

# La dimensión interna de las políticas exteriores en un contexto de crisis en Centroamérica

Olivier Dabène\*

Hace tiempo que los gobiernos saben utilizar las políticas exteriores para fines de política interior. En América Latina, México y Cuba ofrecen dos ejemplos de regímenes que buscan en el campo internacional la legitimidad que les hace falta internamente. Cuando Argentina invadió las islas Malvinas en 1982, también usó la misma receta, pero fue un fracaso. Otros ejemplos que pueden ser mencionados son Jamaica, durante la primera administración de Manley (1972-1980) o Venezuela durante la primera y ahora la segunda administración de Carlos Andrés Pérez (1974-1979, 1989-1994).

No obstante, Centroamérica parece presentar un panorama un tanto diferente. Primero, se trata de una zona ubicada en el "patio trasero" de los Estados Unidos y, por consiguiente, goza de un estrecho margen de autonomía política y no puede tener muchas relaciones exteriores independientes. Segundo, los cinco países de Centroamérica<sup>1</sup> no disponen de los recursos económicos de México o de Venezuela que podrían predisponerlos a jugar un papel importante en el concierto diplomático internacional. Tampoco cuentan con el carisma ideológico de Cuba o de la Jamaica de Manley que puede influir sobre otros modelos políticos. Tercero y último, hasta la derrota de los sandinistas en las elecciones del 25 de febrero de 1990, estábamos en presencia de una región en crisis, y podríamos pensar que las políticas exteriores en los años ochenta sirvieron únicamente para impedir el estallido de una guerra generalizada.

En este artículo vamos a detener nuestra atención sobre este último punto. Quisiéramos demostrar que, en el contexto de crisis de los años ochenta en Centroamérica, evitar la guerra no ha sido la función

más importante de las políticas internacionales de los cinco países del istmo.

En la mayoría de los países de la región, las transformaciones que han experimentado los regímenes durante esos años de crisis no han podido compensar el déficit crónico de legitimidad interno que les caracteriza. Las democratizaciones en Honduras, El Salvador y Guatemala, y el proceso revolucionario nicaragüense, provocaron una subida de las expectativas que han sido frustradas por situaciones económicas desastrosas y una intensificación de las luchas armadas. En Costa Rica, la deriva conservadora del régimen amplió la brecha entre el pueblo y una clase política cada vez más cínica aun si el apoyo difuso al sistema no había sido demasiado afectado.

Todos los gobiernos han buscado en el arreglo de los conflictos regionales la fuente de prestigio y legitimidad que la conducta de la política interior no les daba.

Pero hay más. Dadas la pequeña dimensión de los países, la similitud de los problemas que enfrentan y sobre todo la intervención pesada de los Estados Unidos en la región, ya no hay fronteras en América Central entre los asuntos interiores propios a un país determinado y los asuntos regionales propios a todos, de tal manera que esta transparencia permite a los diferentes gobiernos convertir sus problemas domésticos en problemas regionales y tratarlos en términos de política exterior.

El caso de Nicaragua durante el régimen sandinista y el de El Salvador son ejemplares. Las políticas exteriores sirven principalmente para neutralizar las oposiciones a los regímenes. El arte de negociar consiste, en esos países, en dividir las oposiciones y alejarlas de sus raíces interiores. El caso de Guatemala es también ejemplar. La política de

\* Investigador del CEMCA, profesor de la Universidad de Aix-Marsella.

neutralidad ha permitido que los militares se dediquen al frente interior, y después que el gobierno civil de Cerezo afiance su autoridad con respecto a los militares. El arte de aislarse ha permitido a ambos defender sus intereses respectivos. Los casos de Costa Rica y Honduras, por fin, muestran que la gestión de un vecindario hostil, el de Nicaragua, puede dar lugar a diversas soluciones, dependiendo de las situaciones internas. El arte de protegerse implica en ambos países un endurecimiento de los regímenes, cuyas consecuencias a largo plazo son difíciles de evaluar.

### Primera parte: el arte de negociar

*La incorporación a los debates internos de una oposición externa: el gobierno sandinista y la "contra" en Nicaragua*

Nicaragua, considerada como el epicentro de la crisis regional, ha enfrentado durante los diez años de régimen sandinista un problema de sobrevivencia, frente a un movimiento de resistencia instalado fuera de sus fronteras y financiado por los Estados Unidos, y frente a la hostilidad más o menos declarada de sus vecinos centroamericanos. En el plano interno, el régimen tenía además que justificar los sacrificios que implica todo proceso revolucionario.

La política exterior del gobierno sandinista, "instrumento de la revolución",<sup>2</sup> se encuentra en la articulación de dos dimensiones. Los comandantes deben contener la agresión de la "contra" y a la vez mantener un clima de lucha en la región en alternancia con concesiones en el plano interior. Se quiere dar pruebas de intenciones pacíficas (para que el Congreso Norteamericano deje de votar en favor de la ayuda a la "contra") y además utilizar la amenaza de una invasión norteamericana para callar a la oposición interna.

En el centro de esta política exterior sandinista se encuentra la voluntad de neutralizar separadamente a los diferentes enemigos al régimen.

El 17 de octubre de 1983, cuando las ofensivas de la "contra" se intensificaron, el gobierno de Nicaragua propuso, en el marco de Contadora, un plan de paz titulado "Bases jurídicas para garantizar la paz y la seguridad internacionales de los Estados de América Central".<sup>3</sup> Este plan estaba destinado a cada uno de los enemigos de Nicaragua y se dividía en cuatro documentos bilaterales. El primero, un "Tratado para garantizar el respeto mutuo, la paz y la

seguridad entre Nicaragua y los Estados Unidos", en el cual se establecía una serie de medidas recíprocas mediante las cuales se obligaba a ambas partes a abstenerse de todo tipo de intervención en los asuntos internos de cada país. El segundo, un "Tratado de paz, amistad y cooperación entre Honduras y Nicaragua", tenía por objetivo formalizar un tratado de no agresión entre los dos países con la mediación del grupo de Contadora. El tercero era un "Acuerdo para contribuir a la solución pacífica del conflicto armado en la República de El Salvador" en el cual Nicaragua se declaraba dispuesta a llegar a compromisos en materia de suministro de armas, asistencia y entrenamiento militar a las "fuerzas en lucha". Por fin, el cuarto era un "Tratado general sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad sobre las relaciones de amistad y cooperación entre las repúblicas de América Central", e insistía sobre los aspectos de seguridad, y en particular, el no apoyo a fuerzas insurgentes en la región.

Este plan fue enterrado rápidamente pero refleja la voluntad del gobierno sandinista de negociar pactos de no agresión sin contrapartidas al nivel de la organización del régimen interior.

Los sandinistas negaban todo tipo de legitimidad y de representatividad a la "contra" como fuerza de oposición, y por consiguiente, la política exterior sandinista constantemente reivindicó la negociación directa con los Estados Unidos de una paz militar.

