por Alain Rouquié (1981, 15-38).

CAPÍTULO SEGUNDO

Las repercusiones regionales de la revolución sandinista

1. El triunfo sandinista desde la perspectiva de Washington

El 17 de julio de 1979, muy temprano en la mañana, los últimos miembros de la familia Somoza, acompañados por sus guardaespaldas y por algunos allegados del Partido Liberal, abandonaron Managua. Pocos días más tarde, el 20 de ese mismo mes, frente al Palacio Nacional, se juramentaba al nuevo gobierno revolucionario, denominado Junta de Reconstrucción Nacional.¹⁹

A los ojos de muchos, el triunfo revolucionario abría la oportunidad de instaurar una sociedad más justa y un régimen político democrático en Nicaragua, y constituía la prueba irrefutable de que la posibilidad de derrotar a una larga dictadura existía en Latinoamérica y, sobre todo, en Centroamérica. En otras palabras, la revolución sandinista se convertiría, para un importante número de latinoamericanos y centroamericanos, en un modelo innovador de transición hacia la democracia sin precedentes en la región.

El proyecto político de la Junta de Reconstrucción era simple y directo: pluralismo, no alineamiento y economía mixta. Pero la Junta de Reconstrucción no era, en la práctica, la autoridad máxima del Estado, el organismo líder de la revolución era el Directorio Nacional Conjunto del FSLN y muy pronto empezaron a surgir en el seno de la Junta las desavenencias entre los miembros del FSLN (en especial Ortega y Ramírez Mercado) y los no miembros. Violeta Barrios de Chamorro renunció a principios de 1980 aduciendo problemas de salud, Alfonso Robelo lo hizo a mediados de ese año, explícitamente por razones de índole política, como protesta ante la nueva estructura del Consejo de Estado, pues no correspondía al acuerdo original. Antes de la caída de la dictadura, las organizaciones participantes en la coalición revolucionaria habían acordado, en Puntarenas, la conformación de un cuerpo deliberante de 33 miembros de los cuales 12 serían representantes del FSLN. El Directorio Nacional del Frente decidió ampliarlo a 47 y darle representación individual a las organizaciones de masas que se habían creado bajo su liderazgo.

Robelo y Barrios de Chamorro fueron reemplazados por Rafael Córdova Rivas, de los conservadores democráticos y por Arturo Cruz del Grupo de los Doce. En 1981, la Junta se redujo a tres miembros, a raíz del nombramiento de Cruz como embajador en Washington y de Hassan como ministro de Estado.

El FSLN mantenía control de los puestos claves en el gobierno, los cuales le garantizaban la consolidación de las políticas revolucionarias. Entre los miembros del directorio, Daniel Ortega Saavedra, como presidente de la Junta, mantenía un control general de la orientación política del régimen; su hermano Humberto, ministro de Defensa; Luis Carrión Cruz, viceministro del mismo ramo, y Tomás Borge, ministro del Interior, controlaban los aparatos de defensa, seguridad nacional y policía de la revolución. Henry Ruiz, ministro de Planificación y Jaime Wheelock, ministro de Reforma Agraria, guiaban la política económica. Bayardo Arce, encargado de asuntos ideológicos del partido y luego Carlos Núñez Téllez presidirían el Consejo de Estado, del que formaban parte otras figuras sandinistas de relevancia tales como Omar Cabezas, Dora María Téllez, Federico López, Carlos Zamora, Rafael Tijerino y Hugo Torres.

El FSLN también ejercía control sobre los mecanismos y canales de participación política: las organizaciones de masas, en particular gracias a los Comités de Defensa Sandinista (CDS) que se encargaban de difundir en el ámbito local las directrices elaboradas por el Directorio.

¹⁹ La Junta de Reconstrucción Nacional estaba compuesta por Violeta Barrios de Chamorro, Moisés Hassan Morales; Alfonso Robelo Callejas, representante del sector privado; Sergio Ramírez Mercado, del Grupo de los Doce y Daniel Ortega miembro del directorio del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

En lo que se refiere a la política económica, la planificación debía jugar un papel regulador tanto de la producción como de la distribución. El Estado llegó a ser, de la noche a la mañana, en el agente económico más poderoso del país gracias a las nacionalizaciones de las grandes compañías controladas por la familia Somoza, realizadas con el beneplácito de la gran mayoría de la población incluso de los sectores empresariales. Ahora bien, las nacionalizaciones y expropiaciones no se limitaron a las propiedades de la familia Somoza, sino que pronto abarcaron toda la gran propiedad, lo que produjo una profunda e irreconciliable ruptura con los grupos privados.

En el ámbito de la política exterior, la cercanía del alto mando sandinista de la dirigencia cubana explica en gran medida el tipo de no alineamiento escogido por Managua, caracterizado, en principio, por el antimperialismo militante y por la solidaridad con Moscú en el seno del Movimiento de los No Alineados. Es necesario recordar, sin embargo, que el comportamiento de la administración republicana –tanto su retórica como sus acciones– no contribuyeron en nada a disipar los prejuicios de los nueve comandantes, convirtiendo el proceso en una serie de profecías auto cumplidas que fueron polarizando la relación entre el nuevo régimen nicaragüense y Estados Unidos.

Después del golpe de Estado de octubre de 1979 en El Salvador, el gobierno del presidente Carter había empezado a cambiar las prioridades en la definición de la seguridad de la gran potencia. En plena campaña electoral, sometido a las críticas incesantes de haber “perdido Nicaragua”, y en virtud del fenómeno del dominó, de estar a punto de “perder” El Salvador y el resto de Centroamérica, el presidente demócrata decidió proporcionarle a los militares salvadoreños la ayuda militar que, al principio de su mandato, les había retirado como signo de desaprobación por las violaciones a los derechos humanos.

Su sucesor intentaría una política de total recomposición de la hegemonía norteamericana, no solo en el hemisferio, sino en la coalición occidental en su conjunto. Esta decisión de la situación centroamericana, aunque compartida por muchos dentro y fuera del istmo, no logró convertirse en la lectura dominante en el escenario internacional. Los sectores liberales en Estados Unidos y en los otros países de la OTAN, así como la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, nunca apoyaron el retorno a la política del “gran garrote” preconizada por los asesores más conservadores del presidente republicano, quienes se mantuvieron exigiendo, durante los ocho años de su gobierno, la búsqueda de soluciones políticas a los problemas de la región. Como respuesta a estas demandas, en un afán de ganar coherencia, la Casa Blanca optó por propiciar procesos de transición hacia el establecimiento de regímenes civiles entre sus aliados centroamericanos más cercanos.

Contra todas las expectativas, dado el origen contrainsurgente de los gobiernos que se instalaron y los limitados márgenes de autonomía de que gozaban, los presidentes optarían, a la larga, por una solución “civil” al conflicto.

Nuestro propósito en este capítulo es mostrar, para cada país, cuáles fueron las repercusiones primero del triunfo revolucionario en Nicaragua y, segundo, de la estrategia contrarrevolucionaria puesta en práctica por la Casa Blanca.

2. La estrategia centroamericana de Washington y el golpe de Estado de octubre de 1979 en El Salvador

Después del ciclo liberalizador de la década de los sesenta, auspiciado por una fracción reformista del ejército, el sistema político salvadoreño entró en una espiral de violencia social y terrorismo de Estado que habría de culminar con una guerra civil que desangró a ese país durante diez años.

Hasta 1970, la izquierda salvadoreña seguía la línea de Moscú y tenía como estrategia la búsqueda de alianzas electorales con fuerzas progresistas con las cuales instituir eventualmente regímenes de “democracia nacional”. Los límites obvios de esa estrategia llevaron a algunos de los líderes más antiguos del movimiento comunista salvadoreño a separarse de los partidos ortodoxos y a favorecer organizaciones de corte más radical, inspirados en las experiencias china y vietnamita.²⁰

Para las elecciones de 1972, la izquierda prosoviética consiguió constituir una alianza con la democracia cristiana (DC) y con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de tendencia socialdemócrata. Desde siempre, la DC salvadoreña, de vocación anticomunista, había evitado cualquier tipo de alianza con la izquierda, pero en esta coyuntura, la distensión internacional, la participación en la coalición opositora del partido social demócrata menos hostil a las conceptualizaciones marxistas y, por último, el convencimiento de que sin un acuerdo de toda la oposición civil era imposible lograr desalojar al ejército del gobierno, hizo que los dirigentes de la DC aceptaran la participación de la UDN, brazo electoral del Partido Comunista de El Salvador (PCS), dentro de la Unión Nacional Opositora. El fraude cometido por el gobierno de turno convenció no solo a la izquierda marxista, sino también a sectores de jóvenes cristianos radicalizados, de la necesidad de llevar la lucha más allá del plano electoral si querían remover a los militares del poder.

Durante toda la década de los setenta, la izquierda pudo desarrollar, en paralelo, su capacidad militar y su capacidad política. Inspirados en las tácticas de los grupos suramericanos, Montoneros y Tupamaros, llevaban a cabo acciones militares de carácter subversivo. Al mismo tiempo, fueron estableciendo toda una red de organizaciones populares que lograrían movilizarse en el momento en que la insurgencia cristalizaba en Nicaragua, sobre todo después del triunfo revolucionario en 1979.

Siguiendo una dinámica clásica en el acontecer político salvadoreño, al igual que en 1948 o en 1961, en octubre de 1979, una fracción del ejército desplazó a otra de la gestión del Estado. Al verse confrontados con el descontento popular y para contrarrestar la movilización de masas, los oficiales jóvenes, la llamada “juventud militar”, expulsó a los viejos y corruptos oficiales de los cargos políticos y propuso una serie de reformas económicas y sociales de corte modernizador, como paso previo a la organización de elecciones. Dada la situación reinante en la región, el Departamento de Estado de Estados Unidos no podía ver más que con buenos ojos esta iniciativa de los militares salvadoreños y, como en otras ocasiones, le daría su bendición al cuartelazo. El beneplácito de Washington era tanto más evidente cuanto que la idea de evitar a toda costa una segunda Nicaragua se había convertido ya en el juicio dominante en los círculos dirigentes de Washington (Lake 1989, 260-265).

Entre octubre de 1979 y enero de 1981, tres proyectos políticos combatían sin reservas por la hegemonía en El Salvador: un proyecto revolucionario inspirado por la victoria sandinista, un proyecto reaccionario inspirado en el ejemplo guatemalteco de represión a ultranza y un proyecto de reformismo contrarrevolucionario ideado por los especialistas norteamericanos en seguridad (Eguizábal 1989).

Las organizaciones político-militares habían formado sendas coaliciones: el Frente Democrático Revolucionario (FDR) de carácter en rigor político en el que participaban una multitud de organizaciones populares y sindicales, muchas de ellas organizadas en los llamados frente de masas,²¹ y la Dirección Revolucionaria Unificada que habría de convertirse en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), instancia cuyo objetivo era la integración de las operaciones de carácter militar de las cinco principales organizaciones guerrilleras.²²

²⁰ En particular Cayetano Carpio, uno de los líderes de la insurrección de 1932, quien fundó las Fuerzas Populares de Liberación en 1970, la cual habría de convertirse en una de las organizaciones político-militares más poderosas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

²¹ El Bloque Popular Revolucionario (BPR), las Ligas Populares 28 de febrero (LP 28) y el Frente de Acción Popular Unificado (FAPU).

²² Las organizaciones político-militares que componían el FMLN eran: las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

El proyecto reaccionario era el proyecto de la derecha tradicional salvadoreña organizada bajo el liderazgo del mayor Roberto d'Aubuisson.²³ En conjunción con importantes sectores del ejército, valiéndose de los nefastos escuadrones de la muerte, fueron los principales responsables de la generalización de la violencia y de las mayores violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, el proyecto reformista contrarrevolucionario era administrado por una alianza civil-militar, establecida gracias a la mediación de Washington entre el Partido Demócrata-Cristiano y un sector mayoritario del ejército, como alternativa al proyecto de reformismo radical que habían intentado llevar a la práctica los golpistas de octubre de 1979.²⁴

Durante el año 1980, la violencia política alcanzó niveles insospechados. Miles de salvadoreños fueron masacrados por los escuadrones de la muerte, otros tantos por las fuerzas de seguridad. En marzo fue asesinado monseñor Oscar Arnulfo Romero, arzobispo de El Salvador; en noviembre, la dirigencia del FDR, todos partidarios de la búsqueda de soluciones políticas a la crisis salvadoreña, fueron ultimados en las aulas del colegio jesuita Externado San José.

La represión tuvo como consecuencia una marcada polarización de la sociedad. La desaparición física de los líderes políticos de la oposición de izquierda, de sindicalistas y otros dirigentes de masas llevó al FMLN a concretar su actividad en el campo y a emprender actividades militares siguiendo la estrategia de guerra popular prolongada. Frente a la inminencia de la llegada a la Casa Blanca de Ronald Reagan, la dirigencia revolucionaria optó por el lanzamiento de una ofensiva militar de gran envergadura cuyo propósito era desatar una insurrección popular generalizada; esta no se produjo y lo que debía ser la "ofensiva final", se convirtió en la primera gran batalla de una guerra civil que duraría once años, durante los cuales más de 75 000 salvadoreños serían sacrificados.

Durante todo el tiempo que duró la guerra, las presiones en favor de la búsqueda de una salida política al conflicto se hicieron sentir con mayor o menor fuerza, según la coyuntura, por medio de un número considerable de iniciativas de negociación; las primeras tuvieron lugar en el transcurso de los meses de marzo, abril y mayo de 1981.

Después de la fallida ofensiva de enero, el FDR-FMLN definió como objetivo político lograr una fórmula de poder compartido. Los gobiernos de La Habana y de Managua también estaban dispuestos a establecer negociaciones con Washington y, en la capital norteamericana, el "carril político" de la estrategia de la administración republicana todavía no había sido descartado. Este mantenía cierta vigencia gracias a la participación en el gobierno de diplomáticos de carrera aglutinados alrededor de Thomas Enders, entonces subsecretario de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado.

La primera iniciativa provino de los gobiernos de México, Venezuela y de la Internacional Socialista que ofrecieron su mediación. Las fuerzas la aceptaron, el PDC y los militares salvadoreños la rehusaron categóricamente. La segunda iniciativa fue hecha pública por el nuevo arzobispo de San Salvador, monseñor

²³ V. Baloyra (1982, 83). El autor utiliza el concepto de "despotismo reaccionario" para caracterizar el proyecto político de la derecha tradicional que califica de "desleal".

²⁴ La Primera Junta de Gobierno, surgida a raíz del golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, estaba conformada por los sectores más radicales de las Fuerzas Armadas y por intelectuales progresistas cercanos a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, provenientes de diversos horizontes políticos del centro a la izquierda. Con el fin de mitigar la violencia que iba adquiriendo el conflicto político, dado el grado de combatividad alcanzada por los sectores más radicalizados de la izquierda, los integrantes de la Primera Junta intentaron, sin éxito, entablar un proceso de negociación con las organizaciones revolucionarias que permitiera su integración a los espacios políticos legales. Dicha apertura fue suficiente para que Washington buscara aliados más confiables y se formara, así, lo que se llamó la Segunda Junta de Gobierno que duraría de diciembre de 1979 a marzo de 1980.

Arturo Rivera y Damas, quien logró una decisión positiva en favor de la negociación de parte del FDR. Gracias a la intermediación de los gobiernos de México y de Venezuela, obtuvo el apoyo de la Internacional Socialista, de la Organización Mundial Demócrata Cristiana e inclusive de la Santa Sede. Washington no aceptó la mediación propuesta por el prelado salvadoreño, tampoco la iniciativa del líder del Partido Nuevo Democrático del Canadá, Edward Broadbent, quien a finales de mayo trataría a su vez de promover una salida negociada (Diskin y Sharpe 1980, 60).

En agosto de ese mismo año, los gobiernos de México y Francia reconocieron, en una declaración conjunta, el carácter representativo del FDR-FMLN y se manifestaron en favor de una salida negociada al conflicto. Las repercusiones en cuanto al reconocimiento de la beligerancia del FDR-FMLN no fueron muy satisfactorias; sin embargo, la decisión tuvo un gran impacto en el ámbito internacional. La declaración común favoreció el hecho de que otros gobiernos de Europa Occidental se pronunciaran a su vez en favor de una salida negociada, lo que se apreció con nitidez durante la XXXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, en el transcurso de la cual estuvo muy presente el problema salvadoreño.

Durante la Asamblea, el presidente Arístides Royo, de Panamá, propuso los buenos oficios de su país y lo ofreció como sede de posibles negociaciones. No obstante, la iniciativa más importante provino de los revolucionarios mismos, quienes, por boca del comandante Daniel Ortega, hicieron públicas ante la Asamblea lo que consideraban las bases para la discusión de un nuevo orden político en El Salvador.

A pesar de la presión interna e internacional en favor de una salida negociada al conflicto, Washington optó por mantener la opción militar e impulsar, al mismo tiempo, la realización de elecciones, con el fin de proporcionarle a sus aliados la legitimidad internacional que permitiera su integración a la estrategia más amplia de lucha contra el régimen sandinista.

En un primer momento, la derecha no apoyó la idea de los comicios, pero en la medida en que no podría evitarlos, puesto que la decisión de llevarlos a cabo estaba fuera de su control, decidió concurrir y sumar los votos a sus ya de por sí cuantiosos recursos de poder. Esperaba desplazar a la Democracia Cristiana de la gestión del gobierno; y aspiraba, por lo menos, a neutralizar las reformas que adversaba tanto, desde una posición privilegiada para la toma de decisiones: la Asamblea Constituyente. Después de arduas negociaciones, los partidos conservadores aceptaron el juego patrocinado por Washington (Eguizábal 1992, 135-160).

Las elecciones de 1982, con todas sus deficiencias, fueron las primeras elecciones honestas que se celebraban en El Salvador en muchos años. Es importante recordar el contexto en el que se realizaron y las que les sucedieron en 1984 y 1985, pues tuvieron lugar en momentos de grandes tensiones regionales, producto de la internacionalización de los conflictos domésticos y de la utilización del escenario centroamericano como teatro del conflicto Este-Oeste.

Uno de los principales problemas para la administración del presidente Reagan en su política centroamericana era que tres de los cuatro gobiernos que apoyaban en la región carecían de legitimidad democrática. En El Salvador, definido como el *caso test* de la lucha contra el expansionismo soviético en las Américas, el gobierno de facto, en el cual participaba el Partido Demócrata Cristiano en alianza con un sector importante de las Fuerzas Armadas era impugnado, tanto desde la izquierda como desde la derecha. La estrategia de Washington de reformas con represión, puesta en práctica en el país, era cuestionada por ambos bandos: por la derecha que se oponía violentamente a su dimensión reformista y por los sectores más radicales de la izquierda que se habían alzado en armas; mientras que la izquierda democrática que, en general, apoyaba la insurrección, sufría los embates de la represión contrainsurgente que las Fuerzas Armadas llevaban a cabo, en paralelo con los enfrentamientos armados más tradicionales.

En el plano internacional, las fuerzas movilizadas por la coalición insurgente, apoyadas por importantes sectores de la opinión pública internacional y por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y europeos, llamaban a las partes en conflicto a la mesa de negociaciones y al establecimiento de mecanismos que garantizaran la paz antes de cualquier evento electoral. Ello constituía, tanto a los ojos de Washington como a los de las Fuerzas Armadas salvadoreñas, una derrota inaceptable, puesto que, dada la relación de fuerzas en el terreno militar, implicaba forzosamente algún tipo de arreglo con el enemigo para compartir el poder.

En este contexto, las elecciones constituyentes de 1982, las presidenciales de 1984 y las legislativas y municipales de 1985, e incluso las de 1988, tuvieron como primera función la construcción de la legitimidad internacional del régimen, percibido hasta entonces como un títere de la potencia hegemónica, pues se sostenía gracias a la magnitud de la ayuda de Washington.

La segunda función que estos primeros procesos electorales cumplieron fue la de instaurar la legitimidad interna del régimen político y, a partir de allí, irle restando espacios al enfrentamiento armado en la contienda por el poder, tanto en lo que respecta a la violencia proveniente de la derecha antidemocrática como a la que era producto de la insurgencia marxista.

Entre 1982 y 1987, la legitimidad se fue estableciendo sin prisa. Con regularidad se organizaron actos eleccionarios, considerados técnicamente “limpios” por la generalidad de los observadores, en especial porque hicieron posible la alternabilidad en el control de la Asamblea y de la gran mayoría de las municipalidades.

Desde el punto de vista internacional, el triunfo electoral de ARENA, en ese entonces partido de oposición en las elecciones legislativas y municipales de 1988 fue determinante para la consecución de la legalidad del régimen salvadoreño; y, de manera casi simultánea, el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, ponía, para efectos del concierto de naciones, punto final a los cuestionamientos sobre la legitimidad de los gobernantes centroamericanos.

3. Régimen civil y plataforma de guerra en Honduras

Para 1979, el régimen político hondureño daba signos de agotamiento. A pesar de los intentos populistas del general López Arellano, los militares hondureños en el poder desde 1963 (con una breve interrupción entre 1969 y 1972) no habían podido legitimar su dominación; por el contrario, a medida que los desaciertos en materia económica y social lucían más evidentes, el régimen militar dependía más de la represión.

Los gobiernos de los coroneles Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978) y Policarpo Paz García (1973-1980) habían demostrado la incapacidad para gobernar por parte de las autoridades militares. La corrupción generalizada entre los altos mandos de las fuerzas armadas hacía del prospecto de una transición del gobierno a manos civiles una perspectiva interesante a los ojos de importantes sectores de la población, incluyendo a algunos grupos en el seno mismo del ejército.²⁵

En su momento, la caída de la dictadura somocista vino a poner la cuestión del restablecimiento en Tegucigalpa de un régimen presidido por civiles, entre los principales puntos de la agenda de la política exterior de Estados Unidos. Tal y como lo hemos señalado, la estrategia contrainsurgente de Washington, en 1980, exigía la adopción de ciertos mecanismos de democracia representativa; por lo menos, la celebración de comicios y la presencia de autoridades civiles en los puestos de toma de decisiones.

²⁵ Estos militares se habían organizado en la denominada “Organización secreta de oficiales subalternos” (OSOS). (Anderson 1982, 127).

Honduras aparecerá en especial bien dispuesta para convertirse en el primer experimento de democratización de Centroamérica, su situación geopolítica hacía de ella una pieza clave en la dimensión militar de la estrategia de *roll-back*. La cooperación del aliado hondureño era fundamental para los expertos de El Pentágono. Paradójicamente, la única forma de garantizar el apoyo del Congreso a la política de hacer de Honduras el pivote de la estrategia militar, era cambiando el perfil político del aliado, dotándolo de credenciales democráticas.

Sometidos a fuertes presiones internas y externas, los militares hondureños llamaron a elecciones para el establecimiento de una Asamblea Constituyente en 1980. No era la primera vez que se celebraban elecciones en Honduras bajo la hegemonía de las Fuerzas Armadas, estas podían sumarse a la serie de elecciones de fachada que habían caracterizado las sucesiones presidenciales en ese país.²⁶ Sin embargo, no fue así. Una serie de factores contribuyeron a hacer de los comicios de 1980 los primeros de una sucesión de eventos electorales que permitieron acrecentar el carácter democratizante del régimen hondureño en esos años.

La participación del electorado hondureño en los comicios fue impresionante. Más del 80% de los votantes inscritos se presentó a los lugares de votación y pudo ejercer sin contratiempos su deber electoral. Los dos grandes partidos tradicionales se repartieron, de hecho, las curules en la Asamblea Constituyente: el Partido Nacional obtuvo 33 diputados y el Partido Liberal, 35, por lo que el Partido de Innovación y Unidad (PINU), pequeño partido de centro, con solo tres diputados, logró una influencia muy significativa. A pesar de las acusaciones de fraude, en general, que el Partido Liberal resultara favorecido se juzgó como prueba fehaciente de la honestidad de las elecciones, considerando la tradicional alianza entre el ejército y el Partido Nacional.

Las negociaciones relativas a las condiciones de la transición al gobierno civil continuaron hasta justo antes de las elecciones presidenciales de noviembre de 1981. Los militares condicionaban las elecciones presidenciales a que el gobierno electo desistiera de cualquier intento para investigar la corrupción durante los gobiernos militares, exigían un derecho de veto en los nombramientos ministeriales, participación en la política exterior y control de la política de defensa y de todo lo relativo a las Fuerzas Armadas.

Después de la llegada de la administración Reagan a la Casa Blanca, Honduras se convirtió en el eje de la estrategia militar del nuevo gobierno, tanto respecto a su política antisandinista como a su política contrainsurgente en El Salvador.

Con la cobertura de las maniobras militares conjuntas (tres ejercicios militares al año entre 1981 y 1986), Washington podía lograr varios objetivos militares que se había propuesto: el más obvio, fortalecer a las Fuerzas Armadas de Honduras, quizás las más débiles de la región para comienzos de la década; segundo, facilitar la presencia de tropas norteamericanas en la región, cuyos ejercicios resultaban en intimidación contra Nicaragua; tercero, propiciar la edificación de infraestructura militar que más tarde podría ser usada, ya fuera por los ejércitos centroamericanos en una eventual guerra entre el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y el Ejército Popular Sandinista o inclusive contra el FMLN. Más aún, las instalaciones que el ejército norteamericano dejaba atrás al concluir cada maniobra conjunta estaban diseñadas para servir de bases de ataque de la Contra en su guerra antisandinista.

En general, la alianza entre los militares hondureños y la administración Reagan contra Nicaragua era bien recibida en el ámbito doméstico, no así las demandas de colaboración con el ejército salvadoreño en su lucha contra la insurgencia. Gracias a la cooperación irrestricta que obtuvieron del general Gustavo Álvarez Martínez, a partir de 1982, y a la alianza entre este y el presidente Roberto Suazo Córdova, se llegó hasta a

²⁶ La idea de elecciones críticas y golpes críticos en los que se producen importantes realineamientos entre los principales actores es de Howard Wiarda (1973).

establecer un campo de entrenamiento para soldados salvadoreños en territorio hondureño, el Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM). En la especie de “triunvirato” que componían Álvarez Martínez, Suazo Córdova y el embajador de Estados Unidos, Dimitri Negroponte, el primero fue convirtiéndose en el polo más poderoso, en la medida en que iba controlando la actividad política en torno a las más ortodoxas versiones de la doctrina de seguridad nacional aprendidas durante sus años de formación en Argentina.

La existencia del CREM, la consolidación y permanencia en territorio hondureño de un ejército mercenario (la Contra) y los niveles crecientes de represión en contra de la población civil llevaron a los militares hondureños de corte más tradicional a buscar mayores márgenes de autonomía con respecto a los designios de la Casa Blanca. Empezaron por destituir al general Álvarez en marzo de 1984, y lograron que se cerrara el CREM en julio de 1985. Habrían de esperar la coyuntura de Esquipulas II para ir más allá de una capacidad negativa.

Durante todo el periodo presidencial de Suazo Córdova, la ilegalidad permeó las estructuras del régimen en todas las esferas, lo que desembocó en una crisis generalizada, si no desestabilizadora. El desacato a la tradición y a los reglamentos de las Fuerzas Armadas, así como las violaciones a la Constitución en lo relativo a la permanencia de tropas extranjeras en territorio nacional, llegó a costarle la jefatura del ejército al general Álvarez. Los intentos del presidente Suazo Córdova de buscar la reelección sirvieron de elemento cohesionador de una oposición que llegó a poner en jaque al Partido Liberal.

En los últimos meses de 1984, un grupo de políticos de reconocida trayectoria elaboró un *Manifiesto patriótico al pueblo hondureño*, en el que denunciaban la intervención oficial en los asuntos internos de los partidos y de las asociaciones gremiales y sindicales, con el fin de lograr una reforma constitucional. Reclamaban, asimismo, la aplicación de las sanciones correspondientes a los culpables de delitos cometidos en contra del erario y el fortalecimiento de las instituciones responsables del proceso electoral. Pocos días más tarde, el 7 de enero de 1985, fundaron, con propósitos similares, la Coordinadora Democrática Constitucionalista de Oposición en la que participaban los partidos Demócrata Cristiano, Innovación y Unidad, dos corrientes del Partido Nacional y el Movimiento Liberal Democrático Revolucionario. La Coordinadora incluía, entre sus planteamientos, reivindicaciones en favor de una mayor soberanía con el fin de darle más chances al establecimiento de la paz.

Sin embargo, no fueron cuestiones de alta política las que determinaron la crisis institucional con la que terminó la gestión del presidente Suazo; fueron cuestiones relativas a la sucesión presidencial, con seguridad la selección de candidatos del Partido Liberal.

Bajo el liderazgo de Efraín Bu Girón, presidente del Congreso, un conjunto importante de legisladores (29 de 82) se unió al grupo contrario a Suazo Córdova, haciendo probable la satisfacción de sus demandas de reforma electoral tendientes a propiciar una mejor democracia interna en el funcionamiento de los partidos políticos y de reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, hasta el momento aliada incondicional del oficialismo.

Al cabo la ley electoral fue vetada y la reforma judicial desconocida por el Ejecutivo, impidiendo con ello que la nueva Corte elegida por el Congreso entrara en funciones. El *impasse* institucional se salvó gracias a la mediación de organizaciones obreras y campesinas avaladas por las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y los integrantes de la clase política. Estos llegaron a un acuerdo mediante el cual aceptaban que las elecciones intrapartidarias y las nacionales fueran hechas a un tiempo y, del mismo modo, que se sustituyera a una parte de los magistrados (cuatro de nueve).

A pesar de que Rafael Leonardo Callejas del Partido Nacional recibió el 42,6% de los votos populares, fue José Azcona Hoyo, del Movimiento Disidente Rodista del Partido Liberal, quien resultó electo, porque el Partido Liberal superó al Partido Nacional por pocos votos.²⁷

Paralelamente a la transferencia de mando Suazo Córdova-Azcona Hoyo, tuvo lugar el reemplazo del coronel Walter López Reyes por el general Humberto Regalado Hernández como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en febrero de 1986.

La mayoría de los observadores coincidían en que el nombramiento de Regalado significaba el retorno al poder de la facción ligada al general Álvarez Martínez, y aunque el nombramiento del general Regalado fue reconfirmado por sus pares en diciembre del mismo año, se le consideraba una figura débil, fácil de manejar.²⁸ Durante 1986, volvieron a aumentar las violaciones a los derechos humanos y se intensificó el ritmo de las maniobras militares conjuntas.

4. El golpe de Estado de 1982 y el inicio de la transición a un régimen civil en Guatemala

Como consecuencia del progresivo aislamiento internacional y confrontados con las dificultades económicas producto del alza de los precios del petróleo de 1978, las agrupaciones más moderadas de la empresa privada y de los militares guatemaltecos empezaron a buscar el medio de restablecer canales de comunicación con la comunidad internacional que permitieran la rehabilitación de los flujos de inversión y cooperación.

Esto significaba el inicio de la transición hacia un régimen civil, a una democracia en el sentido formal del término, ello requería de apertura y ampliación de los canales de participación política y del establecimiento del Estado de derecho que le otorgara legitimidad adicional al régimen político. Los parámetros de la apertura estarían dados por la ampliación del sistema de partidos políticos y la progresiva institucionalización de elecciones avaladas por los observadores internacionales.

La mayoría de los analistas²⁹ coincide en que la transición se inició en marzo de 1982, a raíz del golpe de Estado encabezado por el coronel Efraín Ríos Montt con el apoyo de los denominados “jóvenes oficiales”.³⁰ El objetivo trazado por los golpistas era el retorno a la constitucionalidad, la elaboración de una nueva Constitución que reemplazara la que estaba vigente desde 1965, la promulgación de leyes electorales y la sanción de normas para reglamentar el sistema de partidos.

Con todo, la liberalización propuesta fue postergada, pues, sin duda, el énfasis estaba en la lucha contrainsurgente.³¹ Desde el punto de vista estructural, el recrudescimiento de la actividad insurgente –después de la victoria sandinista– había hecho apremiante la necesidad de incrementar las acciones contrarrevolucionarias, con el objeto de desarticular la base de apoyo civil de la insurrección, destruir fuerzas rebeldes y recuperar el dominio del territorio de los núcleos sociales, la nueva estrategia integraba

²⁷ La nueva ley electoral fue votada en mayo de 1985. Según esta, cada fracción podía presentar candidatos a los comicios pero no ganaría las elecciones el candidato con más votos, sino el candidato de la facción con más votos del partido con más votos, lo que de hecho contradecía las disposiciones constitucionales que requerían de una mayoría de votos para el candidato ganador.

²⁸ “Honduras: reelecto jefe de las FFAA”, *Inforpress centroamericana* 721, 20 de agosto de 1987, 13-14.

²⁹ Entre ellos, podemos citar a Héctor Rosada Granados (1987) con su caracterización de los proyectos políticos en Guatemala y a Víctor Gálvez Borrell (1991, 106) con su trabajo sobre la transición en Cuadernos de Ciencias Sociales.

³⁰ Para las elecciones de 1974, la Democracia Cristiana, en alianza con otros partidos de centro izquierda, había presentado, como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la República al general Efraín Ríos Montt y al Dr. Alberto Fuentes Mohr, connotado dirigente socialdemócrata.

³¹ Los programas contrainsurgentes más importantes fueron “Fusiles y frijoles” y “Techo, trabajo y tortillas”. (Dunkerley 1988, 496).

en la lucha antisubversiva a la población civil, organizada en las Patrullas de Autodefensa Civil y en la Coordinadoras Institucionales. Con posterioridad, se completó la estrategia de los “polos de desarrollo”, radicados en las zonas donde se había logrado desplazar la fuerza guerrillera y en los que se pretendía reconstruir el poder local bajo control de la autoridad militar.

La dinámica de la administración Ríos Montt estuvo marcada por las características personales del general. Gracias a su habilidad para centralizar el poder (disuelve la Junta Militar y es proclamado Presidente de la República), movido por un sentimiento religioso de tipo mesiánico, en los diecisiete meses que dura su administración asistimos al intento de reorganizar la sociedad y el gobierno guatemaltecos bajo “nuevos principios”.

El eje de la estrategia del gobierno Ríos Montt era el fortalecimiento del régimen mediante la creación de una base de apoyo popular, que trató de alcanzar utilizando la religión y estimulando el desarrollo de asociaciones sindicales afines y la formación de las Patrullas de Autodefensa Civil, ello con el objeto de lograr la desarticulación del movimiento subversivo y la consecuente derrota de su proyecto político.³² Con todo, ese proceso no representó una disminución de la violencia institucional; por el contrario, la amplitud de la represión fue mayor tanto cualitativa como cuantitativamente (Figueroa Ibarra 1986, 24).

El intento de “hacer realidad los principios de Dios y el proyecto de la Nueva Guatemala” tropezó con el rechazo de los sectores más poderosos de la sociedad guatemalteca (Gálvez Borrell 1989, 33). El 8 de agosto de 1983, el gobierno del General Ríos Montt fue derrocado; con la llegada del General Mejía Víctores al gobierno, la alta jerarquía del ejército recuperaba el poder que le había sido temporalmente arrebatado por los oficiales jóvenes (Gálvez Borrell 1989, 32-38). A pesar de todo este antagonismo, se había logrado aprobar legislación que permitiría la reinstauración del régimen civil.³³

El nuevo gobierno buscaba restaurar la unidad del ejército con el fin de enfrentar la lucha antisubversiva de manera más eficiente y reanudar las buenas relaciones con la élite económica tan deterioradas durante el gobierno anterior. Inclusive en el campo de la política exterior, se vislumbró mucha coincidencia con las posiciones de la administración Reagan. Sin embargo, el deterioro de la gestión castrense iniciado durante el gobierno de Ríos Montt no logró frenarse; de ahí, la necesidad urgente de iniciar una transición controlada con el fin de evitar una mayor pérdida del control político, y establecer límites al sector militar que podía controlar el proceso de transición desde arriba, imponiendo las reglas del juego y, desde abajo, estableciendo alianzas con los partidos políticos.

Las elecciones de la Constituyente, previstas para el 24 de marzo de 1984, fueron regidas por la Ley Electoral Específica para la Elección de la Asamblea Nacional Constituyente.³⁴ Participaron diecisiete agrupaciones políticas; aunque, el espectro ideológico representado iba tan solo del centro hacia la derecha.

El 1 de agosto se instaló la Constituyente con un mandato fundamental: ocuparse en exclusiva de elaborar la Constitución de la República y las leyes electorales, de amparo, de *habeas corpus* y de constitucionalidad, so pena de verse disuelta.³⁵

³² El General Ríos Montt, miembro de la Iglesia del Verbo, secta fundamentalista protestante vinculada con la organización norteamericana *Gospel Outreach*, utilizaba la tribuna presidencial para actuar como predicador.

³³ Ley del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley 30-83); ley del Registro de Ciudadanos (Decreto Ley 31-83); ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83) y ley del Registro General de Población (Ley 33-83) (Gálvez Borrell 1989, 35).

³⁴ Ley emitida el 19 de enero de 1984. Decreto-Ley 3-84.

³⁵ “A las puertas de las elecciones aumenta la incertidumbre”, *Infopress centroamericana* 597, 28 de junio de 1984, 2.

Entre las innovaciones, tal vez la más importante para el electorado guatemalteco, estaba que la nueva ley electoral no establecía la alfabetización como requisito para obtener el derecho al voto. Asimismo, le fue conferido el carácter de ciudadano a todo guatemalteco mayor de 18 años. Al igual que la ley de *habeas corpus* y de constitucionalidad, la nueva ley electoral tenía carácter de norma constitucional.³⁶

Al siguiente proceso electoral, la elección presidencial de 1985, concurrieron doce partidos políticos entre los que destacó la presencia, por primera vez, del Partido Socialista Democrático (PSD), el cual había estado en la clandestinidad después del asesinato de sus más altos dirigentes durante la ola de represión, lo que había diezimado los intelectuales de clase media durante los años 1979 y 1980.³⁷

En la segunda vuelta, realizada en diciembre de ese mismo año, se enfrentaron los dos candidatos que obtuvieron mayorías relativas en la vuelta anterior: Jorge Carpio Nicolle de la Unión de Centro Nacional (UCN) y Vinicio Cerezo por la Democracia Cristiana (DCG). Esta última obtuvo una considerable ventaja sobre la UCN: 68,37% frente a 31,63%.³⁸

En enero de 1986, Vinicio Cerezo, después de haber sobrevivido varios atentados durante su carrera política, tomó posesión como presidente de Guatemala, asumió con un evidente respaldo popular, inclusive con el apoyo de un sector muy poderoso de las Fuerzas Armadas. Este acercamiento se explicó como un pacto entre la institución castrense y el gobierno civil, cuyo costo político habría de reflejarse en la existencia de límites muy claros impuestos al nuevo gobierno demócrata cristiano.

Consciente de la debilidad de su posición, el presidente Cerezo hizo el intento de gobernar gracias a un esquema de concertación entre su gobierno, el ejército y la poderosa empresa privada, en especial con el empresariado agroexportador.³⁹ La selección de quienes integrarían el gabinete del nuevo presidente denotaba ese afán; en él participaban miembros influyentes, tanto del ejército como de la empresa privada, lo que a su vez llevaba a muchos observadores a cuestionar el margen de autonomía que tendría Cerezo en el ámbito nacional.

En lo que respecta a la estrategia contrainsurgente, el presidente Cerezo había aceptado algunas iniciativas que mostraban su anuencia a mantener el esquema preestablecido por el ejército. Los polos de desarrollo siguieron organizándose, las Coordinadoras Interinstitucionales se mantuvieron bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo, de reciente creación, y se conservaron las Patrullas de Autodefensa Civil.⁴⁰

Más tarde, en una contradicción con la empresa privada, surgió a raíz de dos intentos de reforma fiscal, el gobierno de Cerezo pudo sostenerse gracias al apoyo de un sector del ejército cuyo líder, Alejandro Gramajo, era parte del gobierno como ministro de Defensa y actuaba en representación del Alto Mando (Casaús Arzú y Castillo 1989, 474). El apoyo de ese sector del ejército no solo salvaguardó al gobierno civil de varios intentos de golpe militar, sino también le permitió resistir eficazmente la presión de Washington con la intención de que Guatemala se involucrara de lleno en acciones contra Nicaragua, que podrían haber implicado participar en un conflicto armado regional (Guerra Borges 1990, 4).

³⁶ “Nueva ley electoral terminada: la cuarta desde 1982”, *Inforpress centroamericana* 672, 9 de enero de 1966, 3.

³⁷ En enero de 1979 fue abatido Alberto Fuentes Mohr del PSD, en marzo Manuel Colom Argueta del Frente Unido de la Revolución (FUR). Durante los doce meses subsiguientes, 41 profesores de la Universidad de San Carlos fueron asesinados por los Escuadrones de la Muerte (*The New York Times*, 24 de agosto de 1980).

³⁸ “Democrístianos ganan por votación sorpresiva”, *Inforpress centroamericana* 670, 12 de diciembre de 1985, 2.

³⁹ “Primera quincena de Cerezo: prioridades pero no salidas”, *Inforpress centroamericana* 675, 30 de enero de 1986, 7-8.

⁴⁰ “La política, continuación de la guerra”, *Inforpress centroamericana* 675, 30 de enero de 1986, 17.

Como producto de la apertura que significó el establecimiento del gobierno civil, las organizaciones sociales, reprimidas durante muchos años empezaron a ampliar su radio de acción. Durante los dos primeros años de gobierno, sindicatos, movimientos campesinos y grupos pro derechos humanos fueron fortaleciéndose y desarrollando iniciativas de acción conjunta entre ellas (Opazo y Fernández 1990, 255).

El movimiento sindical guatemalteco había empezado a conformarse en el periodo de apertura democrática durante los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz. A partir de 1954, la contrarrevolución le impuso fuertes limitaciones a su desarrollo y lo convirtió en uno de los principales blancos de la represión gubernamental. Por mucho tiempo, la acción sindical debió ejercerse desde la clandestinidad en la medida que iban desapareciendo los espacios legales de lucha.

A partir de 1984, se inició un proceso de recuperación de espacios de acción, pero su ámbito de convocatoria se mantuvo limitado a asuntos específicos: la lucha contra el alto costo de la vida, mejores condiciones de trabajo, entre otros. En 1986, el Congreso, por medio del decreto 71-86, reguló de manera bastante liberal el derecho a la huelga y a la sindicalización de los empleados públicos.⁴¹

Frente a las dificultades existentes para el desarrollo de la actividad sindical, otros movimientos lograron destacar por su grado de combatividad, entre ellos el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), organización de derechos humanos y un movimiento campesino prottierras, de carácter más reivindicativo.

Contrario a las expectativas, y a pesar de las ambiciosas campañas contrainsurgentes desarrolladas durante los gobiernos de los generales Ríos Montt y Mejía Víctores, se había producido un repunte en la actividad guerrillera. Pese al incremento de la actividad de las organizaciones político-militares acuerpadas en la URNG, estas no se percibían con el potencial suficiente para desplazar a las fuerzas que detentaban el poder.⁴²

En 1986, la URNG incursionó en una nueva etapa de su quehacer: la del planteamiento político, que se hizo explícito al solicitar un diálogo con el gobierno.⁴³ En declaración dada a conocer en México, la URNG le exigió al nuevo presidente demostrar su voluntad democratizadora aclarando las desapariciones y secuestros e investigando las masacres. Asimismo, lo conminó a enjuiciar a los militares en el gobierno que fueran responsables de delitos políticos en contra de la población y declaró la necesidad de realizar cambios estructurales. A cambio, la dirigencia de la guerrilla señaló su disposición para determinar una tregua unilateral.

Para mayo de 1986 –coincidiendo con la toma de posesión de Oscar Arias en Costa Rica–, la guerrilla plantó una nueva base de negociación que consistía en los siguientes puntos: 1) la reestructuración de los aparatos represivos y militares; 2) la depuración de los mandos militares y policiales; 3) la eliminación de las agrupaciones paramilitares; 4) la disolución de las patrullas de autodefensa civil y de los polos de desarrollo y 5) garantizar el derecho de asociación sobre todo en las zonas rurales. Mantuvieron, asimismo, sus exigencias en cuanto al castigo a los responsables de delitos contra la población.⁴⁴

La posición gubernamental se mantuvo invariable al señalar que la insurgencia, agrupada en la URNG, debía dejar las armas y reintegrarse a la actividad política del país. Dicha reincorporación se daría en dos etapas, en la primera, la insurgencia aceptaría participar en el proceso político. Una vez superado este paso,

⁴¹ “El movimiento laboral a escena”, *Inforpress centroamericana* 737, 7 de mayo de 1987, 1-4.

⁴² “Crisis persistente de turbulencia política”, *Inforpress Centroamericana, Informe anual diciembre de 1983*, 22.

⁴³ “Crisis económica una bomba de tiempo”, *Inforpress Centroamericana, Informe anual diciembre de 1983*, 11-20.

⁴⁴ “Crisis persistente de turbulencia política”, *Inforpress Centroamericana, Informe anual diciembre de 1983*, 14.

se procedería a entablar un diálogo al interior de la Comisión de Conciliación Nacional y, de ahí, pasar al diálogo directo. En una gira realizada por el presidente Cerezo a Europa, en octubre de 1986, reiteró su interés en entablar el diálogo con la guerrilla, eso sí, respetando la condición antes establecida (Córdoba Macías y Benítez Manaut 1989, 179).

5. La evolución de la situación interna en Nicaragua

Ante la creciente amenaza militar norteamericana, los constantes ataques de la Contra y el surgimiento de grupos políticos y económicos internos que apoyaban a la contrarrevolución, el gobierno revolucionario respondió con el fortaleciendo sus estrategias defensivas, canalizando un alto número de recursos físicos y económicos hacia este objetivo.

La otra respuesta fue el decreto de la Ley de Emergencia promulgado en marzo de 1982, el cual se prorrogó indefinidamente hasta 1988. Así se suspendió una serie de garantías y derechos que, a los ojos de la dirigencia sandinista, podían convertirse en portillos que condujeran hacia la desestabilización interna.

Una de las expectativas fundamentales creadas en torno al principio del pluralismo político, establecido dentro del proyecto sandinista de unidad nacional, había sido la posibilidad de instaurar un verdadero sistema de partidos. En este sentido, el gobierno revolucionario había anunciado, en 1980, la celebración de comicios para el año de 1985. Sin embargo, los procedimientos para la institucionalización del sistema partidario y electoral iniciados con la presentación de un proyecto de Ley de Partidos Políticos en noviembre de 1981 fueron suspendidos en marzo de 1982 y fue hasta agosto de 1983 que se reinició dicho proceso, lográndose para setiembre del mismo año la aprobación de la Ley de Partidos Políticos y para marzo de 1984, la promulgación de la Ley Electoral (ambas fueron aprobadas por el Consejo de Estado).

La Ley de Partidos disponía, como requisito esencial para la participación política, el reconocimiento del régimen “popular democrático” y “antiimperialista”. Por su parte, la Ley Electoral excluía de la participación en los comicios a los sectores de la Contra y a los exsomocistas.

Conscientes del deterioro de su imagen internacional y a pesar de las simpatías que despertaba su debilidad frente a las agresiones norteamericanas, el gobierno revolucionario anunció, en diciembre de 1983, el adelanto de las elecciones para el mes de noviembre de 1984 con el fin de mantener la diversificación de sus alianzas internacionales.

Los Partidos Social Demócrata, Social Cristiano, Liberal Constitucionalista y una fracción del Conservador Demócrata (PCD) se unieron en la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN), y, aunque presentaron su inscripción, optaron por no participar en los comicios. Esta alianza de partidos sirvió como instrumento interno para el boicot que buscaba deslegitimar el proceso electoral e impedir así la consolidación del consenso social en torno al FSLN (Vargas 1990, 26).

El argumento presentado por la CDN para justificar su abstencionismo en los comicios fue la no aprobación por parte del gobierno de un acuerdo de nueve puntos que la Coordinadora había formulado; dicho acuerdo pretendía la separación Estado-Partido, la derogación de las leyes violatorias de los derechos humanos, la suspensión del estado de emergencia, la libertad sindical, la ley de amnistía, el respeto a la libertad de culto, la autonomía del poder judicial, y el diálogo nacional con los partidos y los movimientos políticos (incluyendo alzados en armas) (Vargas 1990, 23).

De igual forma, a finales de octubre de 1984, el candidato del Partido Liberal Independiente (PLI), Virgilio Godoy, comunicó su retiro denunciando la falta de garantías a la libre expresión de la sociedad; no obstante, el Consejo Supremo Electoral comunicó que siempre serían aceptados y escrutados los votos que fueran emitidos a favor de dicha fuerza.

El 4 de noviembre de 1984 se efectuaron las elecciones presidenciales y parlamentarias; en las primeras, resultó electo el comandante Daniel Ortega. El resultado para la integración de la Asamblea Nacional fue el siguiente: el FSLN con 61 diputados, el PCD con 14, el PLI con 9, el Partido Popular Social Cristiano (PPSC) con 6, el Partido Comunista de Nicaragua (PCDN), y el Partido Socialista Nicaragüense (PSN) y el Movimiento de Acción Popular–Marxista Leninista (MAP-ML) con 2 diputados cada uno.

El curso seguido por el desarrollo de los comicios de 1984 hacía válido el cuestionamiento en cuanto al tipo de régimen que se estaba instaurando, en la medida en que respondía poco a las características propias de un modelo democrático occidental. Esta apreciación partía de hechos básicos como la organización de un proceso electoral en una situación política de suspensión de garantías civiles y políticas que impedían la libertad de expresión de los medios de comunicación y la libertad de movilización de la población; además, se impedía la participación de grupos considerados exsomocistas o contrarrevolucionarios y se condicionaba la creación e inscripción legal de los partidos políticos para las elecciones, mediante la exigencia de comulgar con los principios político-ideológicos de la revolución.

La exclusión de significativos actores políticos en el proceso electoral contradecía uno de los principios esenciales de un régimen democrático: que el ejercicio de la voluntad de las mayorías debe ir acompañado del reconocimiento de las minorías y de la aceptación del disenso político.

Después de las elecciones, ante la profundización del enfrentamiento bélico con las fuerzas contrarrevolucionarias y el fuerte impacto del conflicto en la economía, el gobierno constitucional endureció sus posiciones y decidió reducir en mayor grado el régimen de garantías políticas. Con esto, se pretendía evitar que la insurgencia utilizara las libertades existentes (en realidad pocas) para ganar mayores espacios políticos frente al poder revolucionario. A partir de este momento, la situación interna se agudizó y las relaciones entre el Estado y determinados grupos sociales se vieron perjudicadas.

La Iglesia Católica constituyó uno de los sectores que mayores enfrentamientos sostuvo con el gobierno, luego de que, en 1985, el Vaticano anunció el nombramiento del arzobispo Miguel Obando y Bravo como Cardenal. A su regreso de Roma, Obando inició una serie de giras “políticas” que pretendían consolidar el diálogo entre la Contra armada y el gobierno. Con el fin de aumentar la difusión de dichas visitas, se utilizó la Radio Católica y se intentó publicar un periódico que no cumplía con los requisitos de ley. Todo lo anterior fue asumido por el FSLN como una provocación, por lo que proclamó de nuevo, en octubre de 1985, el estado de emergencia. Pese a ello, las comunicaciones entre la Iglesia y el Gobierno se volvieron a establecer en 1986, con la instauración de una comisión de diálogo entre ambas partes.

Otro de los sectores que mantuvo enfrentamientos constantes con el gobierno fue el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el cual hacía constante la denuncia de la falta de libertad de prensa y de la violación de los derechos de los ciudadanos. Según esta agrupación, las restricciones políticas produjeron que los opositores se alzaran en armas, por lo que creía conveniente reabrir las conversaciones con la contrarrevolución. El gobierno, por su parte, manifestaba no estar dispuesto al intercambio directo con la insurgencia, sino exclusivamente con las autoridades de Washington.

En 1986, el COSEP continuó denunciando las acciones represivas del FSLN y, con la intercesión de la prensa nacional y extranjera, solicitó a los “gobiernos amigos” la protección de los directivos de la agrupación frente al ambiente de “terror” que vivía Nicaragua (Torres y Coraggio 1987, 236).

El año 1986 trajo consigo el establecimiento de un diálogo interno en torno al proyecto de una nueva constitución. El debate se inició entre los representantes de diversas posiciones ideológicas en el seno de la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el primer proyecto de la Carta en la Asamblea, se sometió a un periodo de consulta popular a través de 84 cabildos abiertos, entre los que se incluía a las fuerzas armadas.

Los temas discutidos fueron, en esencia, la orientación filosófica de la Carta Magna, la reforma agraria, la educación y los derechos de la mujer. Después de concluida la consulta popular, se reiniciaron las conversaciones parlamentarias con el propósito de considerar los nuevos aportes de la ciudadanía. Por fin, en enero de 1987, llegó a aprobarse la nueva Constitución Política.

La versión final de esta Constitución fue firmada por 87 de los 96 miembros de la Asamblea. Solo nueve de ellos no firmaron: dos diputados del Movimiento Acción Popular (MAP), tres del Partido Conservador Demócrata (PCD) y cuatro del Liberal Independiente (PLI)

Las discusiones y labores constitucionales se convirtieron, en 1986-1987, en promotores de nuevos espacios para los partidos políticos opositores. Sin embargo, algunas de estas fuerzas de oposición (UNO) no lograban desvincular sus planteamientos de los formulados por la contrarrevolución armada como, por ejemplo, el de la convocatoria a un nuevo proceso electoral.

Ante la aprobación de la Constitución, la oposición extraparlamentaria manifestó su descontento. Los partidos de la CDN, junto con dos centrales sindicales y el COSEP, se lanzaron a las calles de Managua y Masaya para expresar el no reconocimiento de la Constitución. Asimismo, en declaraciones realizadas a la prensa, dijeron “poner en duda” el respeto al pluralismo político, a la economía mixta y al no alineamiento; todos principios acogidos en la nueva Carta.

Lo que resultó sorprendente fue que, pocos días después de la proclamación del conjunto de derechos y deberes que definían las nuevas reglas del juego político, el presidente Ortega anunció la prórroga del estado de emergencia por un año más. Ante la situación de guerra imperante y las propuestas de un conjunto de agrupaciones políticas y militares para integrar un gobierno provisional, el Ejecutivo decidió extender tal estado como instrumento que le permitiera consolidar, desde la perspectiva jurídica, los avances logrados en la institucionalización del proyecto sandinista.