En 1984, cuando el hostigamiento de la "contra" se intensificaba, esta estrategia llegó a tener éxito. La CIA mina los puertos de Corinto y Bluefields en febrero, y el 21 de este mes, Nicaragua anuncia elecciones para el mes de noviembre, antes de presentar una demanda contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Después de esta doble ofensiva, interior y exterior, viene la apertura de negociaciones directas con los Estados Unidos, entre junio y diciembre de 1984, en Manzanillo, México. Esas negociaciones podrían haber tenido éxito, ya que las dos proposiciones —el "calendario de medidas recíprocas unilaterales" presentado por los Estados Unidos el 5 de septiembre y los "compromisos recíprocos que los Estados Unidos y Nicaragua tendrían que respetar" propuestos por Nicaragua el 30 de octubre— solamente diferían sobre el capítulo de la democratización que la parte nicaragüense no quería negociar.<sup>4</sup>

En respuesta a una exigencia norteamericana en este campo, Nicaragua organiza el 4 de noviembre de 1984 elecciones relativamente honestas, que no son reconocidas por los Estados Unidos. Era claro

que "democratización" significaba para la parte norteamericana rendición de los sandinistas y las negociaciones no podían seguir. Por su parte, los sandinistas consideraban las elecciones como una formalidad, pero sin la dimensión imprevisible que caracteriza tradicionalmente un proceso electoral. Estaban dispuestos a dar "una libertad total para las elecciones, pero no para destruir la revolución".<sup>5</sup>

Los Estados Unidos se encuentran a principios de 1985 a la expectativa, ya que se preparan a reformular su política centroamericana, siguiendo los consejos de la Comisión Kissinger.<sup>6</sup> El Congreso, por su parte, prorroga el 3 de octubre de 1984 la enmienda Boland que prohíbe la utilización de fondos para el apoyo militar a la "contra", lo que alivia a los sandinistas.

El 18 de enero de 1985, los Estados Unidos interrumpen las negociaciones de Manzanillo, después de nueve series de discusiones. El 1 de marzo, Ortega da muestra de buenas intenciones ante el mundo entero, pronunciando, con motivo de la toma de posesión del presidente uruguayo Sanguinetti, un importante discurso en el cual anuncia una moratoria sobre la compra de nuevos armamentos, asegura que la revolución sandinista no es exportable, reafirma sus compromisos revolucionarios de pluralismo político, economía mixta y no alineamiento, y acepta, en el nombre de su país, el Acta de Contadora en su primera versión.<sup>7</sup>

Nicaragua continúa reclamando negociaciones directas bilaterales con los Estados Unidos en marzo de 1986, en enero, marzo y abril de 1988, y en enero de 1989, con el nuevo presidente Bush.

Hay que esperar la firma de los Acuerdos de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, para que se abran negociaciones en Nicaragua. Bajo la presión de los acuerdos de paz que contemplan en el punto 2 una "exhortación al cese de hostilidades", el régimen sandinista se resuelve finalmente a negociar directamente con la "contra" una suspensión de las acciones militares. Aun cuando varios miembros del directorio de la Resistencia Nicaragüense<sup>8</sup> han luchado contra Somoza al lado de los sandinistas antes de pasar a la oposición, el gobierno trata de desconectar la oposición interna, con la cual acepta negociar tímidas reformas políticas de la oposición externa, que según él no es sino un producto de la administración Reagan; con esta última oposición únicamente se puede hablar de cese al fuego.<sup>9</sup> El diálogo con la "contra" se abre en diciembre de 1987 en Santo Domingo, y se prolonga todo el primer semestre del año 1988. De manera significativa, una

de las condiciones puestas por el directorio de la Resistencia Nicaragüense para seguir negociando, después de varias reuniones preliminares, es poder encontrar la oposición interna en Managua. Sobre este punto, el gobierno cede poco a poco ya que la primera ronda de negociaciones directas se lleva a cabo en San José el 28 de enero de 1988; la segunda en Guatemala del 18 al 29 de febrero; las siguientes en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, en Sapoá del 21 al 23 y el 28 de marzo; y por fin en Managua en los siguientes períodos: 28-30 de abril, 26-28 de mayo y 7-9 de junio.

Varias razones empujan al gobierno a ser cada vez menos inflexible. La dinámica de los Acuerdos de Esquipulas II y de la reunión cumbre del 15 de enero de 1988 de San José, en primer lugar, fuerzan a Nicaragua a cumplir con lo firmado. El 16 de enero de 1988, Ortega da a conocer una declaración oficial en la cual se compromete a convocar inmediatamente a negociaciones con los "grupos rebeldes". Al mismo tiempo, los Estados Unidos se preparan a estudiar la posibilidad de reanudar la asistencia militar a la "contra" —el secretario de Estado estima el 7 de enero que Nicaragua no cumpliría con los Acuerdos de Esquipulas II. La Cámara de Representantes rechaza el 3 de febrero la proposición de Reagan, pero se acentúan las presiones internas a los sandinistas. El 20 de diciembre de 1987, Ortega decreta el estado de emergencia alimentaria en el país y lanza un llamamiento a la solidaridad internacional. El 20 de enero de 1988, el gobierno anuncia un plan de "emergencia nacional" para hacer frente a la escasez de electricidad y combustible. En fin, el 14 de febrero de 1988, el presidente Ortega presenta una reforma monetaria importante, creando una nueva moneda, un "nuevo córdoba" (vale mil veces menos que el antiguo), y una reducción del circulante para luchar contra la inflación. Aparecen en el país manifestaciones de protesta populares contra la política económica y contra el servicio militar. El 1 de noviembre de 1987, el 10 de enero de 1988 y del 8 al 10 de febrero, en Massaya, las manifestaciones alcanzan un clima de violencia.

En esas condiciones, el gobierno no podía mostrarse demasiado inflexible en sus negociaciones con la Resistencia Nicaragüense. El "acuerdo de Sapoá" que se firma el 23 de marzo de 1988 marca una etapa importante de la crisis centroamericana. Por primera vez, el gobierno reconoce oficialmente a la "contra"; la llama Resistencia Nicaragüense y no "contra corporation" o "agentes de la CIA", y por su parte la Resistencia reconoce al presidente Ortega y deja de

llamarlo "presidente-dictador". El acuerdo da satisfacción a ambas partes. Para el gobierno, se trata de un acuerdo de cese del fuego militar, que no lo compromete para hacer reformas políticas. El acuerdo contempla una tregua de 60 días para las "operaciones militares ofensivas", expresión que puede ser interpretada de diversas maneras ya que el Ejército Popular Sandinista siempre se ha presentado como víctima de una agresión. Por otra parte, el acuerdo confía a comisiones especiales la delicada tarea de la localización, del tamaño y del *modus operandi* de las zonas para reubicar a los combatientes de la "contra". Sin embargo, el punto 6 del acuerdo representa una clara concesión del gobierno. Se precisa en este punto que la Resistencia Nicaragüense, una vez sus combatientes ubicados en las zonas de desarme, podrá enviar delegados al Diálogo Nacional que se lleva a cabo entre la oposición y el gobierno como señala el punto 1 de los Acuerdos de Esquipulas II sobre la reconciliación nacional. La unión entre la Resistencia y la oposición interna se hace y el acuerdo precisa en el punto 6 que el tema del servicio militar será abordado en las discusiones del Diálogo Nacional, lo que era una reivindicación importante de los partidos políticos opositores.

El diálogo de Sapoá es interrumpido el 9 de junio cuando la Resistencia, retomando una vez más algunas reivindicaciones presentadas por la oposición interna en el Diálogo Nacional, reclama reformas constitucionales antes de firmar un nuevo acuerdo de cese del fuego. El gobierno hace todo lo posible para no aparecer responsable de la interrupción de las negociaciones y propone muy a menudo que se reinicie el diálogo. No obstante, poco a poco, la negociación con la "contra" ya no es tan necesaria, ya que el gobierno obtiene mejores resultados en el plano regional. En la cumbre del 14 de febrero de 1989, en El Salvador, Ortega obtiene de sus colegas un compromiso sobre la elaboración de "Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias" de la "contra" a cambio de la promesa de "reformas a la legislación electoral y a la legislación que regula la expresión del pensamiento, la información y el régimen de opinión pública". El plan de desmovilización de los miembros de la Resistencia Nicaragüense es suscrito en la Cumbre de Tela (Honduras, 5-7 de agosto de 1989) después de que Ortega haya logrado un "acuerdo político entre el presidente de la República y los representantes de los partidos políticos" (4 de

agosto de 1989) dando garantías para la organización de las elecciones del 25 de febrero de 1990. Una vez más la negociación con la oposición interna permite la neutralización de la oposición externa.