El triunfo de la revolución sandinista había sido posible, en gran parte, gracias al hábil manejo que los sandinistas hicieron de sus alianzas internacionales. El “frente externo” se mantuvo como uno de los principales campos de batalla a lo largo del experimento revolucionario.

El FSLN logró construir una estructura de compromisos de carácter transnacional en la cual participaban diferentes tipos de aliados y un proyecto de política exterior en el que cada uno de ellos jugaba un papel determinado.

Si analizáramos la estructura de alianzas en términos de círculos concéntricos, desde la perspectiva de los dirigentes sandinistas, tendríamos, en el primer círculo, a los aliados más cercanos: los gobiernos de Cuba, la Unión Soviética y sus aliados de Europa Oriental y los otros países del antiguo bloque socialista; en el segundo, los grupos de solidaridad de Europa Occidental e incluso de Estados Unidos que, además de recaudar fondos, servían como eficaces grupos de presión sobre sus gobiernos en la formulación de la política centroamericana y sobre los gobiernos de los países no-alineados que cumplían un papel similar en el sistema internacional. En un tercer círculo, los gobiernos de los países escandinavos y latinoamericanos, en particular los miembros del Grupo de Contadora, que constituían su principal escudo protector en contra de la agresión externa y, sobre todo, de una eventual intervención directa por parte de Washington. Por último, en un cuarto círculo podríamos situar a los gobiernos de Europa Occidental y a los sectores mayoritarios del Congreso de Estados Unidos.

En el momento de la revolución, el gobierno de Fidel Castro era ya parte de sus amigos cercanos, no así los de los demás países del bloque socialista. El cambio en la cercanía de las alianzas se fue dando en forma paulatina. A medida que el proyecto sandinista iba adoptando los rasgos característicos de los regímenes tipo socialista denominados de “democracia nacional” y dejaba de lado los principios de pluralismo político

y de respeto a las minorías característicos de la democracia occidental, el apoyo de los gobiernos occidentales se iba haciendo más condicionado, las profecías de la administración Reagan se iban cumpliendo y Managua se acercaba más al campo socialista y buscaba una alianza más cercana con Moscú.

En cuanto a su posición en el hemisferio occidental, tanto los sandinistas como los soviéticos estaban dispuestos a respetar los intereses de seguridad de los Estados Unidos definidos en exclusiva como la presencia de bases o personal militar potencialmente ofensivo en la cuenca del Caribe; pero la diplomacia sandinista no presentaba la negociación en estos términos. Frente a las demandas de las democracias occidentales y ante la intransigencia de la administración norteamericana conservadora, decidida a utilizar la fuerza, el FSLN se debatía en un gran dilema: la aceleración de la “vía nicaragüense” hacia el socialismo o la aceptación de espacios de democracia política más amplios. El resultado del dilema era la multiplicación de iniciativas políticas contradictorias que proporcionaban, a todas las partes, argumentos suficientes para justificar sus peores temores.

El convencimiento de los sandinistas de que el presidente Reagan continuaría su política con o sin respaldo de sus aliados occidentales, incluso a pesar de la oposición del Congreso, los llevó a la conclusión de que el único medio de lograr que Estados Unidos aceptara la revolución nicaragüense como una realidad irreversible era la derrota militar de la Contra. De ahí la decisión de volcarse de lleno al esfuerzo de guerra, de buscar más aportes de ayuda militar lo que les llevó a un mayor acercamiento con los países del campo socialista, los cuales se convirtieron en sus principales proveedores de energía y de armamento (Yopo 1987, 404).

Ahora bien, la política norteamericana en contra del gobierno sandinista incluía un componente económico determinante que se tradujo, primero, en la suspensión del desembolso de 15 millones de dólares en enero de 1981 y, después, de un crédito de 9,6 millones de dólares para la compra de trigo, con el embargo al comercio nicaragüense decretado por la administración Reagan.

La producción se vio seriamente afectada sobre todo a partir de 1985 a raíz del minado de los puertos de la costa del Pacífico, de los sabotajes al oleoducto y, en especial, por el embargo comercial. Como era de esperarse, el principal deterioro se dio en los productos de exportación: la ganadería, los granos básicos, el café, el tabaco, y los recursos forestales y pesqueros.

El esfuerzo por reorientar la dirección del mercado nacional no era fácil, pues se veía obstaculizado por las condiciones que sobrellevan las “pequeñas economías” frente a la competitividad del comercio internacional. Según versiones oficiales, en 1987, el total de pérdidas ocasionadas por el bloqueo fue de 90 millones de dólares (CEPAL 1988).

Las restricciones del crédito internacional, el bloqueo comercial, la caída de los precios de las exportaciones y los crecientes gastos para la defensa obligaron al gobierno a recurrir cada vez más a la emisión inorgánica de dinero. Esta constante emisión desencadenó, en 1987, un nivel de 1200% de hiperinflación, con reiterados y elevados incrementos en los precios.

Para 1987, la situación del régimen sandinista era crítica. A pesar de su evidente capacidad militar, la progresiva situación de aislamiento internacional y el sensible deterioro económico pesaron, de manera favorable, en la voluntad de las autoridades de Managua para aceptar los términos de una salida negociada que propondría el gobierno del presidente Arias.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel y Edelberto Torres-Rivas, eds. 1986. *Para entender Centroamérica. Raíces y perspectivas de la crisis económica*. San José: ICADIS.
- Anderson, Thomas P. 1982. *Politics in Central America. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*. New York: Praeger.
- Araya Incera, Manuel. 1990. *Las bases históricas de la política exterior costarricense: algunas consideraciones*. Heredia: UNA/FLACSO.
- Arnson, Cynthia. 1981. *Background Information on El Salvador and US Military Assistance to Central America (Update no. 4, abril de 1981)*. Washington, D. C.: Institute for Policy Studies.
- Baloyra, Enrique. 1982. *El Salvador in Transition*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Bulmer Thomas, Víctor. 1988. Relaciones económicas entre Centroamérica y Europa Occidental. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Casaús Arzú, Marta y Rolando Castillo. 1989. *Anuario Centroamericano. Tomo II*. Madrid: CEDEAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1988. *Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1987: Nicaragua*. México: CEPAL.
- Cockburn, Leslie. 1980. *Out of Control*. New York: The Atlantic Monthly Press.
- Córdoba Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut, comps. 1989. *La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales 1979-1989*. México D.F.: UNAM.
- Diskin, Martin y Kenneth Sharpe. 1986. El Salvador. En *Confronting Revolution. Security Through Diplomacy in Central America*, eds. Morris J. Blanchman et al. New York: Pantheon Books.
- Dunkerley, James. 1988. *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*. Londres: Verso.
- Eguizábal, Cristina. 1989. Partidos, programas y proyectos políticos en El Salvador. En *Contribuciones 1*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.
- _____. 1990. Costa Rica y América Latina. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- _____. 1992. Parties, Programs and Politics in El Salvador. En *Political Parties and Democracy in Central America*, eds. Lewis W Goodman et al. Boulder: Westview.
- Eguizábal, Cristina y Marianela Aguilar. 1990. *Procesos de decisión de política exterior en Costa Rica: administración Monge Álvarez 1982-1986*. Avance de Investigación N° 75. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Fagen, Richard. 1988. *Forjando la paz. El desafío de América Central*. San José: CRIES/PACCA/DEI.
- Figueroa Ibarra, Carlos. 1986. La centaurización estatal en Guatemala (El golpe de Estado de 1983). *Polémica 19* (enero-abril).
- Gálvez Borrell, Víctor. 1989. Democratización o institucionalización: las vicisitudes de la transición en Guatemala. *Polémica 9*. Segunda época (setiembre-diciembre).
- _____. 1991. Transición y régimen político en Guatemala (1982-1988). *Cuadernos de Ciencias Sociales 44* (agosto). San José: FLACSO.
- Gudmundson, Lowell. 1990. *Costa Rica antes del café*. San José: Editorial Costa Rica.
- Guerra Borges, Alfredo. 1990. Guatemala 1986/89: transición a la incertidumbre. *Polémica 10* (enero-abril).
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- INCEP. 1987. *Panorama Centroamericano. Reporte Político 9*. Tercera época (setiembre). Guatemala: INCEP.

- Insulza, José Miguel. 1988. Europa y la Alianza Atlántica. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Jauberth Rojas, H. Rodrigo. 1987. *Costa Rica-México (1978-1986): de la concertación a la confrontación*. México: CIDE.
- Kirkpatrick, Jean. 1982. US security and Latin America. En *Dictatorships and Double Standards, Rationality, and Reason in Politics*. New York: Simon & Schuster/The American Enterprise Institute.
- Lake, Anthony. 1989. *Somoza Falling. The Nicaraguan Dilemma: a Portrait of Washington at Work*. Boston: Houghton Miffling Company.
- Laqueur, Walter. 1980. Containment for the 80's. *Commentary* (octubre).
- Maira, Luis. 1989. La paz en América Central. Los factores internacionales y sus perspectivas. En *América Central hacia el 2000. Desafíos y opciones*, coord. Edelberto Torres-Rivas. Caracas: Nueva Sociedad.
- Morris J. Blachman et al. eds. 1986. *Confronting Revolution. Security Through Diplomacy in Central America*. New York: Pantheon Books.
- Mujal León, Eusebio. 1988. Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Opazo, Andrés y Rodrigo Fernández. 1990. *Esquipulas II. Una tarea pendiente*. San José: EDUCA.
- Rojas Aravena, Francisco. 1984. La política internacional costarricense en la administración Carazo. *Relaciones Internacionales 7*.
- _____. 1990. *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. Heredia: UNA, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Rojas Aravena, Francisco y Luis Guillermo Solís. 1990. *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. San José: FLACSO/Editorial Porvenir.
- Rosada Granados, H. 1987. Caracterización de los proyectos políticos en Guatemala. Presentada en III Seminario ASIES. "El rol de los partidos políticos. Los partidos políticos y la transición a la democracia". Guatemala: Editorial Piedra Santa.
- Rouquié, Alain (ed.) 1981. *La politique de Mars. Les Processus politiques dans les partis militaires contemporains*. Paris: Le Sycomore.
- Sáenz Bioley, Melvin. 1990. Costa Rica y Nicaragua: tensiones naturales, dificultades constantes. Vecinos permanentes con un destino compartido. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Schultz, Lars. 1987. *National Security and United States Policy toward Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Shelton, Sally. 1979. Estados Unidos y América Central. En *Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*. Cuadernos CIDE N° 6. México: CIDE.
- Solís Rivera, Luis G. 1973. Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica. *Relaciones internacionales 6* (extraordinario).
- _____. 1990. Costa Rica y Estados Unidos. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Spanier, John y Eric Uslaner. 1978. *How American Foreign Policy is Made*. New York: Holt, Rinehart & Winston/Praeger.
- The United States vs. Oliver L. North-Defendant, causa penal N° 88-0080-02-GAG. United States District Court for the District of Columbia.
- Torres, Rosa María y José Luis Coraggio. 1987. *Transición y crisis en Nicaragua*. San José: DEI.
- Tower, John et al. 1987. *The Tower Commission Report*. New York: Bantam/Times Books.

- Vargas, Oscar René. 1990. *Partidos políticos y la búsqueda de un nuevo modelo económico*. Managua: Centro de Investigación y Desarrollo Ecotextura.
- Vargas Araya, Armando. 1985. *Batallas por la neutralidad y la paz*. San José: Secretaría de Información y Comunicación de la Presidencia de la República.
- Wiarda, Howard. 1973. Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: the Corporative Model. *World Politics* (January).
- Yopo, Boris. 1987. Nicaragua 1986: dilemas de la política exterior frente a la agresión externa. En *Las políticas exteriores de América Latina: continuidad en la crisis*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.

SEGUNDA PARTE

La política exterior de Oscar Arias 1986-1990

Como hemos señalado, el alto perfil que adquirió la política exterior de Costa Rica durante la administración Arias Sánchez estuvo determinado, sobre todo, por la turbulencia política en la región y por la necesidad de lograr un ambiente de paz en el que el país pudiera acelerar su desarrollo. Con todo, esta determinación externa no explica la manera como dicha política fue diseñada y ejecutada, ni el éxito alcanzado en la consecución de la paz y la democracia en Centroamérica.

En relación con la metodología, uno de los puntos de partida en la investigación fue considerar, como unidad última de decisión en política exterior, la figura presidencial. Históricamente, en Costa Rica, el Presidente de la República ha sido, si no la figura de mayor protagonismo, sin duda el decisor en última instancia en cuanto a la conducción de la política exterior. Desde el punto de vista político, la centralidad de ella en la estructura de decisiones se reforzó en los últimos años del siglo XX, a lo largo del proceso mismo de toma de decisión en el tanto que la diplomacia directa, “en la cumbre”, ha ido consolidándose como una alternativa más eficiente e inclusive más flexible que la tradicional diplomacia de Cancillería.

En nuestro concepto, en la medida en que los procesos de negociación en Centroamérica requerían de una gran agilidad en la toma de decisiones, la tendencia a la centralización que se venía dibujando en el sistema político se vio fortalecida. De ahí que, para el periodo 1986-1990, hayamos enfocado, particularmente, la figura de Oscar Arias, su visión sobre el estado del país, su definición de los intereses en juego, su estilo cognoscitivo y su estilo de gestión (Maira 1989, 54-55).

CAPÍTULO PRIMERO

Costa Rica, entre la intervención y la neutralidad

1. Las problemáticas relaciones con Nicaragua

Hacia finales del siglo XX, en los años ochenta, la política exterior de Costa Rica se representó en muchos escenarios; sin embargo, giró en torno a un tema prácticamente único: Nicaragua. Aunque tal afirmación pueda parecer exagerada –tomando en cuenta la pluralidad de intereses en juego y de acciones emprendidas por tres administraciones y cinco cancilleres–, lo cierto es que, con muy pocas excepciones, lo medular de la diplomacia costarricense tuvo que ver con los problemas regionales y, dentro de estos, en especial con los originados en Nicaragua.

Durante esa década se reconoció, por un lado, la necesidad insoslayable de participar en la resolución de una crisis regional cuyas consecuencias afectaban directamente al país; pero, por el otro, se mostraba una gran renuencia a ser descritos como parte del problema centroamericano. Poco proclive a admitir su identidad ístmica, Costa Rica –merced a la crisis política, económica y de seguridad regional que hubo de enfrentar a partir de 1979– tuvo que asumirse centroamericana y lidiar con un sistema internacional para el cual las diferencias entre las diminutas repúblicas del área eran difíciles de percibir.⁴⁵

La importancia que adquirió Centroamérica en la política exterior costarricense en los años ochenta estaba más que justificada; abundante evidencia histórica demuestra que la gran mayoría de los problemas de seguridad que Costa Rica ha enfrentado, desde su nacimiento como república, provinieron de Centroamérica y, en particular, de Nicaragua. Ello pareció confirmarse tras los acontecimientos de 1978 y 1979, y también poco después, conforme se consolidó y radicalizó el régimen revolucionario en Nicaragua.

La situación que vivía el país se agudizó con la gran cantidad de refugiados y desplazados, en su mayoría nicaragüenses y salvadoreños, que lo inundaron en el periodo, y con las presiones norteamericanas por involucrar a Costa Rica en la guerra encubierta contra el gobierno de Managua. Para Costa Rica, la frontera norte fue, es y seguirá siendo, una fuente crítica de tensiones internacionales.⁴⁶

Además del predominio monotemático en la política exterior costarricense, sobresale otra característica no menos evidente. Después de haber tenido una clara vocación latinoamericanista desde 1974, Costa Rica cortó, a partir de 1982, su cordón umbilical hemisférico. En menos de tres lustros, sus relaciones con los demás países de América Latina, y en principio con aquellos que habrían de constituir los grupos de Contadora y Apoyo, pasaron de ser cordiales y solidarias (administraciones Oduber y Carazo) a hostiles y confrontantes (gobierno de Monge) y, por último, “apenas correctas” (administración Arias) (Eguizábal 1990, 195-210).

Este cambio en el tono y el grado de los vínculos de Costa Rica con América Latina tuvo su origen en dos fenómenos: el deterioro de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua (cuya revolución respaldaban los países de Contadora y el Grupo de Apoyo) y el tipo de relaciones preferenciales establecido por el gobierno de Monge con la administración Reagan; ambos fenómenos fueron vistos en América Latina con suma desconfianza. Esta desconfianza se tradujo, pocos meses después de haberse iniciado el periodo

⁴⁵ En este sentido, hemos de identificarnos con las críticas que formuladas en relación con una supuesta vocación aislacionista de Costa Rica de parte de la historiografía tradicional. V. Araya Incera (1990); Gudmundson (1990) y Solís Rivera (1973, 73-80).

⁴⁶ Sobre las complicadas relaciones de Costa Rica con Nicaragua, v. Sáenz Bioley, en Rojas Aravena (1990, 137-180); y Solís Rivera, en Rojas Aravena (1990, 23-48).

presidencial de Monge, en franca confrontación;⁴⁷ circunstancia que no fue algo mejorada, sino después de la *Proclama de Neutralidad* en noviembre de 1983, con la participación del Grupo de Contadora (por insistencia europea)⁴⁸ en el Proceso o Diálogo de San José⁴⁹ con la Comunidad Europea al año siguiente.

2. Los efectos de la crisis y el consecuente acercamiento a Washington

En diversas fuentes se registra que “con excepción de un lapso relativamente corto entre 1955 y 1978 los vínculos entre Costa Rica y Estados Unidos se han desarrollado en torno a un patrón de recurrente crisis” y que “la mayoría de las discrepancias con Washington han resultado de posiciones encontradas sobre la situación en Nicaragua.” (Solís Rivera 1990, 24). A nuestro parecer, estas afirmaciones son válidas para todo el tiempo comprendido entre 1849 y el presente.

Las relaciones entre San José y Washington se deterioraron mucho durante la administración Carazo. Este distanciamiento obedeció a múltiples factores; entre otros, podemos señalar la actitud asumida por el gobierno costarricense ante la insurrección en Nicaragua, la expulsión de los representantes del FMI en 1981, la política de defensa de las 200 millas de mar patrimonial y, en definitiva, el decomiso de barcos atuneros de bandera estadounidense que pescaban ilegalmente en aguas costarricenses. Pese a los intentos por armonizar las relaciones con Estados Unidos, los que implicaron el apoyo a la adopción de medidas de suyo anti insurreccionales en la crisis salvadoreña (a contrapelo de la actitud asumida en Nicaragua) y la propuesta, en enero de 1982, para crear la Comunidad Democrática Centroamericana (que pretendía aislar a los sandinistas), Carazo no logró el favor de Washington (Rojas Aravena 1984, 19-37).

Desde finales de los años setenta, Costa Rica sufría los embates de la crisis económica internacional. La caída en los precios del café, aunada al incremento en el costo de los hidrocarburos y el enorme peso de la deuda externa, hizo que el Estado costarricense debiera enfrentar lo que llegaría a ser una de las peores crisis de su historia. Para Carazo, heredarla fue ineludible, pero su gobierno la agravó. En mayo de 1982, cuando Luis Alberto Monge asumió la Presidencia de la República, el país estaba en bancarrota.

Con urgencia de recursos que salvaran al país de un desastre económico sin precedentes y en medio de una grave crisis regional, la administración Monge adoptó, tan pronto inició su gestión, dos líneas de acción que condicionarían en buena medida el resto de su periodo de gobierno: la puesta en marcha de los procesos de ajuste estructural exigidos por los organismos internacionales para el otorgamiento de nuevos préstamos y la recomposición inmediata de las relaciones con Washington. Los resultados de estas estrategias fueron positivos para la economía nacional.

Se inició así una etapa en la que la política exterior costarricense mostró grados crecientes de simetría con la de Estados Unidos. Las manifestaciones de este nuevo acercamiento fueron contundentes: Monge viajó por primera vez a Washington en junio de 1982, Reagan reciprocó la visita en diciembre de ese mismo año; se agudizaron las tensiones con Nicaragua, Costa Rica propuso la creación del Foro pro Paz y Democracia que, con clara intención, buscaba tender un cerco diplomático a los sandinistas; se produjo el alejamiento de las instancias latinoamericanas y, a la vez, se hizo causa común con los gobiernos de Honduras y El Salvador, que de forma abierta apoyaban a Washington en su ofensiva contra el régimen de Managua.

⁴⁷ Las acusaciones latinoamericanas (vistas desde la perspectiva mexicana) se encuentran recogidas de manera bastante clara en Jauberth (1987).

⁴⁸ Se considera que esa línea representa el pensamiento de Hans Dietrich Genscher (passim).

⁴⁹ Se refiere al conjunto de reuniones de los enviados europeos con representantes de Relaciones Exteriores y, en algunos casos, comercio, para definir términos de cooperación.

Fue en este contexto que se realizaron los primeros contactos entre funcionarios del gobierno de Costa Rica y miembros del Consejo Nacional de Seguridad y de la CIA, con el propósito de establecer en territorio nacional un “Frente Sur” para la Contra. Este operativo clandestino, tal y como lo demostraron las revelaciones de la Comisión Tower y otras investigaciones posteriores, habría de comprometer seriamente la soberanía y la seguridad de Costa Rica (Tower *et al.* 1987; Cockburn 1980; y USDCDC. *The United States vs. Oliver L. North*).

Consciente de que, de continuar, las presiones norteamericanas traerían como consecuencia un deterioro irreversible de las relaciones con Nicaragua e incluso la posibilidad de alguna confrontación, el 17 de noviembre de 1983, el gobierno costarricense decretó la *Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*. El objetivo primordial de la proclama era detener a Estados Unidos en su desenfrenado curso por convertir a Costa Rica en una segunda base de operaciones contra los sandinistas. (Vargas Araya 1985). Como veremos más adelante, la proclama jugó también un papel importante en la ofensiva diplomática que lanzó el gobierno costarricense a partir de 1984, mediante la que se pretendía recuperar parte de la ya muy lesionada credibilidad internacional.

Por diversas razones, el Frente Sur nunca llegó a materializarse. Sin embargo, las investigaciones efectuadas a raíz del escándalo “Irán-Contras” demostraron que operaciones encubiertas en favor de la insurgencia antisandinista tuvieron lugar en territorio costarricense. Se evidenció, además, la participación de autoridades de la Guardia Civil y de la Guardia de Asistencia Rural, hasta bien entrado 1986, cuando Luis Alberto Monge se aprestaba a entregarle el poder a Oscar Arias (Tower *et al.* 1987).

La actitud condescendiente del gobierno costarricense con la Contra y los procesos de capacitación y equipamiento de los cuerpos de seguridad por el gobierno de Estados Unidos fueron defendidos con cuatro argumentos básicos: primero, la naturaleza del régimen sandinista y, a medida que la revolución se radicalizó después de 1981, su manifiesta hostilidad contra Costa Rica; segundo, la debilidad de la Guardia Civil y la obsolescencia de su equipo, frente a un ejército sandinista poderoso y bien apertrechado; tercero, el potencial subversivo existente en el país, debido, más que todo, a la crisis económica y a la presencia de grupos radicales dentro de la izquierda que abogaban por la opción insurreccional, y por último, la urgencia de contar con recursos abundantes (que solo podían venir de Estados Unidos) para equilibrar la economía nacional y la solidaridad que, para obtenerlos, se exigía con la política antisandinista de la administración Reagan.

Esta última actitud, según la clase política costarricense, amén de deparar dividendos económicos, era en absoluto justificada por las tres primeras razones. Además, la actitud firme del gobierno de Monge, frente a Nicaragua, era objeto de un gran apoyo popular.⁵⁰

Los acontecimientos que se sucedían en el área centroamericana, la crisis que se profundizaba y la perspectiva de un mayor involucramiento de Washington en la región habían provocado reservas en los Cancilleres de los países de la Unión Europea participantes en las distintas instancias de la Cumbre de San José. Estos eran renuentes a ver la crisis centroamericana reinterpretada a la luz de la controversia ideológica del enfrentamiento Este-Oeste, tanto más porque definir el conflicto en estos términos los involucraba –a su pesar– en términos que les eran ajenos. Con el fin de evitar verse arrastrados en un conflicto que no les concernía, los países europeos decidieron tomar la iniciativa y definir el carácter de su

⁵⁰ Las encuestas realizadas por la CID y publicadas por el diario *La Nación* demuestran cómo la opinión pública costarricense, que había apoyado la lucha contra Somoza, se manifestó con regularidad adversa al régimen sandinista tan pronto como empezaron los incidentes fronterizos. Tal tendencia se agudizó tras los incidentes de La Penca y Las Crucitas y se mantuvo a lo largo de la Administración Arias. Sin embargo, junto con este repudio se daba, en casi idéntica proporción, el rechazo a cualquier política de involucramiento militar que pusiera en peligro la neutralidad de Costa Rica. Ni sandinistas ni contras parecía ser la consigna nacional del periodo.

reinserción en el área: apoyaban el proceso de Contadora y promovían un marco de acción político y económico en esquemas como el Proceso o Diálogo de San José. Lo hicieron desde varias trincheras: primero, desde la Internacional Socialista; posteriormente, los estados europeos cuyos partidos gobernantes eran miembros de la IS (República Federal de Alemania, Francia, España) y, por último, los Doce de la Comunidad, a través de la política comunitaria.⁵¹

Para Costa Rica, los costos de la estrecha alianza con el Washington de la administración Reagan se elevaban a medida que la violencia se generalizaba en la región. Pronto se consideró necesario diversificar a los interlocutores, sobre todo con el fin de darle alguna credibilidad a la neutralidad proclamada. La posibilidad se dio con la gira –la denominada “Misión Verdad”– que realizó a Europa el entonces presidente, Luis Alberto Monge, entre mayo y junio de 1984.⁵²

La visita de Monge al viejo continente estableció la plataforma para estrechar vínculos, pero no contribuyó a depurar la imagen del país en cuanto a su papel en la estrategia norteamericana para la región; tampoco obtuvo el respaldo inequívoco para la neutralidad, ya que el interés europeo era con respecto a Centroamérica como globalidad y tenía como objetivo profundizar las relaciones en el plano multilateral.

Por otra parte, es importante señalar las vinculaciones entre los estados centroamericanos y los países europeos occidentales. Las relaciones interregionales representaban diferentes intereses para cada una de las partes. Para Europa, ni más ni menos, la posibilidad de presentar y de ensayar una política exterior comunitaria en una región de baja prioridad estratégica como un continente unido. Las diversas definiciones de intereses (de las naciones europeas) coincidían, en particular la de impedir que la crisis centroamericana distrajera a Washington de sus compromisos de seguridad en el teatro europeo.

Para Centroamérica, esas relaciones significaban, en primer lugar, la posibilidad de fortalecer vínculos comerciales con Europa; en segundo lugar, existía la esperanza de que surgiera una forma válida de diversificar la dependencia externa, con la oportunidad de atraer capital, tecnología e investigaciones. Por consiguiente, ese proceso produciría un mayor desarrollo en la región.

Un primer encuentro entre la Comunidad Europea (CE) y Centroamérica tuvo lugar entre el 28 y el 29 de setiembre de 1984 en San José; participaron, además de los cancilleres de los países comunitarios e ístmicos, los ministros de Asuntos Exteriores de España y de Portugal –en calidad de futuros integrantes de la CE– y los del Grupo de Contadora.

Partiendo de la lógica de que cualquier tentativa de crecimiento económico y de desarrollo integral se reducía ante la inestabilidad sociopolítica de la región, el reto fundamental la reunión era crear el espacio político que allanara la vía y condujera a la concertación centroamericana. El proceso de integración del área debía establecer los parámetros económicos de los vínculos; el proceso de Contadora, su plataforma política.

Por otro lado, al establecer al Grupo de Contadora como punto de referencia, se elegía el instrumento de la estabilización: la paz negociada; la primacía del derecho internacional sobre la fuerza física. Se descalificaba la intervención militar y se le trataba de impregnar el conflicto centroamericano un carácter estrictamente regional. Se trataba de desvirtuar, por ese medio, la injerencia de las superpotencias y la ideologización a ultranza de los conflictos.

⁵¹ Para un estudio más detallado de la evolución del triángulo Estados Unidos-Europa Occidental-Centroamérica, v. *Síntesis 4*, enero-abril de 1988, particularmente los artículos de Mujal León, Insulza y Bulmer Thomas.

⁵² La gira abarcó España, Liechtenstein, Alemania Federal, Holanda, Suiza, Bélgica, Francia, Italia, Austria, Gran Bretaña y Portugal. Para un análisis más detallado de la gira v. Eguizábal y Aguilar (1990, 74-75).

No obstante, el acercamiento entre Costa Rica y las capitales europeas no se dio en esa época; habría que esperar que la desilusión europea con respecto a las intenciones democratizadoras del régimen de Managua hiciera su camino. Fue con la propuesta del presidente Arias, *Una hora para la paz*, que, después de una nueva gira presidencial al viejo continente, se instituiría un verdadero eje político entre San José y las capitales europeas.

3. La campaña por la paz

El 24 de enero de 1984, el doctor Oscar Arias Sánchez renunció a la Secretaría General del Partido Liberación Nacional (PLN) con el objeto de presentarse como precandidato a la presidencia de la República para las elecciones de febrero de 1986. Seis meses después, el 26 de julio inscribió su precandidatura.⁵³

El 27 de enero de 1985, se enfrentaron Carlos Manuel Castillo y Oscar Arias en la convención del PLN. En ella resultó vencedor el último con 59,63% de los votos emitidos.

Una vez ganada la convención liberacionista –y, en efecto, desde la misma precampaña– Arias hizo una serie de declaraciones estableciendo las principales diferencias entre él y el candidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), y definiendo los temas principales que se tratarían durante la campaña presidencial. En lo tocante a la política exterior, dos aspectos primordiales se escogieron para distinguir al candidato del PLN del aspirante del PUSC, Rafael Ángel Calderón Fournier.

Uno, general, que se aplicaba a las facetas domésticas de la contienda: las disparidades personales entre ambos rivales. Por otra parte, se presentaba el problema centroamericano; Arias proponía que los conflictos que azotaban al istmo fueran resueltos por medios pacíficos, se distanciaba así no solo de la posición de Calderón sino también de los designios de la Casa Blanca.

Los resultados que arrojaban las encuestas eran contradictorios. El 10 de marzo de 1985 se había hecho pública una de la Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo (CID) cuyo análisis destacó que, de celebrarse las elecciones en ese momento, el vencedor habría sido Oscar Arias por un margen superior a tres puntos porcentuales (40% contra 36,9%). No obstante, pronosticaba que, para 1986, el triunfo habría de ser Rafael Ángel Calderón por más de nueve puntos porcentuales (43,4% contra 34%).⁵⁴

Los estudios de las consultorías, realizados a través de las encuestas, fueron destacando una fuerte ventaja del PUSC frente al PLN.⁵⁵

Entre marzo y agosto de 1985, el porcentaje de apoyo a Calderón se mantuvo bastante estable. En el caso de Arias, más bien se redujo considerablemente. Según los análisis de la CID, en ellos pesaron las revelaciones sobre el desfalco al Fondo Nacional de Emergencia, las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el ataque en Las Crucitas y el denominado “mayo negro”, ocasión en que la fracción liberacionista en el Congreso rehusó dar sus votos para la elección de la candidata a la presidencia de la Asamblea apoyada por Arias.

En respuesta a los resultados de ese estudio de opinión, Arias manifestó que el PLN se encontraba en proceso de recuperación. A finales de agosto, se hablaba de un PLN unido, alegato que se sustentaba en la participación activa, en el proceso electoral, de Daniel Oduber, Alberto Fait y Carlos Manuel Castillo. Además, se decía que el porcentaje de apoyo a Oscar Arias aumentaría a un 43%. La meta inmediata era,

⁵³ Oscar Arias fue presentado por Hernán Garrón. En su exposición, Garrón no aludió a temas de política exterior, más bien destacó la necesidad de cambio y de una mayor integración de la mujer en la política nacional (*La Nación*, 27 de julio de 1984, 6A).

⁵⁴ *La Nación*, 10 de marzo de 1985, 8A.

⁵⁵ *La Nación*, 11 de agosto de 1985, 4A.

entonces, conquistar a los indecisos, quienes serían a la postre los que darían un nuevo presidente al país. Según los analistas políticos, la ventaja para el PLN con respecto al PUSC estribaba en que esta agrupación ya había alcanzado su tope y no podía crecer más.⁵⁶

En cuanto a la política exterior, ambos partidos concordaban en que era necesario fortalecer las funciones de la OEA; pese a ello, diferían en lo esencial sobre la neutralidad y la labor del Grupo de Contadora. El planteamiento de la oposición se centraba en la búsqueda de la democracia en la región, por medio del robustecimiento del papel que la OEA jugaba en Centroamérica y la no utilización de la fuerza salvo en legítima defensa. El PUSC rechazaba de plano la política de neutralidad y se apegaba con rigidez a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.⁵⁷

—Que no nos suenen más los tambores de la guerra, este pueblo quiere paz, no queremos ver la sangre de ningún costarricense derramada en suelo nicaragüense⁵⁸—clamaba el candidato liberacionista.

En plena campaña, se desató una fuerte polémica en torno a la violencia creciente en la frontera norte y a la conveniencia de revisar la ausencia de ejército en Costa Rica. Arias se refirió, en reiteradas ocasiones, a que jamás respaldaría la instauración de un ejército y, por el contrario, insistió en que Costa Rica “debería ser agente activo por la paz y el desarme”.⁵⁹

La creación de un ejército constituiría la mayor amenaza para nuestras instituciones democráticas. No restableceremos el ejército impulsados por el temor. Estamos contra la guerra. Practicamos la convivencia pacífica. Nada nos enorgullece más que ser una nación forjada por maestros y abogados y no por coroneles, regida por los códigos y no por las espadas.⁶⁰

Desde noviembre de 1984, Calderón había expresado que, en caso de ser electo y de una invasión del territorio hondureño por tropas nicaragüenses, enviaría una compañía de guardias civiles a combatir al lado de Honduras.⁶¹ Arias aprovechó las palabras del candidato socialcristiano para exponerlo como el propiciador del belicismo, como una persona agresiva que no dudaría en conducir al país a la guerra. Así lo presentó en sus discursos, así lo mostró en la propaganda.

A pesar de las reiteradas aclaraciones de Calderón, en el sentido de que él no recurriría a las armas ni a la guerra, de que su lucha se daría en el campo del Derecho Internacional y que los baluartes de su política exterior serían la libertad, la paz, la justicia y la democracia, a finales de octubre de 1985 se detectaba ya un cierto repunte en el apoyo al PLN.

La mayoría de los analistas coincidían en que el cambio en las opiniones era producto de un viraje en la orientación de la propaganda arista;⁶² tres elementos básicos sobresalían en la publicidad del Liberación Nacional: tomar en cuenta y reivindicar a la administración Monge Álvarez, destacar las obras del PLN y enarbolar la bandera de la paz como principal símbolo de las promesas del candidato liberacionista.

⁵⁶ *La Nación*, 30 de agosto de 1985, 8A.

⁵⁷ *La Nación*, 9 de diciembre de 1985, 12A.

⁵⁸ Oscar Arias citado por *La Nación*, 23 de agosto de 1985, 8A.

⁵⁹ *La Nación*, 3 de octubre de 1985, 8A.

⁶⁰ *La Nación*, 4 de octubre de 1985, 8A.

⁶¹ *La Nación*, 26 de noviembre de 1984, 8A.

⁶² Guido Fernández. Entrevista, Santa Ana, 12 de agosto de 1992.

Ante al éxito de la campaña del PLN y al no poder contrarrestar los avances liberacionistas, el PUSC solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que declarara ilegítimo que el PLN recurriera al pacifismo costarricense para recibir apoyo y para que los votantes rechazaran al adversario; también, se pidió que se desautorizara la propaganda que presentaba a la neutralidad como única garantía de paz. Finalmente, los dirigentes socialcristianos querían que se suspendiera la propaganda que calificaba a Calderón de guerrillero y como enemigos de la paz a los opositores de la proclama de neutralidad. El PUSC adujo que era “falso que un determinado partido se atribuya el monopolio de la paz; por lo que es injurioso atribuir a un partido adversario la intención de provocar la guerra”.⁶³ El 31 de octubre de 1985, el TSE declaró sin lugar la solicitud de suspensión de propaganda interpuesta por el PUSC; a partir de ese momento, los estrategas del PLN pudieron centrar su mensaje en política internacional alrededor del tema de la paz, sin ninguna cortapisa.

El último pasaje de la confrontación se dio con el programa de plazas públicas, evento culminante de las campañas, con el que se pone en evidencia la movilización popular y la concertación de fuerzas. La primera etapa de las concentraciones de masa fue entre el 2 y el 15 de diciembre, luego vino un periodo de tregua navideña y de fin de año, para que después, el 5 de enero de 1986, se reanudaran las presentaciones públicas. Estas terminaron el 26 de ese mes, pocos días antes de las elecciones nacionales.

Un elemento fundamental en las plazas públicas del PUSC fue el ataque constante al liberacionismo. Se enfatizaba la corrupción en el gobierno y el peligro que constituía la política de neutralidad. Por otro lado, en las del PLN predominaba una paloma blanca como símbolo. El candidato verdiblanco solicitaba la colaboración de los costarricenses para enfrentar los desafíos y utilizaba un tono triunfalista; además, se aludió a la capacidad para gobernar, a la preparación y a la experiencia, y las principales consignas liberacionistas fueron la paz, el trabajo, la tierra y la vivienda. Los ataques contra Calderón se centraron en su participación en el gobierno de Carazo.

La paz se abordó como una necesidad; era necesaria para quedar fuera del conflicto centroamericano; para incrementar la producción con el fin de afianzar la estabilidad económica, lograr la reactivación y alcanzar niveles de crecimiento acordes con las necesidades del país; y conseguir el desarrollo como la mejor forma de preservar las instituciones democráticas.

Señalaba Arias:

los costarricenses escogerán no solo entre dos hombres y dos partidos, sino entre el servilismo y la independencia de criterio; entre la pequeñez de espíritu y la grandeza del alma; entre la mentira, la demagogia y la falsedad y la sinceridad, la franqueza y la verdad... entre la tranquilidad de la paz y la angustia de la guerra.⁶⁴

El 4 de diciembre, el periódico *La Nación* publicó otra encuesta de la CID⁶⁵ en la cual la opinión pública favorecía a Arias, a quien se le daba una ventaja sobre Calderón de 44,5% a 42,8%.⁶⁶ Finalmente, el 2 de febrero de 1986, se celebraron las elecciones presidenciales. De ellas surgió victorioso el doctor Oscar Arias Sánchez, quien obtuvo 620 314 votos (52,3% de los votos emitidos), frente a 543 434 votos (45,7%) que logró Rafael Ángel Calderón Fournier.⁶⁷

⁶³ *La Nación*, 28 de octubre de 1985, 4A.

⁶⁴ *La Nación*, 10 de enero de 1986, 9A.

⁶⁵ *La Nación*, 4 de diciembre de 1985, 6A.

⁶⁶ Según una encuesta realizada mediante cupones por *La Prensa Libre*, Arias mantenía más de tres puntos de ventaja sobre Calderón (*La Prensa Libre*, 20 de diciembre de 1985, 8).

⁶⁷ *La Nación*, 5 de febrero de 1986, 6A.

Muchos fueron los factores que contribuyeron al triunfo de Arias. Las ventajas del candidato del PLN y también errores graves en la campaña electoral del PUSC. La utilización del tema de la paz fue de suma importancia. Coincidimos con el análisis de Guido Fernández (1986), en el sentido de que su aparición en la campaña constituyó el punto de discontinuidad crucial: el momento en que las preferencias de los electores empezaron el proceso de reversión, el cual culminaría con la victoria de Arias.

No obstante, el proceso fue lento. El lema de la paz por sí solo no cambió drásticamente el panorama de los favoritismos, pero los estrategias del PUSC manejaron mal su respuesta. Al atacar a Luis Alberto Monge y a su gobierno, sin ofrecer nada constructivo a cambio –en relación con la política económica, con la política exterior (en especial con la crisis centroamericana) o, incluso, con la capacidad del candidato– no pudieron llevar un mensaje que atrajera a los votantes.⁶⁸

4. Las declaraciones del presidente electo

Entre la elección del 2 de febrero de 1986 y la toma de posesión el 8 de mayo siguiente, se dio un periodo de transición en el cual se manifestaron los primeros intentos por adecuar las promesas de campaña con la labor del futuro gobierno. En una primera etapa, se procuró coordinar acciones con la administración Monge, a la vez que se materializaron los objetivos del equipo entrante. Se estableció así cierta continuidad en el gobierno, sobre todo en relación con puntos fundamentales de la acción política y de la administración del Estado.

Desde muy temprano, el presidente electo se encargó de poner en claro los principales lineamientos de su futura administración. Una de las ideas que abordó de inmediato fue la de convertir a Costa Rica en un país más desarrollado; al respecto, consideró fundamental disminuir las desigualdades y crear y compartir la riqueza nacional.⁶⁹

El ambiente de tensión que se vivía en Centroamérica a principios de 1986 puede palpase a partir de una serie de encuestas que la CID efectuó en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. De ellas se infería que la percepción de los centroamericanos era que Nicaragua constituía la mayor amenaza para Centroamérica (92% de los costarricenses, 89% de los hondureños y 48% de los guatemaltecos), que las diferentes poblaciones apoyaban mayoritariamente la ayuda que los Estados Unidos prestaban a la resistencia nicaragüense (69% de los costarricenses, 55% de los hondureños, 54% de los guatemaltecos y 52% de los salvadoreños).⁷⁰

Con respecto al gobierno de Nicaragua, Arias hizo una serie de declaraciones⁷¹ que recogían el sentimiento de decepción experimentado por el pueblo costarricense en cuanto al cambio de rumbo de la revolución en ese país; manifestó que el trato con esa nación se establecería multilateralmente; sin embargo, no descartaba una normalización de las relaciones, a pesar de la tensión prevaleciente, en esta coyuntura, por los choques fronterizos; en particular, los acontecimientos de Las Crucitas en los que habrían perecido miembros de la Guardia Civil.⁷²

⁶⁸ Para un recuento exhaustivo de la campaña electoral, v. Fernández (1986, 309-369).

⁶⁹ *La Nación*, 10 de febrero de 1986, 1A y 4A.

⁷⁰ *La Nación*, 2 de marzo, 8A y 3 de marzo de 1986, 6A.

⁷¹ *La Nación*, 3 de febrero de 1986, 8A.

⁷² El 31 de mayo 1985 Nicaragua lanzó la "Operación Soberanía", una estrategia militar para derrotar a ARDE (*Alianza Revolucionaria Democrática, frente sur de la Contra*). Debido a la incursión por parte de fuerzas nicaragüenses, se produjo un incidente armado en la zona fronteriza costarricense de Las Crucitas (Cutris, San Carlos) en el que murieron dos guardias civiles ticos y otros nueve resultaron heridos. La OEA intervino para investigar y concluyó que a los guardias se les disparó desde territorio nicaragüense. N. e.: <http://www.envio.org.ni/articulo/459>

Aunque en la lectura inicial de la realidad centroamericana hecha por Arias, Nicaragua constituía un peligro para Costa Rica, el mandatario electo reafirmó su confianza en que, mediante la negociación y el diálogo, se habría de alcanzar una solución a los conflictos del área.⁷³

Si bien de previo no se auguraban buenas relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, dadas las diferencias políticas e ideológicas entre los regímenes de los dos países y los acontecimientos recientes, se mantenía la confianza —y, más que eso, la fe— en que podrían mejorar si llegaba a firmarse el *Acta de Paz de Contadora*. En ese momento, para Costa Rica, la suscripción de ese documento tenía por objeto procurar una solución pacífica del conflicto regional que motivara al régimen de Managua a ser transigente en sus posiciones.

Arias señaló que una negativa de Nicaragua a firmar el acta sería motivo suficiente para que se viera expuesta al repudio internacional. En momentos en los que se debatía la ayuda a la Contra en el Congreso estadounidense y en que Philip Habib, embajador itinerante de la administración Reagan en América Central, había declarado que si Nicaragua firmaba el *Acta de Contadora*, se suspendería la ayuda a los rebeldes, se consideró que había llegado el momento ideal para concretar un acuerdo, pues se había despejado de obstáculos la vía.

Ante la coyuntura que se presentaba al interior del Congreso de Estados Unidos, con respecto a la continuación de la ayuda a la resistencia nicaragüense, Arias instó al gobierno de Managua para que demostrara su buena fe. Manifestó que los líderes sandinistas debían tomar en cuenta el *impasse* en el cual se encontraba ese foro, pues ello les abría un espacio para operar las modificaciones necesarias, sin verse sometidos a la presión de una intervención militar. Asimismo, opinaba Arias, la forma de proceder daría fiel testimonio de las perspectivas del gobierno nicaragüense “porque se quedan sin la excusa y la justificación para omitir cualquier tipo de cambio en función de acercarse a un sistema democrático”.⁷⁴

Ya desde la campaña presidencial, Arias se había manifestado opuesto a que se prestara el territorio nacional para operaciones de la Contra. Una vez electo, expresó que actuaría con rigidez al respecto para hacer más efectiva la neutralidad costarricense en relación con el conflicto interno de Nicaragua. Con su petición de “medios para alcanzar la democracia en Nicaragua”,⁷⁵ rechazó de tajo la tesis de la seguridad de las fronteras y la protección de intereses vitales, expuesta por el presidente Reagan ante el Congreso norteamericano.

El 21 de febrero, en el periódico *La Nación*, se publicó una síntesis de la entrevista que Arias concedió a John McLaughlin, director del programa *One on One*. En ella rechazó explícitamente la ayuda que Estados Unidos otorgaba a los rebeldes nicaragüenses; manifestó que si él hubiera sido Reagan, “daría ese dinero a Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica para ayudar a sus economías y no militarmente a los Contras”.⁷⁶ Al tiempo que explicaba su apoyo a la gestión del Grupo de Contadora, sentenció que la manera de democratizar Nicaragua era “a través de la presión de toda América Latina”.⁷⁷

Consideraba, además, que la ayuda a los rebeldes no constituía el medio óptimo para democratizar Nicaragua, sino que más bien tal medida tornaría al régimen sandinista más totalitario —precisamente porque les servía de justificación y de defensa—. Cuando se puso en el tapete una declaración suya previa, mediante la cual había manifestado su apoyo a una ayuda por 29 millones de dólares para la Contra, Arias aclaró que su respaldo era a la utilización de los recursos como elementos de presión, para que se estableciera un espacio para el diálogo.

⁷³ *La Nación*, 3 de febrero de 1986, 8A.

⁷⁴ *La Nación*, 21 de marzo de 1986, 23A.

⁷⁵ *La Nación*, 21 de marzo de 1986, 23A.

⁷⁶ *La Nación*, 21 de marzo de 1986, 23A.

⁷⁷ *La Nación*, 21 de marzo de 1986, 23A.

Las reacciones no se hicieron esperar. Charles Readman, vocero del Departamento de Estado, y Elliot Abrams, subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, se refirieron al apoyo que Arias anteriormente había expresado en favor de la ayuda a los rebeldes nicaragüenses; asimismo, destacó que la política de Estados Unidos se encaminaba a presionar a los sandinistas para que negociaran con la Contra y no a imponer una solución militar.⁷⁸

Tras las declaraciones del mandatario electo, hubo reacciones de respaldo como las expresadas por el expresidente Daniel Oduber y la presidenta de la Asamblea Legislativa, Rose Marie Karpinsky.⁷⁹ Por su parte, los líderes de la oposición no se hicieron esperar para manifestar sus críticas. Bernd Niehaus, canciller de 1980 a 1982 y principal asesor del ex candidato del PUSC en política exterior, aludió a las declaraciones de Arias a las que tildó de “graves”.⁸⁰ En el editorial de *La Nación* del 23 de febrero de 1986, se articuló la tesis de que la percepción de Arias destacaba la paz como elemento indispensable para la democracia y para el despegue económico. Según el diario, el propósito del mandatario electo era establecer el ambiente indispensable para dar seguimiento a las promesas de campaña de techo y trabajo. Pese a que se reconocía lo que señalaba Arias –que Nicaragua constituía el meollo del conflicto, que la presión diplomática era la única opción viable y que la ayuda a la Contra era inconveniente– el editorial destacaba la necesidad de la presencia militar:

Creemos que el problema del razonamiento del Dr. Arias, que hizo público con poco sentido de oportunidad cuando el Congreso de los Estados Unidos se apresta a discutir un pedido de \$100 millones en ayuda militar y humanitaria a los rebeldes nicaragüenses, es que no diferencia adecuadamente entre los ingredientes indispensables para lograr la democracia en Nicaragua, y la función que Costa Rica puede cumplir en ese conjunto.⁸¹

Ante lo que percibían como una peligrosa oposición del presidente electo a las políticas de la Casa Blanca, los principales diarios costarricenses trataron de prescribir las directrices de la política exterior nacional, y al mismo tiempo que generaron un ambiente de incertidumbre y pesimismo. Llegó a considerarse que la ayuda a la insurgencia nicaragüense había sido rechazada por el Congreso de los Estados Unidos como consecuencia directa de las declaraciones de Arias, pues la mayoría de los congresistas solicitó no dar tal respaldo hasta que no se agotaran todos los medios de negociación pacífica. En contraste con lo anterior, se señaló que la ayuda a la Resistencia era un elemento capaz de reducir el riesgo de una intervención de Estados Unidos, porque forzaba a los sandinistas al diálogo y la negociación. Además, se adujo que al dar un compás de espera al gobierno de Managua, se estaba dando el tiempo necesario para que se consolidara el régimen sandinista.

Una vez que el TSE proclamó a Oscar Arias presidente electo, el 19 de febrero de 1986, varios funcionarios de la administración estadounidense le expresaron sus felicitaciones por su designación; en particular, las recibió del presidente Ronald Reagan, de George Shultz, secretario de Estado, y de Elliott Abrams.⁸²

Con todo, las manifestaciones que hiciera Arias al respecto de la ayuda a la Contra, pronto produjeron cierta tensión en las relaciones con Washington. El mandatario electo también había señalado que en Estados Unidos no existía un ambiente que favoreciera una participación militar de gran escala en Nicaragua, precisamente porque se mantenía vivo el “Síndrome de Vietnam”.

⁷⁸ *La Nación*, 23 de febrero de 1986, 1A y 4A.

⁷⁹ *La Nación*, 24 de febrero de 1986, 4A.

⁸⁰ *La Nación*, 22 de febrero de 1986, 4A.

⁸¹ *La Nación*, 23 de febrero de 1986, 14A.

⁸² *La Nación*, 11 de febrero de 1986, 4A.

En Estados Unidos, los diarios destacaron la disidencia del futuro presidente de Costa Rica. Entretanto, en círculos oficiales trataba de desmerecerse el carácter y la importancia de las discrepancias. Al respecto, Elliott Abrams manifestó que las diferencias eran de carácter táctico; que Arias y la administración Reagan convenían en cuanto a la determinación del problema, aunque no con respecto a los medios para darle solución (el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos insistía en la necesidad de presionar constantemente a Nicaragua).⁸³

Ante tales circunstancias, no quería dejarse en el aire la idea de que Estados Unidos podría castigar a Costa Rica por las declaraciones del mandatario electo. El propio Arias explicó que a la postre se vería que su posición era la correcta, porque no implicaba riesgos (humanos, materiales o morales), que pudieran llevar al país a un conflicto bélico o a continuar perdiendo su prestigio –tan venido a menos en ese entonces– como la más antigua democracia de América Latina:

[El papel] más importante que tiene por delante, es el de darse cuenta de que un sistema político va a ser respaldado por el pueblo, en tanto sea capaz de demostrar que es el más eficiente para resolver los problemas políticos, económicos y sociales, y en ese sentido deben respaldar el desarrollo de los procesos democráticos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica.⁸⁴

En esa misma época, Arias se reunió con Elliott Abrams, con William Taft, subsecretario de Defensa, y con Néstor Sánchez, funcionario del Consejo de Seguridad del Departamento de Estado. Asimismo, se entrevistó con Philip Habib durante las visitas que hizo a Costa Rica el 13 de marzo y el 26 de abril. En todas estas pláticas, Arias reiteró su oposición a la ayuda a la contrarrevolución; es más, dejó en claro que si el Congreso aprobaba ese patrocinio, debía ser para los insurgentes situados a lo largo de la frontera entre Honduras y Nicaragua, porque “no queremos ser tolerantes con los nicaragüenses enemigos del régimen de Managua para que utilicen nuestro suelo con fines militares”.⁸⁵

Por otro lado, a mediados de abril, *The Washington Post* reveló que el poder ejecutivo norteamericano realizaba una serie de presiones constantes sobre el presidente electo costarricense para que transigiera en su opinión sobre los contras; igualmente informaba el diario que el propósito del intento de someterlo era evitar que las afirmaciones de Arias tuvieran alguna injerencia sobre el debate que se sostenía en el Congreso sobre la ayuda a los rebeldes nicaragüenses. Además, se vinculaba tal acontecimiento con la disminución de la ayuda a Costa Rica y con la retención de fondos de asistencia⁸⁶ que se justificaba con la necesidad de enfrentar el servicio de la deuda externa.⁸⁷

⁸³ *La Nación*, 4 de marzo de 1986, 4A.

⁸⁴ *La Nación*, 17 de marzo de 1986, 4A.

⁸⁵ *La Nación*, 21 de marzo de 1986, 4A.

⁸⁶ Se estima que 30 millones de dólares en ayuda que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) había acordado para el año anterior (1985) estaban retenidos, lo que se atribuía a problemas técnicos.

⁸⁷ *La Nación*, 14 de abril de 1986, 4A.