A partir de este momento, Nicaragua entra en una fase de campaña electoral que tiene su lógica propia. Ya el régimen sandinista ha logrado su objetivo, o piensa haberlo logrado, de deshacerse de la oposición externa. Su política exterior hasta la elección, y en particular la firma de la Declaración de San Isidro de Coronado (12 de diciembre de 1989) demandando "en forma enérgica al FMLN que renuncie públicamente a todo tipo de acción violenta", tiene que interpretarse en el marco de la campaña.

La política exterior del gobierno sandinista habrá permitido al régimen consolidarse. Las concesiones hechas en materia de política interior son mínimas. Muy a menudo, el gobierno calificó de apertura democrática un simple retorno a la situación normal (levantamiento de la interdicción del periódico *La Prensa*, interrupción del estado de emergencia...) Diez años después de la victoria revolucionaria, el presidente Ortega se mostraba tan seguro de su popularidad que propuso adelantar las elecciones a la fecha del 25 de febrero de 1990. En realidad, ya que la situación económica no mejoraba sustancialmente y que desde los Acuerdos de Sapoá el debate pasó del plano militar al plano político, los sandinistas tenían dificultades cada vez más grandes para encontrar en el plano exterior las soluciones a los problemas internos. En vez de vender la revolución, la política exterior sandinista del último año de poder se dedicó a favorecer las exportaciones, condición imprescindible de una necesaria reactivación económica.<sup>10</sup> El viaje de Ortega a Europa en abril-mayo de 1989 demuestra que el régimen buscaba desesperadamente nuevos apoyos políticos y al menos 250 millones de dólares para alimentar sus reservas.<sup>11</sup>

Las maniobras diplomáticas tuvieron por efecto crear numerosas divisiones dentro de la oposición, pero no pudieron impedir que las oposiciones externas e internas se unieran en sus críticas de la falta de libertad política y de los errores en materia de política económica. Los sandinistas, desde Sapoá, tuvieron cada vez más dificultades para tratar esos problemas en términos de política exterior. En cierto sentido, si bien la organización de las elecciones era concebida como una concesión a uso externo, su resultado demostró que no todos los problemas de una revolución pueden solucionarse en el exterior.

*La regionalización de un problema interior: el gobierno y la guerrilla en El Salvador*

Sin duda, El Salvador es, junto con Honduras, el país de la región más sometido a Washington. Al igual que Nicaragua, El Salvador tiene que enfrentar una oposición armada. Pero a diferencia de Nicaragua, esta oposición tiene sus bases en el interior del país. No obstante, la administración Duarte trató de transformar este problema de la presencia en su territorio del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en un problema prioritario de política exterior. La llegada de Cristiani al poder no hizo sino acentuar esta tendencia.

En este sentido, el gran problema de la política exterior de El Salvador, el grave litigio fronterizo con Honduras desde la guerra de 1969, se arregló el 30 de octubre de 1980, gracias a la firma de un tratado de paz. El hecho de que los bolsones de territorio en disputa correspondan a las zonas ocupadas por el FMLN no facilitó las negociaciones pero permitió a los ejércitos combatir la guerrilla sin preocuparse por las fronteras. Los intereses políticos comunes entre Honduras y El Salvador hicieron que este litigio fronterizo fuese por un momento olvidado.

En cambio, El Salvador critica fuertemente a Nicaragua por la ayuda que este país brinda al FMLN, lo que permite tratar el problema de la guerrilla en términos de política exterior, sin preocuparse de las raíces del problema y de las causas de la aparición de una guerrilla, y además confirma la tesis norteamericana del expansionismo sandinista.

En este marco, la política exterior del régimen se dedica a la gestión de las relaciones con el FMLN y de su aliado político, el Frente Democrático Revolucionario (FDR).

En 1981, Duarte, entonces presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno de El Salvador, declara ante la OEA que su gobierno "no negociará ni buscará mecanismos de diálogo con los sectores armados del FMLN ni con ningún otro grupo de igual naturaleza".<sup>12</sup> Dos años después, el entonces presidente provisorio Alvaro Magaña lanza, una vez más ante la OEA, la tesis de la conspiración mundial, afirmando que "El Salvador ha sido señalado específicamente como el primer objetivo para el inicio del avance totalitario, lo cual explica la importancia que los enemigos de la democracia han otorgado a la subversión salvadoreña, que disfruta de una ayuda ilimitada y del apoyo significativo de

una campaña de descrédito a nivel mundial en contra de mi país".<sup>13</sup>

Apenas elegido presidente en 1984, Duarte pronuncia en la ONU un importante discurso en el cual invita al FMLN a negociar directamente con el gobierno. Con respecto a la posición adoptada en 1981, el cambio es radical y evidencia una voluntad de cumplir con las promesas de campaña. El diálogo que se abre el 15 de octubre de 1984 en La Palma permite a Duarte exponer su concepción de la paz —una integración de las fuerzas insurgentes al proceso democrático— y desemboca en la creación de una comisión mixta encargada de estudiar las posibilidades de pacificación del país. Más allá de los resultados, el simple hecho de que tal encuentro haya sido posible marcó un precedente importante.

Conforme a las disposiciones previstas en La Palma, un segundo diálogo se organiza, el 30 de noviembre de 1984 en Ayagualo, que da la oportunidad al FMLN y al FDR de exponer sus concepciones sobre el conflicto salvadoreño y de proponer soluciones. Esta reunión es un fracaso, ya que las dos partes son muy intransigentes. De un lado Duarte es estrechamente vigilado por los sectores empresariales y el ejército quienes solamente lo dejan negociar un "espacio político" muy limitado para las elecciones, y por otro lado los Frentes presentan un proyecto de "solución global" que subraya la necesidad de resolver con la formación de un gobierno de "consenso nacional" la "situación de doble poder" que caracteriza a El Salvador.<sup>14</sup> Ayagualo marca las dos vías entre las cuales un compromiso es difícilmente alcanzable.

Después del fracaso de Ayagualo, el año 1985 marca un giro importante. Duarte viaja cuatro veces a los Estados Unidos y se convence poco a poco de la necesidad de establecer un paralelo entre su propia confrontación con el FMLN-FDR y la del gobierno sandinista con la "contra". Ofrece además su apoyo a los esfuerzos para constituir un frente único antisandinista que se concretiza por la creación de la Unión Nicaragüense de Oposición (UNO) anunciada desde El Salvador por Arturo Cruz, Adolfo Calero y Alfonso Robelo, el 12 de junio.

Duarte enmarca pues el problema de la guerrilla salvadoreña en el contexto regional, lo que le da una excusa previa a todo nuevo fracaso de las negociaciones. En una conferencia de prensa el 4 de marzo de 1986, el presidente Duarte propone un plan de paz en tres puntos, contemplando la creación de un parlamento centroamericano, una reunión cumbre de presidentes y la organización de discusiones

simultáneas entre su gobierno y el FMLN-FDR de un lado y el gobierno sandinista y la "contra" del otro lado. Los dos primeros puntos no hacen sino retomar proposiciones ya hechas por el presidente guatemalteco Cerezo en su discurso de toma de posesión. De igual manera, el tercer punto retoma una idea norteamericana.<sup>15</sup> No obstante, este plan refleja la nueva perspectiva de Duarte sobre la guerra civil. En una carta enviada al presidente Ortega el 11 de marzo, Duarte presenta su plan de paz, estimando que "los centroamericanos debemos pensar en soluciones regionales que simultáneamente resuelvan los conflictos internos de nuestros países".<sup>16</sup> Los problemas internos deben claramente encontrar soluciones en el exterior, en el plano regional.