La retención de fondos se habría dado como una demostración de fuerza; una muestra de lo que podría suceder si el mandatario electo persistía en mantener su posición, sobre todo si se atendía a la necesidad financiera de un país que trata de superar una crisis económica de grandes proporciones. Federico Vargas Peralta, embajador de Costa Rica en Washington en ese momento, subrayó:

Cuando uno pregunta por qué no desembolsan, dan dos explicaciones. Primero que están reevaluando la ayuda a Costa Rica a la luz del descenso de los precios del petróleo y de las tasas de interés, así como del incremento en el precio del café. Y segundo, que tienen problemas administrativos... Es raro que estén reconsiderando la ayuda correspondiente al año pasado y también uno se pregunta qué clase de problemas administrativos tendrá desde octubre del año pasado.⁸⁸

No obstante, Elliott Abrams negó que tal situación se estuviera produciendo. Por su parte, Rodrigo Madrigal Nieto, canciller designado, negó la existencia de cualquier tipo de presiones que pudiera atentar contra la estabilidad económica del país. Oscar Arias rechazó en aquel momento la versión, al mismo tiempo que reiteró su confianza y apego a la búsqueda de una solución pacífica a los conflictos centroamericanos (CEPAS 1986, 18-19). Una vez terminado su mandato habría de admitir las tremendas presiones a las cuales fue sometido por parte de los halcones de la administración Reagan.⁸⁹

⁸⁸ Citado por *La Nación*, 14 de abril de 1986, 4A.

⁸⁹ Oscar Arias. Entrevista, San José, 19 de setiembre de 1991.

CAPÍTULO SEGUNDO

Oscar Arias: democracia, desarrollo y paz, bases conceptuales de su política exterior

En el presente capítulo se documenta la evolución de algunas de las ideas políticas del presidente Oscar Arias Sánchez, a lo largo de su carrera política, en especial aquellas a partir de las cuales se articularía la política exterior de su gobierno. Se parte de 1970, cuando inició sus actividades en la dinámica de la política nacional, como asesor económico y luego director de la Oficina de Planificación; pero, sobre todo, se recoge su pensamiento a partir de 1976, cuando —siendo ministro de Planificación de la Administración Oduber— convocó al Simposio “La Costa Rica del año 2000”. Se continúa con el estudio de su obra durante su servicio como diputado por la provincia de Heredia, como Secretario General del Partido Liberación Nacional (PLN) y como precandidato y candidato a la Presidencia de la República. Se concluye con la recopilación de sus ideas a lo largo de su primer mandato presidencial.

1. Primer periodo (1970-1977)

Comprende desde 1970 hasta 1977, etapa en la que Arias se desempeñó como asesor económico del Presidente de la República y como director general y ministro de Planificación en las administraciones de José Figueres Ferrer y de Daniel Oduber Quirós. En estos años, configuró gran parte de la base de sus ideas de democracia y desarrollo; conceptos que paulatinamente fue complementando en periodos posteriores, con el enunciado de paz, para articular, con los tres elementos una fórmula indisoluble.

La labor de Arias como ministro estuvo enfocada en el estudio de las posibilidades de desarrollo para el país en el mediano y el largo plazo. En noviembre de 1976, a solicitud del presidente Oduber, organizó el simposio nacional mencionado. Mediante un diálogo nacional, Arias pretendía promover el debate y el consenso nacionales en torno a las estrategias de desarrollo más convenientes para Costa Rica.

En la coyuntura, definió su concepción de **interés nacional** como la conservación y el perfeccionamiento del sistema político democrático, en tanto marco que permitiera y favoreciera el desarrollo económico y social de Costa Rica; estableció como eje fundamental la premisa de que “nuestro desarrollo tiene que darse, necesariamente dentro del marco democrático” (Arias Sánchez 1977, 54). En democracia, y por medio del diálogo nacional, habría de alcanzarse un consenso con respecto a las metas sociales y económicas que condujeran al desarrollo, así como de los medios para alcanzarlas.

Recordemos que se vivía una época caracterizada por la proliferación y consolidación de regímenes dictatoriales en Latinoamérica. A lo largo y ancho del subcontinente, se cuestionaba la efectividad del sistema democrático como medio para alcanzar el desarrollo económico y la justicia social. Dentro de este panorama debe ubicarse el análisis de esa idea.

En efecto, la noción de **democracia** utilizada en su discurso estuvo orientada a destacar las ventajas del sistema democrático, frente a los regímenes autocráticos, como vía que lleva al desarrollo. Así se estableció que “aun cuando la democracia clásica pueda aparecer ante nuestros ojos como un concepto romántico, como una utopía, no hay duda de que sigue siendo el ideal de ayer y de hoy” (Arias Sánchez 1976, 252) por cuanto “su flexibilidad permite encontrar nuevas salidas y soluciones a las dificultades que surgen a cada paso, y esto se hace central del contexto de respeto a las libertades individuales” (Arias Sánchez 1976, 254). Su planteamiento del concepto de democracia se dio en términos de una fórmula política que organizara la sociedad en función del desarrollo (social y económico) nacional. Se trataba de un desarrollo “que señale y demande de todos los grupos sociales una mayor responsabilidad, una mayor justicia y una más alta comprensión” (Arias Sánchez 1977, 60).

Cuando el discurso de esta época se refiere a la democracia, prevalece, por una parte, la idea de democracia **participativa y pluralista**. Arias señaló que “para que nuestra democracia sobreviva es indispensable perfeccionarla, convertirla en una democracia de participación real y efectiva” (Arias Sánchez 1977, 54), aunque, es prudente destacar que expuso este concepto en un sentido dinámico, es decir, práctico. Iba acompañado de su propio mecanismo de concreción, el **diálogo**: “La democracia es diálogo, transacción, lucha permanente en pos del consenso” (Arias Sánchez 1977, 253).

Consideraba que la importancia de la participación, como elemento constitutivo de la democracia, radicaba en que “toda persona tiene siempre algo que aportar, que ofrecer, que dar. En el campo de las ideas nadie posee toda la verdad” (Arias Sánchez 1977, 253). Por ello, situó la base de la democracia en la pluralidad de las ideas. “Para acercarnos cada vez más a una Costa Rica libre de la miseria y en donde imperen la justicia social y la libertad es necesaria la activa participación de todos en el proceso de determinar tanto las metas como los medios para alcanzarlas” (Arias Sánchez 1977, 36).

Por otra parte, íntimamente ligado a la idea de democracia participativa, apareció el concepto de **democracia económica** como uno de los elementos centrales del desarrollo; este se definía como la necesidad de obtener “un mayor acceso a la propiedad de los medios de producción, al trabajo. La democracia debe ofrecer a los pueblos la alternativa de un sistema económico de muchos propietarios” (Arias Sánchez 1977, 55).

De este modo, Arias insistió no solo en la distribución equitativa del poder político, sino también del poder económico, en esencia, de la propiedad. La primera tendería al fortalecimiento del sistema democrático, sobre el cual se sentarían las bases para un **desarrollo integral** de la sociedad nacional, que no se limitaría a un incremento en los indicadores económicos.

En el discurso de este periodo, el concepto de desarrollo destacaba la justicia social y la libertad como elementos constitutivos claves. Establecía como prioridad alcanzar un desarrollo cada vez más humano “que redima al pueblo del hambre, la servidumbre y la miseria” (Arias Sánchez 1977, 48).

La concepción del desarrollo de Arias se centró alrededor de los siguientes aspectos:

- i. Una estructura productiva eficiente que permitiera, mediante la distribución justa del poder político y económico, incrementar el nivel general de vida.
- ii. La promoción y la consolidación de la igualdad de oportunidades y de la solidaridad.

Su preocupación por alcanzar el desarrollo constituyó un desafío que implicaba “humanizar al Estado, humanizar nuestra cultura, humanizar nuestra economía” (Arias Sánchez 1977, 48).

2. Segundo periodo (1978-1981)

Este comprende el lapso que va desde mayo de 1978 a mayo de 1981. En esta etapa, Oscar Arias ocupó una curul en la Asamblea Legislativa, como diputado por la provincia de Heredia. Su idea del interés nacional en este periodo se centró en lograr el diálogo democrático para conservar la paz social y alcanzar el desarrollo socioeconómico.

El país empezaba a vivir los efectos de la crisis económica internacional, profundizada por el alza en los precios de los combustibles. Tal situación provocó un abrupto deterioro de los términos de intercambio y el incremento del déficit de la balanza comercial y de pagos, todo ello se agudizó con la acción de un gobierno que sufría las contradicciones internas de los diversos sectores políticos e ideológicos que integraban la coalición de gobierno.

Al mismo tiempo, se desarrollaba una crisis política de alcance regional, generada, en cierta medida, por la situación económica imperante y por la efervescencia política y social que vivía Nicaragua, que, a la postre, culminó con el triunfo de la Revolución Sandinista. Esta coyuntura también influyó y afectó de manera sensible la conducta nacional; la crisis devino en tensión social interna y sobre todo en descontrol del aparato estatal, lo cual generó un ambiente de inestabilidad e inseguridad.

En ese periodo, la concepción de Arias acerca del **interés nacional** obedeció, en principio, a una reflexión sobre la estabilidad interna; consideraba que esta se encontraba gravemente amenazada por la creciente tensión social y por los incidentes producidos por el tráfico de armas en territorio nacional, todos estos eran factores que podrían desencadenar un peligroso proceso de militarización. Además, se produjeron actos terroristas y brotes de violencia que hasta entonces habían sido extraños al medio costarricense.

Es la coyuntura específica de la crisis, aunada a la falta de mecanismos de concertación popular (ejercidos por parte del gobierno) para hallar soluciones, lo que lo llevó a reclamar a la luz pública, desde la oposición, un espacio para el diálogo democrático “permanente, sistemático e institucionalizado” (Arias Sánchez 1979a) de concertación nacional:

No puede el pueblo condescender con quien, como el grupo gobernante, nos aleja cada vez más del diálogo democrático y pretende que la fuerza es el único medio para mantener la paz, marginando así el diálogo característico del régimen democrático y desconociendo la participación popular (Arias Sánchez 1979b).

Es importante anotar que el concepto de desarrollo continuó formando parte del interés nacional y siempre ubicado dentro de las necesarias condiciones democráticas.

Como se mencionó, el valor **democracia** fue el concepto central del cual se desprendían los valores paz y desarrollo. Para Arias, la democracia era “por definición, diálogo”, ya que se fortalecía con la pluralidad de ideas, pues era más importante diversificar que unificar pensamientos “la democracia exige el valor para concordar” (Arias Sánchez 1979a).

Asimismo, el diálogo y el pluralismo constituían, en el discurso de esta época, medios democráticos para la erradicación de males que son fiel reflejo de la injusticia social y que a la vez debilitan a la democracia; la cual era el marco necesario para la paz y el desarrollo. Pero esta democracia solo podría conservarse con el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población:

Nuestra democracia solo podrá sobrevivir si logramos terminar con el tugurio, con el estómago vacío, con la inseguridad, con la prostitución de la joven y la delincuencia del adolescente, con la drogadicción, con el latifundio improductivo y la marginalidad del campesino que emigra a la ciudad (Arias Sánchez 1980).

En esta etapa, la concepción de la **paz** estuvo orientada en sí a la paz social y supeditada al diálogo y a la justicia que promoviera la democracia. Como consecuencia, en tanto en que

sean los grupos más débiles de nuestra sociedad quienes soporten en un mayor grado las consecuencias de la crisis económica, no será posible preservar la paz social que todavía disfrutamos... Se nos ha olvidado, ignorando la amarga experiencia de pueblos hermanos, que cuando se abandona la lucha por una mejor distribución de la riqueza, esto es, por una mayor justicia social, la respuesta siempre ha sido la aparición de la violencia (Arias Sánchez 1979a).

Arias enunció su idea de la paz como reflejo de acciones o situaciones que sucedían en el país, en particular en torno a la militarización generada por el involucramiento de autoridades nacionales en el tráfico de armas. Estos incidentes provocaron que, por vez primera, la reflexión en torno a la paz estuviera dirigida fuera de las fronteras nacionales:

Cuando desde el inicio de esta administración se presentaron importantes desafíos en el campo internacional, creímos que la fuerza y la tradición de una democracia como la nuestra sería capaz de ejercer el liderazgo que le correspondía solo en las luchas por la libertad de los pueblos hermanos centroamericanos, sino también en el enfrentamiento... frente a los países industrializados. Triste fue comprobar que nuestra política exterior se circunscribía a un aventurerismo esporádico dirigido desde el Ministerio de Seguridad (Arias Sánchez 1980).

El concepto de **desarrollo** no varió con respecto al primer periodo. Esta idea continuó girando en torno a una política económica que no significara sacrificios para los sectores más pobres, sino, por el contrario, que promoviera la repartición justa de los resultados del desarrollo, “evitando la concentración del ingreso en los estratos sociales alto y medio” (Arias Sánchez 1979a).

3. Tercer periodo (1981-1984)

Se extiende del 1º de mayo de 1981 –día en que Oscar Arias presentó su renuncia a la curul en la Asamblea Legislativa, para asumir a tiempo completo el cargo de Secretario General del PLN⁹⁰ al 24 de enero de 1984, día hasta el cual ejerció aquella función. Definió el **interés nacional** en términos del perfeccionamiento de la democracia interna por medio del diálogo, la igualdad y la justicia social, para conservar la paz social y lograr el desarrollo socioeconómico.

Se dio continuidad en sus ideas políticas en relación con las del periodo anterior, ello en razón de los efectos de la crisis económica que afectaba al país desde finales de la década de los años setenta y que generaba un ambiente de desconfianza e inestabilidad económica y social prolongada.

A partir de febrero de 1982, cuando Luis Alberto Monge fue electo a la Presidencia de la República, la actitud crítica y beligerante que había asumido Arias a lo largo del gobierno de Rodrigo Carazo varió considerablemente. Si bien sus principios e ideas en torno a la democracia, la paz y el desarrollo siguieron siendo en principio los mismos, empezó a articularlos con precisión en el marco del pensamiento socialdemócrata. Desde esta óptica planteó y respaldó las soluciones a la situación económica, social y política que debía enfrentar el nuevo gobierno.

Articuló una noción del **interés nacional** cuyo orden narrativo giraba, al igual que en la etapa anterior, alrededor de la situación de crisis imperante, y que, por lo demás, incorporaba dos elementos clásicos de la socialdemocracia: la igualdad social y la justicia. Consideró, por lo tanto, que era necesario conservar y fortalecer la democracia mediante la profundización de sus elementos básicos de diálogo, igualdad social y justicia, con el fin de mantener la paz (interna) y avanzar hacia el desarrollo.

Ante los problemas del desempleo, de una inflación nunca antes vista en la historia del país, y del consecuente empobrecimiento de la población, señaló que

el reto del alma liberacionista es renacer en la crisis. Por ello, justicia en la crisis, cualquiera que sea su costo, deber ser el camino de Liberación Nacional. No es posible ignorar que una enorme mayoría de la población sufre hoy en silencio la angustia de un deterioro económico que afecta sus necesidades más elementales (Arias Sánchez 1982b).

⁹⁰ Oscar Arias venía ocupando dicho puesto desde 1979.

Igualmente, reiteró que para el fortalecimiento de la democracia y de la libertad, **el diálogo** era indispensable:

El empobrecimiento que genera la crisis nos lanza, con alarmante facilidad a la amenaza, al insulto personal... pero... luego de ejecutados los actos de impaciencia y efectuado el recuento de daños y perjuicios, el viejo diálogo, despreciado por lento, renace siempre como el instrumento más adecuado (Arias Sánchez 1982b).

En cuanto al análisis del concepto de democracia, este se concretó, de nuevo, en la **democracia participativa**, es decir, un régimen democrático basado en la distribución equitativa del poder político. Para ello sería esencial el ejercicio de una descentralización administrativa y política que permitiera a todos tener un papel dinámico en la toma de las decisiones que les concernían; mas, la distribución del poder no se quedaba solo en el ámbito político, sino que abarcaba también el económico, y es allí donde apareció entonces la concepción de la **democracia igualitaria**, inspirada en el principio de igualdad social inscrito dentro del pensamiento socialdemócrata:

El ideal democrático no consiste en oportunidades desiguales para alcanzar la igualdad, sino en oportunidades iguales y compensaciones justas para poder disminuir las desigualdades existentes entre los hombres (Arias Sánchez 1982a).

Del mismo modo, se estableció una relación entre la necesidad de perfeccionar las instituciones políticas democráticas y el mantenimiento de la paz social; ello significaba que solo si la democracia lograba llevar a cabo la instauración de una verdadera justicia social –repartición equitativa de la riqueza y la propiedad e igualdad de oportunidades políticas, económicas y sociales– sería posible conservar la tranquilidad en la sociedad costarricense y continuar siendo “ejemplo de convivencia pacífica y civilizada” (Arias Sánchez 1982b), pues Arias consideraba que no existía peor amenaza para la paz interna y externa, que la miseria y la indigencia.

El concepto de **desarrollo** permaneció siempre supeditado al de democracia. En el discurso, se mantuvo la perspectiva de que solo en un régimen democrático es posible crear una sociedad libre de desigualdades económicas y sociales.

Se trató de la necesidad de un **nuevo estilo de desarrollo**, que tuviera como fin primordial, por una parte, superar la crisis existente y, por otra, crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento futuro.

4. Cuarto periodo (1984-1986)

Este comprende de enero de 1984 a febrero de 1986, desde la renuncia de Oscar Arias a la Secretaría General del PLN hasta las elecciones que lo llevaron a la Presidencia de la República. Entretanto, los dos últimos años de la Administración Monge Álvarez se caracterizaron por la aplicación de medidas orientadas, primero, hacia la estabilización económica y, luego, hacia la reactivación del aparato productivo.

En medio de una difícil situación financiera, que requería de grandes sacrificios, se agudizaba el conflicto centroamericano y, en especial, los enfrentamientos entre el Ejército Popular Sandinista (EPS) y la contrarrevolución; también, se hacían más tensas las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica. Costa Rica había proclamado su neutralidad en noviembre de 1983; a pesar de ello, se denunció la existencia de focos antisandinistas, los cuales eran conocidos y aceptados por sectores políticos y gubernamentales, en la zona norte del país.

La situación nacional influyó esencialmente en el discurso de Arias y en su definición del **interés nacional** para esta etapa. Lograr la paz regional por medio del diálogo, para conservar la democracia interna y alcanzar el desarrollo socioeconómico, fue como lo definió él durante este periodo. Ese concepto determinó, a su vez, la base de sus propuestas de campaña.

Como se venía percibiendo a lo largo de las etapas previas, para Arias el **interés nacional** se refería en lo fundamental a la democracia necesaria para alcanzar la paz y el desarrollo nacionales. Si bien es cierto que a la paz se le estaba dando considerable importancia, fue sobre todo en este momento cuando ese valor empezó a adquirir una mayor preponderancia.

En los periodos anteriores, el concepto de paz se orientaba particularmente hacia la paz interna, producto de un perfeccionamiento democrático basado en el diálogo. En el presente, se convirtió en un concepto más amplio e integral, el cual no dejó de lado su aspecto interno, pero que, ante el inminente acercamiento de la guerra en el istmo, se concentró mucho en la necesidad de promover el diálogo en el ámbito regional.

A partir de octubre de 1985, el discurso de la campaña electoral de Arias se centró en la polarización de los elementos paz y guerra. Estableció como prioridad la urgencia de lograr la paz regional como medio para asegurar la estabilidad económica lograda en el gobierno de Monge y, así, poder caminar hacia el desarrollo. Mientras tanto, presentaba a su contrincante, Rafael Ángel Calderón Fournier, como se explicara páginas atrás, como un “promotor de la guerra, que hacía peligrar la estabilidad hasta entonces alcanzada y que impediría, por lo tanto, alcanzar el desarrollo nacional” (Zeledón Torres 1991, 174-175).

El **interés nacional** en el discurso de Oscar Arias se refería en esencia a la necesidad de alcanzar la paz regional por medio del diálogo, lo cual permitiría crear y promover las condiciones para que el país alcanzara el desarrollo. Una Centroamérica violenta y convulsa no era el mejor terreno para atraer el capital y la inversión necesarios para “convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de la América Latina” (Arias Sánchez 1985c).

Es necesario mencionar que la importancia atribuida al logro de la paz regional, como componente del **interés nacional**, no solo se refería al desarrollo, sino que se relacionaba de un modo esencial con la conservación de la **democracia interna**. En la medida en que la guerra pudiera extenderse y penetrarse los límites nacionales, le daría un golpe fatal a nuestro sistema político. Tal y como se ha observado a lo largo del desarrollo de su pensamiento, para Arias tampoco era posible el desarrollo si no se daba dentro de una forma de vida democrática.

Si en los periodos anteriores el discurso de Arias tendía sobre manera hacia el concepto de democracia y en este la prevalencia recayó sobre el valor paz, el eslabón que da continuidad a la evolución de su discurso es el elemento diálogo. Diálogo para la democracia, como se estableciera al principio, o diálogo para la paz, en este nuevo periodo. No se dio un cambio en el significado lógico entre este y los anteriores, sino en el énfasis sobre uno de los elementos de la ecuación del interés nacional.

El concepto **paz** se concreta como un valor incuestionable que Costa Rica vive como herencia de su pasado, por eso “estamos contra la guerra. Practicamos la convivencia pacífica” (Arias Sánchez 1985a).

La guerra en Centroamérica la atribuyó al hecho de que la región se había convertido en el punto de unión de los problemas del subdesarrollo. Los conflictos eran producto de las relaciones Norte-Sur, aunadas a los enfrentamientos ideológicos de las relaciones Este-Oeste. Empero, expresó la necesidad de “enfrentar la guerra con la fuerza de la paz” (Arias Sánchez 1985b), con ideas, justicia, solidaridad y bienestar.

Como se mencionó arriba, en esta etapa el concepto **democracia** estuvo supeditado a la noción de paz. El conflicto regional representaba un peligro para el mantenimiento de las tradiciones políticas costarricenses y, por lo tanto, solo en la medida en que se lograra la paz en Centroamérica sería posible conservar el régimen democrático:

Nuestra democracia rural, al estilo jeffersoniano está amenazada también porque el conflicto centroamericano podría desbordar en cualquier momento nuestras fronteras y porque los problemas internos pueden agravarse y coincidir... con el contagio de la violencia centroamericana (Arias Sánchez 1985b).

Arias definió la **democracia** como “una forma de vida” que niega la intolerancia, la intransigencia y la arbitrariedad, porque es la “antítesis de la fuerza represiva y del fanatismo dogmático” (Arias Sánchez 1984). Una vez más apareció el concepto relacionado al **pluralismo** y al **diálogo**, puesto que esta se fortalecería con la libre expresión de las ideas y en comunicación activa y participativa.

Como antes, se refería a una **democracia participativa**, que permitiera el acceso de los diferentes grupos de la sociedad a la toma de decisiones. Asimismo, a una democracia igualitaria, la cual implicara la distribución tanto del poder político como del económico y evitara los esquemas de dominación.

La superación de los problemas económicos y la necesidad de alcanzar un mayor desarrollo fueron elementos primordiales dentro del discurso de campaña, si bien estuvieron siempre condicionados al logro de la paz y al perfeccionamiento de la democracia.

En esta etapa, Arias definió el **desarrollo** como “un todo; un proceso cultural, integral, rico en valores; que abarca el medio ambiente natural, las relaciones sociales, la educación, la información, la ciencia, el arte, la producción, el consumo y el bienestar” (Arias Sánchez 1985a), su meta era convertir a Costa Rica en un país desarrollado. Aunque este objetivo no se reducía al crecimiento económico, sino que implicaba un progreso más humano, vinculado a la justicia social (justicia que propugna la democracia), en el que los beneficios objetivos fueran canalizados con preferencia hacia los grupos más necesitados, “pues mientras no se pueda acabar con la pobreza, no es posible hablar de desarrollo en su verdadero sentido” (Arias Sánchez 1985c).

5. Quinto periodo (1986-1990)

Arias llegó al poder mientras la situación socioeconómica y política de Centroamérica continuaba agravándose y la guerra era un hecho casi irreversible. La definición del **interés nacional** se extendió entonces más allá de las fronteras de Costa Rica, parecía imperativo alcanzar la paz democrática en la región por medio del diálogo, la justicia y la libertad, para lograr el desarrollo socioeconómico centroamericano.

En junio de 1986, el proceso de pacificación de Contadora cayó en un *impasse*, producto de las presiones externas y de los desacuerdos entre los participantes, en especial en materia de seguridad; esos eventos impidieron la firma del acta respectiva y produjeron el estancamiento del diálogo y la negociación en el área. En julio de 1986, el Congreso de Estados Unidos aprobó una nueva ayuda para la Contra nicaragüense; y, en ese mismo mes, el gobierno sandinista acusó a Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por permitir el uso del territorio nacional a sectores antisandinistas que buscaban desestabilizar al gobierno de Managua. En el mismo lapso, funcionarios de la Casa Blanca ejercieron numerosas presiones sobre el gobierno costarricense en búsqueda de una posición más favorable a las estrategias político-militares de la administración Reagan.

Ante tal panorama, desde inicios de la gestión presidencial de Arias, se presentó la oportunidad de llevar a cabo las propuestas enarboladas desde la campaña. Con todo, él estaba consciente de que la convulsa coyuntura externa interfería directa y definitivamente en el desenvolvimiento de las políticas internas.

Varias veces repitió, incluso frente al presidente Reagan, la idea de que si bien Costa Rica no es parte de los problemas de Centroamérica, Centroamérica sí es parte de los nuestro (Arias Sánchez 1986c). De esta

suerte, el compromiso del país era con la paz y el desarrollo, por eso afirmó que la guerra no era compatible con el esfuerzo por buscar techo y trabajo para el pueblo costarricense (Arias Sánchez 1986b). Surgió entonces, como prioridad, hacer de la paz nacional una paz extensiva hacia la región, como contraposición a la posibilidad de que la violencia centroamericana se extendiera a Costa Rica.

Se estableció así, como punto de partida –mas sin delegar el interés final del desarrollo– la búsqueda de la paz democrática regional. En consecuencia, el **interés nacional** en este periodo se tradujo, en esencia, en el logro de una **paz democrática en Centroamérica**, propiciada por el diálogo y la negociación –suspendidos desde el estancamiento de Contadora–, por la prevalencia de regímenes respetuosos de los derechos humanos, sobre todo la necesidad de implantar la democracia en Nicaragua, y por la justicia social, basada en la solidaridad de los sectores privilegiados ante la pobreza de las poblaciones centroamericanas. Una **paz democrática** así definida haría posible la meta del **desarrollo socioeconómico regional**.

El diálogo jugó, una vez más, un papel preponderante como factor conexo a la paz y la democracia, apareció en este momento como elemento fundamental para normalizar, antes que nada, las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua, deterioradas sobremanera por la campaña antisandinista en la prensa costarricense y a raíz de la demanda ante la CIJ. Asimismo, como instrumento para sentar a Nicaragua, junto al resto de los países del área, en la mesa de negociaciones (el presidente Arias consideraba que el conflicto centroamericano era agudizado, en gran medida, por el gobierno de Managua); sin embargo, esto no significaba que concibiera el aislamiento de Nicaragua como la solución al problema, más bien sembraba las esperanzas en su directa incorporación y participación en la búsqueda de soluciones propias a problemas comunes.

El **interés nacional**, tal y como lo expresó Arias en el discurso de este periodo, se convertiría en un interés dinámico y protagonista. El liderazgo internacional ejercido por él, consolidado cuando recibió el Premio Nobel de la Paz (1987), generó la posibilidad de que el discurso influyera y, en definitiva, propiciara los cambios en el contexto histórico centroamericano:

La paz no tiene fronteras.

Nadie sabe mejor que los honorables miembros de este Comité que este premio es una señal para hacerle saber al mundo que ustedes quieren promover la iniciativa de paz centroamericana. Con su decisión, apoyan sus posibilidades de éxito; declaran cuán bien conocen que la búsqueda de la paz no puede terminar nunca, y que es una causa permanente, siempre necesitada del apoyo verdadero de amigos verdaderos, de gente con coraje para promover el cambio en favor de la paz, a pesar de todos los obstáculos.

La paz no es un asunto de premios ni de trofeos. No es producto de una victoria ni de un mandato. No tiene fronteras, no tiene plazos, no es inmutable en la definición de sus logros.

La paz es un proceso que nunca termina; es el resultado de innumerables decisiones tomadas por muchas personas en muchos países. Es una actitud, una forma de vida, una manera de solucionar problemas y de resolver conflictos. No se puede forzar en la nación más pequeña ni puede imponerla la nación más grande. No puede ignorar nuestras diferencias ni dejar pasar inadvertidos nuestros intereses comunes. Requiere que trabajemos y vivamos juntos.

En América Central no buscamos la paz a solas, ni solo la paz que será seguida algún día por el progreso político, sino la paz y la democracia juntas, indivisibles, el final del derramamiento de sangre humana, que es inseparable del final de la represión de los derechos humanos. Nosotros no juzgamos, ni mucho menos condenamos, ningún sistema político ni ideológico de cualquiera otra nación, libremente escogido y no exportado. No podemos pretender que Estados soberanos se

conformen con patrones de gobierno no escogidos por ellos mismos. Pero podemos insistir en que todo gobierno respete los derechos universales del hombre, cuyo valor trasciende las fronteras nacionales y las etiquetas ideológicas. Creemos que la justicia y la paz solo pueden prosperar juntas, nunca separadas. Una nación que maltrata a sus propios ciudadanos es más propensa a maltratar a sus vecinos.

(...) Sé bien que ustedes comparten lo que les decimos a todos los miembros de la comunidad internacional, y particularmente a las naciones del Este y del Oeste, que tienen mucho más poder y muchos más recursos que los que mi pequeña nación esperaría poseer jamás. A ellos les digo con la mayor urgencia: dejen que los centroamericanos decidamos el futuro de Centroamérica. Déjenos la interpretación y el cumplimiento de nuestro Plan de Paz a nosotros; apoyen los esfuerzos de paz y no las fuerzas de guerra en nuestra región; envíen a nuestros pueblos arados en lugar de espadas, azadones en lugar de lanzas. Si, para sus propios fines, no pueden abstenerse de acumular armas de guerra, entonces, en el nombre de Dios, por lo menos deberían dejarnos en paz (Arias Sánchez 1987d).

El significado lógico del anterior periodo permaneció en el último, en tanto se estableció la necesidad de alcanzar la paz regional para lograr el desarrollo socioeconómico. Con todo, se dieron ciertos cambios como producto de la evolución de la retórica o del modo en que se organizó el discurso en torno a los temas de democracia y paz, y paz y desarrollo.

En cuanto a la relación entre democracia y paz, en determinados momentos, el discurso muestra una anteposición del concepto de democracia sobre el de paz, es decir, la necesidad de establecer la democracia para alcanzar la paz. Ahora bien, todo parece indicar que este tipo de enunciado se expresó como un medio para presionar a Nicaragua para que transitara por el camino de la democracia (desde la perspectiva de que solo así se materializaría la paz en Centroamérica). Aún con estas variaciones a lo externo del discurso, el contenido siempre estuvo dirigido hacia la consecución de una **paz democrática**, basada en el diálogo, y cuyos elementos no se concebían en forma separada, sino indisoluble y simultánea.

Con respecto al orden de los conceptos de paz y desarrollo, se produjo otra transformación. Mientras en el discurso de este periodo, al igual que en los de los otros cuatro, se estableció la paz como condición para alcanzar el desarrollo, este empezó a configurarse como un elemento que ayudara a establecer la paz duradera.

Durante esta etapa, la **paz** se concibió, al igual que en la anterior, como un valor incuestionable. Tal valor estaba simbolizado por una **paz democrática**, en la que habían de prevalecer el pluralismo, la tolerancia, la libertad y, sobre todo, el diálogo. Decía el presidente Arias que “mientras persistan la intransigencia y la ausencia de diálogo no habrá paz” (Arias Sánchez 1986a), pues consideraba que la convivencia armónica de los pueblos debía darse mediante la negociación política. La paz democrática era imprescindible porque solo mediante la democracia se garantizaría la reconciliación de los centroamericanos.

Estoy convencido, de que, a pesar de las enormes dificultades que se interponen en el camino, podemos cambiar el curso de los acontecimientos centroamericanos en forma pacífica. Todavía no se ha escrito toda la historia. Estamos obligados a escribirla nosotros. Sé que juntos podemos escribir una página muy hermosa para la paz y el desarrollo (Arias Sánchez 1987b).

Al mismo tiempo, manifestó que el esfuerzo de la paz iba dirigido, en sí, a lograr que fuera una **paz duradera** y no solo a evitar la guerra. Fue justo entonces cuando retomó la idea de que una paz estable debía alcanzarse por medio de la lucha incansable contra la miseria y la injusticia. Consideró, por ello, de suma importancia la solidaridad económica de los países desarrollados para con los países centroamericanos, específicamente concretada en un trato internacional justo que les hiciera más favorable su camino hacia la paz, la democracia y el desarrollo.

Es importante señalar que existían, dentro del discurso de la paz, dos temas a los cuales hacía constante referencia en este periodo. Por una parte, el de la neutralidad formal y práctica, como un recurso eficaz para mantener a Costa Rica fuera de la guerra generalizada que se avecinaba en la región; tema de la neutralidad al asumir el poder, luego de la demanda ante la CIJ y aún después, con las declaraciones de los protagonistas del caso “Irán-Contras”.

Por otra parte, el tema del gobierno nicaragüense, el cual se concebía, en el discurso, como principal amenaza para la paz de Centroamérica. Las manifestaciones en este sentido se incrementaron todavía más a partir de la demanda contra Costa Rica ante la CIJ.

No puede hablarse de la conceptualización del término paz, en el pensamiento de Arias en este periodo, sin tomar en cuenta, de manera especial, el documento *Una hora para la Paz* (el *Plan Arias para la Paz*). Esta propuesta se presentó como:

un compromiso para cambiar la historia, el cual propiciará el diálogo, el cese al fuego, la amnistía, la reconciliación, la democratización, la suspensión de la ayuda militar, la disminución del armamento, la no utilización del territorio para agredir a otros Estados y el logro de un desarrollo que haga posible la paz duradera (Arias Sánchez 1987c).

También, adujo Arias, era una propuesta que haría resurgir la confianza en la democracia y el diálogo, como medios para superar la historia de violencia en la región.

El valor **democracia** estuvo visualizado como el gobierno de la mayoría. Al igual que en todos los periodos anteriores, Arias consideraba que esta era el régimen político más adecuado para avanzar hacia el desarrollo socioeconómico justo, y más eficaz para superar la pobreza de muchos y los privilegios de unos pocos. Arias vio la democracia como el sistema que lleva en su seno la **justicia social, la libertad y el diálogo**, elementos fundamentales para superar la guerra y asegurar la paz estable en Centroamérica y América Latina en todo momento. En algunos pocos casos, se observa que dicho término fue reducido a la libre realización de procesos electorales; sin embargo, eran de esperar tales manifestaciones en momentos determinados del proceso pacificador en los cuales se tornaba necesario convencer al gobierno sandinista de que efectuara comicios libres en Nicaragua.

En el contexto nacional, se mostró una vez más la predominancia de la **democracia participativa** y la **democracia económica**, mediante las que se hiciera posible la participación real de la sociedad en la generación de la riqueza costarricense.

La noción de **desarrollo**, tal y como fue esgrimida por el presidente Arias en esta etapa, mantuvo una secuencia con respecto a la conceptualización elaborada a lo largo de otros periodos estudiados. Esa idea permaneció condicionada a las de paz y democracia: solo con la instauración de la paz y de la democracia en Centroamérica sería posible alcanzar la meta del desarrollo. No obstante, el desarrollo surgió como una condición que, de manera simultánea, se convertía en requisito para el logro de una paz permanente:

Primero está la paz porque sin paz no hay desarrollo. Vamos a ganar la batalla por la paz y para ganarla no podemos renunciar jamás al desarrollo... Queremos un nuevo espacio para el desarrollo, porque estamos obligados a garantizar la paz (Arias Sánchez 1987a).

Como consecuencia de lo anterior, se observa que, en el discurso de esta época, el desarrollo no se limitó en exclusiva al ámbito nacional, sino que se transformó en una meta regional. Únicamente si se produjera un desarrollo que eliminara la miseria y las desigualdades sociales en cada uno de los países del área, sería posible alejar definitivamente la guerra de la región. Así, se hizo preciso el desarrollo, ya no solo en cuanto fin o meta establecidos dentro del **interés nacional**, como en las otras etapas, sino como el medio para perpetuar la paz en Centroamérica.

CAPÍTULO TERCERO

Procesos de decisión en política exterior

El estilo de gestión del presidente Arias

1. La estrategia de la política exterior

Además de la perspectiva de la realidad del país y de la definición de los intereses nacionales que hacen la unidad de decisión fundamental, tiene relevancia particular su **estilo cognoscitivo**, es decir, su modo de procesar nueva información, en especial la que proviene del contexto internacional.⁹¹ El concepto de estilo cognoscitivo también hace referencia a cómo utiliza el “decisor” la información proporcionada por sus asesores.

Desde el momento de su elección, en febrero de 1986, Arias hizo explícita su voluntad de participar de lleno en la formulación de la política exterior; para ello, partió de una serie de elementos que ya hemos recapitulado. En primer lugar, la necesidad de reforzar el diálogo y la negociación con el fin de darle la primacía al derecho internacional; planteaba, así, un esquema de resolución de los conflictos de la región que permitiría eliminar la violencia como opción política.

En función de estos objetivos, se abocó a la búsqueda de respaldo político en dos ámbitos fundamentales, el interno y el externo. En el plano internacional, lo primero que hizo fue reiterar la política de neutralidad, el respeto a los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención, la necesidad de buscar soluciones pacíficas para los conflictos centroamericanos, su apoyo a los esfuerzos del Grupo Contadora y la convicción de que Nicaragua debía embarcarse en un proceso de democratización.⁹²

En seguida, el Presidente manifestó su intención de adoptar una política exterior más dinámica, de mayor proyección y activismo. Ello se hizo evidente con su determinación de realizar, casi inmediatamente después de su elección, varias giras que tendrían por destino Centroamérica (excepto Nicaragua), Estados Unidos y los países de los grupos de Apoyo y de Contadora. El presidente electo justificó esta decisión como un intento por establecer vínculos más estrechos con los mandatarios de esos países y estudiar las posibilidades de lograr mayor apoyo financiero.

En la Catedral Metropolitana de San José, desde donde se dirigió al país al día siguiente de su victoria electoral, Arias se refirió a ocho compromisos básicos con el pueblo, en correspondencia con los ocho peldaños de la Catedral. Entre ellos, recalcó los de regirse por principios cristianos y valores morales, lograr una masiva incorporación de la mujer y de los jóvenes a la actividad política, reorientar la economía y redistribuir el poder político –en su lucha por una mayor democracia económica–, enfrentar la corrupción y defender la paz de Costa Rica (Arias Sánchez 1986a).

Recién transcurrida la elección presidencial, Arias se reunió con una delegación de la Internacional Socialista (IS), encabezada por el venezolano Carlos Andrés Pérez. En esa ocasión, subrayó la necesidad de eliminar las influencias exógenas al conflicto regional y se reiteró la fe en el diálogo.

En esa misma época, el presidente electo se entrevistó también con el expresidente norteamericano Jimmy Carter, a quien le solicitó la cooperación del Partido Demócrata con el fin de obtener mayor apoyo financiero para Costa Rica, en especial frente a la implementación de la *Ley Graham-Rudman* y para poder

⁹¹ V. Hermann y Hermann (1989, 365). Los autores utilizan una variable más amplia: **orientación hacia los asuntos internacionales**, que incluye la percepción sobre el papel del país en el escenario internacional y su comportamiento en política exterior.

⁹² *La República*, 4 de febrero de 1986, 8.

incrementar la inversión extranjera.⁹³ Arias y Carter coincidieron en catalogar a Contadora como la mejor opción para el área, en apego a su convicción de encontrar y desarrollar una solución pacífica para los conflictos centroamericanos.

El 25 de febrero de 1986, el mandatario recién elegido recibió la visita del embajador itinerante de Estados Unidos para Centroamérica, Harry Schlauderman, ante quien defendió su postura de no aceptar la ayuda para la Contra. En esa entrevista, Arias destacó los que serían los objetivos generales y fundamentales de su administración y, en particular, su concepción de la política exterior. En ese sentido, le manifestó al emisario norteamericano que erigiría como bastiones de ella el mantenimiento de una actitud beligerante por la paz y la democracia costarricenses y la búsqueda del mayor apoyo posible, de las democracias de América Latina y de Europa, para sus gestiones pacificadoras:

El país cuenta con las condiciones para alcanzar esa meta: paz y democracia. Si obtenemos la credibilidad de naciones europeas y latinoamericanas de que no vamos a ser ni complacientes ni tolerantes para mantener a Costa Rica fuera de los conflictos centroamericanos, tendremos su apoyo.⁹⁴

Arias confiaba en que el favor externo –la solidaridad material y el sustento moral– afianzaría el progreso nacional y robustecería la posición de Costa Rica en el extranjero. Por eso, su principal consigna era la defensa real de la neutralidad, pilar insustituible de una política exterior bien delineada. Consideraba de primordial importancia una mayor vinculación con Europa occidental. Esa relación se vería facilitada porque se establecería entre democracias. Pese a ello, suspendió la gira que tenía programada a varios países europeos.

Los funcionarios del futuro gobierno pretendían aprovechar los vínculos que la administración saliente había logrado cultivar. Si bien las relaciones con la Comunidad Europea (CE) no habían sido del todo estrechas, durante el cuatrienio 1982-1986, el viaje del presidente Monge (la llamada “Operación Verdad”) y las declaraciones de Arias –en el sentido de que la solución a los conflictos que aquejaban a Centroamérica debía ser diplomática y no militar–, habían comenzado a dar frutos y la percepción que se tenía en Europa de Costa Rica empezaba a cambiar. Con claridad, Arias y su equipo le otorgaban un carácter fundamental a las relaciones con Europa, dados el fortalecimiento político y las expectativas económicas que emanaban de una mejor vinculación con el segundo mercado mundial.

El 21 de febrero de 1986, Arias informó acerca de la posibilidad de realizar una gira por los países del Grupo Contadora. Los objetivos de su viaje los definió en los siguientes términos:

1. visitar los países miembros del grupo mediador,
2. invitar a sus presidentes al traspaso de poderes, y
3. agradecer los esfuerzos que, por la paz de la región centroamericana, habían realizado hasta entonces.⁹⁵

La gira se inició el 2 de marzo, cuando partió hacia Caracas, Venezuela, para entrevistarse con el presidente Jaime Lusinchi; allí el presidente electo puntualizó que América Latina, y Contadora en particular, debían exigir al gobierno de Nicaragua que negociara con la oposición; aún más, debía imponérsele un calendario para que, por medio de una mayor presión diplomática, pudiera reducirse la injerencia de

⁹³ *La Nación*, 6 de febrero de 1986, 4A.

⁹⁴ *La Nación*, 26 de febrero de 1986, 4A.

⁹⁵ *La Nación*, 3 de marzo de 1986, 4A.

Estados Unidos. Arias mostró determinación en cuanto a sus convicciones y manifestó que se había propuesto una meta: poner fecha y límite a la gestión para que Nicaragua se democratizara.⁹⁶

Creo –señaló Arias– sin duda alguna, que los nueve comandantes tienen que transigir porque negociar implica ceder, y eso es valedero para los gobernantes de Nicaragua, como para aquellos nicaragüenses que se oponen a este régimen. Sin este ánimo, sin esta voluntad es muy difícil sentarse a dialogar en una mesa de negociación.⁹⁷

En Colombia, sostuvo un encuentro con el presidente Belisario Betancur, quien en esa oportunidad manifestó que “los centroamericanos deben ser dueños de su propio destino” y que las potencias externas deben respetar el principio de no intervención.⁹⁸

El presidente electo viajó a Panamá con el jefe de Estado costarricense, Luis Alberto Monge, para reunirse con el presidente Erik Arturo del Valle. Allí, Arias no se refirió a aspectos de política exterior, sino que trató asuntos económicos, como la atracción de inversiones.⁹⁹

A principios de abril de 1986, se comunicó la realización de una nueva gira a Sudamérica, con el propósito de estrechar vínculos y de obtener respaldo para las opciones de paz en el área. En esa ocasión, se entrevistaron los países del Grupo de Lima (Brasil, Ecuador, Argentina y Perú) y Bolivia.

Arias partió el 14 de abril hacia Brasil.¹⁰⁰ En ese país, apoyó la iniciativa brasileña de ampliar el Grupo Contadora con Estados que no fueran latinoamericanos. También, criticó la ayuda de Estados Unidos a la Contra y de la Unión Soviética y Cuba a los movimientos subversivos y recalcó su apego a la neutralidad costarricense en los conflictos bélicos centroamericanos.

En ese mismo viaje, censuró el ataque de la aviación estadounidense a Libia, el que, para él, no resultaba del uso de los mejores medios disponibles.¹⁰¹ El líder costarricense expresaba, de ese modo, su convicción de que la vía pacífica es esencial para resolver los diferendos. Por ello, reiteró su fe en el diálogo, en que no se utilizaría la vía militar y en apegarse al derecho internacional y a la acción de las instancias transnacionales.

Durante esta gira, Arias apeló a que se hiciera un último esfuerzo por la paz, con la cual América Latina tenía una obligación moral. Propuso que el 8 de mayo se realizara una cumbre de mandatarios latinoamericanos, con motivo del traspaso de poderes en Costa Rica, para tratar, como tema central, el conflicto centroamericano.

Con respecto al *Acta de Contadora*, Arias declaró:

Los países que firmarán el *Acta de Contadora*, el próximo 6 de junio, tienen la obligación de demostrar al mundo que creen que la guerra no es la mejor solución para los conflictos... El documento solo tendrá éxito si sus postulados son acatados... y si se hace cumplir, toda la ayuda militar a las fuerzas irregulares en la región deberá ser suspendida inmediatamente.¹⁰²

⁹⁶ *La Nación*, 5 de marzo de 1986, 8A.

⁹⁷ *La Nación*, 4 de marzo de 1986, 4A.

⁹⁸ *La Nación*, 5 de marzo de 1986, 4A.

⁹⁹ *La Nación*, 20 de marzo de 1986, 1A y 4A.

¹⁰⁰ *La Nación*, 13 de abril de 1986, 4A.

¹⁰¹ *La Nación*, 17 de abril de 1986, 24A.

¹⁰² *La Nación*, 18 de abril de 1986, 20A.

A principios de marzo, el mandatario electo se pronunció a favor de la iniciativa del presidente de El Salvador, José Napoleón Duarte, para que ese país y Nicaragua se abocaran a entablar conversaciones simultáneas entre los gobiernos y la oposición armada, con el fin de lograr el clima propicio para desarrollar la paz.¹⁰³ Poco después, Arias y el presidente Monge manifestaron, de manera conjunta, su apoyo público a esa gestión.

El 13 de marzo, Arias inició una gira por Centroamérica, la cual lo llevaría a Guatemala, Honduras y El Salvador, países en los que se reunió con sus presidentes. Viajó con la intención de analizar la situación regional y en procura de una nueva proyección político-diplomática. Un punto destacable del viaje fue la búsqueda de un consenso regional en respaldo a la actitud asumida por el presidente Duarte. La iniciativa de plasmar un documento de apoyo regional a un proceso de negociación interna en Nicaragua y El Salvador partió del propio Oscar Arias. Subrayó que los pilares de una posible salida a la situación centroamericana eran la concertación, el diálogo, la paz y la democracia. Podría considerarse que esta fue una primera movida de ajedrez de la política internacional.

Sabemos que la paz de la región se sustenta en el diálogo y la comprensión entre los ciudadanos de cada una de estas naciones y en la solidaridad de estos pueblos en ejercicio de la democracia. Quienes queremos alejar la guerra, hemos de respaldar con decisión todas aquellas mediadas que como esta del presidente Duarte, contribuyen a eliminar la violencia y a acercar las partes en discordia.¹⁰⁴

Asimismo, Arias se refirió a la importancia de conocer a sus colegas, junto a quienes iba a desempeñar y compartir el devenir de los acontecimientos centroamericanos, dijo que “la mejor diplomacia será la del teléfono, la del contacto personal”.¹⁰⁵ Por tal razón, cursó invitaciones a los mandatarios del área para que acudieran a su toma de posesión.

A partir de la gira de marzo de 1986, Arias asumió un papel más activo en la búsqueda de la paz para Centroamérica. En *Foro –de La Nación–* escribió:

Manifiesta el presidente Ortega... que la propuesta del presidente Duarte de El Salvador para promover el diálogo interno no solo en su país, sino además en Nicaragua, está dirigida a intervenir en los asuntos internos nicaragüenses. Esa opinión del presidente de Nicaragua me parece no solo errónea sino sumamente negativa para la causa de la paz centroamericana (Arias Sánchez 1986d).

Con respecto a la reunión de mandatarios centroamericanos que el presidente de Guatemala, Marco Vinicio Cerezo, había convocado para finales de mayo –para acordar la creación del Parlamento Centroamericano–, Arias señaló: “A pesar de las diferencias ideológicas imperantes no deberíamos rehuir esa posibilidad de diálogo y crear un foro, aunque no tenga carácter permanente”.

La posición crítica hacia la política estadounidense de apoyo a la Contra que asumió el presidente Arias –evidenciada por sus declaraciones contrarias a la ayuda norteamericana a los insurgentes nicaragüenses y por la condena a Estados Unidos por el ataque a Libia– pareció poner en entredicho la solidez de la alianza entre Washington y San José.

También las nuevas autoridades en la capital costarricense hicieron esfuerzos por limar asperezas. Era esencial mantener la estabilidad económica lograda por la administración saliente y para ello era necesario contar con la buena voluntad de Washington. El nombramiento de Rodrigo Madrigal Nieto como ministro de

¹⁰³ *La República*, 6 de marzo de 1986, 8.

¹⁰⁴ *La Nación*, 16 de marzo de 1986, 1A y 4A.

¹⁰⁵ *La Nación*, 17 de marzo de 1986, 4A.

Relaciones Exteriores constituyó una primera muestra de la voluntad de armonía del presidente electo. Madrigal Nieto había sido uno de los gestores de un plan de ayuda económica para la región, con su propuesta de un “Miniplan Marshall” y como interlocutor de la Comisión Kissinger.

El objetivo del presidente electo era lograr que los norteamericanos aceptaran una cierta desagregación del “problema centroamericano” que abriera espacios para las soluciones políticas. La meta que el presidente costarricense se había propuesto para el largo plazo era la misma que tenía la administración estadounidense: la democratización de la región. El diagnóstico era similar, mas no idéntico, para Washington, se reducía a la democratización de Nicaragua (los demás países ya podían ser considerados democráticos); para Arias no era suficiente con aislar a Nicaragua sin imponer ninguna obligación a los demás países del área. La mayor diferencia, sin embargo, estribaba en la elección de los instrumentos: la administración Reagan solo confiaba en la viabilidad de una solución militar (el aislamiento de Nicaragua y el derrocamiento del gobierno sandinista); Arias estaba dispuesto a apostar que la negociación y la diplomacia eran suficientes en la consecución de sus objetivos.

Durante 1986, los cambios en la coyuntura internacional hicieron que disminuyeran los riesgos de la apuesta. El diálogo y la discusión en los diferentes planos –doméstico, centroamericano, latinoamericano, hemisférico e internacional– fueron aclarando los términos de la negociación. La constitución de una alianza transnacional de respaldo a esta iniciativa cristalizó en 1987 con la firma del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*,¹⁰⁶ Poco después, este acuerdo constituiría la única salida para la crisis centroamericana.

2. Oscar Arias como *decision-maker*

Las condiciones imperantes, la consecución de la paz centroamericana y la reactivación económica de Costa Rica se convirtieron en las principales metas de la gestión del presidente Arias.

En concreto, cuanto se refiere a la configuración de la política exterior de su gobierno, puede decirse que su base primordial fue el rechazo de la fuerza como mecanismo para la resolución de los conflictos; el convencimiento de que Costa Rica necesitaba una política de auténtica **neutralidad activa**, con el fin de evitar la generalización de la guerra en el istmo centroamericano; y la necesidad urgente de establecer canales de diálogo y mecanismos de negociación entre los países del área. Una nueva concepción de las opciones de la política exterior costarricense, la cual procuraba encontrar soluciones más autónomas (y autóctonas) a los problemas centroamericanos, estaba destinada a hacer posible la superación de la crisis socioeconómica y política de la región y la reactivación del desarrollo.

A partir de patrones de comportamiento muy típicos de la cultura política nacional –como la utilización de contactos personales por medio de redes de solidaridad preexistentes, la búsqueda de consenso y el liderazgo cimentado en la confianza–, Arias desarrolló estilos de gestión y de negociación basados en el diálogo y la persuasión, los que resultaron idóneos para el logro de sus objetivos. Su liderazgo descansó en un notorio pragmatismo que se reflejó en:

1. Un constante sentido de oportunidad.
2. La capacidad de convertir un contexto internacional cambiante en un recurso de poder propio y cada vez más propicio para la negociación.

¹⁰⁶ En febrero de 1987, el presidente costarricense presentó a sus homólogos de El Salvador, José Napoleón Duarte, Guatemala, Marco Vinicio Cerezo y Honduras, José Azcona Hoyo, el documento conocido con el nombre de *Una hora para la Paz*. En la reunión de Ciudad de Guatemala, de 6 y el 7 de agosto de ese mismo año, se tomó *Una hora para la Paz* como punto de partida para las discusiones y se aprobó el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, posteriormente identificado, por algunos, como los *Acuerdos de Esquipulas II* y, por otros, como *Plan Arias para la Paz*.

3. El equilibrio renovado entre las demandas y el apoyo de la sociedad internacional.
4. La articulación de fórmulas de negociación aceptables para los actores.
5. La conceptualización, en cada una de las etapas del proceso, de compromisos viables para las partes en conflicto.

La forma en que manejó las relaciones con Washington resultó muy reveladora en cuanto a sus habilidades. Sus promesas de campaña de insertar a Costa Rica en el camino hacia el desarrollo, y de facilitar techo y trabajo a la población, lo hacían pensar en la importancia de la ayuda económica brindada por los Estados Unidos; pero, a la vez, era consciente de la amenaza que representaba, para la seguridad costarricense, apoyar o adherirse a las soluciones militares que la administración Reagan proponía para la región.

Ante esta disyuntiva en la que se producían presiones entrecruzadas, el presidente Arias asumió con habilidad el manejo de los vínculos con la potencia del Norte. Por un lado, manifestaba de manera clara y sincera al gobierno estadounidense que Costa Rica no aprobaba las operaciones de la Contra en su territorio. Por otro lado, denunciaba públicamente al gobierno sandinista por haber traicionado sus promesas de democratización.

Estas tomas de posición con respecto a los líderes nicaragüenses constituían atenuantes para la Casa Blanca; gracias a ello, a pesar del descontento por el rechazo a los insurgentes y por la firme decisión del presidente Arias de no implicar a Costa Rica en el conflicto, los niveles de ayuda que la economía costarricense requería para su reactivación se mantuvieron. Por lo demás, cabe señalar que en el plano económico su gobierno continuó con las políticas de estabilización económica y de saneamiento de las finanzas públicas, favorecidas por Washington e impulsadas por los organismos financieros internacionales.

Ahora bien, la autonomía que mantuvo respecto a Washington le otorgó a Oscar Arias el mínimo de credibilidad necesario, ante los gobernantes nicaragüenses, para que aceptaran involucrarse en el proceso de negociación.

Como toda estructura, el **sistema centroamericano** se encuentra sometido a fuerzas de signo contradictorio. Algunas, centrípetas, propenden a fortalecerlo; mientras otras, centrífugas, lo impelen a su desintegración.¹⁰⁷ En general, en la coyuntura regional, ha habido una inclinación a dar mayor importancia a estas últimas, enfatizando los conflictos y las contradicciones.

Frente al fracaso de la mediación colectiva intentada por los gobiernos del Grupo Contadora, Arias lanzó un nuevo proceso en el cual aceptaba que su país ocupase un papel protagónico. Costa Rica asumía, así, su papel de parte directamente interesada en la solución de los conflictos del área; a diferencia de las potencias regionales, cuyo interés por Centroamérica estaba basado en principio en consideraciones de seguridad. Los dirigentes costarricenses –tanto por su tradición política como por el hecho de ser parte, mal que bien, del subsistema centroamericano– incluyeron en la definición de sus intereses aspectos políticos de índole más estructural.

Desde la época de la Federación Centroamericana, se han establecido múltiples vinculaciones entre las élites económicas y políticas de las cinco sociedades nacionales. Los años sesenta del siglo XX –los del Mercado Común– fueron de gran crecimiento del comercio interregional y de profundización de la independencia. Sin embargo, a raíz del conflicto entre Honduras y El Salvador (Guerra del fútbol de 1969), se puso en entredicho esa dinámica durante la década siguiente. Paradójicamente, en los ochenta, la “crisis centroamericana” dio un nuevo impulso al desarrollo de las vinculaciones interregionales, no sociales y culturales, como en épocas anteriores, ni económicas, como en los años sesenta, sino políticas y de seguridad.

¹⁰⁷ Para una discusión más amplia de la noción del subsistema regional v. Atkins (1989, 3-22).

Los actores externos contribuyeron en forma precisa a este proceso, al articular políticas para la región en su conjunto. Primero, ante a la división del *establishment* de la política exterior norteamericana y en su afán por derrocar el gobierno sandinista, la administración Reagan organizó una estrategia regional que incluía la alianza con los otros cuatro Estados centroamericanos y con los ejércitos de tres de ellos. Como reacción, los gobiernos de Contadora y de la CE idearon políticas hacia Centroamérica que impidieran la exclusión de Nicaragua del subsistema ístmico.

El paulatino abandono del teatro centroamericano, como escenario de la Guerra Fría, por parte de las grandes potencias propició el establecimiento de procesos negociados. Dada la regionalización de los conflictos, el primer paso para obtener la paz en la región no podía ser más que autóctono en su concepción y regional en su alcance. Desde un punto de vista operativo, el mérito del *Plan Arias*, conocido también como *Acuerdo de Esquipulas II*, fue el de haber simplificado los términos de la negociación, haciéndolos manejables desde el punto técnico por los presidentes mismos (Wehr y Lederach 1991, 85-98).

Sin abandonar la línea central del diagnóstico de Contadora –el carácter endógeno de los conflictos–, los negociadores costarricenses reconceptualizaron el problema y cambiaron los términos de la ecuación. Trataron los conceptos políticos más complejos con un estilo sencillo, en lenguaje sociológico “operacionalizable”, tendiente a facilitar tanto el diálogo como los intercambios y la negociación.

Por otra parte, al bajarle el perfil a los aspectos de seguridad y enfatizar los relativos a la democratización, las cancillerías –que habían jugado un papel central en la negociación de Contadora– en adelante se concentrarían casi exclusivamente en las cuestiones técnicas y en darle seguimiento a los acuerdos presidenciales. Se dejó en manos de los presidentes la definición de los compromisos políticos propiamente dichos, los que el presidente Arias había convertido en puntos medulares de la negociación.¹⁰⁸

Su confianza en el poder del diálogo explica en mucho la importancia que Arias le asignara a la diplomacia personal. El diálogo directo y sin intermediarios se convirtió en uno de los instrumentos más importantes de su estilo para establecer relaciones y comunicaciones con los otros actores involucrados en la pacificación del istmo.

El diálogo al más alto nivel era primordial. El presidente Arias mantuvo comunicación constante con sus homólogos centroamericanos. Incluso al mismo tiempo que se realizaban misiones del gobierno costarricense, ya sea por sus propios enviados especiales o por funcionarios de la Cancillería, Arias sostenía conversaciones telefónicas con los demás líderes del área.¹⁰⁹

A medida que la negociación iba avanzando y se fueron estableciendo acuerdos políticos entre los presidentes, los emisarios personales del presidente Arias (Rodrigo Arias, John Biehl, Guido Fernández) fueron cediendo espacio a los equipos técnicos, sobre todo los de las cancillerías, que adquirieron mayor relevancia. La Comisión Ejecutiva se convirtió en una primera instancia de apelación para los técnicos cuando estos llegaban a un *impasse* y, cuando tampoco los cancilleres podían dirimir los conflictos, apelaban a la cumbre de mandatarios.¹¹⁰

Con excepción de la reunión de febrero de 1987, las agendas de las cumbres, incluida la de la reunión de Esquipulas II, eran, por consiguiente, muy flexibles, destinadas a solucionar los problemas encontrados en las fases más técnicas de la negociación.¹¹¹

¹⁰⁸ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹⁰⁹ Rodrigo Arias Sánchez. Entrevista, 21 de agosto de 1991.

¹¹⁰ Melvin Sáenz. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992. Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹¹¹ Oscar Arias. Entrevista, San José, 19 de setiembre de 1991.

3. Los procesos de decisión

Durante la administración Monge, se utilizaron simultánea y deliberadamente dos discursos en apariencia incompatibles, si bien facilitaron al gobierno de Costa Rica un uso más eficiente de sus estrechos márgenes de autonomía en relación con la potencia hegemónica. Por una parte, una retórica neutralista fundada en un supuesto “aislacionismo histórico” de viejo cuño y, por la otra, una política de efectiva alineación con la administración Reagan que se expresaba en una tolerancia evidente con las actividades de la Contra en territorio costarricense.

En lo que se refiere a la gestión interna de la política exterior del país (en términos de política pública), cuando Oscar Arias asumió la presidencia era urgente proveer de iniciativa política y de coherencia al sistema de política exterior. El principal reto era administrar las funciones y las relaciones dentro del sistema de decisiones, de manera que el equipo a cargo de las relaciones internacionales de Costa Rica optimizara los procesos para obtener información, crear conocimiento y destrezas y utilizar recursos analíticos.

El estilo con que Arias condujo su política exterior estuvo también impregnado por su preferencia por el establecimiento de redes informales de intercambio y de diálogo. A partir de ellas, se estableció un consenso sobre los mínimos denominadores aceptables. Su gestión estaba estructurada sobre la base de flujos de comunicación que trascendían los canales burocráticos verticales. Dada la diversidad de opciones políticas que ofrecían sus colaboradores, Arias se aseguraba que recibía retroalimentación proveniente de los más variados horizontes.

De las múltiples entrevistas realizadas por el equipo de investigadores, se deduce que el presidente Arias tendía a adoptar la estrategia del “magistrado”, es decir, oía los argumentos de sus colaboradores, los evaluaba y al final, escogía una línea de acción, ya fuera entre alguna de las propuestas de sus asesores, o como síntesis de varias de ellas.¹¹²

En la casa presidencial se reunían sus interlocutores más cercanos: su esposa, Margarita Penón, su hermano, Rodrigo Arias, y su amigo de juventud, John Biehl. Usualmente, el círculo se ampliaba cuando se incorporaban a la discusión miembros de su gabinete, quienes participaban más en su calidad de amigos o allegados que como funcionarios del Gobierno. El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) era consultado a menudo, más por la cercanía personal de algunos de ellos con el Presidente, que por el lugar específico que ocupaban en la burocracia estatal.¹¹³

Sin embargo, en algunas ocasiones, el Presidente convocó a los diplomáticos costarricenses más connotados, liberacionistas o de oposición –muchos sirvieron como cancilleres de gobiernos anteriores– para oír sus opiniones.¹¹⁴ Esta es otra de las técnicas del cabildeo múltiple utilizada con el propósito de refinar las propuestas presidenciales: escuchar lo que los posibles opositores tengan que decir y preparar argumentos para refutar sus objeciones (George 1991, 203).

Esta táctica de buscar intercambios de impresiones en círculos cada vez más amplios tenía la ventaja de incorporar ideas frescas al debate, dadas las diferentes percepciones sobre los intereses nacionales que se expresaban. En este sentido, cumplían la función de generar una “lluvia de ideas”; eran útiles en tanto que **fuentes de información**, pero también es posible que sirvieran de “laboratorios de ensayo”, que le permitían al presidente calibrar la posible acogida de las propuestas más ambiciosas.

¹¹² Para un análisis del modelo de gestión denominado de “cabildeo múltiple” (*multiple advocacy*) que Arias parecía preferir, v. George (1991) 198-208.

¹¹³ Carlos Rivera Bianchini, ex vicescanciller de Costa Rica. Entrevista, San José, 14 de octubre de 1992.

¹¹⁴ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

Por último, se convertía a todos los colaboradores, aun a quienes se encontraban más alejados del verdadero centro de la toma de decisiones, en copartícipes de la decisión y, por consiguiente, se les reclutaba como firmes defensores de la política exterior, en la medida en que sentían que sus ideas estaban reflejadas en ella. Asimismo, al involucrar en las discusiones a un número bastante grande de personas, provenientes de los sectores más diversos, se compartía con ellos, en su totalidad, el apoyo al fortalecimiento del consenso interno que era necesario.

El poder de convocatoria, interno e internacional, del presidente Arias, se reforzó considerablemente como consecuencia de su elección como Premio Nobel de la Paz en 1987. La firma del *Plan de Paz* había sido el primer gran triunfo del camino hacia la paz. Cada una de las etapas posteriores, marcadas por las cumbres presidenciales –hitos en el camino de la planificación–, se presentó como una negociación parcial que establecería estructuras de negociación intermedias, mediante las cuales fueron solucionándose los conflictos en los diferentes planos: internacional, regional y nacional.

Bibliografía (Oscar Arias)

Arias Sánchez, Oscar. 1976. *¿Quién gobierna en Costa Rica?* San José: EDUCA.

- _____. 1977. Futuro socioeconómico y político de Costa Rica. En *La Costa Rica del año 2000*. San José: Departamento de Publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- _____. 1979 a. *Un año perdido en la historia*. Discurso pronunciado en la Asamblea Legislativa, San José, 1º de mayo de 1979.
- _____. 1979 b. *Todavía podemos evitarle al país males mayores*. Discurso pronunciado por cadena nacional de televisión, 4 de setiembre de 1979.
- _____. 1980. *La convención liberacionista*. Discurso en el CEDAL, La Catalina, Santa Bárbara de Heredia, 24 de abril de 1980.
- _____. 1982 a. *Carazo: cuatro años de mentiras*. Discurso pronunciado por cadena nacional de televisión, 2 de febrero de 1982.
- _____. 1982 b. *La juventud siempre vence*. Discurso pronunciado ante el Segundo Congreso de la Juventud Liberacionista, San José, 12 de octubre de 1982.
- _____. 1984. *Contribución de Costa Rica a la paz*. Discurso pronunciado en la Universidad de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico, 3 de junio de 1984.
- _____. 1985 a. *Acepto el desafío*. Discurso en el acto de proclamación de la candidatura a la Presidencia de la República por el Partido Liberación Nacional, Cine Universal, San José, 17 de febrero de 1985.
- _____. 1985 b. *La paz amenazada*. Discurso pronunciado por cadena nacional de televisión, 3 de octubre de 1985.
- _____. 1985 c. *La hora decisiva de la producción*. Discurso pronunciado en el Colegio de Ingenieros Agrónomos, San José, 8 de octubre de 1985.
- _____. 1986 a. *Un compromiso cristiano con los hombres y mujeres de mi patria*. Discurso en la Misa de Acción de Gracias después de la elección presidencial. San José, 3 de febrero de 1986.
- _____. 1986 b. *Paz en Centroamérica: libertad y democracia para cinco pueblos*. Discurso pronunciado con ocasión del XLI periodo de Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 24 de setiembre de 1986.
- _____. 1986 c. *Los caminos de la libertad*. Discurso pronunciado con ocasión de la visita al presidente Ronald Reagan, Washington, D.C., 4 de diciembre de 1986.
- _____. 1986 d. Nicaragua teme a democracia. Comentario en Foro -La Nación-, 9 de abril de 1986, 16A.
- _____. 1987 a. *Pido la fuerza de España*. Discurso pronunciado ante las Cortes, Madrid, España, 13 de mayo de 1987.
- _____. 1987 b. *No se ha escrito toda la historia*. Discurso pronunciado en la Universidad del Estado de Kansas, Topeka, Kansas, 21 de setiembre de 1987.
- _____. 1987 c. *Démosle una oportunidad a la paz*. Discurso pronunciado ante una reunión conjunta del Congreso de Estados Unidos, Washington D.C., 22 de setiembre de 1987.
- _____. 1987 d. Discurso pronunciado en el Gran Salón de la Universidad de Oslo, Noruega, el 10 de diciembre de 1987, en la ceremonia de recibimiento del Premio Nobel de la Paz de 1987.

Bibliografía (otros)

- Araya Incera, Manuel. 1990. *Las bases históricas de la política exterior costarricense: algunas consideraciones*. Heredia: UNA/FLACSO.
- Atkins, G. Pope. 1989. *Latin America in the International Political System*. Boulder, Colorado: Westview.
- Bulmer Thomas, Víctor. 1988. Relaciones económicas entre Centroamérica y Europa Occidental. *Síntesis 4*, (enero-abril).
- CEPAS. 1986. Arias: entre la paz y la Guerra. En *Costa Rica: balance de la situación*. CEPAS 15 (abril-mayo). San José.
- Cockburn, Leslie. 1980. *Out of Control*. New York: The Atlantic Monthly Press.
- Eguizábal, Cristina. 1990. Costa Rica y América Latina. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Eguizábal, Cristina y Marianela Aguilar. 1990. *Procesos de decisión de política exterior en Costa Rica: administración Monge Álvarez 1982-1986*. Avance de Investigación 75. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Fernández, Guido. 1986. *El primer domingo de febrero*. San José: Editorial Costa Rica.
- George L., Alexander. 1991. *Presidential Decision-making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview.
- Gudmundson, Lowell. 1990. *Costa Rica antes del café*. San José: Editorial Costa Rica.
- Hermann, Margaret G. y Charles F. Hermann. 1989. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly* 33, 4 (diciembre).
- Insulza, José Miguel. 1988. Europa y la Alianza Atlántica. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Jauberth Rojas, H. Rodrigo. 1987. *Costa Rica-México (1978-1986): de la concertación a la confrontación*. México: CIDE.
- Maira, Luis. 1989. La paz en América Central. Los factores internacionales y sus perspectivas. En *América Central hacia el 2000. Desafíos y opciones*, coord. Edelberto Torres-Rivas. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mujal León, Eusebio. 1988. Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Rojas Aravena, Francisco. 1984. La política internacional costarricense en la administración Carazo. *Relaciones Internacionales 7*.
- _____. 1990. *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. Heredia: UNA, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Sáenz Bioley, Melvin. 1990. Costa Rica y Nicaragua: tensiones naturales, dificultades constantes. Vecinos permanentes con un destino compartido. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Solís Rivera, Luis G. 1973. Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica. *Relaciones internacionales 6* (extraordinario).
- _____. 1990. Costa Rica y Estados Unidos. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Tower, John et al. 1987. *The Tower Commission Report*. New York: Bantam/Times Books.
- The United States vs. Oliver L. North-Defendant, causa penal Nº 88-0080-02-GAG. United States District Court for the District of Columbia. USDCDC.
- Vargas Araya, Armando. 1985. *Batallas por la neutralidad y la paz*. San José: Secretaría de Información y Comunicación de la Presidencia de la República.
- Wehr, Paul y John Paul Leaderach. 1991. Mediating conflict in Central America. *Journal of Peace Research*, 28, 1: 85-98.
- Zeledón Torres, Fernando. 1991. Paz y discurso político nacional: Los casos de los discursos del Dr. Oscar Arias Sánchez y el periódico La Nación. Tesis de maestría en sociología, Universidad de Costa Rica.

TERCERA PARTE

Los actores externos y la negociación en Centroamérica

Hemos señalado cuán importante fue para el éxito de las negociaciones el carácter regional que logró para su propuesta el presidente de Costa Rica. Asimismo, ha quedado clara la importancia del contexto internacional de la mediación y de la voluntad de los actores externos de apoyar el proceso negociador.

De hecho, era evidente para todos, dentro y fuera del área, que uno de los principales conflictos que atravesaba la región, sino el principal, era el que enfrentaba el gobierno sandinista con la administración Reagan. Así, no todos los negociadores que participaban en el proceso de Esquipulas tenían necesidad de hacerlo, ni eran parte del proceso todos los que tenían intereses que negociar. Nos referimos, en especial, a la ausencia de representantes oficiales de los gobiernos de Estados Unidos y Cuba, por lo menos.

Dadas las condiciones prevalecientes en Centroamérica y el mundo a finales de 1987, Oscar Arias –investido ahora con el premio Nobel de la Paz– se convirtió, casi sin proponérselo, en un “mediador informal” entre Washington y Managua. De igual manera, la política exterior de Costa Rica adquirió para ambas capitales un valor insospechado, pues pudo ser utilizada como puente entre ellas. Para las partes, en ausencia de una “mejor alternativa a la negociación” (MAAN),¹¹⁵ las propuestas costarricenses resultaban las mejores disponibles en aquella coyuntura.

¹¹⁵ Traducción del inglés *best alternative to negotiation*, expresión utilizada por Fisher y Ury (1981).

CAPÍTULO PRIMERO

Los países de Contadora y la paz en Centroamérica

Contadora, como grupo, trató de evitar, a toda costa, que el espacio abierto como escenario de su protagonismo regional se cerrara como consecuencia de la intransigencia y de la incapacidad de las partes de sentarse a negociar. En múltiples oportunidades, sus miembros abogaron por mantener en vigor la experiencia común y, en ese sentido, promovieron la constitución del Grupo de Lima en julio de 1985 y el *Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central* en enero de 1986; asimismo, convocaron la participación de organismos internacionales de la ONU y de la OEA.

En realidad, en la región centroamericana se enfrentaban distintas percepciones, tanto del origen del conflicto como de los medios para solventarlo; ello como producto de la existencia de múltiples y diversos intereses de cada uno de los países, los que de uno u otro modo estaban involucrados en la crisis. El panorama se fue complicando por confusión y por el traslape de intereses y metas de cada uno de estos actores. El único punto en el cual la totalidad llegó a converger fue en aceptar que, definitivamente, Centroamérica atravesaba una importante crisis. La constitución de Contadora llevó a cuatro países a tratar de homogenizar sus políticas exteriores como reacción a la amenaza en ciernes.

1. Los países de Contadora y sus intereses de seguridad en Centroamérica

Los países del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) analizaban el impacto negativo que implicaba la posibilidad de que la crisis centroamericana se extendiera en la región, esta situación no excluía el riesgo de una intervención militar directa y a gran escala de Estados Unidos; también, se percibían como amenaza los desplazamientos de población, los flujos de refugiados y su atención como problemática, consecuencia de las crisis políticas internas; por otro lado, todo tendía a acentuar los efectos de la crisis económica de grandes proporciones que enfrentaban los países de la región, a promover mayor inestabilidad político-económica al interior de los países, y a fomentar la agitación social. (Hernández Garibay 1991, 70).

En este contexto, el caso panameño merece ser tratado de forma independiente. Su participación en el Grupo de Contadora puede considerarse fortuita, una reminiscencia de la activa diplomacia torrijista con respecto a las negociaciones canaleras (Cepeda y Pardo 1986, 97), reforzada después por la iniciativa de organizar el Grupo de Contadora en territorio panameño. Panamá tenía un interés nacional muy específico que defender: mantener los términos del acuerdo inscritos en el marco del Tratado Carter-Torrijos de 1977 (Urrutia 1986, 41), el que se centraba en la recuperación de la soberanía panameña sobre el Canal de Panamá. La solución de la crisis centroamericana en el corto plazo desvanecía los recelos de que Estados Unidos pudiera revertir las decisiones pactadas sobre la devolución del Canal.

Todos los países del Grupo de Contadora priorizaron la defensa de su propio interés nacional. A pesar de sus palpables diferencias, coincidían en rechazar que la crisis centroamericana se interpretara desde un punto de vista militar y, mucho menos, como un teatro del enfrentamiento Este-Oeste. La propuesta que construyeron busca la resolución pacífica de los conflictos que aquejaban a los países de la región y promovieron los principios básicos de convivencia internacional como la no intervención, la autodeterminación y el respeto de la soberanía nacional.

México y Venezuela eran reconocidos como potencias regionales. Colombia, por su parte, y el presidente Betancur, sobre todo, buscaban incrementar sus márgenes de maniobra respecto de Estados Unidos y procurar una mayor incidencia en la región y en la cuenca del Caribe en especial. En términos generales, la gestión colectiva, por sí, aumentaba la capacidad de los países miembros del Grupo de Contadora para presentarse ante Estados Unidos como un bloque negociador e incrementaba los márgenes de maniobra individuales y colectivos. Además, participar en Contadora ampliaba su proyección y prestigio internacional.

a. México

A lo largo de la historia, México ha destacado en la región por mantener una política exterior de alto perfil y por el alcance de su proyección internacional. Al mismo tiempo, ha descollado por su posición anti Estados Unidos y un apego indiscutible a los principios de la convivencia internacional como la autodeterminación de los pueblos, la coexistencia pacífica y el principio de no intervención, que explicaban su categórico apoyo a Cuba y Nicaragua (Grabendorff 1984, 273-274). A pesar de su habitual predilección por el uso de canales bilaterales, durante la década de los ochenta, trascendió este esquema y optó por liderar iniciativas de carácter multilateral, en particular en aquellos aspectos en los que se incrementaba el riesgo de un enfrentamiento con Estados Unidos (Gil Villegas 1989, 50; Aguayo 1984, 27-30).

Desde México, la lectura de la evolución de la crisis centroamericana tendente hacia una mayor confrontación, además de aumentar el nivel de conflicto, promovía que Washington diseñara una estrategia de intervención para la región. Esto, también, les exponía a verse afectados por olas de refugiados que podían llegar a poner en peligro su precaria estabilidad interna (Millor Mauri 1986, 99). Por otro lado, la oportunidad de constituirse en un intermediario del diálogo entre Centroamérica y Estados Unidos, podía fortalecerlo como interlocutor y puente (Herrera-Laso 1988, 157). Participar como miembro del Grupo de Contadora le permitía robustecer sus relaciones con el resto de las naciones latinoamericanas en aspectos tanto políticos como económicos.

b. Colombia

El gobierno de Colombia, mediante Contadora, buscaba mostrar su autonomía política, en especial, distanciarse de Estados Unidos. Aunque habitualmente se le veía en posición subordinada frente a la Casa Blanca (Pardo 1988, 169), encuentra que la Cuenca del Caribe constituye un espacio donde ampliar su influencia política y competir con otros actores de la región como México y Venezuela. Además de que tenía intereses geopolíticos en esta zona, en concreto las islas de San Andrés y Providencia y los territorios insulares adyacentes;¹¹⁶ no mostraba un interés específico en Centroamérica (Grabendorff 1984, 285).

La crisis económica internacional y el costo de hacer frente al endeudamiento externo presionaban a los países a buscar formas novedosas y creativas de reinsertarse en la economía mundial; así, la expansión de su oferta a mercados no tradicionales cumplía esa función. En materia de política nacional, el presidente Betancur buscaba fortalecer la institucionalidad; y realizaba esfuerzos por gestionar un proceso de negociación interna, promoviendo la reconciliación nacional y ofreciendo la incorporación de las facciones guerrilleras al proceso político nacional. En este sentido, había coherencia con la situación que Contadora apoyaba como solución a la salida de la crisis centroamericana (Cepeda y Pardo 1986, 97). Entre tanto, la ausencia de negociación podría provocar más presencia de los Estados Unidos en el área, con las consecuencias correspondientes en materia de independencia: supeditar el interés nacional colombiano y aumentar los niveles del conflicto interno. Para Colombia, el Grupo de Contadora representaba contener el riesgo de un mayor nivel de confrontación interno, aumentar su margen de maniobra y compartir el reto a partir de la participación en una plataforma política multilateral.

c. Venezuela

Venezuela se ha identificado como proclive a defender y apoyar los procesos democráticos, actitud que, en no pocas ocasiones, la colocó en sintonía con el gobierno de Estados Unidos (Giacolone 1988, 199). Su interés particular al participar en el proceso de Contadora fue fortalecer su posicionamiento en el Caribe, zona de influencia natural donde se concentraba su actividad comercial: petróleo, hierro y aluminio y otros productos exportables (Wilhelmy y Vio 1986, 115).

¹¹⁶ El archipiélago está compuesto por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los islotes Alicia, Serrana, Serranilla y Quitasueño, y por numerosos cayos.

Venezuela mostraba la costumbre de vincularse en el orbe con partidos políticos de ideologías afines; por ejemplo, el Partido Acción Democrática con partidos social demócratas de la región y el Partido Social Cristiano (COPEI) con los partidos correspondientes (Martz 1984, 147-156). En Centroamérica, esa identificación político-partidaria se interrumpe y revierte frente al Sandinismo en Nicaragua y la Junta Militar en El Salvador (Giacolone 1988, 191-194).

2. La estrategia del Grupo de Contadora en Centroamérica

Al inicio, Contadora se plasmó como mecanismo de buenos oficios y poco a poco fue adoptando una acción cada vez más interventora (Frohmann 1990, 38). El marco conceptual de la iniciativa latinoamericana se basaba en los principios del pluralismo ideológico, la autodeterminación y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; con ello, se le daba continuidad al movimiento regional que logró establecer una modalidad de coexistencia pacífica con Cuba durante la década anterior.

De acuerdo con estos principios, en las negociaciones en Centroamérica, los cuatro países de Contadora insistían en que debían concurrir todas las partes involucradas en el conflicto. En experiencias anteriores, la exclusión de uno de los actores y las iniciativas parciales de solución habían llevado a fracasos.¹¹⁷

La consigna establecida fue evitar la regionalización del conflicto y abocarse a cimentar una vía negociada para superar las desavenencias. El eje básico de esa estrategia fue la negación rotunda a utilizar la fuerza para resolver la crisis; la mejor opción para los países de Contadora fue valerse de la diplomacia multilateral al margen de la Organización de Estados Americanos, foro que muchos consideraban demasiado proclive a seguir los dictados de Washington.

La opción que se planteaba en este marco era la designación de un esquema de resolución suficientemente amplio para que fuera aceptado por todos o, en su defecto, que no pudiera ser rechazado por ninguna de las partes. No obstante, más allá de la aceptación del *Documento de Objetivos*,¹¹⁸ no se dio el clima ideal para progresar hacia la firma de un acuerdo para la paz centroamericana.

El Grupo de Contadora se tuvo que conformar con evitar que el nivel de la tensión provocara una generalización del conflicto. Eso, sin duda, será evocado como su mayor logro tras cuatro años de gestiones en la subregión (Frohmann 1990, 53).

El segundo elemento distintivo de la estrategia puesta en práctica por este grupo fue la búsqueda permanente del respaldo internacional, a manera de estructura legitimadora de su acción. Dicho apoyo también debía lograr que la presión de la Casa Blanca se redujera, tanto en los países del istmo como sobre los países miembros del Grupo.

Las iniciativas de apoyo que surgieron en torno a la labor de Contadora fueron, en orden cronológico, la comunidad Europea en 1984, el Grupo de Lima en 1985 y la convocatoria a la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos en 1986.

¹¹⁷ Entre las iniciativas excluyentes cabe mencionar la Comunidad Democrática de finales de 1981 y el Foro Pro Paz y Democracia de octubre de 1982, en el que Colombia fungía como observador. Entre las de carácter limitado, surgieron gran cantidad de iniciativas que pretendían resolver los dos principales focos de conflicto en Centroamérica; la situación salvadoreña y el asunto de Nicaragua se definían y articulaban de forma separada, como la declaración franco-mexicana del 28 de agosto 1981 y las conversaciones bilaterales de Manzanillo, sostenidas entre Nicaragua y Estados Unidos en 1984.

¹¹⁸ El *Documento de Objetivos del Grupo de Contadora* se firmó en Panamá el 9 de setiembre de 1983. En este, se estableció el apego a los principios del Derecho Internacional: libre determinación, no intervención, igualdad entre Estados, solución pacífica de controversias, rechazar el uso de la fuerza, respecto a la integridad territorial, pluralismo y vigencia de instituciones democráticas, entre otros.

Todos estos citatorios de participación tenían, como fin, ampliar la coalición en favor del diálogo. El acercamiento entre el Grupo de Contadora y Europa Occidental se realizó a partir de setiembre de 1984, con la instauración del denominado *Proceso San José*; mediante este acercamiento, la Comunidad Europea aceptó apoyar de buena fe el proceso de diplomacia directa iniciado por las naciones latinoamericanas y poner en cuestión la definición que Washington hacía de la crisis regional.

El caso de la aproximación a esquemas globales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos se produjo cuando la gestión de Contadora se consideró agotada. Fue una petición de apoyo para revivir el proceso en un momento de gran tensión, producida por la aprobación de una importante cantidad de ayuda, por parte del Congreso de Estados Unidos, para financiar a la resistencia nicaragüense.

3. El Grupo de Apoyo

El Grupo de Lima o Grupo de Apoyo, formado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, surge el 29 de julio de 1985, durante la toma de posesión de Alan García como presidente de Perú. Este constituyó un refuerzo para la gestión del Grupo de Contadora, su rol fundamental era fortalecer lo que aquel representaba, su proceso y su propuesta (Russell 1986a, 6). En la reunión de Cartagena de Indias, entre el 24 y el 25 de agosto de 1985, se concertaron las bases de su participación. El objetivo era apoyar la firma del *Acta de Contadora*¹¹⁹ y colaborar con la implementación y el cumplimiento del acuerdo.

El Grupo de Lima constituyó un esfuerzo multilateral que incluía la defensa de intereses nacionales de cada uno de sus miembros, entre ellos:

- aumentar el perfil de su política exterior;
- concitar la legitimación externa a sus procesos políticos nacionales, con mayor y mejor proyección internacional, tomando distancia de los gobiernos militares precedentes;
- aumentar los márgenes de maniobra y reducir los grados de dependencia, haciendo uso de la diplomacia multilateral.

Centroamérica fue la apuesta colectiva para intentar el desarrollo de la gestión conjunta; el apoyo a Contadora, el mecanismo para contrarrestar la posibilidad de que el conflicto centroamericano se desbordara y permitiera que actores extrarregionales se enfrentaran directamente en la región y dieran paso a un escenario de desafío estratégico global, con el efecto negativo que eso tendría para todos los países del área (Russell 1984, 2).

Los miembros del Grupo de Lima se presentaron como noveles democracias y buscaban ganar credibilidad, distanciarse de un pasado militar bastante cuestionado, ampliar sus márgenes de acción, legitimar su proyecto país. Mientras abogaban, con diversos matices, por la aceptación del pluralismo democrático en Centroamérica, solicitaban a la Casa Blanca que abandonara la estrategia de la Guerra de Baja Intensidad.

Lo más importante al respecto fue que la concertación lograda en torno a Contadora le dio a esa iniciativa nuevos aires cuando mostraba evidentes síntomas de agotamiento; con el surgimiento del Grupo de Apoyo, Contadora entró en una etapa de revigorización, mantenía su vigencia y la práctica diplomática de su mediación continuaba.

¹¹⁹ *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.*

Las posturas que asumieron los diferentes integrantes del Grupo eran, sin duda, diferenciables. Perú fue el más radical, incluso fue el gobierno que mayores problemas tuvo en otros tópicos de negociaciones externas como la deuda externa y las exportaciones hacia Estados Unidos. Brasil fue el más apático y el menos comprometido, porque sus necesidades de estabilidad estaban afincadas en el proceso económico. En contraste, el gobierno argentino se vio forzado a pasar de una política defensiva y potenciadora del proceso de Contadora a una pasiva y desdibujada presencia, también arrojado a ello por sus tribulaciones económicas. Uruguay se mantuvo sólido, en el sentido que evitó confrontar y resentir a aliados importantes, su planteo prudente y pragmático fue siempre invariable.

4. La reacción de Contadora frente al *Plan Arias para la Paz*

Con respecto a Centroamérica, todos los integrantes del grupo de Contadora aceptaron una definición común de la crisis, y atribuyeron sus causas a elementos de carácter estructural. No obstante, surgieron diferencias entre ellos, algunos preferían que los sistemas políticos centroamericanos se encaminaran hacia la instauración de democracias representativas. México antagonizaba al respecto y favorecía que primara la autodeterminación, que los países pudieran escoger el régimen de gobierno en concordancia con un proyecto nacional propio (especialmente en el caso nicaragüense).

La seguridad era, asimismo, un factor de discordia y los obstáculos, también de carácter operacional, se referían a aspectos de verificación y control, maniobras militares y reducción de armamentos.

Se trató de negociar la creación de un proyecto del *Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamericana* de forma directa. Cuantas veces era presentada una nueva versión del *Acta*, abundaban las observaciones y las solicitudes de modificación. El ambiente se cargaba de recelos y tensiones ante la posibilidad de llegar a un acuerdo y surgían sospechas de una parcialización de Contadora en favor de Nicaragua y en desmedro de los intereses de las otras partes.

Cuando se creía que ya era inminente la firma, surgía algún elemento desarticulador. Uno de los más importantes fue la demanda interpuesta por Nicaragua contra Costa Rica y Honduras, en junio de 1986, ante la Corte Internacional de Justicia.

Desde junio de 1984, habían empezado a circular borradores del documento referido. El replanteamiento de versiones fue una constante de la labor grupal. En 1986, se inició la “última cruzada” en favor de la firma de acuerdo de paz; este intento surgió como producto del *Mensaje de Caraballeda*.¹²⁰

Con motivo de la reunión de Esquipulas I, efectuada en Guatemala entre el 24 y el 25 de mayo, los presidentes centroamericanos lanzaron un nuevo y efímero aliento a la posibilidad de firmar el *Acta de Contadora*. Llegó la fecha prevista, el 6 de junio, sin que existiera acuerdo entre las partes.¹²¹ Los problemas, en principio, eran políticos, pero el empantanamiento de Contadora refleja, además, la inviabilidad de una solución que, prolija en detalles en materia de seguridad, era parca en propuestas políticas y diversificación que garantizaran una democratización efectiva en la región. A ello, se sumaban las múltiples y problemáticas agendas individuales de los países de los grupos de Contadora y de Apoyo, a menudo más interesados en aplacar, con sus gestiones en Centroamérica, sus propios escenarios críticos, que en una satisfactoria y definitiva resolución de la crisis ístmica (Frohmann 1990).

¹²⁰ Entre las demandas se encuentran: la promoción de la reconciliación nacional, apoyar la constitución de un parlamento regional, en atención a la propuesta de Vinicio Cerezo para fortalecer los mecanismos de negociación y promover la reanudación del diálogo entre Estados Unidos y Nicaragua (Caraballeda 1986).

¹²¹ Los Cuatro de Contadora presentaron una nueva versión del *Acta*, con un balance de los intereses de las partes. Asimismo, demanda tres órdenes indispensables: no utilización del territorio para agredir a otro, no adquirir compromisos con ninguna alianza militar o política y excluir el apoyo de potencias externas que atenten contra el orden establecido. *Mensaje de Panamá*, 7 de junio de 1986. (http://elpais.com/diario/1986/06/08/internacional/518565607_850215.html)

Pese a que los presidentes centroamericanos, en la misma reunión cimera, se pronunciaron por firmar el *Acta*,¹²² cuando sus ministros de Asuntos Exteriores se reunieron en Panamá con sus homólogos de Contadora y el grupo de Apoyo el 6 de junio de 1986, los abismos técnicos y políticos no habían sido salvados.

Fue así como la reunión de Panamá no solo no culminó con la firma, sino que, por el contrario, fue el inicio del fin del proceso de Contadora. En efecto, lo único que pudieron hacer los mediadores fue entregar, para revisión, el último borrador del *Acta*.

En esta coyuntura, los países latinoamericanos que se habían aglutinado alrededor de Contadora se plantearon la ampliación de sus objetivos; esto era sobrepasar la gestión realizada en Centroamérica y delimitar nuevos fines comunes de política externa como deuda, la integración económica y la concertación política por un lado, a medida que reducían el perfil del conflicto centroamericano como su razón de ser; y en la reunión de la Asamblea General de la ONU, efectuada en setiembre de 1986, se notaba esa redefinición de intereses. Esta nueva orientación se materializó el 18 de diciembre de ese año con la constitución del Grupo de los Ocho, mediante la declaración de Río de Janeiro.

A pesar de este cambio de rumbo, se realizó un último intento por sacar las negociaciones centroamericanas de la parálisis que las aquejaba; para ello, se convocó la participación de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos mediante un operativo lanzado en octubre de 1986. Con anterioridad, estas dos organizaciones habían desempeñado un papel de apoyo básico a la labor del Grupo. Ahora se les pedía mayor protagonismo (Gomáriz *et al.* 1988, 45-46).

La “Misión de los Diez”, integrada por delegaciones de Contadora y el Grupo de Lima –los respectivos cancilleres– y los secretarios generales de la ONU y de la OEA representaba de hecho una gestión conjunta cuyo objetivo era desatascar el proceso de pacificación. Se ideó un operativo que consistiría en visitar las cinco naciones centroamericanas y se llevaría a cabo en enero de 1987. El fin específico era evaluar la situación y delimitar las posibilidades de continuar la labor de mediación. Para entonces, Centroamérica, por medio de la propuesta de Arias, tomaba la iniciativa.

Aunque paralelamente, los miembros de Contadora trataban de reforzar los apoyos a su proceso, los grupos de Contadora y de Lima respaldaron la propuesta costarricense del *Plan Arias para la Paz* en la medida en que se pronunciaba por una reactivación del proceso negociador de Contadora.

Contadora fungió como factor articulador en el proceso de transición que llevó de *Una Hora para la Paz* a la firma de *Esquipulas II*. El grupo fue convocado para comprometer la participación de todos los países centroamericanos, en especial, la intermediación con respecto a Nicaragua, que era el más escéptico. Contadora también propició el establecimiento del mínimo de confianza necesario para que los cinco mandatarios de la región se sentaran a negociar; ejemplo de ello fue la inclusión de una referencia al proceso de Contadora en el *Preámbulo* del documento *Una Hora para la Paz* y, consecuentemente, en el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. Asimismo, la inclusión de los representantes de Contadora en las reuniones preparatorias a la Cumbre de Guatemala y, con posterioridad, en los mecanismos de verificación, como parte de la Comisión de Verificación y Seguimiento (CIVS).

5. La mediación de Contadora: del diagnóstico a la verificación

En el diagnóstico de la crisis centroamericana, cuatro fueron los factores más evocados para caracterizar sus orígenes: la pobreza y las desigualdades económicas y sociales, las expectativas frustradas de la población, los regímenes represivos y la intervención de actores externos. Ahora bien, si la coexistencia

¹²² *Declaración de Esquipulas*, numeral 2.

de estos factores explicativos era aceptada por la mayoría de los actores, su ponderación era de lo más variada, de ahí los dos tipos de soluciones propuestas: la militar, que implicaba la victoria/derrota de la otra parte, y la política, que conllevaba la ardua búsqueda de un modelo de convivencia, tanto para la región como para las sociedades nacionales caracterizadas por altos grados de polarización política.

Entre 1979 y 1983, con la excepción de iniciativas aisladas y parciales provenientes de los presidentes de México y Venezuela, de la Internacional Socialista y la *Declaración Conjunta Franco-Mexicana*, en que los primeros instaban al establecimiento de negociaciones entre Washington y Managua, y los últimos, al diálogo entre la insurgencia y el gobierno de El Salvador; la solución militar, la única capaz de garantizar la ausencia de concesiones, era la salida que gran parte de los actores involucrados en el conflicto parecían privilegiar.

En enero de 1983, las cancillerías mexicana, venezolana y colombiana, enfrentadas a la elevación de la tensión en el istmo y ante el peligro que para sus intereses de seguridad nacional más básicos conllevaría la generalización de la guerra, propusieron su mediación y emprendieron el camino en procura de una solución negociada de los conflictos centroamericanos, definiéndolos como relativamente autónomos del conflicto Este-Oeste. Pronto, el diagnóstico del Grupo de Contadora fue ganando apoyo internacional, en las capitales de los principales países latinoamericanos, en los países europeos occidentales, los países nórdicos y los no-alineados. Entre los países centroamericanos, los del llamado Grupo de Tegucigalpa, El Salvador, Honduras y Costa Rica, en buena parte presionados por la administración Reagan pero también por convicción propia, continuaron expresando sus reticencias. El ejército de Guatemala, seguro de la eficiencia de su control interno, aprovechando los altos márgenes de autonomía que había logrado establecer en la década anterior en relación con Estados Unidos, podía darse el lujo de mejorar su imagen externa apoyando con firmeza la iniciativa regional, tanto más cuando la fórmula propuesta en un principio era de índole geopolítica.

Las diferentes versiones del *Acta de Contadora* proponían una fórmula para la convivencia pacífica en la región que descansaba en el binomio “no intervención-pluralismo ideológico” (entre regímenes de signo contrario). Recordemos que sobre este binomio se había estructurado, en los años setenta, el “sistema regional latinoamericano” que prescindía de Estados Unidos aunque contemplaba la reintegración de Cuba en la comunidad latinoamericana.¹²³ Como producto de la mediación y en respuesta a las demandas de Washington y de los gobiernos del Grupo de Tegucigalpa, habían sido incluidos como objetos de negociación la desmilitarización y la democratización, conceptos a los que cada quien les atribuía diferentes características.

Frente a las demandas de gran parte de la comunidad internacional, incapaces de rechazar la iniciativa de paz so pena de verse excluidos del concierto de naciones “civilizadas”, las aprehensiones de los centroamericanos se tradujeron en “tácticas dilatorias”, en repetidas objeciones de detalle que fueron convirtiendo al *Acta de Contadora* en un complejísimo documento inmanejable desde un punto de vista práctico.¹²⁴

¹²³ Con base en este principio la mayoría de los países latinoamericanos habían restablecido sus relaciones diplomáticas con el gobierno de La Habana y se habían creado foros especializados como SELA (Sistema Económico Latinoamericano) en los que Cuba participaba plenamente. De los países centroamericanos, solo Costa Rica restableció lazos diplomáticos parciales (comerciales y consulares) con el gobierno de Castro durante un breve lapso (1978-1981).

¹²⁴ Conscientes de esta debilidad, los cancilleres de los Grupos de Contadora y de Apoyo suscribieron, en enero de 1986, el *Mensaje de Caraballeda*, un documento compuesto por diez bases sustantivas y nueve acciones específicas “que genera apoyo inapelable”. V. Gomáriz *et al.* 1988, 46.

En todo caso, como ya hemos señalado, no fue su complejidad lo que impidió la firma, el *Acta* no se firmó porque los gobiernos centroamericanos habían rechazado, desde un principio, la fórmula propuesta por los países del Grupo de Contadora.

Entre junio de 1986 y enero de 1987, se producen dos fenómenos simultáneos. Por una parte, la comunidad internacional mantiene viva la iniciativa de Contadora a pesar de que es clara su inviabilidad política, pero no hay otra alternativa diplomática que la remplace y los focos de guerra se mantienen. Por la otra, en esos meses cambia radicalmente el contexto externo de la mediación: primero, la administración Reagan pierde la mayoría en el Senado y, segundo, se descubre que la Casa Blanca, a pesar de la prohibición legislativa, había abalado el intercambio de armas por rehenes con el gobierno de Teherán y utilizado las ganancias para mantener los suministros a la Contra.

En febrero de 1987, el gobierno de Costa Rica toma la iniciativa de proponer nuevos términos para el acuerdo. No se trata de un cambio de diagnóstico. Este fue cristalizado en el *Documento de Objetivos* del Grupo de Contadora que se firmó en Panamá en 9 de setiembre de 1983, cuyo espíritu incorpora en el documento *Una hora para la paz*. Se trata de proponer una fórmula alternativa que logre, por fin, echar a andar el proceso de negociaciones. La concertación de la fórmula tomará, por lo menos, seis meses.

El 7 de agosto de 1987 se firmó en Guatemala el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, que daría acceso a un proceso subregional de pacificación. En él se redefinió, de manera pragmática, la función que desempeñarían Contadora y Lima en ese nuevo contexto. En definitiva, las reglas de su futura participación se habrían de establecer el 22 de agosto en la denominada reunión de Caracas, en la cual participaron tanto cancilleres de Contadora y Lima, como centroamericanos.

En la reunión de Caracas, se estableció el mecanismo de control y verificación que se encargaría de dar seguimiento a los acuerdos. Ahí se constituyó la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento –CIVS–, sus integrantes serían los miembros de la Misión de los Diez, los cinco Cancilleres de Centroamérica y los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA.

La amplia gama de los convocados a participar pretendía garantizar la objetividad y la imparcialidad. Se trataba de poner coto a las permanentes irritaciones manifestadas con respecto a la posición que mantenía México y la percepción de que el grupo de Contadora beneficiaba a Nicaragua en sus disposiciones (Opazo y Fernández 1990).

Luego, efectuaron una reunión de representantes ad hoc en Managua y otra en Guatemala para asentar el procedimiento por seguir. En este, se establecía la recomendación de convocar a la ONU y a la OEA a efecto de garantizar el cese al fuego, el cese del apoyo externo y la no utilización del territorio, es decir, aquellas medidas relacionadas con aspectos internacionales; proponían para ello la inspección *in situ*, las comunicaciones constantes y las consultas regulares con la Comisión Ejecutiva.¹²⁵ El seguimiento interno de los acuerdos se haría por medio de informes periódicos, consultas con los gobiernos y con las Comisiones de Reconciliación Nacional para observar los avances en ese ámbito.¹²⁶

¹²⁵ La comisión Ejecutiva de los *Acuerdos de Esquipulas II* estaba formado por los cancilleres de los cinco países centroamericanos.

¹²⁶ Primera reunión de Representantes ad hoc, Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento; Managua, Nicaragua, 17 y 18 de setiembre de 1987; y Segunda reunión de Representantes *ad-hoc* de la CIVS; Guatemala, 8 y 9 octubre de 1987. V. Gomáriz *et al.* 1988, 372-381.

La idea era dar seguimiento a los acuerdos firmados en Guatemala, la creación de la CIVS había ampliado el espectro de la acción conjunta en cuanto al número de los participantes, pero, al mismo tiempo, reducía las responsabilidades de estos en el proceso. Al instituir la CIVS, Contadora canjeaba su rol de mediador por el de observador; adquiriría una participación más técnica y más condicionada. Habría de seguir un procedimiento establecido previamente y enfocarse en aspectos específicos.

El paso siguiente fue solicitar que una misión técnica evaluara, a la mayor brevedad, las posibilidades de inspección. Todos los países centroamericanos serían visitados a partir del 4 de enero de 1988. A tal efecto, se materializarían reuniones con diversos personajes, con el objeto de recabar información para complementar un informe que sería presentado en la Cumbre de Alajuela.

Las conclusiones del informe presentado no eran muy optimistas. De acuerdo con la evaluación de la CIVS, los avances eran pocos y parciales, “sería tan contrario a la verdad declarar que no se han logrado avances significativos como proclamar su éxito”.¹²⁷ Las declaraciones de amnistía de Guatemala y de El Salvador beneficiaban más a los militares que a las fuerzas insurgentes. El acercamiento, a través del diálogo, entre fuerzas militares y los alzados en armas no se había producido. Por otra parte, aun existiendo los instrumentos jurídicos, como el recurso de amparo y el de *habeas corpus*, no se podían controlar los abusos de las autoridades y lo mismo podía decirse en cuanto a la agresión desde otro territorio (Opazo y Fernández 1990, 202).

Algunos integrantes de la CIVS hallaron contraproducente que los centroamericanos fueran tanto jueces como parte de la verificación. Asimismo, deploraron la ausencia de un marco operativo para la toma de decisiones e insistieron en la necesidad de contar con un plan de ejecución y de elaborar un calendario para el cumplimiento de los puntos del acuerdo”.¹²⁸

Por otro lado, a los centroamericanos no les satisfizo la evaluación realizada por la CIVS. Los mandatarios regionales decidieron disolver el mecanismo extra regional y remplazarlo por una entidad a cargo de la comisión ejecutiva, es decir integrada por los Cancilleres centroamericanos y con la prerrogativa de solicitar apoyo y asesoramiento internacional cuando se considerara necesario.¹²⁹

6. Cambian las prioridades

Cuando, en agosto de 1987, los presidentes centroamericanos tomaron la decisión de buscar una fórmula satisfactoria para todos y firmaron los acuerdos basados en el plan de paz propuesto por el presidente Arias, en América Latina la lectura de los acontecimientos asumía definitivamente un nuevo enfoque y era incluso justificable cambiar las prioridades.

Los intereses de seguridad nacional del resto de los países latinoamericanos ya no eran cuestionados, porque la apertura de un ambiente de diálogo y negociación se interponía ante la posibilidad de que se extendiera más el conflicto. En el plano internacional, se daba una reducción de la tensión entre las superpotencias. El peligro dentro del marco de la guerra fría se hacía más remoto (Rico 1986, 538). El cambio de las condiciones permitía una modificación de los criterios que orientaban la política exterior, en especial para aquellos países que se fueron involucrando en la subregión, movidos por la aprensión de ver su propia estabilidad cuestionada. Esta lectura ayudó a que los Grupos de Contadora y Lima redefiniaran los parámetros de su interés nacional.

¹²⁷ Conclusiones de la segunda evaluación de la CIVS sobre el cumplimiento de los acuerdos del procedimiento, punto 26. V. Gomáriz *et al.* 1988, 375-381.

¹²⁸ Informe de la CIVS, v. Gomáriz *et al.* 1988, 372-381.

¹²⁹ *Declaración conjunta* de los presidentes de Centroamérica. Alajuela, 15 de enero de 1988. V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

Como se ha visto, la convergencia de las naciones latinoamericanas, en torno a la crisis que se cernía sobre Centroamérica, coincidió con la coyuntura en la cual el enfrentamiento entre las superpotencias parecía resurgir y, a la par, la crisis económica internacional era más intensa. Obviamente, al desaparecer de manera paulatina el peligro de una confrontación estratégica global en la región, tendía a desdibujarse la importancia de mantener una activa presencia político-diplomática en Centroamérica (Eguizábal 1990, 206-207).

Los países más activos en Contadora, Colombia y México, fueron bajando su perfil. Colombia, por ejemplo, tuvo reveses en la ejecución de su política de paz interna, lo que debilitó la posición de Betancur dentro del grupo (Cepeda 1986, 209). La vinculación entre el narcotráfico y la guerrilla provocó una mayor presión de Estados Unidos sobre ese país, y el cambio de gobierno, el 7 de agosto de 1986, terminó por reducir el perfil de la política exterior colombiana, que ya desde 1985 venía en franco proceso de decaimiento.

Miguel de la Madrid, el presidente mexicano, se iba quedando solo en defensa de los procesos revolucionarios nacionales y en la representación de la actividad de Contadora. El aislamiento en la cruzada centroamericana le indujo, también, a replantear su foco de interés, debía fortalecer su economía y obtener el apoyo de Estados Unidos para enfrentar problemas difíciles como las migraciones y el narcotráfico. De nuevo, se imponía la temática económica como la de más alta prioridad y en ella se encuentra la clave de la mutación de México; esto se concretó con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari y la designación de Fernando Solana como Secretario de Asuntos Exteriores. A partir de este momento, México abandona de hecho su retórica latinoamericana y desarrolla nuevas prioridades centradas en el comercio exterior.

Venezuela, cuya política exterior durante la administración Lusinchi fue conservadora, trataba, en lo esencial, de no dañar las relaciones con Estados Unidos. Esto se justificaba porque Estados Unidos era el principal cliente para materiales estratégicos como el petróleo, el hierro y el aluminio. Asimismo, los vínculos de cooperación entre las fuerzas armadas de ambos países han sido habituales (Romero 1988, 216).

La posición de Venezuela al interior del Grupo de Contadora fue la menos atrevida; siempre consideró la necesidad de que Washington participara para que fuera exitosa la gestión multilateral. Mantuvo, en contradicción con su influencia potencial en la región, un ínfimo perfil en Contadora. El inmanejable problema de la deuda externa, la crisis de los precios del petróleo y de las materias primas en general y la aparición de la droga como actividad económica, fungieron como elementos compresores para mantener un comportamiento externo reservado y pragmático. Se operó un realineamiento con Estados Unidos, que llegó a quebrar la posición asumida por Venezuela con motivo del conflicto de las Islas Malvinas.

A partir de 1988, las directrices de la política exterior venezolana se identifican con la búsqueda de una mayor integración latinoamericana –idealizada en el *Pacto Andino*–, el asunto del narcotráfico que se erige como una amenaza creciente y sacar a Panamá del Grupo de los Ocho, una vez que es derrocado el presidente del Valle (Romero 1989).