El 1 de junio, de manera sorprendente, Duarte propone un diálogo con la guerrilla, abandonando por un tiempo la condición previa de la apertura simultánea de un diálogo en Nicaragua. Este cambio se explica por la baja de popularidad de Duarte, debida en particular a su programa de estabilización económica que provoca brotes de descontento popular. La manera en que se organiza la preparación de este diálogo confirma la tesis según la cual Duarte quería montar una maniobra política y mediática. El diálogo, previsto el 19 de septiembre de 1986 en Sesori, no tuvo lugar ya que las dos partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre la desmilitarización de la zona. Eso no impidió que Duarte montara un espectáculo al presentarse solo a la mesa de negociación.

La idea de simultaneidad recobra rápidamente prioridad en la posición salvadoreña. En noviembre de 1986, Duarte define ante la asamblea general de la ONU la posición oficial de su gobierno: "el problema centroamericano debería de solucionarse global, simultánea, multilateral y regionalmente".<sup>17</sup>

La firma, el 7 de agosto de 1987, de los acuerdos de Esquipulas II da satisfacción a la posición salvadoreña, en particular sobre el tema de la simultaneidad. El plan Arias contempla que los procesos de reconciliación nacional deben de realizarse simultáneamente en todos los países. Para El Salvador, y para los Estados Unidos, se trata del reconocimiento de hecho de una equivalencia entre el FMLN y la "contra" nicaragüense.<sup>18</sup> Sin embargo, en el fondo, el acuerdo hace una distinción entre las oposiciones internas, con las cuales deben realizarse procesos de "reconciliación nacional", y las oposiciones armadas con las cuales debe concertarse "el cese de las hostilidades". Para El Salvador, se trata

en este sentido de un regreso, ya que las negociaciones de 1984 con la oposición armada apuntaban a problemas políticos.

Presentado el plan de paz de Esquipulas II a la Asamblea Legislativa salvadoreña el 13 de agosto, Duarte se muestra satisfecho de que "el acuerdo de paz acoge la tesis salvadoreña de la simultaneidad". Propone en este sentido una vez más la organización de dos diálogos simultáneos, el 15 de septiembre, fecha simbólica de la independencia centroamericana, entre el gobierno de El Salvador y el FMLN-FDR de un lado, y el gobierno sandinista y la "contra" del otro lado.<sup>19</sup> Sin embargo no hace de esta simultaneidad una condición previa a la apertura de negociaciones en El Salvador, y éstas se llevan a cabo los 4 y 5 de octubre en la nunciatura de San Salvador. La reunión desemboca en la creación de dos comisiones, una para estudiar las posibilidades de un cese al fuego; la otra para el resto de los Acuerdos de Esquipulas. Las comisiones se reúnen por primera vez en Caracas del 21 al 23 de octubre pero no pueden ponerse de acuerdo sobre la orden del día y deciden reunirse otra vez en México en noviembre. Sin embargo el 26 de octubre, el presidente de la Comisión de los Derechos Humanos es asesinado y el FMLN decide interrumpir el diálogo. Para muchos analistas, el FMLN, contra la opinión del FDR, usó este pretexto para no negociar un cese al fuego con el gobierno.<sup>20</sup>

Con la llegada a El Salvador de los dirigentes de la oposición, Rubén Zamora y Guillermo Ungo, en noviembre de 1987, después de siete años de exilio, se hace cada vez más difícil para el gobierno tratar el problema de la oposición en términos de política exterior. El 29 de noviembre se forma la coalición Convergencia Democrática, a partir del Movimiento Nacional Revolucionario de Ungo, el Partido Social Demócrata de Roldán y el Movimiento Popular Social-Cristiano de Zamora. Todos estos partidos siguen formando parte del Frente Democrático Revolucionario (FDR), el aliado político del FMLN, lo que permite a Duarte exigir la ruptura con la guerrilla previamente a la apertura de un diálogo en el marco de la reconciliación nacional contemplada por los Acuerdos de Esquipulas II.

El 5 de febrero de 1988, el FMLN-FDR propone al gobierno que las comisiones creadas en octubre de 1987 reinicien su trabajo el 22 de febrero. Duarte rechaza la proposición refiriéndose a la letra de los Acuerdos de Esquipulas II que exigen que los grupos insurgentes depongan las armas previamente a la apertura de negociaciones.

A principios de 1988, Duarte continúa situando el problema de la oposición fuera de las fronteras de El Salvador. El 29 de enero, el ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Acevedo, pide a Nicaragua la interrupción de todo tipo de ayuda al FMLN-FDR, y el 18 de febrero el mismo ministro acusa a México de apoyar al FMLN-FDR y solicita al gobierno mexicano la expulsión inmediata de los miembros del FMLN-FDR que viven en México y el cierre de la representación que tienen en este país.

El año 1988, y el principio de 1989, pues, no son muy favorables para progresos espectaculares de las negociaciones. El Salvador se encuentra prácticamente en campaña política permanente, para las elecciones legislativas de marzo de 1988 y para las elecciones presidenciales de marzo de 1989. El FMLN-FDR sigue pidiendo la reanudación del diálogo el 10 de mayo y el 31 de octubre, pero en vano. El gobierno sigue trasladando el debate al plano exterior, acusando el 8 de agosto de 1988 a Nicaragua de no respetar los Acuerdos de Esquipulas y pidiendo el 6 de diciembre de 1988 a la Unión Soviética y a Cuba que interrumpan la ayuda al FMLN-FDR.

No obstante, se da un paso decisivo el 22 de enero de 1989: la guerrilla envía al gobierno una "proposición para transformar las elecciones en una contribución para la paz". Esta proposición anuncia la participación del FMLN en las elecciones si éstas se posponen del 19 de marzo al 15 de septiembre y si se respetan una serie de condiciones. En plena campaña electoral, la proposición no podía sino ser utilizada con fines políticos. Sin embargo, la proposición abrió perspectivas interesantes, y el nuevo gobierno del partido de extrema derecha Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que ganó las elecciones, no puede tratar todos los problemas internos en términos de política exterior ya que la integración a la vida democrática es contemplada por la propia oposición armada. Por otra parte, el FMLN no puede alimentar esta lógica acusando al gobierno de estar a las órdenes de Washington, ya que el partido Arena derrotó rotundamente al partido Demócrata Cristiano que era el favorito de los Estados Unidos.

La actitud del nuevo presidente Cristiani, en particular durante la Cumbre de Tela (Honduras, 5-7 de agosto de 1989), evidenció al principio una cierta continuidad en la política exterior salvadoreña. Cristiani peleó en Tela para que se estableciera una simultaneidad entre la desmovilización de la "contra" y la guerrilla salvadoreña. Aunque no tuvo éxito, se puede observar que la declaración de Tela

"insta vehementemente al FMLN a un cese de hostilidades inmediato". En este sentido, después de la gran ofensiva de noviembre de 1989, el presidente Cristiani recibe el "apoyo decidido" de todos los presidentes centroamericanos durante la Cumbre de San Isidro de Coronado (Costa Rica, 10-12 de diciembre de 1989) para condenar las "acciones armadas y de terrorismo".

Sin embargo, con la derrota sandinista en las elecciones del 25 de febrero de 1990, se acabó el carácter regional de la crisis y El Salvador tiene que enfrentar sólo sus problemas. Y a más de seis meses transcurridos desde la masacre de los jesuitas de la UCA, el estancamiento del proceso de investigación es un mal presagio de la evolución del proceso de paz.<sup>21</sup>

## Segunda parte: el arte de aislarse

### *De la neutralidad pasiva a la neutralidad activa: la transición democrática en Guatemala*

Guatemala es un caso diferente. La guerrilla existe en este país desde 1962 pero no pone seriamente en peligro la existencia del régimen. El presidente Vinicio Cerezo tiene a cambio que pelear, desde su elección en 1985, para afianzar su autoridad frente a los militares que han organizado la democratización. En este marco, el "gobierno demócrata cristiano ha elegido el ámbito internacional como aquel espacio del que puede extraer recursos (tanto económicos como de prestigio) para aumentar sus factores de poder en el interior del país".<sup>22</sup>

La actividad del presidente Cerezo en el ámbito regional es proporcional a la estrechez de su margen de maniobra en el ámbito nacional. La búsqueda de una supremacía regional, que la historia ha reservado en el pasado a Guatemala, se dirige tanto a los guatemaltecos como a los centroamericanos.

La política exterior del gobierno demócrata cristiano de Cerezo se articula alrededor del concepto de "neutralidad activa". Hay que volver a los militares para encontrar el origen de este concepto y de esta política.

Desde el derrocamiento de la revolución de 1944-1954, Guatemala vivía bajo regímenes militares que no se preocupaban mucho por el respeto de los derechos humanos y estaban totalmente aislados en el plano internacional. La reivindicación territorial sobre Honduras Británica acapara la política exterior; las fuerzas armadas se preparaban a invadir este

territorio cuando se adoptó el principio de la independencia de Belice en 1975. Sin embargo en 1977 el presidente Carter decide la suspensión de la ayuda militar a Guatemala, a raíz de las violaciones de los derechos humanos, lo que obliga a los militares guatemaltecos a abandonar sus ambiciones extra-territoriales y a dedicarse de lleno al frente interno.

La decisión de Carter tiene como consecuencia obligar a los militares a ser autosuficientes en materia de lucha contra la guerrilla, y da a Guatemala, al contrario de El Salvador, una autonomía más grande en el plano internacional.<sup>23</sup>

A partir de 1978, las actividades de la guerrilla se intensifican y también las violaciones de los derechos humanos. El general Ríos Montt, que llega al poder en 1982 tras un golpe de estado, lanza la estrategia de la contra-insurgencia que va a frenar las actividades de la guerrilla.

En este contexto aparece la posición de neutralidad hacia el conflicto regional.

El 8 de agosto de 1983, el general Mejía Vitores depone a Ríos Montt y parece al principio querer seguir la estrategia norteamericana para resolver la crisis regional, declarando que "Nicaragua no es sólo una amenaza para Guatemala, sino para toda América Latina".<sup>24</sup> No obstante dos años después, Mejía Vitores declara que "es posible vivir con un régimen marxista en Nicaragua siempre y cuando éste no exporte la violencia y el terrorismo para desestabilizar al resto de los países centroamericanos".<sup>25</sup>

El cambio es espectacular. Si bien Ríos Montt había inaugurado una posición con perfil bajo en la crisis regional, se trataba más de una reserva que de una política claramente definida. Con Mejía Vitores y su ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Andrade, Guatemala se dedica a romper su aislamiento internacional, sin todavía utilizar el concepto de neutralidad.<sup>26</sup>

¿Cómo explicar este cambio de posición cuando los gobiernos militares se caracterizaban hasta entonces por un violento anticomunismo?

Se puede evocar un cierto nacionalismo de los militares, deseosos de una revancha después de haber sido abandonados por los Estados Unidos en 1977, o también se puede mencionar la ausencia de fronteras con Nicaragua. Pero parece que los factores internos, militares y económicos, son determinantes en materia de política exterior en Guatemala.<sup>27</sup>

En el ámbito militar, hay que observar primero que la lucha contra la guerrilla ha necesitado un es-

fuerzo tanto más importante cuanto el ejército no podía contar con el apoyo sin límites de los Estados Unidos. El esfuerzo fue no solamente cuantitativo para enfrentar la intensificación de las acciones de la guerrilla, sino también cualitativo, porque el ejército estaba preparado para invadir Belice y no para la lucha contra-insurgente.<sup>28</sup> Veintiún zonas militares fueron creadas (una en cada departamento), según una estrategia de militarización de la sociedad civil. Pero haciendo eso, el ejército se condenaba a desplegarse en todo el país y a abandonar todo expansionismo internacional.

La posición de neutralidad de los generales Ríos Montt y Mejía Vitores refleja, pues, la incapacidad del ejército de Guatemala a dedicarse a la vez a las actividades contra-insurgentes y a un conflicto armado convencional con otro estado.<sup>29</sup> Tiene también por efecto romper el aislamiento internacional del país y sobre todo impedir que la guerrilla guatemalteca pueda aliarse con los sandinistas o con la guerrilla salvadoreña.<sup>30</sup>

En el plano económico, Guatemala es el país que más sacó provecho del Mercado Común Centroamericano. Las industrias guatemaltecas eran dominantes en los intercambios intrarregionales, y toda degradación adicional de la situación afecta los intereses de las capas dominantes. Hay que observar también que México constituye para Guatemala un *partenaire* comercial importante, en particular un proveedor de petróleo, y también hay en la política exterior guatemalteca la voluntad de no ofender al poderoso vecino norteamericano. El apoyo de los generales a Contadora así tiene que entenderse.

La democratización organizada por los militares en 1985 no significa un cambio de política exterior. Por razones diferentes, Vinicio Cerezo respeta la política de neutralidad, creando el concepto de "neutralidad activa". El ministro de Relaciones Exteriores Mario Quiñones Amézquita precisa en 1986 que "nunca tuvimos la oportunidad de conocer con exactitud qué entendían los dos gobiernos anteriores del general Ríos Montt y del general Mejía Vitores por neutralidad. La neutralidad, planteada sin usarse ese vocablo, fue una posición de hecho". A cambio, con Cerezo, continúa el ministro, "se ha creado la neutralidad activa, expresando que a pesar de no tomarse una posición a favor de cualquiera de los estados que tienen un conflicto armado o diplomático, sí se quiere ayudar a resolverlo sin tomar parte en ese conflicto, en la búsqueda de soluciones".<sup>31</sup>

El ministro no hace sino confirmar lo que decía Cerezo en su discurso de toma de posesión el 14

de enero de 1986 cuando invitaba a sus colegas centroamericanos a la Cumbre de Esquipulas y anunciaba un papel activo de Guatemala, en virtud de una supremacía regional heredada de la historia "debemos reafirmar con toda energía nuestra vocación de paz y nuestro deseo de contribuir activamente a la misma, por la vía de la participación democrática [...] estamos conscientes de nuestras responsabilidades regionales, por lo que declaramos fraternal y vigorosamente nuestra disposición a la mediación".<sup>32</sup>

Esta política de neutralidad activa se traduce por una serie de iniciativas.

La primera cumbre de presidentes centroamericanos se lleva a cabo en Esquipulas (Guatemala) los días 24 y 25 de mayo de 1986. La Declaración de Esquipulas marca el inicio de una dinámica de paz regional, decidiendo "formalizar" las cumbres, firmar el Acta de Contadora y crear un parlamento centroamericano. Cabe subrayar que se trata de la primera reunión cumbre a la cual Nicaragua era invitada, lo que pone de manifiesto la actitud "neutral" de Guatemala. También es en Esquipulas donde se organiza la segunda cumbre —los días 6 y 7 de agosto de 1987— en la que se firma el famoso documento titulado "Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica" (plan Arias o Esquipulas II). Igualmente se debe a la insistencia guatemalteca la presencia del presidente Ortega, mientras que a las reuniones previas organizadas para estudiar el plan de paz del presidente costarricense Arias, Nicaragua no había sido invitada.<sup>33</sup> Cerezo después se convierte en el principal defensor de su proyecto de parlamento regional y multiplica los viajes para conseguir apoyos. Continúa también defendiendo su política de neutralidad activa, declarando que se opone a todo tipo de ayuda a la "contra" y que Nicaragua tiene el derecho de establecer un régimen socialista o comunista.<sup>34</sup>

La situación interna explica esta orientación de la política exterior.