El caso panameño fue siempre la excepción, Panamá no era considerado un país democrático e incluso su régimen político fue habitualmente motivo de fuertes cuestionamientos. La presencia de un débil gobierno civil supeditado al poder militar desentonaba con la actualidad Latinoamérica. Al cabo, el gobierno de Erick Arturo del Valle fue depuesto por el jefe de las Fuerzas Armadas, general Manuel Antonio Noriega, el 25 de febrero de 1988. Esta situación fue producto de un frustrado intento oficial por desligar a Noriega de la estructura del poder militar en Panamá.

Los acontecimientos internos en Panamá pusieron en entredicho la legitimidad del Grupo de los Ocho y la validez de la democracia como eje articulador fue puesta en cuestión. Como respuesta inmediata, se optó por aislar a ese país de la asociación latinoamericana; aunque la separación se tornó definitiva cuando la invasión norteamericana, en diciembre de 1989, decretó su retirada permanente.

Coincidente con la reducción de las tensiones subregionales, la participación de los cuatro del Grupo de Lima fue perdiendo transcendencia como estructura de apoyo. Para todos los miembros del Grupo era indispensable, también, propiciar el acercamiento a Estados Unidos, en el que suponían una solución a sus problemas. Para Perú, sin duda, fue el tópic del narcotráfico el cual se convirtió en elemento central de sus relaciones con Estados Unidos. Conforme se operaba dicha aproximación, fue abandonada la retórica gubernamental de impugnar las decisiones de la Casa Blanca en Centroamérica.

Uruguay, por su parte, no mantuvo posiciones irreconciliables con Estados Unidos y debía enfatizar esfuerzos para obtener logros en cuanto a la renegociación de la deuda externa y la diversificación de vínculos comerciales. Igual, Argentina le otorgó prioridad al rubro económico. Atrás había quedado el conflicto de las islas Malvinas y el resentimiento argentino por la posición asumida por Estados Unidos en este. La situación económica se proyectaba como elemento primordial para el mantenimiento de la estabilidad, tanto interna como externa.

Argentina debía excluir, en lo posible, los elementos de discordia que la enfrentaba a la Casa Blanca. En Estados Unidos percibían al copatrocinador de sus más importantes anhelos: renegociar la deuda externa y consolidar la democracia. La postura argentina se fue tornando más moderada, factor importante porque propendía a descartar la posibilidad de una ruptura (Russell 1985 51; Camilion 1987, 106).

Como vimos, el compromiso de Brasil en Centroamérica fue motivado por una complicación involuntaria; de hecho, la inercia caracterizó su participación en la subregión. Es más, el aspecto político fue reduciéndose poco a poco como elemento de proyección externa, y el componente económico se fue ampliando como fundamento de la política exterior. A esta decisión, se sumaban las limitaciones que la situación interna predeterminaba. En la agenda que mantuvo en sus relaciones con Estados Unidos, predominaban rubros tales como las disputas comerciales en campos como la informática y la farmacéutica, y la inmanejable deuda externa (Hirst y Segre 1989, 233).

En síntesis, los cambios en el ámbito internacional —específicamente el proceso de distensión global—, la toma del proceso de negociación por parte de las naciones centroamericanas y la alteración de las realidades internas, condujo a los países de los grupos de Contadora y Lima hacia una modificación de sus prioridades y, por ende, a adoptar nuevas modalidades para lidiar con sus respectivos intereses nacionales.

Contadora inició la reducción de su perfil en la región cuando le cedió a los centroamericanos la responsabilidad de resolver sus diferencias; de esta manera, Contadora y toda su estructura de apoyo se preparaban para asumir nuevos retos. El distanciamiento de la situación ístmica fue, en parte, un producto de una centralización de las opciones en la propia subregión.

A partir de enero 1988, los grupos de Contadora y de Lima dejaron de participar en el proceso del *Plan de Paz* al cancelar la labor de CIVS; así, se les liberaba del compromiso adquirido en el área.

El experimento de la concertación continuará en otro escenario, se había superado la responsabilidad adquirida con respecto al conflicto centroamericano y la experiencia ganada en la tentativa les otorgaba un nuevo nivel de comprensión en cuanto a la situación regional y a su rol dentro de ella.

CAPÍTULO SEGUNDO

Estados Unidos dividido frente a las negociaciones de paz

La firma del *Acuerdo de Esquipulas II* expresó la voluntad de los mandatarios de la región de buscar nuevos esquemas de concertación en un momento en que la historia centroamericana había demostrado que cualquier iniciativa para superar la crisis no podía ignorar los intereses de Estados Unidos en la zona. Ahora bien, en el seno mismo de la clase política norteamericana, se debatía intensamente en cuanto al grado de involucramiento de Estados Unidos en la región compatible con los intereses de seguridad. Para unos, el expansionismo sandinista constituía la amenaza principal y, por ende, había que erradicarlos; para otros, Centroamérica iba en camino de convertirse en un atolladero sin salida para la gran potencia, por lo que se imponía la búsqueda de una solución negociada.

En este sentido, las nuevas tesis pacificadoras surgían como una amenaza para los intereses de la administración Reagan —que continuaba defendiendo la opción militar como única vía para proteger a Centroamérica de la “expansión del comunismo”—, más si aquellas obtenían el apoyo de la oposición demócrata en el Congreso (Leogrande 1987, 213).

Los últimos años de la administración del presidente Reagan se caracterizaron por una actividad diplomática sin precedentes que buscaba influenciar las acciones de los presidentes centroamericanos: presiones en contra del proceso de negociación por parte del Ejecutivo, presiones a favor por parte del Congreso.

1. Centroamérica y la segunda administración Reagan. Antecedentes inmediatos

Durante sus primeros cuatro años de gobierno habían coexistido dentro de la política exterior estadounidense dos líneas diferentes en torno a la definición de la estrategia hacia la región centroamericana, en particular hacia el gobierno sandinista.

De un lado, había un sector “de contención” que buscaba el establecimiento de un acuerdo en el que Nicaragua se comprometiera a salvaguardar los intereses de seguridad de Estados Unidos. Es decir, en la medida en que el gobierno de Managua desaprobara el establecimiento de bases soviéticas en su territorio y evitara la participación de asesores militares provenientes del bloque socialista, la administración norteamericana se comprometería a eliminar su apoyo al mantenimiento de la contrarrevolución armada. Este sector, compuesto en esencia por los diplomáticos de carrera del Departamento de Estado y por los sectores demócratas del Congreso, no perseguía la democratización de Nicaragua; su objetivo principal era promover una satisfacción “mutua” de intereses que permitiese la coexistencia con el gobierno revolucionario (Leogrande 1987, 213).

En el otro, se encontraba el sector de la “línea dura” o de “reversión del comunismo” que establecía, como necesidad urgente, el desplazamiento del poder del gobierno sandinista para garantizar la seguridad de Estados Unidos. Esta posición era representada por el presidente Reagan, el Consejo de Seguridad Nacional, el Pentágono y la CIA.

El momento de reelección presidencial, en el año 1985, marcó el máximo apogeo de la línea dura. Se hizo creciente el consenso interno a favor de la supremacía militar de Estados Unidos y del activo apoyo a los movimientos guerrilleros “pro democráticos” (Insulza 1987, p. 6).

La llamada “doctrina Reagan” definía una posición ofensiva en la cual Estados Unidos no solo se enfrentaba al avance del comunismo internacional, sino que asumía el compromiso de respaldar y mantener los movimientos insurgentes en su lucha contra los gobiernos vinculados a la Unión Soviética (Russell 1986b, 47).

Reagan pretendía seguir adelante con la política de utilizar tierra costarricense para apoyar acciones militares de la Contra nicaragüense. Entre esas presiones, se incluye la visita del general John Galvin, entonces jefe de las fuerzas del Comando Sur de los Estados Unidos de América ubicadas en la zona del Canal de Panamá.

El jefe de la CIA, William Casey, viajó sin previo aviso a Costa Rica para convencer al presidente Arias, quien se negó a recibirlo. Para afrontar estas presiones, Arias buscó apoyo en las democracias del mundo. Visitó las Naciones Unidas, donde habló de los valores de su pueblo y declaró que “en Nicaragua han vuelto a matar a Sandino”. Viajó a Washington e insistió ante el presidente Reagan en que los problemas centroamericanos debían tener una solución política.

En Nicaragua, el incremento de las acciones ofensivas del FSLN contra los “combatientes de la libertad” apoyados por Washington, el mantenimiento del estado de emergencia que redujo al máximo el régimen de garantías civiles y políticas y el nivel de la ayuda soviética que alcanzaría los 600 millones de dólares entre 1979 y este año (Krauss 1991, 141), se constituyeron en factores “legítimos” para la formulación de una estrategia política y militar orientada a desestabilizar al gobierno sandinista, utilizando siempre como instrumento a la contrarrevolución armada (Opazo y Fernández 1990, 127).

El apoyo a esta estrategia en pos del establecimiento de “un nuevo orden democrático” nicaragüense hallaría su clímax en junio de 1986, con la aprobación, por parte del Congreso, de 100 millones de dólares de ayuda militar, logística y humanitaria a las fuerzas de la Resistencia. Sin embargo, en noviembre de 1986, empezaron a vislumbrarse ciertos síntomas de debilitamiento interno en la administración Reagan y de sus programas de gobierno. Las elecciones legislativas realizadas en ese mes favorecieron al Partido Demócrata que le arrebató la primacía en el Senado al Partido Republicano. Antes del mencionado escrutinio, ya el Presidente comenzaba a sufrir merma en su popularidad y el respaldo a los proyectos de crecimiento militar empezaba a resquebrajarse (Insulza 1987, 7).

Poco después de los comicios, *Ash-Shiraa*, una revista libanesa, se encargó de hacer aún más complejas las condiciones gubernamentales para la administración Reagan, al hacer de conocimiento público las negociaciones y la venta de armamento a Irán, efectuadas por el gobierno sin el aval del Congreso.

La revelación de estos hechos causó la censura de todo el espectro político de Estados Unidos: los conservadores que denunciaban la venta de armas a los “terroristas” iraníes, los liberales que se oponían a la ayuda a la contrarrevolución; el Congreso, por haber transgredido sus resoluciones, y la opinión pública, por lo incongruente que resultaba el discurso presidencial con la política real. Aunado a todo ello, se produjo un descrédito entre los aliados europeos y los países árabes a los que antes se les advertía no relacionarse con “terroristas” (Insulza 1987, 7).

La repercusión fundamental del escándalo “Irán-Contras” y del triunfo demócrata en el Senado fue el debilitamiento de las bases de la política de la administración Reagan hacia Centroamérica. El desgaste de la estrategia norteamericana para el área constituyó, precisamente, la “veta de oportunidad” que necesitaban los países centroamericanos para desprenderse de Washington y tomar distancia con respecto a su política frente al conflicto regional.

En efecto, la formulación de un proyecto pacificador para Centroamérica, elaborado en el interior de sus fronteras, coincidió con una coyuntura política de adversidad a los intereses del gobierno de Reagan, pero favorable, al menos, para los propósitos regionales de paz.

2. De *Una hora para la paz* a la firma en Guatemala

Durante el periodo que va de la presentación de *Una hora para la paz*, en el mes de febrero de 1987, hasta la reunión en la Ciudad de Guatemala en agosto del mismo año, el objetivo de la diplomacia de la Casa Blanca continuó siendo el de mantener aislada a Nicaragua del concierto centroamericano. Después de la firma del acuerdo en Guatemala y hasta junio de 1988, el objetivo se transformaría en mantener la presión militar, política y diplomática para lograr el cumplimiento de los compromisos por cuenta del gobierno sandinista, sin por ello abandonar del todo las metas aislacionistas.

En la etapa preparatoria de *Esquipulas II*, frente al avance de las negociaciones en el istmo, para que Washington pudiera mantener la iniciativa en cuanto a la mejor manera de resolver el conflicto regional, debía demostrar su capacidad para neutralizar los proyectos de diálogo y concertación en el área, evitando que Nicaragua fuera aceptada por sus aliados “clásicos” como parte negociadora.

Los objetivos aislacionistas fueron acompañados por declaraciones que calificaban al *Plan Arias para la Paz* como una iniciativa positiva que podía “perfeccionarse” (Fernández 1989, 112). El análisis realizado nos permite concluir que la ambivalencia de la administración Reagan con respecto al plan se debió, por un lado, a la necesidad de no comprometer a su ya desgastada política a raíz del escándalo “Irán-Contras” y, por otro, a la de aparentar un apoyo formal a la iniciativa costarricense, pues, en caso de que esta no tuviera resultados positivos, ello le permitiría, eventualmente, justificar ante el Congreso una nueva ayuda para la Resistencia.

De ahí que, bajo supuestos respaldos a la iniciativa de paz, tanto funcionarios de la Casa Blanca como del Departamento de Estado empezaron a realizar giras constantes por el istmo centroamericano, en particular el embajador itinerante, Philip Habib.

En una de las visitas, el embajador Habib manifestó la inquietud de su gobierno de que se concretara la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, ya que no salvaguardaban los intereses de seguridad de Estados Unidos.¹³⁰ Su preocupación principal consistía en que, a su modo de ver, el *Plan* carecía de “dientes”, es decir, no disponía de un mecanismo que garantizara el cumplimiento de Nicaragua.¹³¹

La intensa labor de persuasión, llevada a cabo por el embajador Habib en la región, dio sus frutos. En efecto, a partir de mayo, los gobiernos de Honduras y El Salvador mostraron sin rodeos su renuencia a la firma del plan costarricense. Los presidentes Duarte y Azcona insistían, al igual que Washington, en la necesidad de que el gobierno sandinista entablara el diálogo con la Contra armada como requisito para acordar un cese al fuego; tanto la Casa Blanca como los presidentes que respaldaban esta idea eran conscientes de que Nicaragua, por el momento, no estaba dispuesta a ceder en este asunto, por cuanto lo que buscaba era negociar directamente con quienes financiaban la guerra (*Inforpress Centroamericana* 1988, 55).

Con la proximidad de la fecha del encuentro presidencial, programado para el 25 de junio, se hizo evidente el incremento del número de funcionarios enviados por la Casa Blanca para disuadir a Duarte y a Azcona y rechazar el plan. Pocos días antes de celebrarse la reunión de *Esquipulas II*, las negociaciones de paz enfrentaban otro obstáculo: el presidente Duarte expresaba su decisión de no asistir al encuentro, argumentando la necesidad de que los cancilleres se reunieran previamente para preparar los puntos de la agenda presidencial. El Departamento de Estado negó que su embajador itinerante estuviera involucrado en la decisión salvadoreña de posponer la reunión (*Inforpress Centroamericana* 1988, 57).

El incremento de las visitas de los funcionarios de Washington por el área reflejaba, en alguna medida, el temor del presidente Reagan ante la posibilidad de que los cinco gobiernos centroamericanos llegaran a algún acuerdo que obstaculizara su programa de reanudación de asistencia a la Contra, el cual debía ser

¹³⁰ *La Nación*, 12 de junio de 1987, 1A.

¹³¹ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

sometido a debate en el mes de octubre. Para el senador demócrata Christopher Dodd, el objetivo de la Casa Blanca era aplazar la reunión hasta el mes de octubre y tener así la oportunidad de justificar ante el Congreso que, sin una nueva ayuda a la Contra, el gobierno sandinista no accedería a sentarse a la mesa de negociaciones (*Inforpress Centroamericana* 1988, 56).

No obstante, conforme se acercaba el momento de la firma del acuerdo, las acciones de Habib se convirtieron en una labor constructiva para el entendimiento entre los gobiernos de la región. Pareciera que su posición crítica inicial frente al plan había sufrido una transformación, ello ahora lo convertía, más bien, en una pieza mediadora dentro de las negociaciones, gracias a la influencia que ejercía sobre los gobiernos de Honduras y El Salvador. Su papel conciliador habría sido fundamental para conseguir la anuencia a firmar por parte de los presidentes Duarte y Azcona.¹³²

Es claro que tal cambio de posición empezó a producir descontento dentro de los sectores conservadores norteamericanos. El aspirante a candidato presidencial por el partido republicano, Jack Kemp, llegó a acusar a Habib de “estar prestando la influencia de Estados Unidos para un falso arreglo político”.¹³³

Este descontento culminaría con la renuncia de Habib días después de la firma, con lo cual saldrían a la luz las discrepancias del embajador con la línea dura de la política de Reagan hacia Centroamérica. Habib, quien apoyaba los contactos de alto nivel entre los gobiernos centroamericanos, manifestó al Secretario de Estado, George Schultz, que la estrategia de la administración Reagan era equivocada y, por tanto, se vería obligado a presentar su renuncia. Según algunas fuentes, otra de las razones de la dimisión se debía a que una solicitud hecha por el embajador para viajar a Nicaragua y a otros países de la región fuera vetada por la Casa Blanca (ALFORJA 1987, 126).

El interés del gobierno de Washington por poner en funcionamiento el antiguo mecanismo del “cuatro contra uno”, es decir, la coordinación de las cuatro “democracias” centroamericanas para aislar al gobierno de Managua, quedaría de nuevo al descubierto en el áspero encuentro de los presidentes Arias y Reagan en el mes de junio. El siguiente texto de Guido Fernández, embajador de Costa Rica en Washington y testigo presencial de la reunión, es muy revelador:

Reagan, esta vez, tenía las *cue cards* memorizadas, y toda la plana mayor: el vicepresidente Bush, el subsecretario de Estado John Whitehead, el jefe de gabinete Howard Baker, el jefe de seguridad nacional Frank Carlucci, el embajador Philip Habib, el asesor de la Casa Blanca José Sorzano y Elliot Abrams. De seguro repasaban en silencio el libreto cuidadosamente preparado para cantárselas claras a quien Oliver North llamaba, en sus comunicaciones con la embajada de los Estados Unidos en San José, *el muchachito Arias*.

Reagan comenzó diciendo que estaba de acuerdo con el Plan de Paz propuesto por Arias y la reunión de presidentes en que próximamente se discutiría. Pero sin transición agregó, en tono serio y grave: “No puedo ocultar, sin embargo, las reservas y las preocupaciones que tenemos sobre él. Es un plan que tiene portillos (*loopholes*), como el de pedir la suspensión de la ayuda militar a los combatientes de la libertad antes de que los sandinistas cumplan con las promesas de democratización que hicieron en 1979 ante la OEA” (Fernández 1989, 110-111).

El presidente Reagan agregó: “Si ese elemento de presión se elimina, no habrá ninguna garantía de cumplimiento de su propuesta, señor Presidente.” “En la historia del comunismo no hay ningún precedente

¹³² Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹³³ *La Nación*, 5 de junio de 1987, 1.

que permita decir que esos regímenes han negociado su salida del poder”, agregó Reagan, y haciendo gala de conocimientos sobre historia contemporánea, citó ejemplos de cómo varias veces las democracias habían caído en la ingenuidad de negociar con los marxista-leninistas para compartir el gobierno y a la larga habían terminado luchando contra regímenes “sólidamente comunistas”.

Arias se conocía bien esta interpretación mecanicista de la historia y le contestó:

Todos conocemos la historia, señor Presidente, pero nada nos obliga a repetirla. Si bien es cierto que eso ha sido así hasta ahora, no hay ninguna razón para que no se pueda cambiar. Es verdad que ningún régimen comunista ha sido sustituido en elecciones libres, pero también es verdad que ninguno se ha comprometido en celebrarlas, cosa que sí haría el gobierno sandinista al firmar el Plan de Paz. Lenin dijo que lo que había que hacer al día siguiente de la revolución era cerrar los periódicos. De lo que se trata aquí es de forzar por medios diplomáticos y de negociación no solo a abrir *La Prensa*, sino que se adopte un verdadero régimen pluralista y a que se den elecciones democráticas (Fernández 1989, 111).

Reagan quiso suavizar un poco los términos de aquella andanada: “Creemos que su idea es valiosa y tenga seguridad de que la apoyamos, pero también creemos que es necesario cerrar todos los portillos” (Fernández 1989, 111). Oscar Arias interpreta esta lógica: “Los norteamericanos siempre que hablaban conmigo, lo que manifestaban era la necesidad de formular un plan de paz que acorralara a Nicaragua y ojalá una alianza de Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador para presionarla”.¹³⁴

Como se mencionó con anterioridad, el escándalo “Irán-Contras” y la revelación de la entrega ilegal de recursos a los insurgentes nicaragüenses desencadenaron un declive en el apoyo de la opinión pública a la administración Reagan y, por consiguiente, al Partido Republicano, el que, sin embargo, se mantuvo en el poder con el Presidente George W. Bush a la cabeza.

El conocimiento de las negociaciones encubiertas con Irán y el despliegue de ayuda ilegal a los rebeldes nicaragüenses no solo produjo consecuencias negativas en los índices de popularidad, también generó el resentimiento del Congreso con la Casa Blanca, por haber pasado por alto las decisiones adoptadas por dicho órgano dentro del marco de la Enmienda Boland en 1982. Dicha enmienda prohibía toda utilización de los fondos norteamericanos en acciones tendientes a derrocar al gobierno de Nicaragua (Molineu 1990, 204-205); su violación debía producir, posteriormente, cierta indisposición en el Congreso para acceder a las demandas de la administración Reagan de una nueva ayuda militar a la Contra.

Ante el crecimiento de la oposición al gobierno del presidente Reagan, el Partido Demócrata encontró en la nueva iniciativa de paz costarricense una manera de llenar el vacío ocasionado en la política norteamericana hacia Nicaragua y –en vísperas de los comicios presidenciales– obtener alguna ventaja sobre el Partido Republicano. Ahora su objetivo no se limitaba tan solo a “votar un no a la Contra”, sino que incluía secundar una propuesta específica que se oponía a la guerra y que promovía, a la vez, políticas óptimas para hacer posible la paz.

Así se profundizaron los vínculos del presidente Arias con las fuerzas demócratas del Congreso y del Senado, en especial con el jefe de la Cámara Baja, Jim Wright y el presidente del Subcomité del Senado para Asuntos Interamericanos, Christopher Dodd.¹³⁵

¹³⁴ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹³⁵ Las relaciones del presidente Arias con el ala demócrata del Congreso norteamericano datan desde el momento en que asumió el poder. Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

En relación con el apoyo financiero a la contrarrevolución nicaragüense, el Capitolio empezó a jugar un rol preponderante. Aunque con regularidad, durante la década de los ochenta, el Congreso apoyó la ayuda a la Resistencia, hubo ocasiones en las que el poder del Congreso golpeó, efectivamente, la política del presidente Reagan hacia Centroamérica.

En marzo de 1987, la cámara trató de bloquear un pago de 40 millones de dólares de apoyo militar a los rebeldes.¹³⁶ La solicitud fue derrotada en la Cámara de Representantes con una votación de 230 contra 196. Con todo, el Senado aprobó la iniciativa por un margen de 4 votos (48 a 52), lo que produjo que el pago no fuera bloqueado. Con estos resultados, era necesario empezar a reconocer el esfuerzo simbólico del poder legislativo, en especial en la Cámara de Representantes, para oponerse a la política del presidente Reagan.

En el periodo que va de la presentación de *Una hora para la paz*, en febrero, a la firma de los acuerdos en Ciudad de Guatemala, en agosto, senadores y diputados –demócratas y republicanos– realizaron constantes giras por los países del área. La propuesta pacificadora empezó a recibir el apoyo del Senado y de la Cámara de Representantes de forma reiterada. El 13 de marzo, el primer órgano aprobó una resolución de total apoyo al *Plan Arias para la Paz*, en la cual expresaba el reconocimiento a la contribución de esa iniciativa para llegar al término del conflicto centroamericano. La moción se aprobó por 97 votos contra 1.¹³⁷

Más tarde, el 30 de marzo de 1987, 111 legisladores norteamericanos presentaron al presidente Reagan una solicitud para apoyar el plan; entre ellos veinte republicanos que habían votado a favor de la ayuda militar a la Contra el año anterior.¹³⁸

Momentos después del árido encuentro de los presidentes Arias y Reagan del mes de junio en Washington, el presidente costarricense reconocería que era en el Congreso donde yacía la esperanza para obtener el apoyo norteamericano a su propuesta.¹³⁹ Fue justo en el encuentro sostenido con los líderes del Capitolio, entre los que estaba presente Jim Wright, que este insistió en el apoyo del Congreso a la iniciativa y expresó al presidente Arias su disposición para motivar a los presidentes Azcona y Duarte a apoyar sin reparos el plan (Fernández 1989, 129).

En los últimos días de julio, el congresista convocó al embajador de Costa Rica en Washington, Guido Fernández, y le pidió que le manifestara al presidente Arias la posibilidad de llegar a un acuerdo bipartidista sobre el problema nicaragüense con el apoyo de la Casa Blanca. Pese al escepticismo costarricense de lograr el beneplácito de la Casa Blanca, Wright lograría su objetivo pocos días después.

Tres días antes de la celebración de la reunión de Esquipulas II, se anunció la firma del *Plan Reagan-Wright* por parte de la Casa Blanca, del presidente del Congreso y de los líderes de ambos partidos. Lo sorprendente es que este nuevo plan, cuyos planteamientos –según Wright– no debían significar un “tómelo o déjelo” para los presidentes centroamericanos, presentaba una posición diferente a la tradicionalmente sostenida por la administración norteamericana, pues ya no se establecía la democratización de Nicaragua como requisito previo para cualquier acuerdo.

En este sentido, el plan estipulaba un cese al fuego en Nicaragua, sujeto a verificación de la OEA o de un grupo internacional de observadores, mientras que Estados Unidos se comprometería a suspender la ayuda militar. Por su cuenta, Nicaragua dejaría de recibir ayuda militar de Cuba, la Unión Soviética y los países comunistas. Al mismo tiempo, el gobierno sandinista levantaría el estado de emergencia y se organizaría una comisión encargada de los preparativos para elecciones abiertas.

¹³⁶ Este monto formaba parte de los 100 millones de dólares para ayudar a la Resistencia aprobados en 1986. La votación en aquel entonces fue de 221 contra 209.

¹³⁷ *La Nación*, 13 de marzo de 1987, 4A.

¹³⁸ Esta solicitud fue encabezada por el congresista demócrata Jim Slattery. (*La Nación*, 30 de marzo de 1987, 1).

¹³⁹ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

El plan comprendía, también, el retiro de los asesores militares soviéticos, cubanos y norteamericanos del territorio centroamericano. Asimismo, Estados Unidos y los gobiernos del istmo se comprometerían a negociar la reducción de los ejércitos en la región. Se llamaría a un proceso de Reconciliación Nacional en Nicaragua y se concertaría el diálogo entre el gobierno sandinista y los “combatientes de la libertad”, con el fin de acordar la amnistía y de integrarse, todos, al proyecto democrático nacional.¹⁴⁰

Así las cosas, ante su aceptación por parte de la Casa Blanca, aparece la interrogante acerca del motivo que llevó al presidente Reagan y a sus colaboradores a respaldar un plan tan distante de su posición habitual hacia el conflicto armado nicaragüense. Para algunos, ante la mayoría demócrata en el Congreso y el debilitamiento de su administración después del escándalo “Irán-Contras”, el jefe de la Casa Blanca ya no contaba con la capacidad de imponer sus políticas hacia Centroamérica, ahora debía negociarlas. Los republicanos realizaron concesiones en torno a esta iniciativa ante la necesidad de obtener una política bipartidista hacia Centroamérica, que era la insistente demanda presentada por los sectores demócratas.¹⁴¹

Sin embargo, más que una preocupación por la pacificación centroamericana, con el apoyo a la iniciativa de Wright, lo que buscaba la Casa Blanca era abrirse un espacio dentro de las negociaciones de la reunión de Esquipulas hasta ahora reservado, exclusivamente, a los gobiernos centroamericanos. Era uno más de sus intentos por conservar su protagonismo en las decisiones regionales.

Es claro que, si bien el plan norteamericano no exigía de previo la democratización nicaragüense, sí contenía medidas unilaterales para Nicaragua. La disparidad de los compromisos hacía previsible el rechazo de la propuesta por parte del gobierno de Managua.

Existían, además, otros elementos que presagiaban el repudio de la iniciativa por el gobierno revolucionario. Primero, el tema de las elecciones, en el que con precisión se establecía el plazo de 60 días para la calendarización de un proceso electoral general. Aunque el tópico de las elecciones se mencionaba también en el *Plan Arias para la Paz*, en este solo se especificaban los plazos correspondientes a los comicios para el Parlamento Centroamericano, respetando la calendarización de la elección municipal, parlamentaria y presidencial estipulada en la Constitución Política de cada país.

Segundo, la determinación de llegar a un acuerdo regional de seguridad entre los gobiernos centroamericanos y Estados Unidos con el fin de reducir los ejércitos de la región, retirar los asesores militares extranjeros y garantizar la suspensión de apoyo externo a las fuerzas irregulares, daría pie para una intervención norteamericana más directa en Nicaragua.

Tercero, el tema concerniente a la negociación del cese al fuego, entre el gobierno de Nicaragua y la contrarrevolución armada, debería acometerse inmediatamente después de la firma (con plazo hasta el 30 de setiembre). Washington insistía en uno de los puntos álgidos para Managua como era el diálogo con las fuerzas insurgentes, a sabiendas de que, con seguridad, el gobierno sandinista no accedería.

En definitiva, si el gobierno sandinista rehusaba suscribir el *Plan Reagan-Wright*, esta negativa podría convertirse, entonces, en una nueva arma del presidente Reagan para aislar a Nicaragua y solicitar ante el Congreso nueva ayuda a la Contra en el mes de setiembre.

Todavía más, el mismo día en que se anunciaba el convenio bipartidista, empezó a circular un documento que, según la prensa, procedía de la oficina de Elliot Abrams, en el que se interpretaban uno a uno los puntos de la propuesta bipartidista, aunque esta vez a la manera de la Casa Blanca y del Departamento de Estado, que regresaban a su posición tradicional de mantener la ayuda militar para obligar

¹⁴⁰ *La Nación*, 6 de agosto de 1987, 5A.

¹⁴¹ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

a los sandinistas a ceder (Fernández 1989, 142). De nuevo, se separaba la palabra de la acción, una vez más se expresaba el respaldo a la pacificación a través de la negociación regional, pero se actuaba de acuerdo con la política “dura” de la Doctrina Reagan.

Lo que la Casa Blanca no sabía era que la propuesta por ellos aprobada ni siquiera se introduciría en la agenda de Esquipulas II. El presidente Arias había manifestado su rotunda negativa a discutir el plan norteamericano, amenazando, inclusive, con no asistir a la reunión. Su argumento era concretar las negociaciones con base en el plan costarricense exclusivamente, pues si no las conversaciones se dispersarían y no se llegaría a ningún acuerdo. La alternativa no era el *Plan Reagan-Wright*: la alternativa era la continuación de la guerra.¹⁴²

Resultó sorprendente el apoyo de los mandatarios a la petición del presidente Arias y, en efecto, la reunión del 7 de agosto se concretó en una única propuesta. La existencia de la propuesta norteamericana produjo dos consecuencias positivas en el desarrollo del encuentro presidencial: primero, sirvió como mecanismo que obligó al presidente nicaragüense, Daniel Ortega, a valorar mejor la propuesta costarricense, en tanto esta constaba de compromisos entre “cinco iguales” y no dirigidos en forma exclusiva hacia Nicaragua. Y segundo, el conocimiento, por parte de El Salvador y Honduras, de que la Casa Blanca respaldaba una iniciativa, en la que ya no era requisito previo la democratización de Nicaragua, como punto de partida para establecer un acuerdo, propició una mejor disposición de los presidentes Duarte y Azcona a firmar los acuerdos de Esquipulas (Fernández 1989, 141-146).

Guido Fernández, cronista de estos acontecimientos, señalaba al respecto:

Tan sorprendidos quedaron los sandinistas como los funcionarios de la Administración Reagan. Los primeros tuvieron que tragarse sus palabras y comenzar a tomar en serio la autonomía de acción de Arias. El plan, al fin y al cabo, no contaba con la simpatía de Washington, lo cual, *ipso facto*, lo hacía agradable en principio a los sandinistas. Para Abrams, Walker y el nuevo experto en América Latina del Consejo de Seguridad Nacional, José Sorzano, solo cabía el reproche a ellos mismos por no haber sabido calibrar la capacidad de persuasión del presidente Arias, y trazarse de ese momento en adelante una actitud más agresiva contra Arias.

El Plan Arias, pues, comenzó a navegar en dos aguas y a ser cañoneado por piratas y corsarios. Abrams no podía entender que la única credibilidad posible ante los sandinistas provenía de la circunstancia de que el plan había sido concebido y escrito de puño y letra por el presidente Arias y contaba con la oposición —algunas veces, delirante; otras, sorda— de la Administración Reagan; y frente a esta, su viabilidad estaba condicionada a que los ideólogos de la derecha comprendieran que la presión militar a los sandinistas, hasta ahora, solo había servido para excusar la chapucería de los nicaragüenses en el manejo de la economía, los instrumentos de control y represión adoptados para mantenerse en el poder y ahogar a la oposición.

Estos argumentos terminaron por convencer a los sandinistas, pero no a los ideólogos de la Administración. Tampoco les impresionaba a estos la demostración de que la guerra, lejos de llevar a los sandinistas a la mesa de negociaciones, les permitía justificar ante la Unión Soviética y Cuba el pedido de más armamento.

El delicadísimo equilibrio logrado por el Plan Arias tuvo, sin embargo, otras consecuencias: su popularidad mundial. Plan Arias, negociación política, presión diplomática y paz en América Central tuvieron, como conceptos, una íntima e irrevocable fascinación popular. Como decimos en mi tierra, no tenían pierde (Fernández 1989, 74-75).

¹⁴² Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

3. De la firma del *Plan de Paz* a la Cumbre de Alajuela

La suscripción del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* demostró a Estados Unidos que su política obstaculizadora de las negociaciones regionales no había logrado su cometido. El fracaso del objetivo aislacionista y de los intentos de empantanamiento a la reunión de Guatemala permitían, más bien, reafirmar el declive de la política dura de Reagan hacia Centroamérica y la pérdida del liderazgo norteamericano en las decisiones referentes a la solución de la crisis regional.

La consolidación del bloque negociador centroamericano, como plataforma para la toma de decisiones autónomas, produjo la reducción del espacio de participación política y militar norteamericana en el área. Esta situación provocó que la administración Reagan no cediera en su intento por revertir los acuerdos pacificadores: el objetivo aislacionista aplicado en la etapa previa a Esquipulas II bajó su perfil y surgió como meta fundamental la presión a Nicaragua.

Durante el plazo de 90 días para la ejecución de lo estipulado, la Casa Blanca y los presidentes de Honduras y El Salvador exigían resultados en Nicaragua exclusivamente. “La idea siempre fue poner a Nicaragua en el banquillo de los acusados y que todas las medidas fueran para Nicaragua y sin obligación para los demás”.¹⁴³

La administración Reagan no solo presionaba para que los sandinistas realizaran lo acordado en Esquipulas, sino que insistía sobre el tema del diálogo del gobierno sandinista con la contrarrevolución, condición que no formaba parte del *Procedimiento* y que Nicaragua no se había comprometido a cumplir.

La presión política y diplomática fue acompañada por la presión militar. A los pocos días de la firma de los acuerdos, la administración Reagan manifestó que la petición de nuevos recursos para la Resistencia dependía de los avances en la aplicación de los compromisos de Esquipulas II y que, además, mantendrían su apoyo incondicional a este grupo hasta que existiera un proceso real de democratización en Nicaragua (ALFORJA 1987, 125). Una democratización que comprendía la celebración de elecciones libres, la liberación de todos los presos políticos, la abolición de la policía secreta y el retiro de los consejeros soviéticos y cubanos (ALFORJA 1987, 129).

Un mes después de la firma del *Plan de Paz*, se llevó a cabo una nueva reunión entre los presidentes Arias y Reagan. En dicho encuentro, el primero se opuso a las manifestaciones de su homólogo norteamericano de que el único instrumento para hacer cumplir el acuerdo de paz era el mantenimiento de la presión militar a Nicaragua. Para el presidente Arias, la aprobación de una nueva ayuda a la Contra traería como consecuencia, únicamente, el incremento del apoyo soviético al gobierno sandinista (Fernández 1989, 149). Las declaraciones de Reagan solo permitían afirmar que el punto de fricción fundamental entre la Casa Blanca y el presidente Arias continuaba siendo el asunto de la ayuda militar a la Contra. “La presencia misma de Arias aquella mañana, en la Casa Blanca, lo convertía en el gobernante que más veces se había entrevistado con Reagan en el tiempo más corto –nueve meses–, y quizás en el único que se había atrevido a contradecirlo en su propia casa” (Fernández 1989, 149).

El aparente apoyo a las aspiraciones pacifistas en la región, transparentaba un gran escepticismo hacia el papel del gobierno sandinista con respecto a los acuerdos. Ahora, la administración norteamericana consideraba que el único medio que había posibilitado la firma de los acuerdos por parte del gobierno sandinista, y al cual estaba supeditado su éxito, era la presión ejercida por los “luchadores de la libertad”.

Pese a que Arias le había pedido a Reagan que, en caso de solicitar nueva ayuda a la Contra, lo hiciera no antes del 5 de noviembre, día en que expiraría el plazo para la ejecución de los acuerdos, este anunció en

¹⁴³ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

la OEA la solicitud ante el Congreso de una suma de 270 millones de dólares en ayuda militar y humanitaria a los insurgentes por un lapso de 18 meses. Esta ayuda continuaría hasta que se concretara la negociación del cese al fuego entre los sandinistas y la Contra y fuera posible la competencia libre por el poder político en Nicaragua (Fernández 1989, 23-24).

La propuesta del presidente Reagan en la OEA se traducía como un elemento que obstaculizaría las negociaciones de paz, en tanto que desconocía el punto número 5 del Acuerdo de Esquipulas referente a que “los gobiernos de los cinco Estados Centroamericanos solicitarán a los gobiernos de la región y a los gobiernos extrarregionales que abierta o veladamente proporcionen ayuda militar, logística, financiera, propagandista en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipo a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, que cesen esa ayuda como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región”.¹⁴⁴

Relacionado con lo anterior, el Secretario de Estado, George Shultz manifestó que la petición de la ayuda se haría sin tomar en cuenta las repercusiones sobre el *Plan de Paz*. Al mismo tiempo, Elliot Adams señaló que si la ayuda no se aprobaba en el Congreso, existía aún la opción de la intervención directa de Estados Unidos en Nicaragua.¹⁴⁵

Los anuncios del presidente Reagan y de sus más cercanos colaboradores llenaron de pesadumbre el ambiente en la región. La noticia causó especial impacto sobre el presidente Daniel Ortega, quien censuró tal actitud diciendo que las políticas de fuerza nunca habían tenido resultados positivos en Nicaragua e instando a Washington a entablar una negociación directa con Managua.¹⁴⁶

Lo que perseguía la Casa Blanca era ganar un espacio político para la resistencia nicaragüense, aspecto que no estaba contemplado dentro del *Plan de Paz*; ello no se lograría si se establecía un diálogo bilateral entre los gobiernos de ambos países. Además de rechazar la propuesta sandinista, el gobierno norteamericano vio, en la negativa de Managua de conversar con la Contra, una razón potencial para denunciar que el gobierno sandinista no deseaba la paz ni la democracia y que, por lo tanto, se volvía urgente aumentar la presión militar.

Ahora era necesario conocer las posibilidades de aprobación en el Congreso de los nuevos recursos para los insurgentes. Se debía tomar en cuenta que los acuerdos de paz, después de la firma en Guatemala, habían ganado adeptos en la sociedad política norteamericana, sobre todo en el Congreso; es decir, el apoyo al plan había crecido tanto dentro del Senado como en la Cámara de Representantes.

El presidente Arias viajó a los Estados Unidos para pronunciar un discurso en las Naciones Unidas, otro en la Organización de Estados Americanos y otro ante una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos. A los diputados y senadores les pide:

Démosle una oportunidad a la paz. No permitamos que prevalezca la mezquindad de algunos ni la ceguera de otros. Si luchamos juntos por la paz, la alcanzaremos. El camino es difícil. Pero, ¿acaso ha sido fácil uno solo de nuestros caminos? Aquí, en Estados Unidos, ¡cuán duras han sido las luchas por conquistar el propio territorio, por conquistar la igualdad para todos los hombres de estas tierras, por preservar la libertad, por llegar al espacio! Cuanto más difícil sea el obstáculo, más grande será la satisfacción de vencerlo.

¹⁴⁴ *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. Guatemala: 7 de agosto de 1987, 16.

¹⁴⁵ *La Nación*, 14 de octubre de 1987. ALFORJA 1987, 130.

¹⁴⁶ Daniel Ortega. *Los pueblos quieren hombres de paz*, discurso pronunciado en la Organización de Naciones Unidas (ONU), New York, 8 de octubre de 1987 (ALFORJA 1987, 35).

Recobremos la fe en el diálogo. Usemos sin temor la verdad. Enterremos el miedo a la libertad. La derrota de la política es la guerra. Por eso, jamás podremos aceptar que esa sea su expresión suprema.

Enfrentémonos a la guerra con la fuerza de la paz. Enfrentémonos al totalitarismo con la fuerza de la democracia. Unidos en las ideas y en los principios, juntos en el diálogo y en la democracia, lograremos que prevalezca la concordia. Debemos darle a la paz una oportunidad sincera.¹⁴⁷

Desde el mes de setiembre, después de realizar una gira por Costa Rica y Nicaragua, los congresistas republicanos, pese a que venían manifestando su posición de mantener la ayuda a la Contra, consideraban que era necesario dar tiempo a la concreción del plan.¹⁴⁸ Por otra parte, algunos de los congresistas demócratas censuraron la intención de Reagan de solicitar una nueva ayuda como una táctica para minar el *Plan de Paz* y expresaron, a su vez, que no se estudiaría mientras los acuerdos avanzaran.

Como vemos, hasta el mes de noviembre las condiciones en el Congreso no parecían ser favorables a la aprobación de la ayuda a la Resistencia. Sin embargo, conforme se iba acercando la fecha para la ejecución de los acuerdos, la administración Reagan recibiría una buena noticia: algunos congresistas demócratas que habían votado el año anterior en contra de la ayuda militar a las fuerzas rebeldes comenzaron a dar muestras de disponibilidad para votar a favor de la nueva ayuda, en caso de que el plan fracasara. Esta actitud demostraba que incluso el sector demócrata estaba de acuerdo con el incremento de la presión a Nicaragua para que acatara los compromisos adquiridos (Serafino 1989). Esta posición, quizás, hizo pensar a la Casa Blanca que el aplazamiento de la ayuda a la Contra para el próximo año otorgaría mayores posibilidades de aprobarla, siempre que se intensificaran los esfuerzos por demostrar que Nicaragua no había cumplido. El tema de los plazos se había convertido en una buena herramienta para evidenciar el supuesto incumplimiento;¹⁴⁹ pese a que el procedimiento de paz establecía que al término de los 90 días empezarían a regir públicamente los puntos referentes a la amnistía, cese al fuego, democratización, suspensión de la ayuda a las fuerzas irregulares y la no utilización del territorio para agredir a otros Estados, la Casa Blanca mostró su incapacidad por atender a los lapsos de cumplimiento acordados. Al contrario, se dedicó a hacer sus propias y convenientes interpretaciones, entendiendo que el fin de los 90 días representaba el vencimiento de las obligaciones (Opazo y Fernández 1990, 195). Si los compromisos no se habían llevado a la práctica para entonces, se deduciría que el convenio de paz había expirado.

Aunque la fecha del 5 de noviembre había llegado ya y, con ella, la posibilidad de dejar al descubierto el “incumplimiento” de Nicaragua y de fomentar el reabastecimiento a la Contra, la administración Reagan decidió posponer para el año siguiente el pedido de la ayuda de los 270 millones de dólares. Tal vez, influyeron en dicha disposición factores tales como un apoyo del Congreso que por el momento no era enteramente garantizable y, en otro orden de cosas, la urgencia por solucionar problemas tan determinantes como el del déficit fiscal, el cual se había agudizado después de la crisis de Wall Street, en el mes de octubre.

Durante el *impasse* que generó la postergación de la votación de la ayuda a la Contra, la Casa Blanca fortaleció sus acciones en el campo político y diplomático por medio de la presión a sus aliados centroamericanos. El gobierno norteamericano necesitaba, una vez más, obstruir el espacio de negociación de los acuerdos y comprobar que Nicaragua no había cumplido con lo estipulado.

¹⁴⁷ Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Oscar Arias Sánchez, el 22 de setiembre de 1987, en la sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América, en el Capitolio, Washington, D. C., con ocasión de su gira por ese país, del 21 al 24 de setiembre del mismo año, en busca de apoyo para el cumplimiento del *Plan de Paz* de Centroamérica.

¹⁴⁸ ALFORJA 1987, 131. *La Nación*, 1 de setiembre de 1987.

¹⁴⁹ Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

Con este propósito y con miras a la reunión de Alajuela, que se realizaría en enero de 1988, la Casa Blanca ejerció grandes presiones sobre los gobernantes de la región, en especial sobre los presidentes de Honduras y El Salvador; pretendía crear un frente común que condenara a Nicaragua por el incumplimiento de las resoluciones y evitar, finalmente, la suspensión de la ayuda a los rebeldes.¹⁵⁰

Como parte de esta táctica, se desplegó de nuevo el envío de funcionarios de la administración Reagan a los países del istmo, bajo el supuesto intento de estudiar las condiciones para la próxima cumbre presidencial. No obstante, el aparente objetivo era “advertir” a los presidentes de procurar que los resultados de la reunión no se convirtieran en un factor inconveniente para la aprobación de la nueva ayuda a la Contra, la cual seguía siendo, en opinión de la administración Reagan, el único mecanismo que haría posible el éxito del convenio de paz.

La presencia de los funcionarios norteamericanos iba dirigida a exponer a los gobernantes del área el peligro que significaría, para la próxima votación de la ayuda, el hecho de que en el encuentro presidencial se extendieran los plazos de cumplimiento o se acordara una nueva calendarización de los compromisos.

Ante la cercanía de la cumbre, las presiones se incrementaron mediante las giras del Consejero de Seguridad Nacional Colin Powell, el nuevo embajador para Centroamérica Morris Busby y Elliot Abrams por el istmo. Las acciones de esos funcionarios llegaron al extremo de comparar la ayuda norteamericana a las fuerzas rebeldes con las partidas canalizadas hacia los países centroamericanos, máxime en rubros para la defensa. Precisamente, eran estos últimos los que podían peligrar si los presidentes se interponían en la votación de la ayuda a las fuerzas antisandinistas (Gomáriz 1988, 102).

Al igual que en los momentos precedentes a la reunión de Guatemala, el clima previo a la Cumbre de Alajuela era, sin lugar a dudas, oscuro para el futuro del proceso de paz. Tras la tensión provocada en los gobernantes centroamericanos, la administración Reagan se mantuvo ahora a la expectativa de los nuevos resultados.

Al menos esta era la idea de Elliot Abrams, después de que el mayor Roger Miranda, ex ayudante del ministro de Defensa nicaragüense, Humberto Ortega, declaró en Estados Unidos que el gobierno sandinista había solicitado a los soviéticos una ayuda para organizar un ejército de 100 mil efectivos y una milicia de 600 mil. Para Abrams, estas manifestaciones traerían consigo repercusiones desfavorables para las negociaciones regionales, las cuales colaborarían para hacer sucumbir la reunión de Esquipulas III (Fernández 1989, 182).

La asistencia de los diputados norteamericanos, David Bonior y Lee Hamilton, ambos con historial de votos negativos a la ayuda a la Resistencia apuntaba en la dirección contraria. Dichos congresistas expresaron a Ortega, poco antes del comienzo de la reunión, el peligro de que el 3 de febrero pasara en el Congreso la ayuda antisandinista (Fernández 1989, 182).

Era el momento de verificar si la presión de la administración Reagan había logrado los frutos por ella esperados. Pero ocurrió lo insospechado tanto para la Casa Blanca como para los países de la región: Nicaragua adoptó unilateralmente las medidas. Además de establecer el cese al fuego y levantar la ley de emergencia, el gobierno de Nicaragua aceptó el diálogo con la contrarrevolución armada. Es claro que la noticia del éxito de la Cumbre no hizo más que debilitar aún más la política centroamericana del gobierno Reagan.

¹⁵⁰ John Biehl, San José, agosto-setiembre, 1991.

A pocos días de la reunión, el presidente Reagan presentó ante el Congreso una suma bastante menor a aquella anunciada en octubre (270 millones de dólares), quizás al advertir que la atmósfera en el Capitolio sufría transformaciones. La cifra ahora propuesta fue de 36,25 millones de dólares.

No obstante, pocos días antes de la votación, las perspectivas en el Senado no eran del todo desesperanzadoras para la administración, ya que, excepto algunos indecisos, existía una mayoría a favor de la ayuda. Las cosas sí se dificultaban en la Cámara de Representantes donde el resultado de la votación quedaba en las manos de unos pocos legisladores, pues los votos, hasta el momento, eran bastante parejos. Un día antes de la votación, el embajador costarricense Guido Fernández, ante solicitud de dos senadores republicanos, realizó una exposición a un grupo de republicanos y demócratas moderados sobre el parecer del presidente Arias frente a esta nueva ayuda. El hecho de que el embajador hiciera *lobby* no solo con los congresistas indecisos, sino con un grupo de ellos que tradicionalmente había representado una sólida posición favorable a la ayuda rebelde, generó la furia del gobierno de Reagan, en especial de Elliot Abrams (Fernández 1989, 202). Las relaciones entre la administración norteamericana y el gobierno del presidente Arias alcanzaron un estado de tensión.

Llegó por fin el 3 de febrero. Luego de un arduo debate, la propuesta fue rechazada por escaso margen de ocho votos. Casualmente, dos de los demócratas llamados “votos pendulares” que asistieron al encuentro con Fernández votaron en contra de la ayuda, como se aprecia en el cuadro adjunto.

Congreso de los Estados Unidos
Resultados de votación de ayuda a la Contra
3 de febrero de 1988

	A favor	En contra
Republicanos	164	12
Demócratas	47	207
Total	211	219

El mecanismo de la presión militar promovido por la administración Reagan como medio para resolver el conflicto en Nicaragua había sufrido su mayor golpe. La desaprobación fue acompañada con una estipulación que limitaba el poder presidencial para obtener el apoyo del Congreso en futuros pedidos de ayuda para la contrarrevolución.

En efecto, las disposiciones acordadas en la reunión de Alajuela habían dejado una profunda huella. Aunque las conversaciones entre el gobierno sandinista y la insurgencia armada no habían llegado aún a ningún acuerdo, sí habían generado grandes expectativas en la región y en el Congreso norteamericano.

Esta vez afloró en el Capitolio el convencimiento de que tras siete años de lucha contrarrevolucionaria, los “combatientes de la libertad” no habían logrado su propósito de funcionar como una fuerza militar con capacidad de desplazar al gobierno sandinista del poder o, por lo menos, de ganar un espacio político que les permitiera aparecer como una nueva opción en Nicaragua. Por el contrario, se demostraba a las claras que estas fuerzas sufrían un creciente proceso de descomposición interna aunado a un serio declive militar, producto del incremento de la capacidad ofensiva de Ejército Sandinista. Pese al aumento de abastecimiento militar y tecnológico a las filas de los insurgentes, estas no habían sido capaces de revertir su debilitamiento ni su posición “defensiva” en el campo de batalla.¹⁵¹

¹⁵¹ V. “Pasos en el camino hacia la paz en el fin de la era Reagan”, *Envío digital* 81, marzo 1988 (N. e.: <http://www.envio.org.ni/articulo/554>).

La noticia del rechazo de la ayuda a la Resistencia fue recibida con regocijo en la región. Sin embargo, el mismo día de la votación, el Ejército Sandinista efectuó la mayor de las operaciones militares de su historia, la llamada Operación Danto, provocando el retiro hacia Honduras de 2000 contrarrevolucionarios y la destrucción de sus bases aéreas. En consecuencia, Estados Unidos ordenó el envío de 3200 marines a territorio hondureño y, simultáneamente, solicitó ante el Congreso un nuevo paquete de ayuda a la Contra por un monto de 48 millones de dólares, la cual fue rechazada en el mes de marzo.

Es así como finaliza esta fase de presión militar, política y diplomática ejercida por la administración Reagan, como un intento más por convencer a Centroamérica de que la única salida a su conflicto era la solución de la guerra.

4. De las negociaciones gobierno-contrarrevolución a la elección presidencial en Estados Unidos

Las conversaciones entre el gobierno de Nicaragua y la contrarrevolución se realizaron a partir del 23 de marzo de 1988 y se extendieron hasta el 9 de junio del mismo año, fecha en la que el diálogo quedó estancado. Ante las posibilidades de éxito en el proceso de negociaciones, después de la primera reunión, el gobierno norteamericano había vuelto a interponerse. Esta vez apuntó sus acciones hacia la transformación y endurecimiento de la cúpula antisandinista y del grupo de negociadores en las rondas de Sapoa.¹⁵² La aplicación de los cambios se hizo sentir en el encuentro realizado en el mes de mayo y en el subsiguiente en junio, tras la imposibilidad de llegar a un acuerdo concreto entre los contendientes.

A partir de este momento, el diálogo de Sapoa y, por consiguiente, los acuerdos de Alajuela quedaron rezagados. La situación sufrió aún mayores retrocesos luego de las manifestaciones de Nandaime,¹⁵³ en las que se evidenció el bajo grado de tolerancia del gobierno de Nicaragua a la disidencia interna. Estas manifestaciones fueron percibidas por el gobierno sandinista como parte de un plan norteamericano que perseguía –junto con la oposición política nicaragüense– la desestabilización del gobierno revolucionario.¹⁵⁴ Como respuesta, el gobierno de Managua decidió expulsar al embajador norteamericano Richard Melton por su involucramiento en los asuntos internos de Nicaragua y, asimismo, procedió a encarcelar a 38 líderes políticos, a cerrar temporalmente el diario *La Prensa* junto con dos radioperiódicos más, los cuales, según el gobierno, sirvieron como medios para convocar a la agitación política (Ortega 1988, 46).

Estos sucesos condujeron a severas denuncias en la región. Asimismo, el Senado norteamericano y la Cámara de Representantes aprobaron dos resoluciones tendientes a condenar a Nicaragua por las medidas arbitrarias contra la oposición política de este país.

¹⁵² El gobierno norteamericano influyó para que los representantes en las próximas negociaciones fueran aquellos que estaban interesados en las conversaciones con el interés exclusivo de ganar tiempo y prepararse para la guerra. Por eso se designó al excoronel somocista, Enrique Bermúdez –quien después del primer encuentro había desconocido los compromisos firmados por el entonces representante de la Resistencia Enrique Calero– para presidir el nuevo grupo de negociaciones.

¹⁵³ El 10 de julio, la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN) convocó a una manifestación contra el gobierno y a favor del gobierno de salvación nacional en la ciudad de Nandaime (Granada). Participaron unas 3 mil personas. Todo hacía temer una situación de violencia. Alertados por el grito "¡Ahí vienen los perros!", lanzado por Miriam Argüello, líder de una fracción conservadora, un grupo de los participantes provocó a la policía y comenzó la refriega. Los policías fueron golpeados con piedras, garrotes y cuchillos. Por primera vez en 9 años de revolución la policía empleó gases lacrimógenos para dispersar a la gente y frenar la escalada de violencia. La mañana terminó con decenas de golpeados, 10 policías heridos y 42 personas detenidas; entre ellas, cuatro dirigentes de la CDN, incluyendo a su presidente Carlos Huembes. *Envío digital* 86, agosto 1988. (N. e.: <http://www.envio.org.ni/articulo/567>)

¹⁵⁴ Este plan fue denominado por el gobierno sandinista como plan Melton, asociándolo al embajador de Estados Unidos en Nicaragua, Richard Melton, quien participó de lleno en estas acciones.

Las acciones represivas del sandinismo terminaron de habilitar, junto con el estancamiento del diálogo de Sapoá, la gran posibilidad del gobierno norteamericano de aplicar de nuevo la presión militar a Nicaragua. Sin duda, estos hechos permitían a la Casa Blanca demostrar la falta de voluntad sandinista con respecto a los acuerdos de paz, por lo que, percatándose de la actitud negativa del Congreso frente a los acontecimientos de Nandaime, el 14 de julio, por medio del senador republicano Robert Dole, presentó la propuesta de 47 millones de dólares para ayuda militar y humanitaria a la Contra.

La nueva solicitud de ayuda se convertía en una de las pocas posibilidades de dar un nuevo aire a la contrarrevolución, que se desgastaba minuto a minuto entre sus pugnas internas y la falta de un nuevo reabastecimiento militar; aun así, la irritación del Congreso por lo acaecido en Nicaragua, no condujo a que se aprobara el nuevo pedido para la Resistencia. El rechazo de la ayuda demostraba que, al menos en el Capitolio, la confianza en la efectividad y viabilidad del proceso de Esquipulas aún se mantenía y que se tornaba necesario dar nuevas oportunidades a la salida negociada.

En adición a los objetivos de presión militar mencionados, la Casa Blanca decidió reforzar el aislamiento a Nicaragua, política que había iniciado en los meses previos a la reunión de Esquipulas II de agosto de 1987.

El *impasse* de las conversaciones entre el gobierno y las fuerza rebeldes, primero, y la ola de represión en Nicaragua después, fueron elementos que originaron que el gobierno norteamericano vislumbrara un panorama favorable para retomar la iniciativa en la solución del conflicto centroamericano, reelaborando su estrategia de “cuatro contra uno”. Esta vez, el sentido de oportunidad de Washington funcionó, aprovechando el descontento de los líderes regionales por el retroceso de Nicaragua respecto del cumplimiento de los acuerdos de paz. Bajo la supuesta intención de realizar consultas acerca del “camino común en la búsqueda de la paz y el proceso económico”, el jefe de la diplomacia norteamericana, George Shultz, inició una visita por los países de la región. Desde luego, el objetivo era dar un nuevo impulso al entendimiento entre las cuatro democracias centroamericanas, buscando con ello la declaración de una condena para el gobierno de Managua.

En su visita a Costa Rica, Shultz empezó a preparar el terreno para excluir y condenar a Nicaragua partiendo de las diferencias existentes entre las “cuatro democracias” y el “gobierno totalitario de Managua”. Poco después, refiriéndose al incumplimiento de los acuerdos por parte de Nicaragua, señaló que no era un plan de paz lo que hacía falta, sino que se requería de la voluntad de todos los involucrados para “jugar con las mismas reglas”.

Dentro de su táctica para acercar a los gobiernos de la región, el gobierno norteamericano utilizó también el mecanismo del incentivo económico, lo que significaba que Estados Unidos estaba dispuesto a estimular el cambio en la región, para que sus países “amigos” se desarrollaran de manera exitosa dentro del sistema económico global. En este sentido, Shultz anunció la decisión de Washington de estimular las inversiones en estos países y promover la ayuda multilateral, así como de continuar con la asistencia norteamericana directa a Centroamérica.¹⁵⁵

A los pocos días de la gira del Secretario de Estado por el istmo, fue el embajador para Centroamérica, Morris Busby, quien traía en sus manos la encomienda de la Casa Blanca para preparar la consolidación de lo que sería el bloque “democrático” centroamericano que tenía como objetivo excluir a Nicaragua.

En un encuentro con el presidente Arias, el embajador Busby señaló que la reunión entre los cuatro cancilleres con Shultz (prevista para el 1 de agosto), se convertiría, por medio de la elaboración de acciones diplomáticas conjuntas entre las cuatro democracias y Estados Unidos, en un paso importante para que el proceso de paz avanzara (entiéndase, para que Nicaragua cumpliera).¹⁵⁶

¹⁵⁵ George Shultz. *Discurso pronunciado en Costa Rica*. San José, 1 de julio de 1988. Archivo personal de Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹⁵⁶ Archivo personal de Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

La diplomacia norteamericana había previsto que dicho encuentro se realizara antes de la siguiente cumbre presidencial, programada para el 7 de agosto en El Salvador. Sin embargo, poco después la agenda de las negociaciones requirió modificaciones que llevaron a postergar la cumbre presidencial y, por consiguiente, la reunión de cancilleres previa a los encuentros de los gobernantes. Con esto, el panorama quedaba abierto exclusivamente para la reunión de las cancillerías centroamericanas con Shultz.

Después de la visita de Busby por Centroamérica, empezó a circular un documento en que el gobierno norteamericano, basándose en las conversaciones sostenidas por el embajador Busby en la gira realizada, proponía una serie de puntos posibles para el consenso entre los cuatro países centroamericanos y Estados Unidos. Entre los temas incluía analizar el proceso de paz centroamericano comparando el nivel de cumplimiento de las democracias de la región con el de Nicaragua, definir las medidas específicas para promover el cumplimiento de los principios democráticos y de amnistía comprendidos dentro del acuerdo de paz, analizar el volumen de ayuda soviética a Nicaragua y hacer un llamado para que cesase, y señalar que el apoyo económico internacional se haría de acuerdo a la adherencia de cada país a los principios democráticos.¹⁵⁷

Estas ideas plasmadas en el documento demostraban que los objetivos de la reunión eran reprobar el incumplimiento de los sandinistas y producir un nuevo aislamiento contra Nicaragua en Centroamérica. Se trataba de una oportunidad para que Estados Unidos reorientara –en su propio estilo– la dinámica de la concertación regional y asumiera en ella un papel protagónico.

Además, esta reunión no era más que el inicio de los contactos entre las cinco cancillerías, ya que, como lo mencionaba el documento, se establecería un marco para continuar “las consultas y la diplomacia pública cooperativa dirigida a promover la democracia, el desarrollo económico, la paz y la seguridad”.¹⁵⁸

Por fin, la reunión se efectuó en la fecha establecida, pero sin lograr la concreción de resoluciones conjuntas. Esta vez fueron Guatemala y Costa Rica las que hicieron frente a los planes de Washington al decidir no firmar el documento que contenía disposiciones aún más fuertes que las previstas en el documento base para el encuentro. A las acusaciones contra Nicaragua por el no cumplimiento y por los intentos de desestabilización de los gobiernos democráticos, se agregaba ahora la disposición de Estados Unidos a contribuir en la defensa de las democracias centroamericanas que así lo solicitaran.¹⁵⁹ La suscripción de un documento de esta índole –que volvía a poner sobre el tapete la exclusión de Nicaragua y la opción militar– hubiera significado abandonar los principios y poner en entredicho los avances del proceso negociador de Esquipulas.

Este nuevo revés para los objetivos norteamericanos aumentó el apremio de la administración Reagan; pues con la cercanía de las elecciones, el tiempo se había convertido en el mayor enemigo de la Casa Blanca. Esta no lograba ver cristalizados sus designios de desplazar del poder al sandinismo en Nicaragua.

Aún al final de su gestión, la administración Reagan realizó un último esfuerzo por aplicar, por medio de una nueva solicitud de ayuda a la Contra, la presión militar al gobierno de Managua. No obstante, esta iniciativa fracasó cuando en la votación del 10 de agosto el Congreso decidió aprobar únicamente 27 millones de dólares para “ayuda humanitaria” y no para asistencia militar como deseaba la Casa Blanca.

El aislamiento y presión sobre Nicaragua demostraron a la postre su ineficacia en el intento de cerrar el nuevo espacio de diálogo y negociación abierto al istmo. Fueron los propios países centroamericanos y su nuevo esquema de concertación, los que se encargaron de escribir los últimos capítulos en la “crónica de muerte” de la opción militar reaganiana.

¹⁵⁷ Archivo personal de Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹⁵⁸ Archivo personal de Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

¹⁵⁹ Luis Guillermo Solís. Entrevista, San José 6 de agosto de 1992.

CAPÍTULO TERCERO

Europa y el bloque socialista

1. La Europa Occidental

La mayoría de los países de la Europa Comunitaria asumieron, frente a la crisis centroamericana, una posición, en general, favorable al cambio político. Una posición que se caracterizó por al menos cuatro elementos: a) crítica abierta al *statu quo* conservador y militarista prevaleciente en el istmo; b) apoyo más o menos explícito, según los casos, a los movimientos insurgentes en El Salvador, Nicaragua y Guatemala; c) discrepancia evidente con la política centroamericana de Washington, y d) un inusual activismo gubernamental en favor de los derechos humanos, el desarrollo de sociedades democráticas y pluralistas, y la resolución pacífica de conflictos en una región geográfica hasta entonces no prioritaria para los países europeos.¹⁶⁰

Las razones que explican este comportamiento son múltiples. Al profundizarse la crisis y aumentar el intervencionismo de las superpotencias, la región se convirtió en pieza del conflicto Este-Oeste. Con ello dejó de ser un problema remoto y fue percibida como fenómeno que afectaba directamente los intereses estratégicos de Europa; pero quizá ninguna otra razón fue tan fuerte como la beligerancia que asumieron en Centroamérica las organizaciones no gubernamentales europeas. Las actividades de solidaridad de las ONG en apoyo del cambio en el istmo fueron importantes en un sentido financiero y político para los movimientos insurreccionales y las organizaciones populares centroamericanas. Sin embargo, lo fue aún más al traducirse en presión política interna, poderoso instrumento que elevó la crisis ístmica a rango de asunto doméstico de primer orden en las agendas políticas nacionales del viejo continente.

Se podrían proponer al menos cuatro periodos bien delimitados en el proceso de involucramiento de los gobiernos de la Europa Comunitaria en la crisis centroamericana. El primero entre 1979 y 1983, caracterizado por las reacciones tanto declarativas como de solidaridad activa de parte de los gobiernos europeos ante la brutalidad de la represión ejercida sobre los pueblos centroamericanos. En este, sobresalen tres acciones de gran impacto diplomático: el apoyo incondicional de la Comunidad Europea a la coalición antisomocista (y más tarde a la Junta de Reconstrucción Nacional que asumió el poder en Nicaragua); la condena al régimen militar guatemalteco tras el asalto e incendio a la Embajada de España en 1979; y la *Declaración Franco-Mexicana* de agosto de 1981 sobre El Salvador. Después de 1981, la mayoría de los países de la Comunidad (excepto Gran Bretaña) asumió una actitud crítica y de abierto rechazo a la contrarrevolución nicaragüense creada, apoyada, dirigida y financiada por la administración Reagan.

El segundo periodo se prolonga desde 1983 hasta 1986. En él, la participación gubernamental europea se vuelve más orgánica, enmarcándose en, al menos, dos importantes iniciativas diplomáticas: el proceso de Contadora originado a finales de 1983 y el Proceso o Diálogo de San José iniciado en 1984. Para entonces, la actitud de denuncia que caracterizó a la etapa anterior cede ante esquemas de participación mejor planificados, donde Europa pasa a jugar, junto con América Latina, un papel neutralizador de la agresividad norteamericana. Durante estos años el discurso comunitario define el binomio paz y desarrollo como eje central de sus esfuerzos en la región, y acepta la propuesta de seguridad del Grupo de Contadora como el mecanismo primordial para poner fin al conflicto.

¹⁶⁰ Sobre este tema, la bibliografía utilizada como guía es AIETI, Síntesis, N° 4, enero-abril 1998; Grabendorff *et al.* 1984; Borón 1987, 559-584; y Borón 1986, 581-606.

La interpretación que se ofrece en este acápite, en lo que respecta a la política exterior de Costa Rica, se sustenta en la entrevista con Luis Guillermo Solís, San José, 6 de agosto de 1992.

El tercer periodo va desde 1986 hasta la creación de la Asociación para la Democracia y el Desarrollo (ADD) en 1990. Es una etapa dominada por las negociaciones de paz de Esquipulas, por el eclipse de la propuesta de Contadora y el Grupo de Apoyo y el éxito del *Plan Arias para la Paz*. A diferencia de la etapa anterior, en que las consideraciones sobre seguridad definidas por Contadora parecieron anteponerse a la prioridad atribuida por los países centroamericanos a la democratización, en esta prevalece en los Comunitarios un interés especial por afianzar a los gobiernos electos en toda la región. La normalización gradual de las relaciones políticas en Centroamérica después de las elecciones de Nicaragua, en febrero de 1990, le permitió a la Europa Comunitaria transformar su presencia política de alto perfil en mecanismos cada vez más convencionales y limitados de cooperación para el desarrollo.

A lo largo de todo el periodo 1978-1990, distintos países de la CE asumieron temporalmente el liderazgo en las relaciones con Centroamérica. Durante la primera etapa, Francia con una marcada solidaridad en favor de los movimientos y gobiernos revolucionarios; en la segunda y tercera, España y Alemania, la primera más identificada por razones históricas con las posiciones de América Latina; la segunda interlocutora, moderada y poderosa entre un mundo deseoso de paz en Centroamérica, y un Estados Unidos que aún no se resignaba a admitir el fin de la Guerra Fría en su “traspatio”. Gran Bretaña, dada la estrecha alianza prevaleciente entre los gobiernos del presidente Reagan y la primera ministra Margaret Thatcher, siempre jugó la carta pro-norteamericana en el Istmo.

Este “liderazgo compartido” fue de particular importancia para Costa Rica, pues el país, gracias a su privilegiada situación política, se convirtió en la contraparte mejor calificada para la Comunidad Europea en Centroamérica. La continuidad en el gobierno de dos administraciones de orientación socialdemócrata, bajo la presidencia de Luis Alberto Monge y Oscar Arias, permitió concretar un esquema de cooperación política sin precedentes. Tanto el establecimiento del Diálogo de San José en 1984 (resultante del mancomunado esfuerzo de Monge y el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania Hans-Dietrich Genscher) como la intensa participación de Europa en la negociación del *Plan de Paz* (en especial bajo el impulso del eje Felipe González-Oscar Arias), son muestras inequívocas de la privilegiada relación que gozó Costa Rica con Europa durante este periodo.

Por último, es necesario diferenciar entre acciones desplegadas por los gobiernos comunitarios, y aquellas provenientes de las organizaciones no gubernamentales. Como ya hemos señalado arriba, las ONG jugaron un papel de crucial repercusión durante los años de la crisis centroamericana. De sí, estos grupos aportaron recursos financieros, técnicos y políticos a las organizaciones populares centroamericanas y desarrollaron una intensa campaña de solidaridad, al interior de la propia Europa, que obligó a los gobiernos a asumir el tema centroamericano como prioridad en su política internacional.

A diferencia de los gobiernos, la mayoría de las ONG eurocomunitarias se mantuvieron militantes a favor de la “izquierda” centroamericana a lo largo de todo el periodo comprendido entre 1978 y 1990. Cooperantes europeos murieron víctimas del terrorismo de Estado y de la acción militar, tanto en Nicaragua como en El Salvador y Guatemala; fueron expulsados de varios países, incluida Costa Rica; con frecuencia, algunas organizaciones mantuvieron sin reservas una posición crítica a sus propios gobiernos nacionales una vez que, después de 1986, muchos países comunitarios adoptaron el discurso democratizador que estas organizaciones consideraban parte de una solapada campaña contra los movimientos revolucionarios en la región.

Entre las ONG de la Europa Comunitaria, sobresalieron, por su número y activismo, las de los Países Bajos, Francia, España y Alemania. El papel que jugaron los países nórdicos (incluida Dinamarca, pues siendo comunitaria desarrolló en la práctica una política centroamericana más similar a la de sus vecinos escandinavos que a la de sus socios del continente) debe mencionarse por su importancia particular en el tratamiento internacional de la crisis en Nicaragua y El Salvador.

Suecia, por ejemplo, fue uno de los más firmes, constantes y solidarios bastiones del campo político en Centroamérica. La presencia en el gobierno de los socialdemócratas bajo el liderazgo de Olof Palme y, tras su muerte, de Ingvar Carlsson, hizo que la política exterior sueca fuese regularmente anti *statu quo* y favorable a los movimientos populares, incluidos aquellos de naturaleza insurreccional.

De forma coherente, en los foros de la Internacional Socialista, tanto el gobierno como las ONG suecas asumieron un compromiso de apoyo total a los sandinistas en Nicaragua y al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador. La sede regional de la Embajada sueca fue establecida en Managua como muestra palpable de solidaridad con el gobierno sandinista; y la cooperación gubernamental de este país se destinó tras el embargo comercial decretado por Estados Unidos, casi sin más a promover proyectos de desarrollo en Nicaragua en abierto desafío a la política de Washington.

Una actitud parecida asumió Noruega, aunque, a diferencia de Suecia, reflejó su preferencia por las opciones de cambio asumiendo una línea gubernamental de diplomacia crítica más que una solidaridad militante. No obstante lo anterior, el gobierno de Noruega, también bajo control socialdemócrata durante la mayoría del periodo comprendido entre 1978 y 1990, fue un importante aliado del cambio lo que le valió serias confrontaciones en materia de derechos humanos y libertades fundamentales con los gobiernos de El Salvador y Guatemala. En 1988, por ejemplo, el presidente José Napoleón Duarte vetó la propuesta costarricense de integrar a Noruega a las fuerzas de ONUCA por considerarla excesivamente favorable a los sandinistas. Pese a ello, la Embajada Real de Noruega para Centroamérica no se estableció en Managua, como demandaban las ONG e influyentes grupos parlamentarios noruegos, sino en San José, y después de 1987, el gobierno noruego fue mucho más crítico que el sueco con los sandinistas, cuando estos suspendieron la nueva Constitución y aumentaron la represión contra la oposición política del país. En este sentido, tampoco es extraño que el gobierno noruego haya brindado uno de los más entusiastas apoyos al *Procedimiento de Esquipulas II*.

2. Los intereses del bloque socialista

La década de los años setenta constituyó el punto culminante de expansión del bloque socialista con la victoria en Vietnam, la descolonización del África portuguesa, la intervención en Afganistán y finalmente, la revolución en Nicaragua (Borja 1984, 460-490).

Una vez consolidado el “socialismo en un solo país”, gracias a la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética pudo establecer una red de Estados Nacionales clientes en su periferia; los países de Europa Oriental, en su entorno occidental, y China, en el oriental. Después de la ruptura sino-soviética, la política internacional de la Unión Soviética de expansión más globalizante se basó en una especie de “división del trabajo” con sus aliados, lo que reproducía en buena medida la división del trabajo en el seno del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (Levesque 1984; Noguee y Donaldson 1981).

No es del caso extendernos en el examen de la política soviética en el Tercer Mundo, si bien para nuestros fines resulta útil hacer breve alusión a las consecuencias que la división del trabajo socialista tuvo en el istmo centroamericano para el periodo que nos ocupa.

Una de las decisiones de política exterior más controversiales –inclusive en la misma Cuba– tuvo que ver con el origen de la participación cubana en las antiguas colonias portuguesas, en Angola en particular. Aun sin entrar en ese debate, es conocido que, como apoyo a la participación cubana en Angola, Moscú aumentó sus envíos de armas a La Habana. Al mismo tiempo, esto les permitió a los dirigentes cubanos llevar a la práctica su propia agenda de política exterior en América Latina porque, si bien América Latina pudo haber sido considerada de interés periférico para la Unión Soviética, no era así en el caso de los estrategas cubanos (Azicri 1988).

Con la llegada a la Casa Blanca de los halcones republicanos, los envíos de armas crecieron a medida que aumentaba la percepción de amenaza proveniente de Washington. Esto, a su vez, le permitió a La Habana aumentar su solidaridad internacionalista con Nicaragua (salud, educación) y con los insurgentes salvadoreños (Domínguez 1987).

En definitiva, a medida que aumentaba el potencial revolucionario de la situación centroamericana, esta solidaridad también fue asumida por otros países del bloque socialista como, por ejemplo: cooperación proveniente de Alemania del Este en cuestiones de inteligencia o de Bulgaria en patrullaje de fronteras (Erisman 1985).

El compromiso soviético con la política “internacionalista” cubana y la solidaridad tercermundista ejercida en línea estricta con Nicaragua se basaban en una estrategia de riesgos calculados que no pusieran en peligro las relaciones con la otra superpotencia.

El compromiso de Cuba con Nicaragua obedecía a otras determinaciones, tenía su dinámica propia y era mucho más profundo que el de cualquiera de los otros países del bloque. Estaba cimentado en factores históricos y en la existencia de lazos de cooperación establecidos apenas después del triunfo de la revolución en Cuba. Durante años, los revolucionarios centroamericanos habían recibido preparación ideológica y entrenamiento por parte del gobierno de La Habana. La estrategia política de frente único que llevó a los sandinistas al poder, y luego al establecimiento del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Salvador y la URNG en Guatemala, fue una de las contribuciones más importantes de Castro en favor de la “revolución centroamericana”. La empatía era enorme y no es de extrañar que el modelo cubano se convirtiera en el ideal de los revolucionarios centroamericanos (Valdés Paz 1988, 125-144).

Fue en sus relaciones con América Latina que Cuba tuvo mayor autonomía con respecto a la política soviética. Primero por la importancia relativa de la región en términos de área de influencia y segundo porque, contrario a lo que sucede con la Unión Soviética, el Caribe es para Cuba su área de influencia natural. De hecho, la mayoría de los analistas coinciden en admitir que los cubanos tuvieron mucho crédito en la elaboración de la política soviética para la región por medio de los partidos comunistas, o directamente con sus análisis políticos (Domínguez, 1989).

Cuando se produjo un marcado deterioro de las relaciones entre las autoridades sandinistas y Europa, en especial de los niveles de ayuda otorgados, debido a los temores de los nuevos dirigentes europeos en Francia y Alemania frente a la “radicalización” de Managua, los soviéticos aumentaron sus muestras de solidaridad. Después del embargo comercial decretado por Washington, los países europeos, Canadá y Japón se constituyeron en los principales socios comerciales de Managua. En 1987, 85% de la asistencia externa provenía de los países socialistas; cerca de 500 millones de dólares, sin contar la ayuda militar (Yopo 1988, 291).

Sin embargo, en mayo de ese mismo año, con ocasión de una visita oficial a Managua, Boris Yeltsin (entonces miembro del politburó soviético) declaró públicamente que la Unión Soviética no quería a Nicaragua en el bloque socialista, recomendándoles mantener su condición de No Alineado (Yopo 1988, 292).

Las gestiones de los dirigentes sandinistas que incluyeron un viaje del presidente Ortega por los países del Este a principios del año 1988, pocos días después de un voto del Congreso que rechazaba el proyecto de ley de financiamiento a la resistencia nicaragüense presentado por la administración Reagan, no tuvieron eco. Los soviéticos decidieron seguir enviando material militar, pero, debido a los imperativos de la *perestroika*, para 1988 ya no estaban en disposición de asegurar el abastecimiento de petróleo a Nicaragua. Las posibilidades de restablecer las negociaciones de reducción de armamento con Estados Unidos y de retomar el diálogo entre superpotencias fue un incentivo más para Moscú de alejarse del “teatro centroamericano” y de instar a sus aliados cubanos a seguir la vía de la moderación.

3. Los países europeos en la estrategia de política exterior costarricense

La actitud europea frente a la política exterior costarricense había experimentado un cambio radical de 1982 a 1987. Entre 1982 y 1984, los países europeos comunitarios y escandinavos habían sido, generalmente, críticos de la política internacional de la administración Monge Álvarez por considerarla subordinada en exceso a Washington. Esta crítica era compartida *grosso modo* por los países latinoamericanos, en especial desde que se conformó el denominado “Bloque de Tegucigalpa”, acción que condujo de manera simultánea a un endurecimiento contra el gobierno sandinista, y un rechazo más o menos velado de las propuestas de paz de Contadora.

En efecto, la administración Monge se vio obligada a supeditar su política exterior a los estrechos márgenes impuestos por Washington. Esto, como lo ha revelado la investigación sobre el escándalo “Irán-Contras”, puso en entredicho la soberanía de Costa Rica y pudo haber tenido serias consecuencias para la seguridad nacional.

Consciente de que la presión de Washington llevaba al país al borde de un abismo, el presidente Monge promulgó, en noviembre de 1983, la *Proclama de Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada* de Costa Rica. Con ello, pretendía alcanzar varios objetivos: detener o al menos limitar la presión de Washington; rescatar la maltrecha imagen internacional del país, sobre todo en Europa; y apaciguar, por medio de argumentos aislacionistas muy arraigados en la cultura política costarricense tanto a quienes abogaban por una posición “dura” contra los sandinistas como aquellos menos dispuestos a emprender una cruzada “democratizadora” en Nicaragua.

Parte muy importante de la estrategia de seguimiento a la promulgación de la política de Neutralidad, fue la “misión verdad”, un verdadero *tour de force* del presidente Monge expresamente dirigido a rescatar el favor de Europa en la primavera de 1984. El viaje de Monge a Europa fue considerado exitoso por los analistas políticos, no solo por la amplia cobertura que se le dio al mandatario en los medios de comunicación colectiva y en los círculos políticos del viejo continente, sino porque fue clave para diseñar lo que llegarían a ser las *Conferencias de San José para la Cooperación, la Democracia y el Desarrollo*¹⁶¹ entre la Comunidad Europea, Centroamérica y los países del Grupo de Contadora.

Aparte del hecho de que, pese a las declaraciones del presidente Monge, el país continuó involucrado en acciones de la Contra con plena participación de altos funcionarios gubernamentales hasta 1986, la inauguración del Proceso de San José con la Comunidad Europea y Contadora aportó un mejoramiento cualitativo en las relaciones de Costa Rica con el mundo. En este sentido, no es osado afirmar que fue en 1984 cuando se sentaron las bases de lo que llegaría a ser, de hecho, la “Alianza Democrática”, concepto propuesto por el canciller Rodrigo Madrigal.

Europa siempre tuvo un lugar preferente en la visión internacional de las autoridades del gobierno de Arias; el canciller Madrigal Nieto y el presidente Arias se consideraban, en lo cultural y en lo académico, herederos de una tradición de raíces europeas. Ello, debido a los orígenes familiares y a la experiencia empresarial del primero y la formación académica del segundo. Además, ambos valoraban el papel de Europa como fuerza neutralizadora de los ímpetus interventores de Washington, al tiempo que se constituía en una aliada casi “neutral” de Costa Rica por su tradición democrática, liberal y republicana.

¹⁶¹ Proceso o Diálogo de San José.
http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Las_Conferencias_Ministeriales_del_Dialogo_de_San_Jose1984-20021_0.pdf

La idea de crear una “alianza democrática” en defensa de la democracia, con Europa jugando un papel protagónico, había sido propuesta por Madrigal Nieto. Se trataba de constituir un grupo informal de países occidentales desarrollados que estuvieran de acuerdo con apoyar, con recursos financieros y políticos, a todas aquellas naciones centroamericanas que hubiesen adoptado o estuvieran dispuestas a adoptar estilos de gobierno que pudiesen ser considerados “democráticos” a partir de una serie de elementos característicos comunes tales como el respeto a los derechos humanos, elecciones periódicas, libres y limpias; pleno goce de las libertades individuales; pluripartidismo, y otros valores similares.

Los primeros seis meses de la administración Arias fueron dedicados a dos grandes tareas en el ámbito internacional. La primera fue rescatar, para Centroamérica, el espacio de negociación que, a falta de voluntad política y de propuestas propias, había sido apropiado por el Grupo Contadora. Para el gobierno Arias, era esencial recuperar la iniciativa perdida y ganar legitimidad como interlocutor válido en la región. Ello exigía demostrar que la negociación de Contadora estaba agotada. La segunda tarea fue impuesta por los acontecimientos: Nicaragua demandó a Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya; esta acusación obligó a una complicada gestión, tanto en el ámbito externo como doméstico que consumió gran parte del segundo semestre de 1986. Y fue entonces, hasta principios de diciembre, tras la intervención del presidente Arias en la Asamblea General de Naciones Unidas y su visita de trabajo a Washington, que la Cancillería pudo abocarse a presentar el *Plan de Paz* a los gobiernos europeos.

Tres misiones costarricenses viajaron a Europa en el primer semestre de 1987 con versiones cada vez más depuradas del *Plan de Paz*. La primera de ellas fue del canciller Madrigal Nieto en enero y febrero; la segunda, preparatoria del viaje presidencial, fue encabezada por el jefe de Gabinete del Canciller, Luis Guillermo Solís, en marzo; la tercera fue la gira presidencial a finales de abril y principios de mayo.

La posición europea hacia las ideas del *Plan* cambió mucho a lo largo del primer semestre de 1987. El cambio obedeció a una alteración radical de la coyuntura internacional caracterizada por:

1. El agotamiento evidente del proceso de Contadora, en particular al concluir la gira centroamericana, emprendida a principios de enero de 1987 por los cancilleres de los países miembros para hacer entrega de la última versión del *Acta*.
2. El impacto de las reformas que ya empezaban a darse en la Unión Soviética y que auguraban importantes cambios en las relaciones Este-Oeste.
3. El debilitamiento de la administración Reagan tras las relevaciones de la Comisión Tower.¹⁶² La pérdida de apoyo de la Casa Blanca en el Congreso amplió los márgenes de acción de los países europeos que, de otra manera, se hubieran sentido inhibidos de asumir posiciones prácticas demasiado antagónicas con Washington.
4. El hastío de Europa con los sandinistas y su creciente desencanto ante el aumento del militarismo y la represión a los grupos políticos opositores de Nicaragua. Este desencanto aumentó al suspender el presidente Ortega la mayor parte de los artículos de la recién promulgada Constitución de 1987.
5. La existencia de una propuesta costarricense (*Una hora para la Paz*) que recogía la herencia de Contadora en un instrumento de mayor sencillez, aplicabilidad y de clara vocación centroamericana.

En un principio, los europeos vieron las “ideas” que el canciller Madrigal Nieto llevó consigo en enero y febrero con reserva. Debido, primero, a las revelaciones de la prensa de que días antes de partir hacia Europa, Madrigal se había reunido en secreto con el subsecretario de Estado Asistente para América Latina

¹⁶² La Comisión Legislativa encabezada por el senador Tower fue encargada por el Senado de Estados Unidos de investigar a los funcionarios de la Casa Blanca de quienes se sospechaba estuvieron involucrados en la venta de armas a Irán.

de Estados Unidos, Elliot Abrams en Miami. Según los informes de prensa, en esa reunión se había discutido un plan que había recibido el beneplácito de Washington porque aislaba a los sandinistas. Segundo, a que los europeos no querían participar en una “alianza democrática” como la que Madrigal proponía porque no se sentían cómodos con la idea de ejercer “fraternal presión” democratizadora sobre los países centroamericanos y, en especial, sobre Nicaragua.

A pesar de ello, los interlocutores europeos del Canciller, en especial en España, Bélgica, Francia y Alemania coincidieron con las tesis fundamentales de los diplomáticos de Costa Rica.¹⁶³

En lo esencial, dichas tesis señalaban que:

1. La crisis centroamericana solo podría resolverse por medios pacíficos. La utilización de la fuerza para alcanzar objetivos políticos no debía ser aceptada. Ni la Contra ni los guerrilleros marxistas debían ser premiados con apoyo oficial alguno.
2. La política de fuerza de la administración Reagan en Centroamérica, amén de violatoria del derecho internacional, era ineficaz y, en última instancia, contraproducente, pues lejos de facilitar el acceso de la oposición política a los procesos de toma de decisiones, justificaba la acción de los extremistas armados.
3. Contadora estaba agotada y sin posibilidad de recuperarse. Se necesitaba otra iniciativa, esta vez enteramente centroamericana que, rescatando los elementos fundacionales del Acta, los adaptara a las condiciones reales del área.
4. Si el régimen sandinista no se democratizaba de verdad, se constituía en una comprobada amenaza para Centroamérica. Había que presionarlos para que concedieran reformas, pero reconociéndoles de lleno sus derechos como gobierno constituido.
5. La democratización era un elemento clave, junto con la paz y el desarrollo, que debía incorporarse a cualquier propuesta de paz regional. Para Costa Rica, este era un asunto de vital interés.

Este marco común hizo posible que se sentaran las bases de un diálogo que continuaría más tarde por intermedio de los embajadores comunitarios residentes en San José, sobre todo, en el Diálogo de San José III realizado en la Ciudad de Guatemala del 9 al 11 de febrero de 1987. La declaración final, que se componía de dos partes, la económica y la política, señala en esta última, la coincidencia de los europeos en este conjunto de preocupaciones.

Pese a que la gira de Madrigal Nieto permitió a Europa conocer los esbozos de lo que podría llegar a ser un plan de paz, su mayor importancia fue el haber permitido a funcionarios del viejo continente valorar, de primera mano, las pautas que guiarían al nuevo gobierno costarricense. Por otra parte, en 1987 prevalecía todavía una visión idílica del sandinismo (y, por extensión, de los revolucionarios centroamericanos) en amplios círculos políticos de Europa. Peor aún, el uso indiscriminado del concepto de “democratización”, dentro de la estrategia de la administración Reagan lo había desacreditado, como legítima demanda de los centroamericanos, hasta convertirla en sinónimo de intervención militar por otros medios. Estos fenómenos solo podían neutralizarse por medio del contacto directo, por la demostración de buena fe y de claridad de intenciones.

El viaje preparatorio fue importante en otro sentido. Su carácter técnico permitió, a los funcionarios del gobierno que integraban la delegación costarricense, al Jefe de Gabinete de Madrigal y a la Jefa de Prensa del presidente Arias, tener acceso directo a los mandos medios de los ministerios de Asuntos Externos y de la Presidencia de los principales países comunitarios. Estos contactos hicieron posible una elaboración

¹⁶³ Luis Guillermo Solís. Entrevista, San José 6 de agosto de 1992.

específica de las ideas ya presentadas por el canciller de Costa Rica a sus homólogos, así como actualizarlas a partir de un análisis renovado de la situación regional y, de manera principal, del *Plan Arias*. Se subrayan la definición de las agendas de trabajo entre Arias y sus colegas, y las actividades con los medios de comunicación. Estas últimas fueron cuidadosamente programadas con el fin explícito de ofrecer al mandatario costarricense el mayor contacto posible con la opinión pública de Europa.

En lo conceptual, el viaje del presidente Arias se organizó en torno a la tríada paz, democracia y desarrollo, contenida en el documento *Una hora para la paz*. Dicho discurso era ideal para acercarse a Europa, tierra fértil donde una posición moderada de Costa Rica, por la credibilidad de su historia y la voluntad de sus nuevos dirigentes, sería bien recibida. Tras dos giras, los diplomáticos costarricenses contaban con suficientes elementos de juicio y contactos gubernamentales, como para poder calibrar con acierto el beneficio que un mensaje conciliador traería al país. Fue así como el presidente Arias siguió un acercamiento de doble vía: insistiría en la solución pacífica de la crisis y continuaría manteniendo una actitud crítica frente a la política de Washington (temas en los cuales el liderazgo del Presidente dentro del gobierno era indiscutible); igual demandaría apoyo para lograr la democratización de Nicaragua, ya para entonces convertida en el objetivo primordial de los esfuerzos diplomáticos costarricenses.

En las giras del Canciller y del Presidente se programaron encuentros con una amplia gama de personalidades. En la gira a Europa, cuya delegación estuvo compuesta por varios ministros de Estado, entre ellos Álvaro Umaña, Ottón Solís y Rodrigo Madrigal Nieto, se programaron y se llevaron a cabo encuentros con presidentes y primeros ministros de los países que visitaron.¹⁶⁴ La parte medular de las agendas de trabajo se desarrolló con autoridades del gobierno; del mismo modo, se sostuvieron encuentros sustantivos con plenos o comisiones legislativas, grupos de académicos interesados en temas de política exterior; empresarios y líderes de la comunidad de donantes no gubernamentales. Asimismo, el presidente Arias y su comitiva se reunieron con las principales autoridades de las Comunidades Europeas en Bruselas y Luxemburgo, la UNESCO en París y la FAO en Roma y, como punto culminante, sostuvieron audiencias privadas con el Papa Juan Pablo II.

Así pues, para mayo de 1987, es decir, a un año de iniciada su gestión, el gobierno costarricense había logrado afincar sus ideas básicas en el viejo continente. Esto le permitió a Arias, a diferencia de Monge cuya iniciativa extra atlántica fue realizada algo más tarde, tener una base de apoyo europeo al comienzo mismo de su administración. La importancia de este hecho fue mucho mayor porque en el periodo crítico mayo-agosto de 1987, las versiones finales del *Plan de Paz* se depuraron. Para Costa Rica, fue crucial contar con el apoyo público y privado de los europeos comunitarios a lo largo de este proceso; en especial, por lo que significó *vis-à-vis* Estados Unidos y Nicaragua. Es probable que así como la entrada de Europa fue importante al disminuir los arrestos interventores de Washington, lo fue también para persuadir a los sandinistas (y por asociación a los guerrilleros salvadoreños) de que el único camino realista hacia la paz en Centroamérica pasaba por la democracia pluralista.

4. Europa y el desarrollo post-Esquipulas II

La participación europea, en apoyo de los acuerdos suscritos en Guatemala el 7 de agosto de 1987, fue decisiva en al menos dos sentidos. El primero de ellos, sobra decirlo, fue diplomático. Los países comunitarios se convirtieron en una poderosa red de apoyo para la ejecución de los compromisos contenidos en el Procedimiento de Guatemala. El segundo fue técnico, y se expresó tanto en el contexto del

¹⁶⁴ En España, con el Rey Juan Carlos y con el presidente Felipe González; en Gran Bretaña, con la Primera Ministra Margaret Thatcher; en Bélgica, con el Primer Ministro Wilfried Martens; en Alemania, con el Canciller Helmut Kohl y el ministro de Relaciones Exteriores Hans-Dietrich Genscher; y en Francia, con el Primer ministro Jacques Chirac y el presidente François Mitterrand.

Proceso de San José como en la provisión de acuerdos de desmovilización de las fuerzas irregulares y los grupos insurreccionales en Nicaragua y El Salvador; esto último, a cargo de oficiales españoles y alemanes.

Si se toma en cuenta que durante las fases iniciales de la ejecución de Esquipulas II el elemento crucial para el cumplimiento de los acuerdos fue la credibilidad de los actores, la presencia europea jugó un papel aún más relevante. El apoyo de la Comunidad a los compromisos presidenciales y, más importante todavía, su función como garante no oficial de ellos, permitió que los ineludibles atrasos en el calendario de seguimiento de los acuerdos, así como las dificultades de ejecución en el terreno y la continuidad del conflicto militar no se constituyeran en obstáculos insalvables para el proceso de paz.

El triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO) en Nicaragua, en elecciones libres en febrero de 1990, y la declaración final de la Cumbre de Montelimar ese mismo mes marcaron el inicio de una nueva fase en las relaciones Europa-Centroamérica cuya consecuencia más aparente fue la disminución de su perfil. Si bien la presencia comunitaria no se redujo a sus niveles históricos, si hubo, a partir de la Cumbre de Antigua Guatemala en junio de 1990, un cambio de estrategia de los europeos, coincidente con las nuevas circunstancias y los intereses de los centroamericanos, que consistió en ir trasladando gradualmente su campo de acción del Proceso de San José a la Asociación para la Democracia y el Desarrollo (ADD).

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. 1984. Centroamericanos en México: ¿por qué vienen? *Revista mexicana de política exterior*. 1-3 (abril-junio). México, D. F.: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- AIETI. 1998. *Síntesis 4* (enero-abril).
- Azicri, H. Max. 1988. *Cuba: Politics, Economics and Society*. London: Pinter Publishers.
- Borja, Arturo. 1984. "Redefinición del conflicto con la Unión Soviética: estrategia global y doctrina nuclear". En *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, comp. Luis Maira, 460-490. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borón, Atilio. 1986. "De San José a Luxemburgo: perspectivas y obstáculos de la conexión europeo-latinoamericana". En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- _____. 1987. "Tiempo de repliegue: las relaciones entre América Latina y Europa Occidental en 1986". En *Las políticas exteriores de América Latina; continuidad en la crisis*, comp. Heraldo Muñoz, Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Camilion, Oscar. 1987. Tres años de política exterior argentina. *América Latina Internacional* 4, 12 (abril-junio). Buenos Aires: FLACSO.
- Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. 1987. *Perspectivas para una paz firme y duradera. Cronología y balance*. San José: ALFORJA.
- Cepeda U., Fernando. 1986. "La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política exterior de Betancur". En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo. 1986. "Negociaciones dentro del proceso de pacificación en América Central adelantado por el Grupo de Contadora". En *Desarrollo y paz en Centroamérica*, ed. Rodrigo Pardo. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Ángeles.
- Domínguez, Edmé. 1987. "La visión académica soviética sobre el Caribe y Centroamérica (1960-1984)". En *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, comp. Augusto Vargas. Buenos Aires: RIAL.
- Domínguez, Jorge. 1989. *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Eguizábal, Cristina. 1990. Costa Rica y América Latina. En *Costa Rica y el sistema internacional*, ed. Francisco Rojas A. Caracas: Nueva Sociedad.
- Erisman, Michael. 1985. *Cuba's International Relations: the Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
- Fernández, Guido. 1989. *El desafío de la paz en Centroamérica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Fisher, Roger y William Ury. 1981. *Getting to Yes*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Frohmann, Alicia. 1987. ¿Quién vigilará a los vigilantes? Crisis política en Estados Unidos. *Cono sur* 6, 2 (abril-mayo). Santiago de Chile: FLACSO.
- _____. 1990. *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Giacalone, Rita. 1988. "La política centroamericana de Venezuela". En *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, comp. Cristina Eguizábal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gil Villegas, Francisco. 1989. "Política exterior de México en 1988". En *A la espera de una nueva etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1988-1989*, comp. Heraldo Muñoz. Caracas: PROSPEL/Nueva Sociedad.
- Gomáriz, Enrique et al. 1988. *Balance de esperanza. Esquipulas II un año después*. San José: FLACSO.

- Grabendorff, Wolf. 1984. "Las potencias regionales en la crisis centroamericana: una comparación de las políticas de México, Venezuela, Cuba y Colombia". En *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, comps. Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin. Buenos Aires: GEL.
- Grabendorff, Wolf et al. (eds). 1984. *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions*. Boulder: Westview Press.
- Hernández Garibay, Jesús. 1991. "México y los Estados Unidos frente a Centroamérica". En *La triangulación Centroamérica-México-EUA. ¿Una Oportunidad para el desarrollo y la paz?* Rodrigo Jauberth Rojas et al. San José: DEI/CIDE/CRIES/PACCA.
- Herrera-Laso, Luis. "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo". En *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, comp. Cristina Eguizábal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hirst, Mónica y Magdalena Segre. 1989. La política exterior de Brasil en 1988: los avances posibles. *América Latina Internacional* 6, 19 (enero-marzo). Buenos Aires: FLACSO.
- Inforpress Centroamericana*. 1988. *Procesos de paz en Centroamérica*. Guatemala: *Inforpress Centroamericana*.
- Insulza, José Miguel. 1987. La política norteamericana después de Irangate. *Cono Sur* VI, 5 (octubre-diciembre). Santiago de Chile: FLACSO.
- Josko de Gueron, Eva. 1988. La política exterior: continuidad o cambio, contradicción y coherencia. *Síntesis* 5 (mayo-agosto).
- Krauss, Clifford. 1991. *Inside Central America*. New York: Summit Books/Simon & Schuster.
- LeoGrande, William. 1987. "The Contras and Congress". En *Reagan vs. the Sandinistas*, ed. Thomas Walker. Boulder: Westview Press.
- Levesque, Jacques. 1984. *L'URSS et la Révolution Cubaine*. Montreal.
- Luján, Carlos. 1990. Política internacional del Uruguay: tendencias y escenarios posibles. *América Latina Internacional* 7, 24 (abril-junio). Buenos Aires: FLACSO.
- Martz, John. 1984. "La política exterior venezolana y el papel de los partidos políticos". En *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, comps. Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin. Buenos Aires: GEL.
- Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central*, Caraballeda, Venezuela, 12 de enero de 1986. (N. e.: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/04.pdf>).
- Millor Mauri, Manuel. 1986. "La política exterior de México durante 1985". En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Molineu, Harold. 1990. *U.S. Policy toward Latin America. From Regionalism to Globalism*. Boulder: Westview Press.
- Nogee, Joseph L. y Robert H. Donaldson. 1981. *Soviet Foreign Policy Since World War II*. New York: Oxford Pergamon Press.
- Opazo, Andrés y Rodrigo Fernández. 1990. *Esquipulas II. Una tarea pendiente*. San José: EDUCA.
- Ortega, Marvin. 1988. Notas sobre proceso político y revolución en Nicaragua. *Polémica* 5, (mayo-agosto).
- Pardo, Rodrigo. 1988. "Entre la alineación y el pragmatismo: Colombia y la crisis Centroamericana". En *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, comp. Cristina Eguizábal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rico F., Carlos. 1986. "El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible acomodar las preocupaciones norteamericanas?" En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.

- Romero, Carlos A. 1988. Las elecciones en Venezuela y la política exterior. *América Latina Internacional*. 5, 18 (octubre-diciembre). Buenos Aires: FLACSO.
- _____. 1989. "Política exterior de Venezuela en 1988". En *A la espera de una nueva etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1988-1989*, comp. Heraldo Muñoz, Caracas: PROSPEL/Nueva Sociedad.
- Russell, Roberto. 1984. La política exterior argentina: un perfil del primer semestre. *América Latina Internacional* 1, 1 (julio-setiembre). Buenos Aires: FLACSO.
- _____. 1985. Un año de política exterior: las relaciones con los socios privilegiados. *América Latina Internacional* 2, 3 (enero-marzo). Buenos Aires: FLACSO.
- _____. 1986a. Entre Estados Unidos y América Latina: redefinición de espacios y tiempos. *América Latina Internacional* 3, 7 (enero-marzo). Buenos Aires: FLACSO.
- _____. 1986b. Argentina y la crisis centroamericana: dos dimensiones de un conflicto. *América Latina Internacional* 3, 9 (julio-setiembre). Buenos Aires: FLACSO.
- _____. 1989 "La política exterior de Argentina en 1988: la prioridad de la agenda económica". En *A la espera de una nueva etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1988-1989*, comp. Heraldo Muñoz, Caracas: PROSPEL/Nueva Sociedad.
- Serafino, Nina. 1989. *Central American Peace Prospects: U.S. Interests and Response*. Washington Congressional Research Service.
- Urrutia, Ricardo. 1986. "Presiones internas y externas en la política exterior de Panamá". En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Valdés Paz, Juan. 1988. "Cuba y la crisis Centroamericana". En *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, comp. Cristina Eguizábal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, Manfred y Eduardo Vio. 1986 "Democracia, inestabilidad regional y crisis económica: la política exterior de Venezuela 1984-1985". En *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Yopo, Boris. 1987. Nicaragua 1986: dilemas de la política exterior frente a la agresión externa. En *Las políticas exteriores de América Latina: continuidad en la crisis*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.

CUARTA PARTE

La negociación de la paz en Centroamérica

Por razones tanto de índole política como de carácter ideológico e inclusive militar, la estrategia de contrainsurgencia adoptada en Centroamérica incluía un componente de reforma política que tuvo importantes consecuencias en el funcionamiento de los sistemas de los países de la región y en la constitución de sus regímenes políticos.¹⁶⁵ Dos fueron los cambios esenciales: el retiro de los militares en las esferas de gobierno y la celebración de comicios técnicamente honestos y relativamente competitivos en El Salvador en 1982 (constituyentes) y en 1984 (presidenciales); en Honduras, en 1980 (constituyentes) y en 1981 (presidenciales); y en Guatemala, en 1984 (constituyentes) y en 1985 (presidenciales). Lo que al principio parecía carecer de sustancia, resultó ser el primer paso de la transición cuyas repercusiones, a la postre, modificarían las estructuras mismas de la dominación.

La consecuencia más inmediata de los acuerdos de paz fue el reconocimiento de la legalidad de los regímenes centroamericanos, así como de la representatividad del derecho de los primeros mandatarios firmantes del Plan. De hecho, quedaba abandonado el esquema de “cuatro contra uno” que la administración Reagan venía promoviendo en Centroamérica desde la creación de bloque de Tegucigalpa.

En el plano regional, los principales compromisos se dirigían a restringir el uso del territorio para agredir a otros Estados, al cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y a la verificación internacional de los compromisos. Como consecuencia, se dio el congelamiento de la ayuda militar a las fuerzas contrarrevolucionarias por parte del Congreso norteamericano. El congelamiento, decidido unilateralmente por el Congreso, habría de convertirse en una política bipartidista tan pronto asumió el poder la nueva administración republicana del presidente George Bush.

Dentro de los compromisos inmediatos en el plano nacional, figuraban buscar la reconciliación nacional, el cese al fuego, el diálogo político y la amnistía. A raíz de estos compromisos, los espacios se abrieron en todas las naciones, permitiendo el retorno de los políticos de la oposición a sus países y de muchos refugiados a sus hogares, lo cual aumentó de forma considerable la competitividad de los procesos electorales que habrían de celebrarse; en 1989, según calendario en El Salvador y en febrero de 1990 (adelantados), en Nicaragua.

Ahora bien, las consecuencias del proceso se hicieron sentir más allá del cumplimiento (o falta de cumplimiento) de los compromisos específicos tal y como fueron adquiridos en 1987 en Guatemala y en las cumbres sucesivas de Alajuela, Costa del Sol, Tela, Coronado y Montelimar. En efecto, se desarrolló en la región un espíritu

¹⁶⁵ Nos basamos en la distinción que hace Maurice Duverger entre los dos conceptos: “Para nosotros, el término *sistema político* designa un conjunto más amplio que *régimen político*. Estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político. Es también estudiar las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas, etc.” (Duverger 1980, 33).

de Esquipulas a partir del cual llegaron, bajo los auspicios de la Secretaría General de las Naciones Unidas, a feliz término las negociaciones de paz de El Salvador y Guatemala.¹⁶⁶

Tres tendencias propiciadas por ese espíritu merecen, a nuestro juicio, especial atención por su importancia en el proceso de transición democrática:

La organización de la sociedad civil facilitada por los espacios abiertos por el Acuerdo y su fortalecimiento como canal de expresión de los anhelos de paz de las poblaciones centroamericanas.

El debilitamiento de los estamentos militares en tanto actores políticos y la conciencia generalizada de la necesidad de profesionalizar, modernizar y despolitizar a los cuerpos armados.

La aparición de nuevos términos de referencia en el debate político: elecciones, diálogo, reconciliación, concertación, derechos humanos, paz, solidaridad, que en la región llegaron a convertirse en el fundamento de una nueva cultura política democrática.

¹⁶⁶ Esta idea fue propuesta por Rafael Guido Véjar en el seminario “Reflexiones sobre Centroamérica y su futuro”, realizado en La Catalina, Costa Rica, el 30 y 31 de enero de 1992.

CAPÍTULO PRIMERO

El proceso de negociación

En este capítulo, nuestro propósito es analizar el proceso de búsqueda de una solución negociada en Centroamérica, utilizando el modelo de las tres fases de la negociación identificadas por Zartman y Berman: 1) la fase del diagnóstico; 2) la fase de la identificación de la fórmula y 3) la fase de negociación de los detalles (Zartman y Berman 1982, 229).

Igual que los autores mencionados, consideramos las diferentes fases como cortes de índole analítica y, como ellos, aceptamos que dichas fases, a pesar de los traslapes, se pueden reconocer en la realidad histórica.

Nuestra hipótesis es que la fase del diagnóstico del conflicto centroamericano va de 1983 a 1986, en esencia, el periodo de la mediación del Grupo de Contadora; la segunda, de la identificación de la fórmula, va de junio de 1986 a enero de 1988, y la tercera, de la Cumbre de Alajuela hasta febrero de 1990.

Cambios acaecidos en todos los ámbitos –internacional, regional y local– resultaron propicios a la “maduración” del conflicto (Zartman 1986, 205-241).

Las políticas de reestructuración y de apertura llevadas a cabo en la Unión Soviética y en Europa Oriental habían modificado la relación Este-Oeste de modo radical y las repercusiones de los cambios se hacían sentir en las percepciones de la comunidad internacional en cuanto a la centralidad del conflicto centroamericano. Para 1986, como hemos señalado en los capítulos anteriores, mientras que la alianza internacional que apoyaba la mediación del Grupo de Contadora asistía consternada a lo que parecía la inviabilidad de la salida negociada, en el Congreso de Estados Unidos se ponían en duda las prácticas de los conservadores radicales alojados en la Casa Blanca. Finalmente, en la región, los costos de la solución militar propiciada por la administración norteamericana se evidenciaban con una fuerza creciente y los simpatizantes locales de esta aproximación, tanto civiles como militares, empezaban a cuestionar su validez.

A pesar de las enormes presiones a las que estaban sometidos, a los ojos de los presidentes centroamericanos, la negociación iba poco a poco ofreciendo mayores ventajas, mientras que el mantenimiento de la guerra requería de considerables sacrificios.