La presión del ejército es importante. El proceso de democratización fue totalmente controlado por los militares que fijaron la agenda y las modalidades de la transición. Se pueden mencionar como ejemplo los cuarenta decretos-leyes impuestos por los militares, antes de dejar el poder, asegurándoles una protección contra todo tipo de investigación judicial (decreto de amnistía general) y dándoles un poder de veto sobre el gobierno civil (creación de un Consejo de Seguridad del Estado). Los militares no se oponen a la política de neutralidad, ya que ellos mis-

mos la iniciaron. Pero para este grupo, algunas consecuencias de las negociaciones de paz son inaceptables. Los Acuerdos de Esquipulas II contemplan un proceso de reconciliación nacional, lo que implica la organización de un diálogo con los grupos de oposición y la creación de comisiones nacionales de reconciliación en cada país. Los intentos de Cerezo por cumplir con los acuerdos provocan tensiones con los militares que se oponen a todo tipo de diálogo con la guerrilla. Los sectores más duros del ejército intentan varias veces tomar el poder por la fuerza (octubre de 1987, enero y mayo de 1988, mayo de 1989) y el régimen se salva gracias a la lealtad del ministro de la Defensa, Gramajo.

Esas presiones explican los pobres resultados alcanzados por las negociaciones en Guatemala. El gobierno y los representantes de la guerrilla se reunieron por primera vez, y sin resultado, en 1987, en España, y por otra parte, la Comisión nacional de Reconciliación solamente pudo encontrar la guerrilla por primera vez en Costa Rica en 1988, a pesar de las ofertas de diálogo de la URNG y las buenas intenciones aparentes del gobierno.<sup>35</sup> Solamente la perspectiva de la campaña electoral de 1990 ha despertado los ánimos negociadores del gobierno. El 30 de marzo, representantes de la Comisión de Reconciliación, actuando con el respaldo del gobierno, y del URNG, firmaron en Noruega el Acuerdo de Oslo que abría paso a futuras negociaciones. Esta reanudación del diálogo se hace en un momento en que la situación económica interna es sumamente grave y en que los norteamericanos se muestran preocupados por la violencia en Guatemala. El gobierno tiene, pues, interés por dar pruebas de flexibilidad y el 1 de junio se firma en España el Acuerdo de El Escorial en el cual la guerrilla acepta su integración progresiva al proceso político.

Globalmente, la política de neutralidad de Cerezo ha permitido esconder las dificultades o el estancamiento de la reconciliación interna. Por eso, al terminar la crisis regional con la elección del 25 de febrero de 1990 en Nicaragua, desaparece la necesidad de tener una política de neutralidad y hay que dedicarse de lleno a la reconciliación interna. Además, esta política de neutralidad activa ha permitido vencer la mala reputación de Guatemala en cuanto al respeto a los derechos humanos además de romper el aislamiento internacional del país.<sup>36</sup>

Hay que admitir, respecto a los derechos humanos, que la llegada de Cerezo ha marcado un notable progreso, por lo menos al principio. Sin embargo, la situación se deterioró progresivamente y, después

del intento de golpe de estado de mayo de 1988, el régimen se endureció y las violaciones de los derechos humanos son casi tan numerosas como bajo los regímenes militares. No obstante, la condena internacional no es la misma, dada la simpatía que suscitan los esfuerzos de pacificación del presidente Cerezo.<sup>37</sup> Aquí también la política de neutralidad activa ha servido para esconder la represión interna.

En total, la actitud de neutralidad de los militares ante la crisis centroamericana les ha permitido contener las actividades de la guerrilla porque se dedicaron a la lucha contrainsurgente. La política de neutralidad activa de Cerezo, a largo plazo, podría haber sido el elemento que más contribuyó a consolidar la democracia en Guatemala. Ya que siguió la misma política que los militares, Cerezo evitó muchos problemas con ellos. Y al tomar muchas iniciativas, se construyó una estatura internacional,<sup>38</sup> lo que hace cada vez más difícil que un golpe de estado tenga éxito. Además, con la democracia volvió la ayuda militar norteamericana. Sin embargo, la presencia del ex dictador Ríos Montt en el centro de la campaña electoral para las elecciones de noviembre de 1990 pone al descubierto el desprestigio de la democracia en este país.

### Tercera parte: el arte de protegerse

#### *Democratización y radicalización del régimen: la presencia de la "contra" en el territorio de Honduras*

Durante los diez años que han precedido la victoria de la revolución sandinista la política exterior de Honduras se concentraba en las dificultades generadas por la frontera con El Salvador. Pero después del 19 de julio de 1979, los guardas somocistas se aseguran el apoyo de los militares hondureños y se refugian en Honduras. Rápidamente la política exterior hondureña cambia de rumbo ya que "el concepto de fronteras geográficas (con El Salvador) fue sustituido por la frontera ideológica (con Nicaragua)".<sup>39</sup> Como lo hemos comentado, el 30 de octubre de 1980 se firma en Lima un *Tratado general de paz entre las repúblicas de El Salvador y Honduras*, que restablece las relaciones diplomáticas entre ambos países y crea una comisión mixta para delimitar la frontera.

A partir de este momento, el problema exterior predominante es la relación con la Nicaragua sandinista; el país se encuentra presionado por los

Estados Unidos y los combatientes de la "contra" se encuentran en territorio hondureño.

Este cambio de orientación se produce cuando Honduras se encuentra en un proceso de democratización. El 20 de abril de 1980, se llevan a cabo elecciones, ganadas por el Partido Liberal, para elegir una asamblea constituyente, y el 29 de noviembre de 1981 el candidato liberal Roberto Suazo Córdoba es electo presidente. Un mes antes de las elecciones, los dos principales partidos —el Partido Liberal y el Partido Nacional— se comprometen a que el ejército siga controlando, después de las elecciones, todos los aspectos de seguridad nacional; tenga un derecho de veto sobre las nominaciones gubernamentales y no se haga ninguna investigación judicial sobre la corrupción en el ejército.

Como en el caso de Guatemala, el nuevo presidente se dedica a afianzar su autoridad con respecto a los militares. Pero no puede haber neutralidad en Honduras. Honduras es uno de los países más pobres de América y necesita desesperadamente la ayuda norteamericana. Además, los militares, humillados en 1969 por El Salvador, están dispuestos a ayudar a la "contra" si eso puede significar suministros de equipos militares modernos. El alineamiento con las posiciones norteamericanas, pues, es total.

La diplomacia del régimen hondureño, al igual que la diplomacia costarricense hasta el plan de paz de Arias, evoluciona hacia una oposición cada vez más firme contra el régimen sandinista. También se caracteriza por su dualismo: los planes de paz de los políticos compensan los preparativos de guerra de los militares.