1. La definición de nuevos objetivos nacionales

Una vez que estuvo claro el fracaso de Contadora, contrario a lo que la gran mayoría de los observadores esperaba, los presidentes centroamericanos retomaron la iniciativa de la negociación.

La transnacionalización de los sistemas políticos centroamericanos, durante la década de los ochenta, hizo que la totalidad de los actores se interesara en las cuestiones de política exterior, entre otras, en la definición de la política de sus países hacia los vecinos del istmo. Esto fue posible gracias a una apertura democrática preexistente, la cual provocaba que la política en general y la política exterior en particular fuesen susceptibles a las demandas de los actores internos. El surgimiento de la política como dimensión fundamental del proceso posibilitó la emergencia de una nueva conjunción de intereses locales ajenos a la polarización militar, la que iba a ser articulada en una agenda común a través del esfuerzo negociador.

Pequeños países cuyas políticas exteriores habían sido históricamente reactivas a los estímulos externos y definidos por las demandas de la potencia hegemónica cambiaron su patrón de vinculación tradicional; esta vez, serían las definiciones internas del interés nacional las que determinarían la conducta externa de los gobernantes.

a. La diplomacia guatemalteca

Vinicio Cerezo quería desarrollar una política exterior activa que le permitiera generar recursos de poder y, llegado el caso, utilizarlos en su apoyo político nacional. Así, y siguiendo con la tradición establecida por los presidentes electos de América Latina, aún antes de haber asumido formalmente el mando, realizó una gira por todos los países centroamericanos (incluyendo Nicaragua), Estados Unidos y los países del Grupo de Contadora; en ella, el futuro presidente de Guatemala aprovechó toda ocasión propicia para reiterar el compromiso guatemalteco con la neutralidad frente a los conflictos centroamericanos. En Washington, rehusó hacer eco de las acusaciones de la Casa Blanca en contra del gobierno nicaragüense y se declaró dispuesto a contribuir a la búsqueda de la paz regional dentro de un marco de pluralidad.

En las actividades de su toma de posesión, aprovechando la asistencia de los presidentes centroamericanos, la diplomacia guatemalteca impulsó la *Declaración de Guatemala*, mediante la cual los centroamericanos reiteraban los principios emitidos en Caraballeda, en particular la necesidad de que se reanudaran las conversaciones entre Estados Unidos y Nicaragua como condición para la distensión regional (Yopo 1987, 327).

Guatemala, sin alejarse de su condición de país occidental, pudo establecer márgenes de autonomía no despreciables con respecto a los designios de Washington. Siguiendo la tradición de autonomía, el presidente Cerezo rechazó la ayuda militar que le ofrecía Estados Unidos y criticó el otorgamiento de 100 millones de dólares a la Contra, cuando solo habían dado la mitad de ese monto en signo de apoyo a la democracia guatemalteca. A diferencia de su homólogo hondureño, el ejército guatemalteco rechazó la invitación de participar con el Comando Sur en maniobras conjuntas; al tiempo que la Cancillería se mantenía al margen del Grupo de Tegucigalpa, poniendo en jaque la estrategia de “cuatro contra uno” favorecida por Washington.

En cuanto a la política regional en sentido estricto, la propuesta del Parlamento Centroamericano no se llegaba a concretar debido a los antagonismos crecientes entre Nicaragua y sus vecinos. A raíz de los repetidos incidentes fronterizos entre Honduras y Nicaragua y de la subsiguiente demanda ante la Corte Internacional de Justicia hecha por Managua contra los gobiernos de Tegucigalpa y San José, la diplomacia guatemalteca estaba muy activa, sobre todo porque el presidente Cerezo quería organizar una nueva cumbre y, de ese modo, lograr la reactivación de las gestiones de paz en el marco de la reunión de la OEA por realizarse en Guatemala en noviembre. En realidad, no se trataba de algo novedoso, el objetivo específico del presidente Cerezo era restablecer el diálogo entre los países centroamericanos y Contadora, en una coyuntura en la que el proceso de mediación latinoamericano daba signos evidentes de colapso inminente después del *impasse* de junio de 1986. La situación estaba madura para la aparición de una nueva fórmula (Rojas Aravena 1988, 217).

b. La perspectiva hondureña

Honduras había mantenido una postura bastante reticente frente a los intentos de mediación latinoamericanos; en 1986, su actitud era de franca hostilidad hacia el proceso impulsado por Contadora —a la sazón, estancada ante el fracasado intento de firmar el *Acta de Paz* el 6 de junio de 1986—. Desde la perspectiva de la Cancillería hondureña, buscar una nueva solución política resultaba improcedente mientras Nicaragua mantuviera en pie la demanda presentada en su contra ante la Corte Internacional de Justicia.

En lo que se refiere al principal aliado interno de Washington, los cambios en el alto mando habían significado un retorno de la oficialidad ligada a Álvarez Martínez, uno de los militares más proclives a aceptar la definición de la situación elaborada por la administración Reagan. Las maniobras conjuntas realizadas durante los primeros meses del año, involucraron a unos 40 mil soldados, marinos y aviadoreos norteamericanos, solo entre marzo y mayo.

Sin embargo, las fisuras eran importantes y un gran número de voces disconformes se hacían sentir en las fuerzas armadas y en los diversos sectores de las élites políticas y económicas, pues se iba generalizando la percepción de lo desproporcionado entre los costos y los beneficios para Honduras de su participación en la estrategia regional norteamericana.

La élite política desconfiaba del incremento del poder militar que resultaba de los altos volúmenes de ayuda, al mismo tiempo que los militares temían las consecuencias de la incapacidad de la administración republicana de mantener el financiamiento de la Contra. Asimismo, la empresa privada veía con recelo el creciente poder económico de los militares que se beneficiaban con el “negocio de la guerra”.¹⁶⁷

Los principales voceros de la oposición a la Contra resultaron ser los cafetaleros de la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE), cuando se declararon dispuestos a demandar al gobierno de los Estados Unidos por 50 millones de dólares, monto estimado de las pérdidas sufridas por la presencia de los insurgentes en el sur del país, donde se habían apoderado de 450 km² de cafetales.¹⁶⁸

c. El punto de vista de los salvadoreños

Para el presidente Duarte –caso similar al de su colega guatemalteco–, el prestigio internacional servía de sustituto funcional a la falta de legitimidad democrática del gobierno.

A pesar de la enorme dependencia salvadoreña de la ayuda norteamericana (que superaba el monto del presupuesto nacional del país), las fricciones entre Washington y San Salvador se hacían sentir por lo menos en tres áreas: derechos humanos, corrupción y refugiados salvadoreños en Estados Unidos.

Dadas las constantes violaciones a los derechos humanos y frente a la incapacidad manifiesta del gobierno demócrata cristiano de controlar la actividad de los escuadrones de la muerte, el Congreso norteamericano, dominado por una mayoría demócrata, reiteraba con regularidad sus condiciones en cuanto a la necesidad de mejorar el récord de las autoridades salvadoreñas. Las demandas norteamericanas constituían un fuerte irritante en las relaciones, lo que llevaba, en ocasiones, a hacer difícil la conducción de la guerra.

La corrupción generalizada entre los funcionarios de la administración Duarte se había convertido en otra importante causa de fricción entre Washington y San Salvador. Los resultados de las investigaciones hechas por el Congreso con respecto al destino de la ayuda de AID para los desplazados fueron contundentes en contra del gobierno demócrata cristiano. Además, las evaluaciones del impacto de la ayuda recibida después del terremoto de octubre de 1986 dejaban pocas dudas en cuanto a la corrupción gubernamental.

Las denuncias en contra de esta conducta se convirtieron en el principal caballo de batalla de la oposición de derecha. En un momento de gran tensión política en el que el gobierno era atacado por todos los flancos, a raíz de la implantación de nuevas medidas tributarias, la promulgación de la Ley de Reforma y Control de Mitigación de 1986, mejor conocida como Ley Simpson Rodino y el inminente regreso de más de 500 mil indocumentados salvadoreños fue desmoralizadora y amenazó con paralizar el proceso.¹⁶⁹

A pesar de las fricciones, frente al conflicto centroamericano, la diplomacia salvadoreña mantenía su alianza con Washington, sobre todo en lo que se refería a Contadora y a las acusaciones en contra del expansionismo nicaragüense dado su apoyo al FMLN.

¹⁶⁷ “Honduras. Reacciones a decisiones de EEUU”, *Inforpress centroamericana* 697, 10 de julio de 1986, 13.

¹⁶⁸ “Honduras. El dinero de la Contra”. En *Inforpress centroamericana* 694, 19 de julio de 1986, 6-7.

¹⁶⁹ El gobierno del presidente Duarte estimó entre 400 mil y 600 mil la cantidad de salvadoreños ilegales, cifra que ha sido considerada exagerada por el Departamento de Estado. V. *The Economist*, 2 de mayo de 1987, 39.

d. La posición del gobierno sandinista

Para los sandinistas, los costos de la defensa de la revolución resultaban cada vez más intolerables. La destrucción ocasionada por la Resistencia era real, el descontento entre los campesinos y los conscriptos crecía. Muchos de ellos ingresaban a las filas de la contrarrevolución la cual fue dejando de ser en exclusiva mercenaria, para representar por lo menos una parte importante del descontento nacional. Para 1986, el apoyo interno a la Revolución empezaba a desgastarse con rapidez.

Las alianzas externas, como hemos visto, también eran problemáticas. El sostén ofrecido por las democracias occidentales decrecía a medida que la estrategia de defensa del proyecto sandinista implicaba una aceleración marcada de la vía hacia el socialismo y la consolidación del partido de vanguardia. El control sandinista del poder tenía como corolario el cierre de los espacios para la disensión, lo que era, a su vez, propiciado por el estado de guerra.

En otra coyuntura, la estrategia sandinista con seguridad hubiera motivado mayor apoyo del bloque socialista. Si bien los soviéticos no estaban directamente interesados en apoyar una nueva Cuba, siguiendo su práctica histórica, tampoco iban a abandonar la posibilidad de extender su influencia mientras ello no implicara costos superiores. La existencia de una segunda república socialista en el hemisferio occidental debió ser, por lo demás, muy tentadora como símbolo de la pérdida de hegemonía del gran rival. Para mala fortuna de los revolucionarios nicaragüenses, el bloque socialista estaba ya al borde del colapso; hacia 1986, la política soviética había dado un viraje de 180°: la *perestroika* y el *glasnost* constituirían los últimos intentos de oxigenar el sistema. Derivado de la *perestroika*, la ayuda externa obedecería a nuevas prioridades.

Aunque los principales dirigentes de Managua sentían que la Contra había sido derrotada desde el punto de vista estratégico,¹⁷⁰ ellos mismos reconocían que su capacidad de destrucción era todavía muy elevada. Las ventajas de una solución negociada eran evidentes, sobre todo las que se derivaban de la legitimidad acordada por la comunidad internacional. En particular, a los ojos de las potencias europeas, la diplomacia era el medio preferido para solucionar los conflictos en la región. Contadora había perdido credibilidad y, por el contrario, la aparición de un esquema centroamericano iba ganando viabilidad; Daniel Ortega decidió explorar esa nueva opción.

2. Del Plan Arias al establecimiento de una “fórmula” centroamericana

La política exterior de la administración Arias se articuló en torno a dos postulados básicos que, en términos generales, reflejan una tradición de larga data en el planteamiento internacional de Costa Rica: la paz como precondition para el desarrollo y la democracia como precondition para la paz (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1987, i). Estas premisas sustentaron no solo la acción diplomática del Estado costarricense durante el cuatrienio 1986-1990, sino que también se trasladaron, casi inalteradas, al espíritu del *Plan de Paz* firmado en Guatemala. Los cinco presidentes incorporaron modificaciones a la propuesta original *Una hora para la Paz*; entre ellas, la inclusión de las Comisiones de Reconciliación Nacional, la creación del PARLACEN, y el tema de los refugiados y los desplazados.

Frente a la ausencia de alternativas de negociación viables, Costa Rica propuso un nuevo binomio como base para el establecimiento de la paz regional: democratización en todos los países como condición de la seguridad de todos. Nada muy original a primera vista; si bien, difería de la fórmula propuesta por Contadora en la medida en que cambiaba los términos de la ecuación, haciendo pasar la democratización antes que la seguridad. Difería de la propuesta de la Casa Blanca en cuanto aceptaba la legalidad del régimen sandinista y confiaba en la voluntad de los dirigentes sandinistas de aceptar los compromisos y cumplirlos.¹⁷¹

¹⁷⁰ Víctor Hugo Tinoco. Entrevista. Managua, junio de 1992.

¹⁷¹ Oscar Arias. Entrevista, San José, 19 de setiembre de 1991.

La estrategia consistió en sostener conversaciones bilaterales con los presidentes centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Honduras, en una etapa inicial durante una reunión celebrada en San José el 15 de febrero de 1987 y, de forma posterior, los acercamientos a Nicaragua que se dieron desde Costa Rica y Guatemala.

En esa reunión, el presidente Arias sometió a la consideración de sus colegas de El Salvador, Guatemala y Honduras su documento *Una hora para la Paz*, el cual introducía enfoques conceptuales y mecanismos específicos para acabar con los conflictos regionales. En él se proponía el establecimiento de un proceso de reconciliación nacional en los países que enfrentaban el conflicto militar, algunos de los mecanismos que enunciaba la propuesta del presidente Arias eran el cese al fuego, la amnistía para las fuerzas combatientes, la celebración de elecciones nacionales, la verificación y control de los acuerdos y un calendario de cumplimiento de los compromisos acordados.

Arias decidió no invitar a la reunión en San José al presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, y así se lo hizo saber con antelación, porque temía que su presencia en el país no fuera bien recibida por los costarricenses, pues poco antes Nicaragua había presentado una acusación contra Costa Rica ante la Corte de Justicia de la Haya y el presidente Arias no quería que el presidente Ortega sufriera manifestaciones en su contra.

Con motivo de la inauguración del presidente Arias, efectuada el 8 de mayo de 1986 en el Estadio Nacional, al ingresar la delegación del gobierno de Nicaragua, encabezada por la embajadora Claudia Chamorro, recibió fuertes abucheos, en contraste con el prolongado aplauso a la delegación de los Estados Unidos de América que encabezaba el vicepresidente George Bush.

Pocas semanas después de la reunión de febrero en San José, Arias visitó Managua, en compañía de su canciller Rodrigo Madrigal Nieto, para sostener varias reuniones con Ortega y su gabinete. Para entonces, ya era muy claro que el gobierno del presidente Ronald Reagan no apoyaba el *Plan de Paz* propuesto por Costa Rica.

Entretanto, el presidente Cerezo continuaba propugnando por la creación del Parlamento Centroamericano,¹⁷² y el presidente Duarte pedía que se incluyeran las nociones de simetría (entre la Resistencia y el FMLN) y de simultaneidad (en el cumplimiento de los compromisos). Ambos conceptos habían sido aludidos por la mediación de Contadora y retomados por la Cancillería costarricense; aunque fueron los salvadoreños quienes habrían de exigirlos como mecanismos operativos del proceso de pacificación.¹⁷³

Las demandas salvadoreñas se dirigían más hacia un interés de carácter interno. En forma paralela al surgimiento de una nueva iniciativa regional, este gobierno venía intentando cimentar las bases de un plan de paz nacional que enmarcara un proceso de diálogo con la guerrilla y un apoyo absoluto a la democratización;¹⁷⁴ pero la idea del diálogo nacional no contaba con el apoyo de diversos sectores políticos, tanto de izquierda como de derecha, ni de los grupos castrenses.

Incorporar los conceptos de simultaneidad y simetría serviría como un mecanismo mediante el cual el presidente Duarte podría vencer internamente la idea de participación salvadoreña en la propuesta regional, lo que a su vez contribuiría a fortalecer los grupos que apoyaban la búsqueda de una solución negociada con cobertura nacional. En efecto, tal inclusión implicaba el compromiso sandinista de suspender la ayuda al FMLN a cambio del cese de ayuda a la Contra, lo que contaría con el beneplácito de las autoridades militares.¹⁷⁵

¹⁷² Vinicio Cerezo. Entrevista, junio de 1992.

¹⁷³ Oscar Arias. Entrevista, 21 de setiembre de 1991.

¹⁷⁴ Alejandro Duarte, asesor del expresidente salvadoreño Napoleón Duarte. Entrevista, San Salvador, junio de 1992.

¹⁷⁵ Ricardo Acevedo, excanciller salvadoreño. Entrevista, San Salvador, junio de 1992.

El acuerdo al que se llegó en San José fue invitar a Nicaragua a la próxima reunión y de negociar, incluyendo a los nicaragüenses, en una próxima reunión de presidentes. A solicitud del presidente Arias, el nuevo encuentro de mandatarios debía celebrarse cuatro semanas más tarde. La clausura de la reunión de San José tuvo lugar en el Teatro Nacional, con la presencia del cuerpo diplomático acreditado en el país y los organismos internacionales. Allí, en medio de una manifestación de apoyo, expresada por un prolongado aplauso, los cuatro presidentes firmaron el *Plan* y el presidente Arias dio lectura a los compromisos que habían adquirido.

Después de esta primera reunión de mandatarios, Arias viajó a varios países de América Latina y Europa para explicar y promover el *Plan de Paz*, el cual continuó siendo adversado tanto por Washington como por Moscú. La segunda reunión de los presidentes centroamericanos tuvo que esperar hasta el 7 de agosto de ese año, cuando, por fin, contra todos los pronósticos, los cinco llegaron a un acuerdo sobre el Plan Arias para la Paz o Acuerdo de Paz Esquipulas II.

El siguiente paso era convencer a Daniel Ortega de que no se trataba de un ultimátum, sino, de hecho, de negociar sobre nuevas bases. Era preciso demostrar que la nueva iniciativa —alejada de las influencias de la Casa Blanca— buscaba la democratización y no el aislamiento de Nicaragua.¹⁷⁶

En principio, se le ofrecía la oportunidad de lograr el reconocimiento de la legalidad de su gobierno por parte de los mandatarios del Istmo, lo que significaba obtener, *ipso facto*, el repudio centroamericano a la Contra. Mientras tanto, el gobierno de Costa Rica tenía que mantener vivo el compromiso de los otros centroamericanos y contrarrestar las fuertes presiones provenientes de Washington y de sus propios ejércitos.¹⁷⁷ Las tácticas dilatorias que se habían utilizado frente a la mediación de Contadora volvieron a aparecer, los emisarios del presidente Reagan recorrían la región y aumentaba cada vez más el nivel de las presiones. En definitiva, el esfuerzo combinado de los presidentes Arias y Cerezo, sus cancilleres y sus respectivos asesores, condujo a la celebración de la Cumbre de Esquipulas II.

Atendiendo a una demanda del presidente Duarte, pocos días antes de la reunión de Guatemala, los cancilleres centroamericanos se reunieron en Tegucigalpa con los cancilleres del Grupo de Contadora (condición planteada por Nicaragua) para revisar el documento que debían de firmar los presidentes. En esta reunión, Honduras protagonizó una nueva sorpresa; al pedirles sus comentarios o reformas a la propuesta costarricense, el canciller Carlos López presentó, en su lugar, un nuevo plan, cuyos contenidos implicaban regresar a la instancia de Contadora. Este acontecimiento parecía ser el fin del *Plan Arias*, puesto que la iniciativa había sido presentada frente a los cancilleres del grupo mediador, pero la idea no logró el beneplácito, pues aunque en el seno de Contadora existía cierto escepticismo y resentimiento por la propuesta pacificadora de Costa Rica, la falta de credibilidad en el gobierno hondureño obstaculizaba un posible respaldo de estos países a la propuesta de Tegucigalpa.¹⁷⁸

En la que debía ser la reunión preparatoria de Esquipulas II no fue posible llegar a ningún acuerdo. Los cancilleres no lograron el consenso sobre la fórmula común y la dificultad de conciliar los plazos, los compromisos y la condicionalidad era demasiada. Por otra parte, al igual que el *Acta de Contadora*, el documento preparado por los cancilleres era poco operacional, razón por la cual, al final, los presidentes decidieron no utilizarlo más que como referencia.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹⁷⁷ Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹⁷⁸ Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹⁷⁹ Los presidentes se han referido a un documento de columnas paralelas. Al final de cada una están las palabras en que no hay acuerdo.

Dos días antes de la reunión, en el último intento por no perder la iniciativa política en la región, la administración Reagan hizo público un plan de paz alternativo. Reagan había decidido aceptar la propuesta del presidente de la Cámara de Representantes, Jim Wright; en ella, el gobierno de los Estados Unidos aceptaba, por primera vez desde diciembre de 1984, cuando fueron suspendidas las conversaciones de Manzanillo, la posibilidad de negociar un acuerdo con el régimen sandinista.

La lectura que los centroamericanos hicieron de dicho anuncio fue compleja. La iniciativa norteamericana fue percibida, ante todo, como un desprecio más por parte del gran vecino del norte a la capacidad de autonomía de los centroamericanos; los presidentes decidieron no discutirla. Pese a ello, cumplió un papel positivo en otras dimensiones.

A los ojos de los dirigentes centroamericanos más proclives a la influencia norteamericana, señalaba por primera vez una auténtica apertura de la administración Reagan a la posibilidad de buscar una salida negociada. Los presidentes Azcona y Duarte, así como los altos mandos de los ejércitos de sus países sintieron que, en adelante, los costos del “desacato” a los designios de la potencia hegemónica que significaba instrumentar una negociación centroamericana serían menores.¹⁸⁰ Para el presidente de Nicaragua significaba una propuesta menos atractiva que la del presidente Arias por los plazos menos generosos y, sobre todo, porque el *Plan Reagan-Wright* no admitía la legalidad del gobierno de Managua y llamaba a la celebración de elecciones en los próximos treinta días.

Los cinco presidentes negociaron a puerta cerrada sobre la base de una versión revisada del *Plan Arias* que era producto de múltiples consultas previas realizadas entre los presidentes y sus respectivos asesores. Una vez logrado el acuerdo sobre una fórmula básica en cada punto, lo remitían a sus cancilleres para que incorporaran los resultados de su propio trabajo. La redacción propuesta por los cancilleres era de vuelta discutida por los mandatarios, aceptada o rechazada. En más de una ocasión, los presidentes optaron por mantener su propia redacción.¹⁸¹

Guido Fernández lo resume así:

El 6 de agosto, víspera de la reunión de presidentes, el documento de los cancilleres tenía una rara apariencia: en la columna de la izquierda aparecía la propuesta de Arias, la del centro era para los acuerdos, pero estaba en blanco, y en la de la derecha figuraban los desacuerdos, esa sí escrita de arriba abajo. Aquel vacío ominoso de la columna del centro me impresionaba a mí como un sombrío vaticinio de lo que podría pasar al día siguiente, cuando los presidentes se reunieran (...) a puerta cerrada, y químicamente puros, los presidentes decidieron vérselas cara a cara. Arias se opuso a los recesos y recomendó llamar al servicio de cuartos para traer emparedados. Hubo recriminaciones, cargos, muestras de desconfianza y acusaciones mutuas (Fernández 1986, 129).

Desde el punto de vista del procedimiento, la clave fue: “si no hay consenso, no hay acuerdo”. En este caso, el consenso se entendía no como la aceptación total de lo que se presentaba sobre la mesa, sino como el “máximo grado de acuerdo posible” en torno a los compromisos.¹⁸² Esta fórmula, propia de las “cumbres”, se mantuvo durante todo este proceso; a partir de ahí, se estableció una dinámica positiva de confianza mutua que se fue incrementando.¹⁸³

¹⁸⁰ José Azcona Hoyo en la conmemoración del quinto aniversario de la firma de Esquipulas II. San José 9-10 de abril de 1992.

¹⁸¹ Alejandro Duarte. Entrevista, Guatemala, junio de 1992.

¹⁸² Vinicio Cerezo. Entrevista, Guatemala, junio de 1992.

¹⁸³ Guido Fernández. Entrevista, Santa Ana, 12 de agosto de 1992.

El procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica que resultó precisaba compromisos estrictos con respecto a la reconciliación nacional, la democratización, la seguridad, la verificación y los plazos.

Al firmar el procedimiento, a cambio de la aceptación de la vigencia constitucional de los regímenes que encabezaba cada uno, los gobernantes centroamericanos, principalmente Daniel Ortega, habían adquirido compromisos verificables. En lo político, se comprometió a decretar amplias amnistías y a iniciar procesos de diálogo nacional con la oposición no armada, incluyendo aquellos sectores de la oposición armada que se hubieran acogido a la amnistía.

En lo político institucional, en concreto, se obligaban a establecer Estados de Derecho y a garantizar la libertad de prensa y el pluralismo partidista total. Por consiguiente, los gobiernos de los países en que estaban vigentes leyes de Estado de Emergencia y de censura a los medios de comunicación debían derogarlas. Las elecciones venideras serían observadas por la OEA, así como por representantes de terceros Estados.¹⁸⁴ Los calendarios preexistentes se mantendrían, por lo que los comicios más cercanos a la firma del acuerdo serían las elecciones al Parlamento Centroamericano. A la par, habrían de entablarse acciones tendientes a la concertación de cese de hostilidades.

Desde el punto de vista de la seguridad, los gobernantes se comprometían a impedir el uso del territorio para agredir a otros Estados y a solicitar el cese de ayuda a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales; sobre este rubro, el control de los acontecimientos trascendía de lejos el rango de poder de los firmantes. A pesar de ello, el plazo para el cumplimiento público y simultáneo de los compromisos políticos y de la seguridad era de 90 días.

Atendiendo a las demandas nicaragüenses, la verificación de los compromisos estaría a cargo de un grupo denominado Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), integrada por los cancilleres centroamericanos, los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo y por los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA. A los 120 días de la firma, la CIVS evaluaría el cumplimiento de los acuerdos. Por otra parte, quedaban sin calendarizar las negociaciones en materia de desarme y de repatriación de refugiados. Les correspondería a los cancilleres abocarse a esa tarea.

El procedimiento se convirtió en la fórmula incuestionada, desplazando a Contadora y a las definiciones hechas por los responsables de la política exterior de la administración Reagan. Las nociones de pluralismo y de autodeterminación fueron redefinidas. El respeto al pluralismo ideológico pasó de ser un principio de convivencia internacional a un requisito de conciliación nacional; el principio de autodeterminación de los pueblos se concretó en la necesidad de celebrar procesos electorales honestos en los países del istmo. Sin embargo, tal y como fue firmado en Guatemala ese 7 de agosto, no constituyó la fórmula que, al final, haría posible la evolución del proceso negociador. La historia del proceso de paz, la persistencia de diagnósticos contradictorios, y el contexto externo de la mediación habían obligado al presidente Arias y a sus colaboradores a incluir elementos que, a la larga, resultarían disfuncionales en el proceso: uno, el establecimiento de plazos artificiales desligados de los procesos políticos internacionales que impactaban de manera contundente el desarrollo de los acontecimientos en la región; otro, la idea de simultaneidad y, además, la participación de los gobiernos de Contadora en una función de mediación desprovista de legitimidad a los ojos de los centroamericanos.

Los problemas con los plazos y con la simultaneidad surgieron desde la primera reunión de la Comisión Ejecutiva. El 20 de agosto, en San Salvador, los cancilleres centroamericanos recibieron una propuesta del gobierno del país anfitrión que contenía “normas básicas para el cumplimiento de los acuerdos”. En Managua, un mes más tarde, los cancilleres decidieron crear una subcomisión de estudio sobre la

¹⁸⁴ El *Plan Reagan-Wright* también le otorgaba a la OEA la misión de verificación electoral. Los sandinistas, por su parte, desconfiaban de la imparcialidad de la organización.

simultaneidad; esta señaló el 5 de noviembre de 1987 como la fecha en que debían entrar a regir los compromisos de amnistía, cese de fuego, democratización, cese de ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros Estados.

Un informe preliminar de la CIVS, discutido en Nueva York durante la primera semana de diciembre, contenía un balance del cumplimiento de los acuerdos; aunque las conclusiones de la segunda evaluación les fueron presentadas a los presidentes en el informe oficial con ocasión de la Segunda Cumbre de Mandatarios, celebrada en Alajuela los días 14 y 15 de enero de 1988.

Para los cinco mandatarios del istmo, Esquipulas había sido una apuesta ganadora; para algunos, el éxito de la propuesta radicaba en que fue explicada como un acuerdo de procedimientos concretos y no de simples intenciones;¹⁸⁵ además, era fundamental la percepción de los presidentes en cuanto a los beneficios del acuerdo. Muy pronto quedó claro que el balance era positivo para cada uno de los países y que los costos de un eventual abandono de la mesa de negociaciones por parte de cualquiera serían catastróficos para la región.

La propuesta significó para todos, incluyendo a Oscar Arias, una consolidación de la figura presidencial. En el caso de los gobernantes civiles de El Salvador, Honduras y Guatemala, el proceso de negociación los había fortalecido frente a los estamentos militares, ampliándoles su autonomía en la conducción de los asuntos nacionales sujetos a negociación. A Daniel Ortega, le daba la oportunidad de acabar con la guerra (Bendaña, 1992).

En este sentido, a los 120 días de firmado el *Plan*, ninguno de los signatarios podría darse el lujo de abandonar la negociación y solventar los costos políticos que de ello se hubieran derivado. Retirarse de la mesa de negociaciones significaba terminar con el proceso de Esquipulas, volver a dejar la iniciativa política en manos de los actores extracentroamericanos y perder cualquier posibilidad de recuperarla para Centroamérica en un futuro cercano. Enfrentados con la lentitud en el cumplimiento de los acuerdos y con la obvia falta de maduración del contexto de la negociación, pero apoyados por la validación social y la legitimidad otorgada por el Premio Nobel de la Paz, recién conferido a Oscar Arias, los presidentes modificaron, en Alajuela, algunos de los términos de la fórmula de negociación: dejaron a un lado los plazos y terminaron de “centroamericanizar” el proceso al dar por concluida la misión de la CIVS.

De febrero a agosto e inclusive durante la negociación de Guatemala, el procedimiento había sido un proceso de inclusión de demandas con el fin de que todos los actores interesados, incluso los externos, reconocieran en el acuerdo centroamericano un instrumento funcional a sus intereses. Con el fin de acallar las críticas provenientes de Washington y a instancias de su canciller, el presidente Arias añadió a su fórmula de negociación, plazos que sirvieran de palancas y permitieran una evaluación “más objetiva” del cumplimiento de los compromisos adquiridos.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Vinicio Cerezo. Entrevista, Guatemala, junio de 1992.

¹⁸⁶ Más tarde, Arias habría de considerar el establecimiento de plazos como un grave error e insistió para que fueran sustituidos los plazos artificiales y que el proceso de negociación siguiera plazos más “políticos” (Entrevista. San José, 19 de setiembre de 1991).

3. La Cumbre de Alajuela (14-15 de enero de 1988)

En aras de la flexibilidad, en la Declaración de Alajuela, los presidentes simplemente reafirmaron su voluntad de mantener vivo el proceso, “prometiéndolo cumplir lo pendiente en forma inmediata sin reticencias ni soslayo”.¹⁸⁷ Al desaparecer los plazos, desaparecería el problema de la simultaneidad, no así el de la simetría, la que continuaría siendo reivindicada por el gobierno salvadoreño hasta lograr su reconocimiento.

En cuanto al informe de la CIVS, los presidentes centroamericanos habrían de encontrarlo demasiado favorable a Nicaragua, y para Duarte y Azcona eso era políticamente inaceptable. Con un gran pragmatismo, agradecieron la labor de la CIVS y le encomendaron que, en adelante, la labor de verificación la realizara la Comisión Ejecutiva del mismo acuerdo.

Aunque muchos dieron la negociación por fracasada, no era así en realidad; el proceso se reactivó bajo el nuevo marco establecido con la declaración unilateral de Nicaragua, comprometiéndose a entablar, sin intermediarios, negociaciones de cese al fuego con los dirigentes de las fuerzas contrarrevolucionarias.

Desde el punto de vista operacional en sentido estricto, con la labor de verificación confiada a los cancilleres, sin la mediación de Contadora, se hacía de la Comisión Ejecutiva una instancia de negociación más, entre cuyas funciones estaba la de establecer comisiones técnicas que se abocasen a la preparación de acuerdos sobre temas muy específicos, sobre todo los relativos a la seguridad.

En este orden, fue armándose una dinámica piramidal del proceso de negociaciones: por una parte, las comisiones técnicas se encargaban del estudio y negociación de los detalles, así como de la redacción de aspectos técnicos básicos, la Comisión Ejecutiva depuraba el producto de dicha elaboración y, a partir de los desacuerdos, proponía los puntos de lo que sería la agenda de las cumbres presidenciales; estas, por último, funcionaban como instancia concluyente para llegar al punto de consenso.¹⁸⁸

Las negociaciones en Centroamérica fueron concebidas como un proceso dinámico y, en consecuencia, las cumbres constituían una serie de encuentros interdependientes y los acuerdos alcanzados, lejos de ser hechos desligados, deben verse, por el contrario, como eslabones de un proceso. De ahí que, para entender lo sucedido en cada reunión específica, se vuelva fundamental el análisis del grado de cumplimiento de las resoluciones de la precedente, pues era lo que iba determinando los nuevos objetos de negociación en lo que podríamos llamar, parafraseando a James Rosenau, un movimiento en cascada.¹⁸⁹ Las agendas de discusión presidencial dependían sobremanera de la percepción de los mandatarios en cuanto al desarrollo de los acontecimientos en la región y en sus respectivos países.¹⁹⁰

La Cumbre de Alajuela se convocó ex profeso para discutir el *Informe de la CIVS*, definido como punto único de la agenda desde el 7 de agosto de 1987. Los términos de cumplimiento de los compromisos adquiridos dejaban mucho que desear en todos los países, y los sectores que desconfiaban de la viabilidad de la negociación habían multiplicado las acciones de cabildeo dentro y fuera del área.

¹⁸⁷ *Declaración conjunta de los presidentes de Centroamérica*. San José, 15 de enero de 1988. ". V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

¹⁸⁸ Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹⁸⁹ James Rosenau (1984, 245-305) ha teorizado sobre el movimiento en cascada de las vinculaciones internacionales (*cascading interdependence*).

¹⁹⁰ Oscar Arias. Entrevista, San José, 20 de agosto de 1992.

Para nadie era un secreto que, con excepción de Nicaragua, los países de la región dependían en exceso de la asistencia económica norteamericana y, por lo tanto, tampoco fue una sorpresa que la administración republicana utilizara el arma económica como instrumento de persuasión para forzar el aislamiento y la condena del régimen nicaragüense.¹⁹¹

Las declaraciones del presidente Arias, al inaugurar la Cumbre de Alajuela, revelaban su temor de que la reunión se convirtiera en un diálogo de sordos en vez de asumir una vocación de negociación constructiva:

Hasta hoy, nuestro diálogo no ha contribuido a aumentar angustias ni ha defraudado esperanzas. Confío en que esta no será tampoco ocasión para ello... Hoy nos reunimos para rectificar y no para condenar. Hoy nos reunimos para que progrese la paz y no para consolidar la guerra (Arias Sánchez 1988).

Desafortunadamente, predominó un clima de recriminaciones. Por encima de las rectificaciones y la consolidación, los presidentes mostraron una inflexibilidad que contrastó con la maleabilidad que habría de predominar en las cumbres subsecuentes.¹⁹²

En efecto, las presiones internas y externas dificultaban el cumplimiento pleno de los compromisos asumidos, aunque también es un hecho que los antagonismos que separaban a los presidentes eran reales. La contradicción ideológica inclinaba, de modo en apariencia natural, al establecimiento de la dinámica del “cuatro contra uno” que Estados Unidos impulsaba. Esta no solo respondía a estímulos de origen externo o inclusive de política nacional, era producto de los diferentes sistemas de valores que abrazaban en forma individualmente los mandatarios del istmo.

Condicionamientos y dilaciones habían caracterizado los avances y, en la mayoría de los casos, estos se limitaban a la creación de comisiones y declaratorias unilaterales que pocas veces se tradujeron en logros sustantivos (LASA 1988). Primero, se tergiversaron los conceptos clave y esta “libre interpretación” en cuanto a los compromisos provocó frustraciones y recriminaciones mutuas; en muchas ocasiones, la puesta en práctica de los acuerdos se enfrentaba a limitaciones estructurales esgrimidas en términos de inconstitucionalidad para paralizar las gestiones en áreas sensibles, como los avances en la reconciliación nacional en los países donde los ejércitos gubernamentales se enfrentaban a fuerzas insurgentes.

El cumplimiento de los compromisos no era tarea fácil para ninguno de los firmantes en la medida en que muchos de los principales actores del conflicto estuvieron ausentes de la negociación y en su criterio, no tenían por qué cumplir con compromisos que no habían adquirido. Más aún, muchos ni siquiera creían en la viabilidad de la negociación como alternativa para solucionar al conflicto. Este era el caso de los sectores militares en general, tanto de las fuerzas irregulares como de las Fuerzas Armadas, así como de los principales responsables de la administración Reagan.

En el caso de los estamentos militares, su aceptación de la supremacía del poder civil era pura retórica o “teoría”, en el mejor de los casos; sus intereses y su definición de la situación propugnaban por una continuación de la guerra contrainsurgente, considerada como una mejor alternativa a las concesiones necesarias en la negociación. En cambio, los grupos irregulares, tanto la Contra como el FMLN y la URNG, contaban aún con el apoyo de sus aliados externos. La negociación no era todavía una alternativa atractiva a sus ojos, y el gobierno de Washington estaba convencido de la necesidad de la presión militar como la única vía para lograr sus objetivos en la región.

¹⁹¹ Melvin Sáenz. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992. Guido Fernández. Entrevista, Santa Ana, 12 de agosto de 1992. Rodrigo Madrigal Nieto. Entrevista, San José, 11 de setiembre de 1992.

¹⁹² Oscar Arias. Entrevista, San José, 20 de agosto de 1992.

El caso nicaragüense merece una referencia especial en cuanto a la contradicción civil-militar y la fragmentación de poder, en la medida en que el FSLN y el EPS tenían una definición común de intereses. La centralización del poder ejercida por el Directorio del Frente Sandinista aseguraba, a su vez, un mayor nivel de eficacia en la instrumentalización de los acuerdos;¹⁹³ es posible que en el seno de la alta dirigencia sandinista haya habido fuertes discrepancias en cuanto a los compromisos y a la negociación. Se sabe que el Acuerdo de Guatemala había generado fuertes tensiones entre los nueve comandantes (Kinzer 1991, 351), pero una vez que la dirigencia lograba un acuerdo, la discusión terminaba y, a diferencia de los otros centroamericanos, la instrumentalización no era más que una cuestión de mecánica.¹⁹⁴

Con la participación de trece ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos y de los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, el grado de legitimidad internacional de la CIVS era muy alto; aunque es válido cuestionar la pertinencia política, e inclusive técnica, del informe que les fue presentado a los presidentes en Alajuela.

A pesar de la participación centroamericana, la CIVS era percibida como heredera directa de Contadora y, por consiguiente, era objeto de sospechas y suspicacias por parte de los sectores gubernamentales, en particular de Honduras y El Salvador. Confirmando las expectativas de los gobiernos del área, desde el punto de vista puramente técnico, el informe reflejaba un sesgo en cuanto a las fuentes. Con excepción de Nicaragua, la Comisión le había dado énfasis a las fuentes no gubernamentales cercanas a los sectores de oposición y las conclusiones reflejaban el origen de la información obtenida (Child 1992, 53).

Desde el punto de vista político, los presidentes no podían aceptar las conclusiones de la CIVS: aceptarlas, hubiese limitado las posibilidades de implementación del proceso. Resultando en una gran pérdida de legitimidad internacional y, en consecuencia, en un debilitamiento de los regímenes civiles en su contradicción con el poder militar en cada uno de los países.

En la *Declaración conjunta de presidentes de Centroamérica* que clausuró la Cumbre de Alajuela, los presidentes hicieron claro su rechazo a las conclusiones de la CIVS al encomendar, en adelante, las funciones de verificación y seguimiento a la Comisión Ejecutiva:

La Comisión Ejecutiva, integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Centroamericanos, tendrá la función principal de verificación, control y seguimiento de todos los compromisos contenidos en el procedimiento de Guatemala y en la presente declaración.¹⁹⁵

La consecuencia más relevante de esta decisión fue regionalizar la verificación, o sea, la subordinación de los observadores extraregionales a los regionales.

Al cabo, en Alajuela predominó el realismo, ya que, a pesar de las presiones nacionales, regionales e internacionales, se reconoció que el cumplimiento de los compromisos era un proceso inacabado. Se acordó desechar la simultaneidad para acelerar el cumplimiento, unilateral a partir de ese momento, de los compromisos que habían sido desatendidos.

Por no estar satisfechos enteramente [con el] cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, se comprometen a satisfacer obligaciones **incondicionales y unilaterales** que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total e inexcusable. Los compromisos enunciados que no se han cumplido por los gobiernos, deberían ser cumplidos inmediatamente en forma pública y evidente.¹⁹⁶

¹⁹³ José León Talavera. Entrevista, Managua, junio de 1992.

¹⁹⁴ Víctor Hugo Tinoco. Entrevista, Managua, junio de 1992.

¹⁹⁵ Declaración Conjunta de los Presidentes de Centroamérica, San José, 15 de enero de 1988 (el subrayado es nuestro). V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

¹⁹⁶ *Ibíd.* V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

Acto seguido a la declaración conjunta, Daniel Ortega, en una comunicación unilateral, anunciaba la abrogación del Estado de Emergencia y la decisión de su gobierno de entablar conversaciones con los alzados en armas con el fin de concretar un cese al fuego.

En resumen, si bien en la reunión de Alajuela no se registraron logros sustantivos y el cumplimiento de los diferentes países variaba entre lo nulo y lo negativo, las decisiones formales emitidas en la declaración sentaron las bases para los futuros logros registrados en las próximas cumbres presidenciales. Por lo tanto, la Cumbre de Alajuela significó una postergación de los compromisos sustantivos enunciados en Esquipulas II; si bien, al mismo tiempo, una consolidación del proceso. Representaba la única fórmula de solución en apego estricto a los intereses de las naciones centroamericanas. Esta sería una de las más importantes reuniones presidenciales, no tanto por los avances registrados en ella, sino por los obstáculos que se vio obligada a superar.

CAPÍTULO SEGUNDO

Hacia el establecimiento de la paz y la democracia en Centroamérica

1. La democratización de Nicaragua: las cumbres de Costa del Sol y Tela

a. La Cumbre de Costa del Sol (13-14 de febrero de 1989)

Entre la Cumbre de Alajuela y la que se efectuó en Costa del Sol, El Salvador, entre el 13 y 14 de febrero de 1989, transcurrió un año.

A pesar del amplio proceso de distensión y el consecuente acercamiento entre los líderes de las superpotencias, el enfrentamiento ideológico se mantenía en Centroamérica. Ni las negociaciones sobre control de armamentos estratégicos, ni los importantes avances tendientes a eliminar los misiles de alcance medio, ni la Cumbre de Moscú, la primera visita de un presidente norteamericano a la Unión Soviética después de 15 años, o el inicio del retiro de las tropas soviéticas de Afganistán, lograron una flexibilización de la Casa Blanca en relación con Nicaragua. A pesar de todo ello, la percepción de que la guerra fría había terminado se iba abriendo espacio.

El logro más importante que surgió del encuentro presidencial de Alajuela, en lo que respecta a la continuidad del proceso de pacificación de Esquipulas II, fue la decisión política de satisfacer unilateralmente los compromisos.¹⁹⁷

Esta disposición generó un ritmo inicial que lograría el desarrollo del proceso y, lo más importante, mantendría su vigencia aún en tiempos críticos; en este sentido, se descartó la determinación del gobierno de Nicaragua de iniciar negociaciones con la Resistencia por medio del Diálogo de Sapoá.¹⁹⁸

Este hecho implicó un importante avance, independiente de la concreción del acuerdo, pues representó, una ruptura en la posición sandinista (inconmovible, hasta entonces) de evitar el diálogo con la Contra. Incluso para los representantes del gobierno nicaragüense “el proceso de Esquipulas se convierte en una negociación entre Nicaragua y Estados Unidos por la vía de los centroamericanos, negociación por la vía indirecta a través de las cancillerías”.¹⁹⁹

El otro factor destacable fue el creciente cuestionamiento de la presencia militar norteamericana, y de la Contra revolucionaria en Honduras, sobre todo después de que el gobierno liberal reconoció la existencia de este problema.²⁰⁰ El Congreso hondureño y diferentes organizaciones civiles empezaron a hacer sentir su disconformidad y rechazo; además, manifestaron su preocupación por albergar facciones de la Contra en su territorio (CINAS 1988a, 5).²⁰¹

En el caso de Guatemala no se puede hacer referencia a un logro excepcional en relación con el desarrollo del proceso, se consideró suficiente contar con su participación en este.²⁰² Todos han reconocido la posición de Cerezo, en absoluto dependiente del ejército para mantenerse como cabeza formal del gobierno civil; la mejor evidencia residió en la constante amenaza del golpe de Estado, con la cual tuvo que convivir a lo largo de todo su gobierno.

¹⁹⁷ Véase “Compromisos en el área política adoptados en las cumbres centroamericanas (1986-1991)”, 1.

¹⁹⁸ “Nicaragua; un paso al diálogo para detener la guerra”, *Centroamérica Hoy* 2, 7 de abril de 1988, 1.

¹⁹⁹ Víctor Hugo Tinoco. Entrevista, Managua, junio de 1992.

²⁰⁰ “Honduras: cuestionan presencia militar norteamericana”, *Centroamérica Hoy* 2, 7 de abril de 1988, 8.

²⁰¹ “Presencia de Contras en Honduras levanta polémica” *Centroamérica Hoy*, 5, 9 de junio de 1988, 3-4.

²⁰² Oscar Arias. Entrevista, San José, 20 de agosto de 1992.

El hecho de que no se hubiese podido concertar un diálogo efectivo entre el gobierno y la URNG, en principio porque el ejército adversaba esta medida, no causó sorpresas, solo muchas decepciones. Desde octubre de 1987, se habían iniciado los acercamientos en Madrid, no obstante, no se produjeron avances importantes. Todos los intentos fueron truncados aludiendo a la inconstitucionalidad como limitante, ello por cuanto el régimen de derecho guatemalteco prohibía el diálogo con los sectores insurgentes; aunque, en realidad, la principal tesis en contra del diálogo era la legitimidad que sería otorgada, de continuar este proceso, a los alzados en armas.²⁰³

En El Salvador, los intentos de la Iglesia Católica por convocar un diálogo nacional que integrara a múltiples sectores y trascender así el debate bilateral de carácter polarizante entre el gobierno y el FMLN se enfrentaban a similares argumentos de inconstitucionalidad. La iniciativa gubernamental de preparar una propuesta de paz en la cual participaran los partidos políticos cayó en desgracia con el retiro de Arena ante la evidente debilidad de la Democracia Cristiana.²⁰⁴

Los procesos de negociación en la región parecían estancados y los mandatarios no podían darse el lujo de una nueva Alajuela. Las reuniones de la Comisión Ejecutiva se habían convertido en foros de confrontación que no presagiaban acuerdos posibles entre los mandatarios y, más bien, impedían los avances.²⁰⁵

En la reunión de Alajuela, se había declarado obsoleta la instancia de la CIVS y la verificación le había sido encomendada a la Comisión Ejecutiva; precisamente, se encontraban enfrascados en un debate para definir el nuevo mecanismo. Y al final, la función de verificación recayó dentro de la competencia de la ONU, según lo definido en la VII Reunión de Cancilleres, la cual se efectuó en Nueva York el 8 y 9 de febrero de 1989, es decir, en vísperas de la celebración de la Cumbre de Costa del Sol.

Dos elementos que coadyuvaron al desarrollo de este clima fueron la vigencia de la demanda de Nicaragua contra Honduras en la Corte de la Haya y la última tentativa del gobierno de Ronald Reagan que buscaba de nuevo el apoyo de sus adeptos centroamericanos en una alianza contra Nicaragua.

La visita de Shultz en los primeros días de agosto de 1988 tenía por objetivo volver a la fórmula de “cuatro contra uno”; la iniciativa, en el plano político-diplomático, consistía en incrementar la presión sobre Nicaragua con el aval centroamericano e incluía la solicitud de nuevo financiamiento para la Contra, complementado con la coacción militar.²⁰⁶

Se había acordado celebrar la reunión de mandatarios en El Salvador, según correspondía, en la primera quincena de noviembre, pero la coyuntura era poco propicia. Las tensiones entre Honduras y Nicaragua eran fuertes, el gobierno salvadoreño era también anfitrión de la Asamblea General de la OEA a la cual le atribuía una gran relevancia y además, para la segunda quincena de octubre no se había logrado definir la agenda.²⁰⁷

²⁰³ “Guatemala: Diálogo Gobierno-URNG”, *Centroamérica Hoy* 1, 15 de marzo de 1988, 11.

“Guatemala: Gobierno mantiene condiciones para el diálogo”, *Centroamérica Hoy* 2, 7 de abril de 1988, 11.

²⁰⁴ “El Salvador: más problemas y aún sin dialogar”, *Centroamérica Hoy* 5, 9 de junio de 1988, 17-19.

²⁰⁵ Las reuniones de cancilleres Melvin Sáenz las califica como instancias útiles porque limpiaban la agenda de los presidentes de dos formas, al alcanzar acuerdos y como foro de confrontación, eminentemente político. Gracias a ello estas reuniones eran más efectivas. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992.

²⁰⁶ “Cita de Cancilleres reafirma vigencia de Esquipulas II”, *Centroamérica Hoy* 8, 5 de agosto de 1988, 1-4.

²⁰⁷ “Centroamérica. ¿Verdaderos esfuerzos por impulsar la pacificación?”, *Centroamérica Hoy* 12, 31 de octubre de 1988, 4-6.

Por otro lado, la campaña presidencial en Estados Unidos tocaba a su fin. La elección de nuevo presidente habría de definir la amplitud de los márgenes de acción de los cuales podría disponer la región y, por consiguiente, determinar el futuro del proceso de pacificación.²⁰⁸

Las elecciones del 8 de noviembre favorecieron a George Bush, el candidato del Partido Republicano. Su triunfo se atribuyó a un reflejo de la imagen de Ronald Reagan, resultante de la aparente estabilidad económica y la distensión internacional. Bush, como nuevo rector de la Casa Blanca, presagiaba la prolongación de la política que mantuvo vigente Reagan; si bien se pronosticaban ciertas variantes, como un mayor pragmatismo, por ejemplo, no se esperaban cambios radicales. Así lo dejó percibir una de las primeras acciones que realizó el nuevo presidente, al comprometerse con mantener la ayuda militar a la Contra.

Durante todo este periodo sucedieron dos hechos relevantes para el devenir del proceso de pacificación. Podemos señalar, en primera instancia, el encuentro informal de cancilleres centroamericanos en la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México, durante la cual se fijó la fecha de la Cumbre de Costa del Sol, para los días 15 y 16 de febrero.

En México, también se encontraron los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el presidente de Costa Rica no pudo asistir por prohibición de la Asamblea Legislativa.

En el último periodo, Honduras había identificado a la Contra como su principal problema, la inminente salida de Reagan de la Casa Blanca y reducción de fondos para sostener a los insurgentes presagiaban un fuerte problema económico y social para Honduras, el cual incluso fue señalado como una verdadera amenaza para la seguridad del país.²⁰⁹ El reconocimiento de esta realidad permitió un acercamiento entre Nicaragua y Honduras; incluso, se habló de un acuerdo, de igual modo informal, entre Daniel Ortega y José Azcona, lo que coadyuvó a limar asperezas y a concitar un próximo encuentro de alto rango.²¹⁰

Una nueva oportunidad se presentó para lograr dilatar aún más la reunión. La acción provino, en esta oportunidad, del presidente Oscar Arias, quien le otorgó una importancia potencial a la toma del poder del venezolano Carlos Andrés Pérez y del propio Bush en Estados Unidos. Sobre todo, esperando la salida de Elliot Abrams del Departamento de Estado y una posición más conciliadora por parte de Bernard Aronson.²¹¹

La idea era generar en Caracas un movimiento de aval latinoamericano al proceso de Esquipulas, el cual fungiera como factor compensador de la incierta política de la Casa Blanca hacia Centroamérica. Dio resultado; ahí se definieron una serie de acciones como la celebración de la correspondiente reunión de la Comisión Ejecutiva y el establecimiento de un nuevo mecanismo de verificación (Rojas Aravena 1990, 188).

Una vez más Nicaragua hizo concesiones importantes, en especial el adelanto de las elecciones que era algo que, explícitamente, el presidente Arias pretendía lograr, utilizando la presión política y diplomática.²¹²

Además, Daniel Ortega le presentó a José Azcona una oferta para negociar sus divergencias bilaterales (Opazo y Fernández 1990, 272).

²⁰⁸ Oscar Arias. Entrevista, San José, 20 de agosto de 1992.

²⁰⁹ "Solución a disputa entre Nicaragua y Honduras agilizaría proceso de paz", *Centroamérica Hoy* 16, 17 de enero de 1988-sic fecha-, pertenece a 1989,4-7.

²¹⁰ "Centroamérica busca romper estancamiento de proceso de paz", *Centroamérica Hoy* 15, 11 de diciembre de 1988, 1-4.

²¹¹ Oscar Arias. Entrevista, San José, 19 de setiembre de 1991.

²¹² Oscar Arias. Entrevista, 19 de setiembre de 1991.

El otro obstáculo previsible fue salvado cuando, mediante un gesto de aval al gobierno de José Napoleón Duarte, se desechó como tema de la cumbre el conocimiento de la propuesta realizada por el FMLN.²¹³ El 24 de enero dicha agrupación presentó una oferta trascendental en la que planeaba la posibilidad de integrarse al sistema político formal, participando en las elecciones. La reacción generalizada en El Salvador fue de rechazo.

El apoyo otorgado a Duarte implicó desechar un ofrecimiento interesante que, a la postre, hubiera permitido sentar los parámetros para acercarse a una resolución del conflicto salvadoreño. Fue una elección costosa, en especial para Oscar Arias, en el sentido de que tuvo que reducir su perfil como mediador entre el gobierno salvadoreño y el FMLN.²¹⁴

La Cumbre de Costa se realizó, dos días antes de lo previsto, entre el 13 y 14 de febrero de 1989. Fueron las concesiones hechas por el gobierno de Nicaragua las que permitieron que Esquipulas II mantuviera su vigencia.