En su discurso de toma de posesión del 27 de enero de 1982, el nuevo presidente hondureño Suazo declara que "Honduras no pretende, no lo desea, convertirse en árbitro de las expectativas, angustias y esperanzas regionales. No es ése su papel. Pero sí anhela con apego a los principios de autodeterminación y no intervención, ser un factor de equilibrio y de concordia en la búsqueda de un destino común en Centroamérica".<sup>40</sup> El presidente anuncia una política exterior de bajo perfil que contrasta con las actividades del jefe de las Fuerzas Armadas, el general Alvarez. Este último no esconde su colaboración con la "contra" y con el ejército salvadoreño en su lucha contra el comunismo, y admite su admiración por el "método argentino" de resolución de los conflictos sociales.<sup>41</sup>

Al mismo tiempo, Suazo envía a su ministro de Relaciones Exteriores, Edgardo Paz Barnica, a exponer un plan de paz ante una sesión protocolaria

de la OEA. El 23 de marzo de 1982, Paz Barnica declara ante la OEA que Honduras se propone "internacionalizar la paz" gracias a un plan de seis puntos cuyo objetivo es lograr un desarme general; éste contempla la reducción del número de consejeros militares extranjeros (tres días antes el número de consejeros militares norteamericanos en Honduras pasó a cien);<sup>42</sup> la supervisión de una comisión internacional; la reducción de tráfico de armas en la región; el respeto de las fronteras; y la promoción del diálogo. Las referencias de Paz a las tensiones con Nicaragua son escasas, ya que solamente menciona "factores de naturaleza externa [que] constituyen ya una evidente amenaza a nuestra estabilidad".<sup>43</sup>

Cuando Suazo viaja a Washington el 14 de julio, como en su discurso del día de la Independencia el 15 de septiembre, el tono de moderación sigue dominando y no hay ninguna referencia a la crisis regional. Cuando recibe a Reagan en Tegucigalpa el 4 de diciembre, tres horas, declara que la democracia hondureña está "amenazada por una grave crisis económica y por crecientes expectativas sociales" pero no menciona las tensiones regionales.<sup>44</sup>

A fines de 1982, o sea un año después del retorno a la democracia, los hondureños están ya desilusionados. La democracia no aporta ninguna mejoría a la situación económica, el ejército parece tener más poder que nunca y la paz se encuentra amenazada.<sup>45</sup> El primer aniversario de su elección da sin duda al presidente la oportunidad de reflexionar sobre las posibilidades de sobrevivencia de la democracia en tales condiciones y 1983 se caracteriza por una utilización cada vez más frecuente de la retórica anticomunista.

El 23 de marzo de 1983, al conmemorar el primer aniversario de su iniciativa de paz, Suazo declara que Honduras tiene una "política exterior coherente y sensata basada en cuatro principios: paz, democracia, seguridad y cooperación para el desarrollo" e insiste sobre su "voluntad indeclinable de contribuir a la paz".<sup>46</sup> El ministro de Relaciones Exteriores viaja de nuevo a la OEA y abandona por primera vez el tono de la moderación. Denuncia a los que piensan que "para consolidar un régimen opresor en un determinado país centroamericano, era necesario derribar por la fuerza de las armas y el terror a otros gobiernos vecinos".<sup>47</sup> Acusa a Nicaragua de no querer contribuir a la paz, desmiente que Honduras se prepare a invadir este país y pide a la OEA su mediación.

En julio de 1983, la administración Reagan adopta una política más agresiva hacia Nicaragua y quiere al mismo tiempo reforzar las capacidades militares ofensivas de Honduras. Se programan una serie de maniobras conjuntas que esconden una ocupación militar casi permanente cuya legalidad es cuestionada hasta en los Estados Unidos.<sup>48</sup> Como consecuencia, la actitud de Suazo cambia. El 5 de octubre, en el campamento militar norteamericano de Palmerola, agradece a los instructores militares norteamericanos que ayudan a "demostrar al mundo entero que Honduras vive un régimen democrático y que es alérgico a las teorías marxistas-leninistas que envenenan el alma y corrompen el cuerpo del mundo entero".<sup>49</sup>

Sin embargo, más allá de los discursos del presidente y de las iniciativas de su ministro de Relaciones Exteriores, ya no se sabe en 1983, quién gobierna en Honduras. Por ejemplo en octubre de 1983, cuando llega la Comisión Kissinger a Honduras, la Asociación para el Progreso en Honduras (APROH) da las recomendaciones.<sup>50</sup> Esta asociación había sido fundada en enero por el jefe de las Fuerzas Armadas, Alvarez, y por hombres de negocios conservadores (entre ellos el actual presidente Callejas). El argumento de APROH era que si los sandinistas se quedaban en el poder, la democracia hondureña solamente se podía salvar con una importante presencia militar norteamericana (solución al estilo de Corea) o con un estatuto de república asociada (solución al estilo de Puerto Rico).<sup>51</sup> Es también Alvarez quien negocia la instalación en Honduras de un campo de entrenamiento norteamericano para los militares salvadoreños. Esta última decisión es fatal para Alvarez y el 30 de marzo de 1984 un golpe interno lo reemplaza por el general Walter López Reyes.

A partir de marzo de 1984, y hasta el fin del período de Suazo, Honduras se dedica, en el plano exterior, a renegociar los términos de su alianza militar con los Estados Unidos. Los eventos de política interior se imponen de nuevo, con la preparación de las elecciones de noviembre de 1985.

Cuando toma posesión el nuevo presidente liberal José Simón Azcona Hoyo, el 27 de enero de 1986, parece que quiere seguir la misma política exterior que su predecesor. Como para subrayar que la política exterior es objeto de consenso en Honduras, Azcona nombra, en virtud de un "acuerdo patriótico nacional" firmado con el Partido Nacional, a Carlos López Contreras, un miembro de este último partido

de oposición, como ministro de Relaciones Exteriores.

El alineamiento con las posiciones norteamericanas sigue siendo total, como lo demuestra la decisión de no firmar el Acta de Contadora, anunciada por Azcona desde Washington el 27 de mayo de 1986. Este viaje que hizo Azcona a los Estados Unidos al día siguiente de la reunión de Esquipulas, no rinde, como lo esperaban los hondureños, en términos de ayuda económica y militar. La fidelidad a la tesis de Reagan no es del gusto del Congreso, que apoya los esfuerzos de Contadora y sanciona así a Honduras limitando los créditos.<sup>52</sup>

La presencia de 12 000 combatientes de la "contra" en el territorio hondureño sigue siendo el principal problema de Azcona. Y sobre este tema, el presidente hondureño enfrenta un dilema. En el plano exterior, los Estados Unidos presionan para que Honduras apoye a los combatientes de la "contra", pero la imagen del país sufre y las tensiones regionales se agudizan. En el plano interno, la opinión pública parece dudar. Una encuesta demuestra en 1986 que el 61% de los hondureños opina que la causa de la "contra" es justa, pero el 89% se declara opuesto a la presencia de los combatientes en territorio hondureño.<sup>53</sup>

A partir de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, el problema se agudiza. Firmando el acuerdo, Honduras se compromete a "impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica".<sup>54</sup> Honduras tiene que escoger entre expulsar a la "contra", lo que significa ir en contra de la voluntad norteamericana, y seguir aceptando la presencia de la "contra", lo que significa violar los acuerdos de paz. Por otra parte, en el plano interno, Azcona se niega a crear la comisión nacional de reconciliación, como lo exigen también los acuerdos, argumentando que la situación de Honduras no lo exige. Finalmente se decide a crearla el 2 de noviembre de 1987, siendo así Honduras el último país en cumplir esta parte de los acuerdos.

La dinámica de Esquipulas II significa, pues, una situación poco confortable para Honduras, en un momento en que la situación de los derechos humanos se agrava y en que el país es objeto de una doble condena por parte de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (29 de julio de 1988 y 20 de enero de 1989). Como resultado aparecen una serie de declaraciones y actitudes contradictorias. El 21 de

octubre de 1987, Azcona declara, después de una entrevista con Reagan, que "es muy importante no dar ningún paso que debilite la opción de los 'contras' ".<sup>55</sup> Pocos días después, el porta-voz de las Fuerzas Armadas hondureñas declara que el ejército está dispuesto a expulsar a la "contra" si el presidente da la orden de hacerlo.<sup>56</sup> El juego de escondite entre el ejército y el gobierno continúa.