El presidente nicaragüense se comprometió a la celebración de elecciones, adelantadas, tanto presidenciales y legislativas como municipales y del Parlamento Centroamericano el 25 de febrero de 1990.²¹⁵ Antes, se llevarían a cabo cambios en legislaciones pertinentes, a saber: la ley electoral y la denominada Ley de Medios que regulaba la libertad de expresión. La participación de la oposición política fue garantizada por la supervisión internacional de los comicios.²¹⁶

El acuerdo más importante de la cumbre fue la decisión de elaborar un plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria de la Contra.²¹⁷ La verificación fue solicitada a los organismos internacionales, ONU y OEA.

El único punto en el cual se hizo una tímida referencia a la situación salvadoreña fue el que solicitó a los movimientos insurreccionales y a las fuerzas irregulares que se incorporan a los procesos constitucionales. No obstante, no se realizó en esta cumbre ninguna alusión que pudiera afectar ni a El Salvador ni a Guatemala, Estados que, durante 1988, vieron incrementarse sus índices de violencia.

b. La Cumbre de Tela (5-7 de agosto de 1989)

En la cumbre anterior, los presidentes habían definido, como parte de la agenda para la pacificación centroamericana, dos compromisos básicos: Nicaragua realizaría las reformas electorales y políticas para garantizar comicios libres e igualitarios y, a cambio de esto, los países de la región se encargarían de elaborar, en un periodo de tres meses, el plan de desarme, desmovilización y reubicación de la contrarrevolución.

Bajo el marco de los acuerdos de Costa del Sol, el gobierno sandinista empezó a concretar acciones para la ampliación de las garantías cívico-políticas. El último proceso electoral celebrado en Nicaragua, el 4 de noviembre de 1984, se había realizado bajo un ambiente colmado de tensiones y sin la participación de importantes sectores de oposición.

²¹³ "Novedosa propuesta hace el FMLN", *Centroamérica Hoy* 17, 31 de enero de 1989, 1-7.

²¹⁴ Carlos Rivera Bianchini. Entrevista, San José, 14 de agosto de 1992.

²¹⁵ Nicaragua XII Cumbre de presidentes centroamericanos. Resumen temático de las declaraciones de las cumbres de presidentes centroamericanos. V. Gomáriz *et al.* 1988, 384.

²¹⁶ Declaración Conjunta de los presidentes Centroamericanos departamento de la Paz, El Salvador, 14 de febrero de 1989. V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

²¹⁷ Declaración Conjunta de los presidentes Centroamericanos departamento de la Paz, El Salvador, 14 de febrero de 1989. V. Gomáriz *et al.* 1988, 382.

Ahora, había llegado el momento de comprobar hasta qué punto el gobierno sandinista estaba dispuesto a permitir el desarrollo de un proceso electoral con plenas garantías. El conjunto de las mejoras electorales iniciadas hacía nacer, ahora, un grado de confianza de los líderes centroamericanos y de los partidos políticos nicaragüenses en cuanto a la posibilidad de unos comicios con validez democrática en este país.

A continuación de la cumbre, se anunció la liberación de 1700 ex guardias nacionales y la habilitación de un canal de televisión para divulgar los programas de los partidos de oposición. La Asamblea Sandinista, por su parte, comunicó la disposición del presidente Ortega de entregar el poder en caso de triunfo de la oposición.

Un nuevo avance se dio en el mes de abril, cuando el presidente Ortega envió a la Asamblea Nacional un conjunto de 19 reformas electorales como resultado de las consultas realizadas con la oposición civil. Las propuestas se referían a la composición del Consejo Electoral y del Consejo Nacional de partidos políticos, a las disposiciones para el financiamiento externo y a la no utilización de los bienes estatales para la campaña, entre otras.

Poco después, en julio, en una visita al presidente Arias, el gobernante sandinista anunció el inicio del diálogo con los partidos políticos de oposición, con el fin de crear un consenso en torno a las reformas electorales y la reglamentación de los medios de comunicación. Más adelante, veremos los frutos positivos que esta concentración partidaria trajo para la citada cumbre presidencial.

Sin embargo, aunque se producirían avances en materia electoral, la oposición denunciaba la falta de mayores garantías y cuestionaba, también, algunas de las modificaciones realizadas. El descontento de estas fuerzas partidarias se refería a cuatro puntos específicos: la composición del Consejo Supremo Electoral, que estaría integrado por tres miembros elegidos por el gobierno y dos por la oposición; la determinación de excluir de los comicios a los militares; la no participación de los ciudadanos fuera del país y, por último, la falta de acceso “adecuado” a los medios de comunicación”.²¹⁸

Mientras Nicaragua daba pasos importantes en su apertura política, el compromiso de redactar un plan para la desmovilización de la Contra aún no cristalizaba. El Ejecutivo y el Congreso norteamericano suscribieron en marzo, el acuerdo bipartidario que disponía la prórroga de la ayuda humanitaria a la Contra hasta el mes de febrero de 1990, una vez efectuadas las elecciones en Nicaragua.

Ante esta situación, el presidente Arias recordó a Estados Unidos lo estipulado en la declaración de Costa de Sol referente a “que los gobiernos regionales y extra regionales que, abierta o veladamente proporcionan ayuda a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales en el área, cesen de inmediato esa ayuda, con excepción de la ayuda humanitaria que contribuye a los fines de este acuerdo”.²¹⁹

En este sentido, cualquier ayuda humanitaria destinada a los contrarrevolucionarios debía estar supeditada a los compromisos de desmovilización y repatriación establecidos en aquella cumbre.

Aunque el acuerdo norteamericano señalaba (en apoyo a las declaraciones de Esquipulas y de Costa del Sol) la posibilidad de emplear estos fondos en la reubicación de las fuerzas contrarrevolucionarias, el verdadero esfuerzo estadounidense para el desmantelamiento se llevó a cabo hasta que el sandinismo dejó el poder tras su derrota electoral.

²¹⁸ “Centroamérica tras el éxito de la próxima cumbre”, *Centroamérica Hoy* 25, 23 de julio de 1989, 8.

²¹⁹ Guido Fernández. Entrevista, Santa Ana, 12 de agosto de 1992.

En los mismos días en que se conoció el acuerdo bipartidario en torno a la extensión de la ayuda, se efectuó en Guatemala el primer encuentro de cancilleres con el fin de llegar a un compromiso sobre la desmovilización; quizás, el hecho de topar con las disposiciones de la Casa Blanca y el Congreso provocaron que, en este encuentro, no se lograran acuerdos definitivos sobre el tema y fuera necesario estudiar a profundidad la situación.

Por mandato de la Comisión Ejecutiva, el canal de comunicación y negociación para elaborar el plan de desarme se abrió también a la Comisión Técnica. Pese a que el 14 de abril se realizó el primer encuentro con tales fines, una vez más, no se llegó a ningún acuerdo. Las delegaciones de Nicaragua y Honduras presentaron sus propuestas para la desmovilización, la primera consistía en crear una Comisión Internacional de Apoyo y Verificación para que, conjuntamente con el Comité de la Cruz Roja, velaran por el desarrollo del proceso; la segunda comprendía la desmovilización de la guerrilla salvadoreña, esta última recibió el apoyo de El Salvador y de Honduras y, obvio, el veto de Nicaragua que rechazaba con firmeza cualquier tipo de simetría entre la desmovilización de la Contra y la del FMLN.

Por fin, el 5 de mayo se reunió de nuevo la Comisión Técnica, la cual llegó a estructurar el plan que enmarcaba el calendario y los mecanismos para la desmovilización; el plan establecía la creación de la Comisión de Verificación Internacional (CIAV), integrada por el Secretario General de la ONU y el Secretario General de la OEA. La citada comisión elaboraría además, un censo de los contras ubicados en Honduras y de sus familiares, recibiría las armas y pertrechos y coordinaría la repatriación voluntaria. El plazo previsto era de 90 días, una vez que los gobernantes centroamericanos aprobaran el plan.²²⁰

Es importante señalar que, al redactar el plan de desmovilización, la labor y el rol de los técnicos sufrió una transformación. Desde la reunión de Guatemala, su papel se había limitado a trabajar sobre la base de las ideas y decisiones que los presidentes presentaban a los cancilleres; pero la elaboración del desmantelamiento hizo girar el mecanismo, en la medida en que fueron los técnicos quienes prepararon, con sus propios conceptos y criterios, el documento que se sometería al estudio de los cancilleres y mandatarios.²²¹

Ahora, el documento de desmovilización estaba listo para pasar al análisis y aprobación de los presidentes. Los asuntos pendientes para la cumbre presidencial que se realizaría en el puerto de Tela, el 14 de mayo, estaban finiquitados. Sin embargo, las presiones de Honduras y El Salvador para que la desmovilización del FMLN se hiciera al mismo tiempo que la de la Contra, produjeron una vez más la confusión de técnicos y cancilleres y el desacuerdo del gobierno sandinista. Ante este panorama, la Cumbre de Tela fue postergada.

La insistencia sobre el tema de la desmovilización del FMLN creció aún más en el mes de junio, cuando Alfredo Cristiani asumió la presidencia de El Salvador. Desde este momento, el nuevo gobernante hizo hincapié en la necesidad de darle al conflicto de su país una solución regional, argumentando la asistencia del gobierno sandinista al FMLN. Demandó que la guerrilla salvadoreña fuera desmovilizada en consonancia con la de la resistencia nicaragüense.²²²

²²⁰ "Acuerdo en comisiones para evacuación de Contras", *Centroamérica Hoy* 22, 17 de mayo de 1989, 3.

²²¹ Melvin Sáenz. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992. Jack Child (1992, 66) señala además el papel importante que jugaron los técnicos de Naciones Unidas en los detalles de procedimiento.

²²² "Región. Conflictos nacionales en primer plano", *Centroamérica Hoy* 24, 30 de junio de 1989, 3.

Esta posición fue compartida por Estados Unidos. El temor norteamericano se había incrementado después de los acuerdos de Costa del Sol y la Casa Blanca no compartía la idea de desmovilizar la contrarrevolución antes de las elecciones de Nicaragua, previstas para febrero de 1990. En su concepto, era necesario postergar la desmovilización y mantener un instrumento de presión que garantizara la realización y la pureza del proceso electoral.

En este sentido, el gobierno norteamericano procedió a presentar motivos que justificaran más vida para la Contra y a buscar alguna estrategia dilatoria para el desarme; con este propósito, se activó el envío de funcionarios norteamericanos que, como el vicepresidente Dan Quayle y el subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales, Bernard Aronson, denunciaron el incumplimiento nicaragüense de los acuerdos, por continuar apoyando a la guerrilla salvadoreña, y secundaron la idea de la desmovilización simultánea.²²³

La sede de la reunión se había convertido en escollo entre Nicaragua y Honduras. Los enfrentamientos se iniciaron luego de que el canciller nicaragüense, Miguel d'Escoto manifestara que se oponía a que se efectuara en Honduras, ya que este país había incumplido sistemáticamente los acuerdos de paz. A esto, el presidente Azcona respondió que tales declaraciones no eran más que un intento de Managua de obstaculizar la nueva reunión.

Ante el disgusto, la Cancillería hondureña planteó la posibilidad de romper relaciones con el Gobierno Sandinista y el Poder Ejecutivo denunció, además, la presencia en su territorio de espías nicaragüenses a quienes se les había encomendado realizar ataques terroristas contra algunos líderes hondureños.²²⁴

Los enfrentamientos entre ambos países continuaron a raíz del condicionamiento de Honduras de permitir el envío de las fuerzas de Naciones Unidas para verificar los compromisos en materia de seguridad solo si Nicaragua retiraba la demanda planteada en su contra en el Tribunal de la Haya. Managua, por su parte, sostenía que poseía todo el derecho de presentar dicho recurso, ya que Honduras prestaba su territorio para agredir a Nicaragua.

Pese a todas estas vicisitudes, los países manifestaban que era necesario acudir a una nueva cumbre; llegar a un acuerdo para el retiro de la Contra del territorio hondureño era prioritario, no solo para el gobierno de Nicaragua. El mandatario hondureño conocía el descontento interno de la población con respecto a las bases de la Contra en su territorio y auguraba el cercano desinterés de los Estados Unidos en relación con tales fuerzas.²²⁵

Pese a la sombría situación imperante, la reunión de Tela fue fijada para el 5 de agosto. La tensión y el endurecimiento en las relaciones se habían convertido en elementos característicos a la víspera de cada una de las cumbres presidenciales y esta no fue una excepción.

Con todo, uno de los factores que permitió allanar el camino de la negociación en este encuentro fue el hecho de contar con el plan ya elaborado por la Comisión Técnica y estudiado por la Comisión Ejecutiva. En consecuencia, la decisión de los gobernantes fue que el capítulo de desmovilización de la Contra no sería objeto de mayor discusión.

Ahora, con el plan de desarme en mano, los presidentes se disponían a pedir más garantías electorales a Nicaragua; pero, para sorpresa de sus interlocutores, el presidente Ortega decidió tomar la delantera y presentó un documento que sobrepasaba el alcance de las demandas requeridas.

²²³ "Apoyo al FSLN en medio de la crisis", *Centroamérica Hoy* 25, 23 de julio de 1989, 7.

²²⁴ "Región. Conflictos regionales en primer plano", *Centroamérica Hoy* 24, 30 de junio, 2.

²²⁵ Luis Guillermo Solís. Entrevista, San José 6 de agosto de 1992.

El día anterior a la reunión, el gobierno sandinista había convocado al Diálogo Nacional con los partidos de oposición (entre ellos algunos ex dirigentes de la Resistencia) buscando un acuerdo favorable para el desarrollo de los comicios. En las conversaciones, estuvieron presentes delegaciones de observadores de la ONU y de la OEA.

En este encuentro, los objetos de la negociación con la oposición se constituyeron de forma tal que el gobierno ampliaría las garantías electorales con la condición de que los partidos políticos acordaran solicitar la desmovilización simultánea de la Contra armada; tras veintitrés horas de debate se firmó el acuerdo que, entre los 25 puntos aprobados, establecía:

1. Un llamado de los 21 partidos políticos nicaragüenses a los presidentes centroamericanos para aprobar el plan de desmovilización de las fuerzas insurgentes del territorio hondureño.
2. Un llamado de los partidos políticos a los gobiernos con intereses dentro del istmo centroamericano para la no ejecución de acciones “encubiertas” en los comicios nicaragüenses.
3. El establecimiento de un compromiso, tanto del gobierno como de los partidos, para la consolidación de las condiciones jurídicas y políticas que permitieran un proceso electoral libre e igualitario.
4. El compromiso del presidente Ortega de garantizar la suspensión del reclutamiento al servicio militar en el periodo del 1 de setiembre de 1989 al 28 de febrero de 1990. Además de presentar una serie de proyectos que incluían nuevas reformas a la ley de medios de comunicación, a la de las funciones jurisdiccionales de la policía, a la de mantenimiento del orden y la seguridad pública y al código penal; y finalmente, excarcelar a los presos que hubieran sido acusados por violar la ley de mantenimiento del orden.
5. La proposición de un conjunto de normas y medidas para que el Consejo Supremo Electoral garantizara la absoluta transparencia en el proceso electoral (Opazo y Fernández 1990, 272).

Sin duda, este documento de democratización, estructurado sobre las bases de la concertación partidaria, logró para el presidente Ortega el apoyo por parte de sus homólogos centroamericanos y una mayor voluntad en favor de la desmovilización de la Contra.²²⁶

No obstante, dos acontecimientos obstaculizaron el buen desarrollo de la reunión. Por una parte, el presidente hondureño decidió objetar la aprobación del plan desmovilizador hasta que el gobierno sandinista no accediera a retirar la demanda en su contra ante el Tribunal de la Haya; por lo que presentó, entonces, una propuesta para delegar las tareas del desarme y repatriación al gobierno norteamericano, en la medida en que este se había encargado de organizar y financiar a las fuerza rebeldes (Opazo y Fernández 1990, 312). Este asunto produjo una fuerte polémica, el presidente Ortega señaló su desacuerdo a supeditar los acuerdos presidenciales –la desmovilización acordada en Costa del Sol– a las resoluciones de la Casa Blanca. El contratiempo fue superado una vez que el presidente Ortega aceptó iniciar el estudio para el retiro de la acusación, con lo cual Honduras se mostró satisfecha y anuente a suscribir el plan.

La segunda y principal controversia se produjo con El Salvador. El presidente Cristiani demandó de nuevo la desmovilización del FMLN conjuntamente con la de la Contra; esta actitud generó el enfrentamiento con el gobierno de Ortega, el cual se rehusaba a aceptar cualquier equiparación de la resistencia nicaragüense con la guerrilla salvadoreña. La nueva sorpresa de Ortega consistió en presentar un pronunciamiento del Frente, en el cual manifestaban su disposición a iniciar un proceso de diálogo y negociación directa con el gobierno.

²²⁶ Luis Guillermo Solís. Entrevista, San José, 6 de agosto de 1992.

A pesar de haberlo adversado durante la campaña electoral, a partir del momento en que Cristiani asumió la presidencia, incluía entre sus proyectos gubernamentales el inicio del diálogo con la guerrilla. Ahora, con el apoyo adicional, se presentaba la oportunidad de impulsar y concretar las conversaciones; aun así, el presidente salvadoreño parecía no estar dispuesto a ceder en la aprobación del plan de desmovilización hasta que no se agregara un capítulo que estableciera la obligatoriedad de las disposiciones de dicho plan también para el FMLN. La posición asumida por el gobernante no haría más que atrasar las negociaciones y, por consiguiente, crear mayores demoras en el desarme de la Contra y eventuales retrocesos en el proceso electoral en Nicaragua.

La estratégica salida al conflicto se produjo con la redacción y aprobación del tercer capítulo, referido al cese de hostilidades y el llamado al diálogo del Frente con el gobierno, incorporándole un preámbulo político que se refería a “la asistencia para la desmovilización voluntaria de los integrantes del FMLN de El Salvador”; con lo cual se resolvió el problema de obligar a que todas las disposiciones del plan de desmovilización se aplicaran, a la vez, a la Resistencia y al FMLN,²²⁷ y se logró, por fin, que El Salvador accediera a ratificar el desarme de la Contra.

La cumbre terminó con la aprobación del plan de desmovilización, acontecimiento que significó el golpe político definitivo a la oposición nicaragüense. Aunque hacía más de un año que el congreso norteamericano se había encargado de anular el apoyo militar y logístico a tales fuerzas, estas continuaban vivas políticamente. A pesar de ello, para la reunión de Tela, la Contra no logró ser defendida en la mesa de negociaciones por ninguna de las partes; su razón de ser parecía difuminarse todavía más con la aparición del acuerdo del gobierno sandinista con la oposición, el cual, además de demostrar el respaldo interno para el desarme –inclusive de exdirigentes de la Contra–, hizo crecer la confianza en la solución democrática y el proceso electoral en Nicaragua.

Pese a que las presiones norteamericanas se hicieron presentes en Tela mediante la intervención del subsecretario adjunto para Asuntos Centroamericanos, Joseph Sullivan, la Resistencia no encontró quién más apoyara su causa. Su principal aliado, Honduras, desde Costa del Sol, venía buscando cómo retirar su apoyo. La proximidad de las elecciones, el descontento interno por la presencia contrarrevolucionaria, la acusación ante el Tribunal de la Haya y la disminución de la ayuda financiera norteamericana provocaron un cambio en la posición clásica del gobierno hondureño y una evidente separación de las políticas provenientes de Washington.

Además del plan de desmovilización, la declaración de Tela comprendió otros puntos tales como:

1. Respaldo al acuerdo entre Nicaragua y Honduras con respecto a la demanda ante La Haya.
2. El llamado a los grupos en Centroamérica, en especial al FMLN para que cesaran sus hostilidades e iniciaran el diálogo, con el fin de dejar la lucha armada e incorporarse a la vida democrática de El Salvador.
3. La solicitud a la Organización de Naciones Unidas para que tomara las medidas para la verificación en materia de seguridad, una vez que Honduras renovara la demanda a dicha ente para el envío de una fuerza internacional de paz a su territorio.
4. La reiteración de la importancia del cumplimiento de todos los acuerdos presidenciales antes firmados, sobre todo aquellos relacionados con el fortalecimiento de procesos de reconciliación nacional.
5. Además, se llegó a acuerdos como la aprobación de la convocatoria a la reunión de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, la necesidad de que el Tratado del Parlamento Centroamericano fuera aprobado por aquellos países que aun no lo habían hecho y la disposición a realizar acciones dirigidas a controlar el tráfico de drogas en la región.²²⁸

²²⁷ Melvin Sáenz. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992.

²²⁸ Declaración de presidentes de Tela, 5 de agosto de 1989. V. Gomáriz *et al.* 1988, 291.

2. Las cumbres de San Isidro y Montelimar

a. El encuentro de San Isidro de Coronado (12-13 de diciembre de 1989)

La cumbre extraordinaria de Coronado fue la que marcó el cambio en las prioridades de la agenda regional; el tema fundamental de la negociación desde la reunión de Guatemala había sido la democratización de Nicaragua. Aunque, después de Tela, se hizo evidente la urgencia de soluciones en torno a la agudización de otros conflictos en la región, en especial en El Salvador. Así, antes de iniciar el estudio de los principales hechos y características de esta reunión dedicada a El Salvador, es importante repasar los principales acontecimientos ocurridos en la región en los momentos previos: el avance de la desmovilización de la resistencia nicaragüense y el inicio del diálogo entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño.

A pesar de que se aprobó el plan de desmovilización en la Cumbre de Tela, la Contra se había negado a entregar las armas antes de las elecciones de febrero de 1990. El gobierno hondureño, fiel al compromiso adquirido, reiteró que los opositores nicaragüenses serían expulsados de su territorio, independientemente de la posición de las fuerzas rebeldes.²²⁹

En consecuencia, en cumplimiento de la declaración presidencial, la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) –definida como ente rector y coordinador para la desmovilización– inició su trabajo con una etapa de propuestas y contrapropuestas entre el gobierno de Nicaragua y la resistencia armada.

El 12 de octubre, la CIAV efectuó una gira a los campamentos de la Contra ubicados en Yamales, Honduras, con el fin de recoger las opiniones de estos grupos en torno al desarme, repatriación y reubicación. En este encuentro, el Estado Mayor y el Consejo de Comandantes de la insurgencia expresaron la necesidad de decretar una amnistía general y establecer plenas garantías para la incorporación de los excombatientes a la vida económica y política en Nicaragua. Con posterioridad, estas propuestas fueron entregadas al gobierno de Managua para su estudio, con el fin de que se establecieran las garantías de la desmovilización por medio del diálogo entre ambas partes.

Sin embargo, mientras la CIAV analizaba la construcción de una fuerza militar internacional encargada del desarme y planeaba los mecanismos operacionales para la repatriación, el gobierno sandinista anunció la suspensión unilateral del cese al fuego. Esta medida fue adoptada como protesta por las infiltraciones de combatientes de la Contra por la frontera con Honduras, cuyas acciones, según el alto mando del Ejército Popular, procuraban obstaculizar el proceso de empadronamiento para las elecciones de febrero.²³⁰

El factor principal para tomar esta resolución lo constituyeron las demoras en los procesos de desmovilización, pues si bien la repatriación de los excombatientes era voluntaria, la desmovilización constituía un proceso obligatorio con plazos establecidos con precisión en los acuerdos de Tela.

La censura internacional por la suspensión de la tregua en Nicaragua no se hizo esperar, máxime que la decisión se hizo pública mientras se desarrollaba la Cumbre de Jefes de Estado americanos en San José. Varios de los mandatarios del continente condenaron la reanudación del fuego en Nicaragua, y, haciendo eco del sentimiento generalizado, el presidente Arias expresó: “La bola está en la cancha política, querer cambiar la lucha electoral por la guerra es trágico”.²³¹

En lo que se refiere a los avances de la pacificación en El Salvador, el primer encuentro entre el gobierno del presidente Cristiani y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional se efectuó en México

²²⁹ “Contras entre la espalda y la pared”, *Centroamérica Hoy* 28, 8 de octubre de 1989, 13.

²³⁰ “Suspensión del cese al fuego causa revuelo”, *Centroamérica Hoy* 30, 5 de noviembre de 1989, 5.

²³¹ “Cumbre Americana”, *Centroamérica Hoy* 30, 5 de noviembre de 1989, 4.

el 13 de setiembre, pero no se logró ningún acuerdo. El rechazo de la propuesta de concertación presentada por los insurgentes se debió, en primer lugar, a sus demandas de reducir el número de efectivos de las fuerzas armadas y de disolver los cuerpos de seguridad, con el fin de que se creara un único cuerpo policial bajo el mando del poder civil.

Otro de los puntos álgidos fue la demanda del FMLN para que cesara la ayuda militar norteamericana al gobierno salvadoreño. Por su parte, el gobierno norteamericano manifestaba que esta no se suspendería hasta que el Frente suspendiera las hostilidades y se incorporara a la vida política. Esto se vio demostrado luego de que, el 20 de setiembre, el senado norteamericano aprobara un incremento del 5% en el presupuesto militar a El Salvador. El monto que era de 85 millones de dólares en 1989, alcanzaría, en 1990, la suma de 90 millones.

El distanciamiento se agudizó con la visita del presidente Cristiani a la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde manifestó su decisión de proponerle al FMLN el cese previo de hostilidades para la incorporación al proceso político nacional. Ante dicho anuncio, los rebeldes no hicieron esperar sus amenazas y reanudaron las acciones de sabotaje al tendido eléctrico y a las comunicaciones. En los momentos previos a la reunión en México se habían intensificado las actividades bélicas; sin embargo, poco después, con el fin de propiciar un mejor clima para el diálogo político, se suspendieron “las líneas de acción que afectan directamente a la economía de guerra del gobierno y el equilibrio del dispositivo del ejército”.²³²

El 16 y 17 de octubre se llevó a cabo una nueva ronda de negociaciones en San José; mientras tanto, en San Salvador, la violencia recrudecía. Las tensiones se agravaron después del hallazgo, en Honduras, de un camión cargado de armas, el cual se sospechaba había sido enviado por el gobierno sandinista al FMLN.

En San José, las fuerzas armadas y el gobierno de ARENA rechazaron de nuevo el conjunto de propuestas presentadas por el Frente. La delegación gubernamental exigía el cese definitivo de hostilidades como condición previa para negociar la incorporación política de los rebeldes, posición que los integrantes del FMLN rechazaron, una vez más, aclarando que, para ellos, el cese de las hostilidades estaba supeditado al cese de la represión, a la eliminación de los escuadrones de la muerte y la depuración de las fuerzas armadas.²³³

La situación de violencia continuó empeorando, el FMLN incrementó su ofensiva y tomó algunos barrios periféricos de la capital, para después atacar varios blancos militares. La fuerza militar y logística demostrada por el Frente hizo que el ejército recurriera al uso de la Fuerza Área y bombardeara algunos barrios populares. El 21 de noviembre de 1989, las tropas revolucionarias contestaron atacando los sectores residenciales de la ciudad y tomaron el Hotel Sheraton, donde se encontraba alojado el Secretario de la OEA, João Clemente Baena Soares (a quien retuvieron por cerca de 8 horas, antes de liberarlo, sin condiciones). A los pocos días, aparecieron asesinados seis sacerdotes jesuitas, profesores de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), a quienes los sectores de extrema derecha percibían como los mentores ideológicos de la guerrilla; más tarde se conocería que la responsabilidad de esos crímenes recaía en altos oficiales del Ejército.

La Cumbre de Coronado fue un encuentro de emergencia. La violencia ponía en peligro el proceso de paz en la región. Las tensiones entre Honduras y Nicaragua se habían acrecentado por el aumento de tropas sandinistas en la frontera entre ambos países; de este modo, la ruptura de relaciones entre El Salvador y Nicaragua, a raíz de la incautación de un voluminoso envío de armas al FMLN procedente de Managua, alejaba, cada vez más, el sueño de una Centroamérica pacífica y democrática.

²³² “Gobierno y guerrilla inician conversaciones en México”, *Centroamérica Hoy* 27, 13 de setiembre de 1989, 3.

²³³ “Diálogo suspendido, tensión en aumento”, *Centroamérica Hoy* 30, 5 de noviembre 1989, 11.

Pese a que, en el acuerdo de Tela, se habían definido los avances en el cumplimiento del proceso de desmovilización de la Contra y el proceso electoral nicaragüense como temas para la próxima cumbre, se volvía imperante convocar a una nueva reunión presidencial para enfocar, con especial interés, el asunto salvadoreño.

Por razones obvias, el presidente Cristiani no estaba dispuesto a asistir a la cumbre si se realizaba en Nicaragua, tal como estaba programada. Entonces, por iniciativa del presidente guatemalteco, Vinicio Cerezo, se convocó a esta reunión en Costa Rica.

A diferencia de la Cumbre de Tela, la reunión de San Isidro de Coronado no contó con una meticulosa labor técnica ni política preparatoria. El punto fundamental era tomar decisiones directas en cuanto a la crisis de El Salvador. Se decidió, convenientemente, que era mejor retirar de la agenda el tema de las elecciones en Nicaragua, con el fin de no dispersar la atención y de procurar el apoyo del presidente Ortega a la solución salvadoreña.²³⁴

El presidente Cristiani llegó a la reunión sometido a grandes presiones: por una parte la rigidez de la línea conservadora del partido ARENA y de las fuerzas armadas en torno al diálogo con la guerrilla; por otra, el reclamo de otras fuerzas políticas y sociales internas que, tras once años de enfrentamientos armados, exigían un acuerdo definitivo de cese al fuego. Todos estos factores contribuyeron a colocar al mandatario salvadoreño en una posición difícil y a su gobierno con un margen de maniobra sobremanera limitado.

Lo inesperado sucedió cuando los gobernantes acordaron llamar a la desmovilización del FMLN. De esta forma, el principio que había imperado en las negociaciones de Esquipulas de respaldar la legitimidad de los gobiernos regionales, se reafirmó de manera absoluta, ofreciéndole al presidente Cristiani la posibilidad de asumir un mayor control político interno. Pero, igual que en otras oportunidades, el cumplimiento de los acuerdos estaba más allá de la voluntad de los mandatarios; haciendo eco del sentimiento de muchos, el arzobispo salvadoreño, Arturo Rivera y Damas, al referirse a la desmovilización decretada, señaló que “debe ser producto de una negociación entre el gobierno salvadoreño y la dirigencia de la guerrilla y no el resultado de acuerdos firmados sin participación de la insurgencia”.²³⁵

Lo sorprendente de estos acontecimientos fue que el mismo presidente Ortega accediera a condenar al FMLN, utilizando como recurso el apoyo a la desmovilización. La decisión debía tomar en cuenta un orden de prioridades en el que aparecían en conflicto la solidaridad con sus “hermanos salvadoreños” y la consolidación de su propio proceso interno. Poco después de conocer las disposiciones del acuerdo presidencial, el Frente se declaró indignado, argumentando que la guerrilla era “una fuerza legítima con arraigo popular”.²³⁶

Esta resolución presidencial trajo consigo una pérdida en el poder de convocatoria de Esquipulas. En forma constante el FMLN había optado por acudir a esa instancia para facilitar la comunicación con el gobierno salvadoreño. Fue precisamente allí donde el Diálogo de San José tuvo su origen; aunque, a partir del 12 de diciembre, el reinicio del diálogo gobierno-guerrilla se tramitó con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas.

²³⁴ Pese a que existían demandas de los partidos de oposición reclamando al gobierno sandinista mayores garantías de democratización, en ese entonces ya se tenía conocimiento de algunas encuestas electorales en Nicaragua, que le otorgaban un margen favorable a la candidata de la Unión Nacional Opositora (UNO), Violeta Barrios de Chamorro. Según el asesor de la Cancillería costarricense, Melvin Sáenz, en esta reunión se hizo presente Antonio Lacayo, con la intención de presionar por mayores garantías políticas en los comicios de febrero. Sin embargo, tuvo que retirarse, dada la amenaza que esto significaba para el nuevo consenso de la cumbre. Melvin Sáenz. Entrevista, San José, 7 de agosto de 1992.

²³⁵ “El Salvador y la cumbre”, *Centroamérica Hoy* 33, 4 de enero de 1990, 8.

²³⁶ “El Salvador y la cumbre”, *Centroamérica Hoy* 33, 4 de enero de 1990, 8.

El consenso presidencial alcanzado en torno a la cuestión salvadoreña se vio amenazado de gravedad por la actitud del presidente hondureño, José Azcona, quien se negaba a firmar la declaración final si no se incluía en ella su petición de que Nicaragua retirara la acusación contra Honduras. Momentos antes de la cumbre, el gobierno sandinista había tomado la decisión de reactivar la demanda contra Honduras en el Tribunal de la Haya.²³⁷ La adopción de esta medida fue consecuencia del descontento nicaragüense por las demoras en el proceso de desmovilización de la Resistencia, cuyo plazo límite había sido fijado para el 5 de diciembre.

En este sentido, la Cancillería hondureña había señalado que la desmovilización requería de un plazo más amplio que el acordado para que la CIAV efectuara las labores pertinentes al desarme y la repatriación. Sin embargo, algunos veían en los atrasos para llevar a cabo esta acción una estrategia dilatoria que favorecía los intereses de Washington, esperar los resultados de las elecciones en Nicaragua para efectuar dicho desarme.

Mediante el estudio del proceso de negociaciones de Esquipulas, se ha podido observar, en algunos casos, la tendencia a que, después de lograr algún acuerdo, en la etapa posterior de ejecución se evidenciaran diferencias en cuanto a la interpretación de los términos pactados; así quedó demostrado en la Cumbre de Coronado. El plan de desmovilización acordado en Tela llegó a topar con obstáculos en el momento de ponerlo en práctica; y en Coronado, mientras el presidente de Honduras reiteraba que no había sido un compromiso de su gobierno expulsar a la Contra antes del 5 de diciembre, el presidente Ortega manifestaba lo contrario. Por otro lado, mientras Honduras consideraba que la sola suscripción del plan de desmovilización provocaría, de súbito, el retiro de la demanda sandinista, Nicaragua creía que debía cumplir este compromiso hasta que se vieran avances en la desmovilización de los contrainsurgentes.

Así, gran parte del debate de la Cumbre se enfrascó en las interpretaciones de una y otra parte; el desacuerdo llegó a tal grado que Azcona se retiró de la reunión. Esta acción de protesta se debió a la negativa de Ortega de aceptar la incorporación, dentro del proyecto de acuerdo final, el compromiso nicaragüense de suspender de manera terminante la acusación. Los momentos de zozobra y angustia se incrementaron con la ausencia del presidente hondureño. Ortega se negaba a retirar la demanda hasta que Honduras cumpliera con la desmovilización. Según palabras del ministro de Información costarricense de la época, Jorge Urbina, “nunca la situación había sido tan tensa desde la reunión de Esquipulas y nunca se había conocido un clima de enfrentamiento tan grave”.²³⁸

A la postre, el presidente Azcona accedió a regresar a la reunión cuatro horas después, luego de que los mandatarios convinieron congelar por un lapso de seis meses la demanda y hacer el intento de llegar durante ese periodo a un acuerdo extrajudicial. Según reza la declaración, los presidentes de Honduras y de Nicaragua acordaron “...crear una comisión de representación bilateral que busque dentro de un plazo de seis meses a partir de esta fecha, un arreglo extrajudicial para el referido diferendo”.²³⁹ Asimismo, se hizo un vehemente llamado a las fuerzas de la resistencia nicaragüense para suspender todo tipo de actividades tendientes a desvirtuar el proceso electoral en Nicaragua.

²³⁷ En junio de 1987, el gobierno nicaragüense había realizado tal acusación contra Honduras por permitir la utilización de su territorio a grupos armados antisandinistas. En la Cumbre de Tela, Nicaragua se había comprometido a estudiar el retiro de la demanda.

²³⁸ Jorge Urbina. Entrevista, San José, 27 de agosto de 1992.

²³⁹ Declaración de San Isidro de Coronado, 12 de diciembre de 1989. V. Gomáriz *et al.* 1988, 311.

En la declaración final de la reunión, los presidentes dieron el apoyo a Ortega para que los fondos aprobados por el Congreso norteamericano a la Contra fueran utilizados para el proceso de desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias y exhortaban al gobierno de Estados Unidos a involucrarse en mayor medida en los esfuerzos de paz centroamericana. Solicitaron a la ONU el despliegue de las fuerza de paz (ONUCA) y demandaron acelerar sus actividades con el fin de evitar el suministro de armamento adicional al FMLN y a la Contra nicaragüense. En definitiva, instaron a los gobiernos de Nicaragua y El Salvador a poner fin a su distanciamiento político y diplomático.

b. Las elecciones en Nicaragua y la Cumbre de Montelimar (1-3 de abril de 1990)

En la Cumbre de Costa del Sol, el gobierno de Nicaragua se había comprometido a adelantar todos los procesos electorales, pero en retribución debía materializarse la desmovilización de la Resistencia.

La desconfianza en la voluntad del régimen sandinista de llevar a cabo elecciones verdaderamente honestas prevalecía en Washington, cuyo gobierno abogó por mantener abierta la opción de recurrir a la Contra en caso de necesidad, ¡interpretétese: si Daniel Ortega ganaba las elecciones! Esto era así porque los sondeos realizados, en su mayoría, le otorgaban una amplia ventaja al Frente Sandinista de Liberación Nacional.²⁴⁰

Se tramitaron denuncias de amenaza e intimidación contra la oposición por parte del partido gobernante, se gestionaron reclamos por considerar escaso el tiempo para la emisión del sufragio y se exigía que, una vez emitidos los votos, su conteo se realizara a la vista de la opinión pública. La misma Contra llegó a deslegitimar las elecciones, y las críticas a la honestidad y el desarrollo del proceso fueron constantes.

Pese a todas las querellas que emergieron, el informe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUUVEN) le otorgó amplio respaldo al proceso en todas sus fases: desde el registro de votantes hasta la libertad de prensa; también certificó la imparcialidad del máximo órgano electoral, igual que hizo el informe del grupo de observadores de la Organización de Estados Americanos.

Las elecciones nicaragüenses de 1990 se convirtieron en las elecciones más observadas en la historia de la región. Al final, en los comicios del 25 de febrero, la UNO, coalición opositora al FSLN, integrada por 13 partidos políticos de al menos cinco trasfondos ideológicos distintos, obtuvo la mayoría de los votos (55%) para sorpresa de propios y extraños.²⁴¹ El FSLN hubo de contentarse con un 41% del total.

El traspaso de poderes en Nicaragua se dio en la fecha prevista obedeciendo al compromiso adquirido, aunque las autoridades salientes gestionaron la aprobación anticipada de una lluvia de decretos que, a sus ojos, garantizaban la vigencia de los logros de la Revolución de 1979.

Pese al triunfo de la UNO en los comicios de febrero, la oposición nicaragüense contrariaba las disposiciones presidenciales y rechazaba abandonar la lucha armada y acogerse al proceso de normalización. La Resistencia ponía como condición para la desmovilización una reducción considerable del tamaño del aparato militar que, por lo demás, continuaba bajo el mando del Frente Sandinista.²⁴²

²⁴⁰ “Partidos entran en recta final de elecciones nicaragüenses”, *Centroamérica Hoy* 35, 7 de febrero de 1990, 9-10. Tan solo las encuestas de la empresa costarricense “Borge y Asociados” y de la venezolana “Doxsa de Opinión Pública” le otorgaban ventaja a la UNO.

²⁴¹ “Nicaragua: Sandinistas dejan el gobierno por la vía electoral”, *Centroamérica Hoy* 37, 20 de marzo de 1990.

²⁴² “Desmovilización Contra: una piedra en el zapato para el proceso político de Nicaragua”, *Centroamérica Hoy* 37, 20 de Marzo de 1990, 25-27.

En este contexto, adquirió un peso relevante la relectura que hacía el gobierno norteamericano. Primero, consideró prudente esperar a que se concretaran las elecciones; una vez que ellas determinaron el cambio de tendencia política, debía esperarse a que se efectuara el traspaso de poderes y, así, se fue posponiendo la responsabilidad de cumplir a cabalidad con la desmovilización prometida. Mediante el *Acuerdo de Toncontín*, firmado el 23 de marzo en Tegucigalpa, la oposición nicaragüense y el gobierno entrante decretaron la desmovilización y el consecuente desarme de la Contra. Este proceso habría de regir a partir del 20 de abril y hasta el 10 de junio de 1990 y para llevarlo a cabo se solicitó a propósito la participación de ONUCA y de la CIAV, así como la presencia del Cardenal Miguel Obando y Bravo, para contar con una mayor garantía a la seguridad de los insurgentes. No obstante, la desmovilización solo se inició, y de manera parcial, hasta que la UNO asumió formalmente el Poder Ejecutivo.

La Cumbre de Montelimar, celebrada en abril, fue la sexta cumbre del proceso de Esquipulas II, y la última a la que habrían de asistir los presidentes Arias y Ortega; estuvo signada por el reconocimiento a Daniel Ortega por ser un buen perdedor y por permitir que su país accediera a la democracia.

Las resoluciones adoptadas en Montelimar tuvieron como primer objetivo concretar los logros de Esquipulas II. Resaltaron la necesidad de desmovilizar la contrainsurgencia y de contar para ello con el apoyo de los organismos internacionales, asimismo, instaron al gobierno de Estados Unidos a otorgar su respaldo a los procesos mencionados. Y también se trataba de trascenderlos, por lo que incluye estimular la consolidación de la democracia abogando por el perfeccionamiento de sus principales instancias, la independencia del poder judicial y el respeto de los derechos humanos y civiles, así como garantizar la profundización de la paz avanzando a través de una instancia regional de seguridad en el control de armamentos y en el desarme.²⁴³

La perspectiva del cambio de gobierno en Nicaragua, la expectativa de la puesta en vigor de la desmovilización de la Contra, así como la fe en que se habría de estimular y ampliar la democracia como una nueva forma de vida para la región, contribuyeron a la percepción de que Montelimar sellaba la primera etapa del proceso de Esquipulas, la más ardua, por constituir la plataforma política. Una vez superados los obstáculos de la paz, la consolidación de la democracia en la región exigía, en el análisis de los presidentes, “enfrentar con decisión el desafío económico”.²⁴⁴

A modo de conclusión, podríamos decir que el Plan Arias para la Paz de Centroamérica fue un diálogo constante, un proceso evolutivo, vigoroso e incontenible, que se sobrepuso a todo obstáculo en el camino hacia la paz. No fue fácil andar este camino, ni lo fue emprender el que quedaba por recorrer. Fueron muchos los que esperaban el fracaso del Plan de Paz. Sin embargo, con cada día que pasaba los centroamericanos nos convencíamos más y más que sin democracia y paz no habría desarrollo. Que la guerra solo traería más desolación, más odios, más rencores y más muerte. Sin embargo, conforme pasaron los meses y los años el diálogo cobró cada vez más fuerza, porque cada vez más hombres y mujeres se aferraron a su mensaje de esperanza.

Después de la firma del Plan de Paz, la situación centroamericana varió sustancialmente. Vimos importantes logros: hubo diálogo y algunos progresos en el camino de la democratización. Hubo una oportunidad de paz como nunca antes la tuvo Centroamérica. Hubo una oportunidad para la democracia como nunca antes la hubo en América Latina. Hubo una oportunidad propicia para acabar con la pobreza mediante el desarrollo de estos pueblos.

²⁴³ V. *Declaración de Montelimar*, 3 de abril de 1990. goo.gl/GRKONF

²⁴⁴ *Declaración de Montelimar*, 3 de abril de 1990. goo.gl/GRKONF

No podemos terminar este libro sin citar unas palabras que una vez le escuchamos pronunciar al Presidente Oscar Arias y que resume, de manera maravillosa, su Plan de Paz para Centroamérica:

El Plan de Paz que los Presidentes de Centroamérica firmamos en Guatemala es el obsequio que cinco pueblos se dieron a ellos mismos. Fue un generoso esfuerzo dirigido a buscar concordancias en la ardua jornada por la paz. Fue, sobre todo, una manifestación de voluntad, una actitud de comprensión, un acto de valentía y de firmeza en torno al tipo de sociedad que nuestros pueblos desean. Esa sociedad ha de ser libre y también justa; ha de ser equitativa y próspera, creativa y ordenada; con conciencia de lo inmediato, pero también visionaria; debe ser generosa, pero también responsable; frugal, pero magnánima en el cultivo del intelecto; sensible, pero también pragmática en las decisiones. Esa sociedad ha de ser tolerante y pluralista, y también ha de ser feliz. Por eso, no tengo reparos en decir que el Plan de Paz centroamericano es un compromiso y una parábola; y que en su construcción hubo un poco de Maquiavelo, un poco de San Francisco, un poco de Hobbes, un poco de Saint Exúpery.

Bibliografía

- Arias Sánchez, Oscar. 1988. En nuestras manos está la esperanza. En Arias, Oscar (1990) La semilla de la paz. Selección de discursos. Presidencia de la República. San José: Imprenta Nacional. (También en Gomáriz *et al.* 1988, 265).
- Bendaña, Alejandro. 1992. "La firma de Esquipulas II: una perspectiva sandinista". Colección cuadernos de trabajo 3, San José: Fundación Arias.
- Child, Jack. 1992. *The Central American Peace Process, 1983-1991. Sheathing Swords, Building Confidence*. Boulder: Reiner.
- CINAS. 1988a. "Centroamérica; últimas acciones de una política fracasada". En Centro de Investigación y Acción Social 22 (mayo-junio). México, D.F.: CINAS.
- CINAS. 1988b. "Estados Unidos avanza hacia la distensión". San Salvador. En Centro de Investigación y Acción Social 22 (mayo-junio). México, D.F.: CINAS.
- CINAS. 1988c. "La elección presidencial en Estados Unidos". En Estados Unidos Centroamérica, boletín de análisis e información, (setiembre-diciembre). México, D.F.: CINAS,
- "Compromisos en el área política adoptados en las cumbres centroamericanas (1986-1991)". En Compromisos adoptados en las cumbres centroamericanas en las aéreas política, económica, social, agrícola y del medio ambiente, XII Cumbre-Managua, Nicaragua, 4-5 de junio de 1992. En goo.gl/cTRQ3h.
- Duverger, Maurice. 1980. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Madrid: Ariel.
- Kinzer, Stephen. 1991. *Blood of brothers*. Nueva York: GP. Putnam's Sons.
- Lake, Anthony. 1989. *Somoza Falling. The Nicaraguan Dilemma: a Portrait of Washington at work*. Boston: Houghton Mifflin.
- LASA. 1988. *Extraordinary Opportunities and New Risks. Preliminary Report of the LASA Commission on Compliance with the Central America Peace Accords*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 1987. Memoria 1986-1987. San José: Imprenta Nacional.
- Opazo, Andrés y Rodrigo Fernández. 1990. *Esquipulas II. Una tarea pendiente*. San José: EDUCA.
- Rojas Aravena, Francisco. 1988. "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional, encontró la paz regional". En *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL.
- Rosenau, N. James. 1984. A Pre-theory Revisited. World Politics in an Era of Cascading Interdependence. *International Studies Quarterly*, 28.
- Yopo, Mladen. 1987. "Guatemala: política en frágil contexto democrático". En *Las políticas exteriores de América Latina; continuidad en la crisis*, comp. Heraldo Muñoz. Buenos Aires: GEL/PROSPEL.
- Zartman, William I. 1986. "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Meditation". En *Perspectives in Negotiation. Four Cases Studies and Interpretations*, eds. Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr. Washington, D.C: Foreign Service Institute, U.S. Department of State.
- Zartman, William I. y Maureen R. Berman. 1982. *The Practical Negotiator*. New Haven: Yale University Press.

Actores invitados

Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> – Oscar Arias Sánchez, presidente de Costa Rica 1986-1990. – Rodrigo Arias Sánchez, ministro de la Presidencia 1986-1990. – Rodrigo Madrigal Nieto, ministro de Relaciones Exteriores 1986-1990. – Guido Fernández, embajador de Costa Rica en Washington y cronista de la Administración Arias. – Fernando Zumbado, ministro de Vivienda 1986-1990, asesor del Presidente Arias. – Jorge Urbina, ministro de Información de Costa Rica, julio 1989-marzo 1990. – John Biehl, asesor político Presidente Arias. – Carlos Rivera Bianchini, Vicecanciller 1986-1990. – Jorge Emilio Regidor, secretario del Consejo de Gobierno 1986-1990. – Mariángel Solera, secretaria del Presidente Arias. – Melvin Sáenz, director de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986-1990. – Luis Guillermo Solís, jefe de gabinete del Canciller, 1986-1990. – Francisco Aguilar Urbina, asesor del Presidente Arias en Derecho Internacional.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> – Alejandro Duarte, hijo del Presidente José Napoleón Duarte (1984-1989). – Abraham Rodríguez, primer designado a la Presidencia de la República durante el período del presidente José Napoleón Duarte. – Ricardo Acevedo Peralta, ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, junio 1984-1989. – David Escobar Galindo, asesor del Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994).
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> – Vinicio Cerezo, presidente de Guatemala 1986-1991. – Mario Quiñonez, ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala 1986-1991. – Sara Mishán, secretaria de Asuntos Específicos del Presidente Cerezo.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> – José Azcona Hoyo, presidente de Honduras, 1986-1990. – Carlos López Contreras, ministro de Relaciones Exteriores de Honduras 1986-1990.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> – Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, 1979-1990. – Miguel D`Escoto, canciller de Nicaragua 1979-1990. – José León Talavera, Vicecanciller Nicaragua. – Víctor Hugo Tinoco, Vicecanciller Nicaragua. – Mauricio Herdocia, Director del Área Jurídica, Ministerio de Relaciones Exteriores Nicaragua, 1979-1990.

Cronología de reuniones y documentos

Documento	Fecha
<i>Documento de Objetivos del Grupo de Contadora</i>	9 de septiembre de 1983
<i>Mensaje de Caraballeda para la Paz, la seguridad y la democracia en América Central</i>	12 de enero de 1986
<i>Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica (Acta de Contadora)</i>	6 de junio de 1986
<i>Declaración de Esquipulas I</i>	24 de mayo de 1986, Guatemala
<i>Una Hora para la Paz</i>	15 de febrero de 1987, San José
<i>Plan Reagan-Wright</i>	6 de agosto de 1987
<i>Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Conocido como Acuerdos de Esquipulas II)</i>	7 de agosto de 1987, Guatemala

En reunión que tuvo lugar en Costa Rica el 15 de febrero de 1987, el Dr. Oscar Arias presentó a los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador una propuesta de *Plan de Paz* bajo el nombre de *Una Hora para la Paz*.

Ante la ausencia del presidente de Nicaragua, no se tomaron decisiones al respecto.

En la reunión de Guatemala, entre el 6 y el 7 de agosto de ese mismo año, se tomó como punto de partida *Una hora para la Paz* y se aprobó el *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, posteriormente identificado como los *Acuerdos de Esquipulas II*. En este proceso se tomaron acuerdos básicos para establecer el cese al fuego y promover la democratización de la región, entre otras cosas.

En diversos ámbitos, a este proceso se le denomina el *Plan Arias para la Paz*.

Cumbres y Declaraciones

Las declaraciones se firmaron el último día de cada cumbre

Esquipulas I. 24 de mayo de 1986, Guatemala	Declaración de Esquipulas I
Esquipulas II. 7 de agosto de 1987, Guatemala	<i>Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Conocido como Acuerdo de Esquipulas o Esquipulas II)</i>
III Cumbre presidencial, Alajuela Costa Rica 15 y 16 de enero de 1988	Declaración de presidentes de Alajuela 16 de enero de 1988
IV Cumbre presidencial, Costa del Sol, El Salvador 13 y 14 de febrero de 1989	Declaración de presidentes 14 de febrero de 1989
V Cumbre presidencial, Tela, Honduras 4 y 5 de agosto de 1989	Declaración de presidentes de Tela
VI Cumbre presidencial, San Isidro de Coronado, Costa Rica 10 y 12 de diciembre de 1989	Declaración de presidentes de San Isidro de Coronado
VII Cumbre presidencial, Montelimar, Nicaragua 2 y 3 de abril de 1990	Declaración de presidentes de Montelimar
Cumbre de Antigua, Guatemala 16 y 17 de junio de 1990	Establecimiento del Plan Económico de Centroamérica (PAECA)

Proceso o Diálogo de San José

(Conferencias Ministeriales de Relaciones Exteriores Centroamérica – Unión Europea)

Proceso de San José I	San José, Costa Rica	28 y 29 de setiembre de 1984
Proceso de San José II	Luxemburgo	12 de noviembre de 1985
Proceso de San José III	Guatemala	9 a 11 de febrero de 1989
Proceso de San José IV	Hamburgo, Alemania	29 febrero y 1 de marzo de 1988
Proceso de San José V	San Pedro Sula, Honduras	28 de febrero y 1 marzo 1989
Proceso de San José VI	Dublín, Irlanda	9 y 10 de abril de 1990

ACERCA DE LAS AUTORAS

Cristina Eguizábal Mendoza

Directora Académica a cargo de la Investigación.
Actual Embajadora de Costa Rica en la República Italiana. Fue Directora del Centro de Estudios para América Latina y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida en Miami. Encargada de Proyectos Editoriales de la Revista *Foreign Affairs Latinoamérica*. Ha sido profesora de las universidades de Costa Rica y Nacional de Costa Rica. Tiene un doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III –Sorbonne Nouvelle. A lo largo de su carrera ha escrito extensamente sobre las relaciones internacionales de América Latina y la paz y seguridad en Centroamérica.

Tatiana Benavides Santos

Graduada de la Sorbona de París y la Universidad de Costa Rica, especializada en gobernabilidad democrática y construcción de paz en América Latina, así como en las relaciones Estados Unidos–América Latina.

Ana Yancy Espinoza Quirós

Politóloga graduada de la Universidad de Costa Rica y egresada de la Maestría de violencia intrafamiliar y social de la UNED. Es una reconocida especialista en seguridad, violencia y desarme de América Latina.



Colaboran:

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica

Secretaría General Iberoamericana

Junta de Extremadura