Otro ejemplo. El 12 de noviembre de 1987, el canciller López Contreras, sobrino del jefe de las Fuerzas Armadas, declara ante la OEA que su gobierno ofrece su mediación y su territorio para negociaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua. Por otra parte, se niega a considerar la presencia de la "contra" en el territorio hondureño como un problema interno que puede dar lugar a una decisión unilateral de expulsión y desmiente que este problema sea un obstáculo para el proceso de paz regional. El 23 de diciembre, el ministro de Relaciones Exteriores declara que los avances hacia la paz se encuentran estancados a raíz de las guerras en Nicaragua y El Salvador.

No obstante, cambiando una vez más de actitud, Azcona declara el 8 de enero de 1988 a la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS)<sup>57</sup> que está dispuesto a dismantelar los campamentos de la "contra" y a cesar todo tipo de apoyo logístico a los combatientes.

Sin embargo, no se toma ninguna iniciativa en este sentido en 1988, a pesar de declaraciones como la del 27 de agosto de 1988 pidiendo a la "contra" salir del país, o la del 4 de octubre reclamando a la ONU el envío de una Fuerza Internacional de Paz para vigilar la frontera con Nicaragua.

Este estancamiento de la política exterior no agrada a los hondureños. En 1988 y 1989, hay manifestaciones de frustración y la violencia política asoma de nuevo con la aparición de grupos paramilitares como la Alianza Acción Anticomunista que responde a las acciones del Movimiento Popular de Liberación Cinchoneros o del Frente Patriótico Morazanista. También hay manifestaciones anti-norteamericanas por primera vez y el gobierno pide a los Estados Unidos "tomar sus responsabilidades" respecto a la "contra", lo que significa encargarse de su evacuación.

De manera interesante, la apertura de la campaña política para las elecciones de noviembre de 1989 jugó un papel dinamizante en la política exterior hondureña. El partido del presidente Azcona se mostró de repente deseoso de deshacerse del problema de la "contra" antes de las elecciones. Cuando en

el pasado Honduras ponía como condición a todo progreso del proceso de paz el retiro de la acusación hecha por Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la situación cambia en la Cumbre de Tela (Honduras, 5-7 de agosto de 1989); esto permite la firma de un acuerdo sobre la desmovilización de la "contra".

Con problemas económicos cada vez más graves y una agitación social creciente, Honduras eligió el 26 de noviembre de 1989 a su tercer presidente desde la democratización de 1981. La victoria del candidato del Partido Nacional, Rafael Callejas, significa la consolidación del modelo de democracia restringida permitida por los militares. Sería exagerado decir que la política exterior, por su indefinición y su sumisión a Washington, sea responsable de la consolidación democrática. No obstante, cabe observar que aunque el poder civil no conquistó mucho espacio político gracias a la política exterior (menos aparentemente que Cerezo en Guatemala), por lo menos no hubo amenaza o intentos de golpes de estado como en este último país. Paradójicamente, la extrema militarización del país, que es una consecuencia de su política exterior, tal vez habrá contribuido a consolidar la democracia. Pero solamente una democracia de fachada, cabe precisar.

*Pérdida de autenticidad democrática y éxito diplomático: el tema de la amenaza sandinista en Costa Rica*

Un dicho en Costa Rica afirma que hay una época lluviosa, una época seca, y una época para los enfrentamientos con Nicaragua. Por lo que a problemas de vecindario se refiere, el país pues tiene una larga experiencia. Sin embargo, parece que esta vez no todo es negativo y que la revolución sandinista llegó en un momento oportuno para Costa Rica.

En 1978, el país entra en una crisis económica sin precedentes que se manifiesta el 18 de septiembre de 1981 por el anuncio de una moratoria sobre el servicio de la deuda.

Por varias razones el descontento popular se concentra sobre la persona del presidente Rodrigo Carazo y se deriva hacia la elección presidencial de 1982. El nuevo presidente Luis Alberto Monge sabe perfectamente utilizar el endurecimiento del régimen sandinista: con el pretexto de la vulnerabilidad de su país logra una creciente ayuda económica norteamericana.<sup>58</sup> Este endurecimiento le permite también

utilizar la retórica anticomunista para eludir el debate sobre los problemas económicos y proteger así la legitimidad del régimen político.

Con el objetivo de dar un eco mucho más grande, tanto en el interior del país como en el exterior, a los incidentes fronterizos con Nicaragua que se producen a partir de 1982, y también para justificar su obsesión anticomunista, Monge elabora un estatuto de "neutralidad perpetua, activa y no-armada" que debe servir de base a su política exterior. Evidentemente esta neutralidad "tiene un doble propósito: disimula las acciones de la 'contra' nicaragüense y permite presentar a Costa Rica como la víctima inocente de la agresión sandinista".<sup>59</sup>

La decisión de elaborar una política de neutralidad respondía a otros tres objetivos: la defensa del territorio, la preservación y el desarrollo de la democracia y la estabilidad regional. Después de la victoria de los sandinistas en 1979 en Nicaragua y de la aparición de la "contra" a partir de 1982, "la defensa de la integridad territorial adquiere una nueva connotación: evitar la presencia de grupos insurgentes en territorio nacional y evitar la utilización de este último en las estrategias militares de los primeros".<sup>60</sup>

Y es cierto que los incidentes fronterizos se multiplican a partir de 1982 y que el "Comandante Cero", Edén Pastora, utiliza el territorio costarricense como santuario para sus tropas. Una amplia banda de quince kilómetros de cada lado del río San Juan, que marca la frontera en una especie de *no man's land* que nadie, ni la guardia costarricense, ni la "contra", ni el Ejército Popular Sandinista controla.

La preservación de la democracia en este contexto regional tiene que realizarse gracias a esta neutralidad activa que permite a Costa Rica aislarse de los enfrentamientos militares sin abandonar la lucha ideológica.

Para el presidente Monge, la neutralidad es antes que todo el resultado de una larga tradición de pacifismo. En su discurso que acompaña la proclamación de neutralidad del 17 de noviembre de 1983, Monge explica que su único deseo es "defender, preservar y enriquecer el legado histórico que constituyen los grandes valores de nuestra patria: la justicia, la libertad, la democracia y la paz". La tolerancia es la "norma de vida" de un pueblo que "en su lucha para la paz encuentra el orgullo de vivir". Fuerte de esta herencia y frente a los amenazantes peligros cada día más eminentes, los costarricenses se comprometen a "no provocar una guerra, a no utilizar la fuerza, [...], a defender efectivamente

nuestra neutralidad y nuestra independencia con todos los recursos materiales, jurídicos, políticos y morales posibles".<sup>61</sup>

Esta política oficial de neutralidad no satisface a los sectores conservadores que reclaman más firmeza frente a Nicaragua.

En un clima de agitación social creciente, Costa Rica es testigo durante los meses de julio-agosto de 1984 de una crisis que hemos calificado de "golpe de estado a la tica".<sup>62</sup> La debilidad del presidente Monge es criticada tanto por su manera de tolerar los desórdenes internos como por su ausencia de reacción frente a las incursiones del Ejército Popular Sandinista en el territorio costarricense. El 18 de julio de 1984, la Cámara de Comercio lanza un ultimátum al presidente, exortándolo a modificar radicalmente su política en materia de seguridad pública. Monge cede a las presiones nombrando como nuevo ministro de Seguridad a un representante de los sectores más conservadores. También adopta una actitud más firme hacia Nicaragua y se pliega más claramente a las iniciativas diplomáticas estadounidenses. Así por ejemplo, en abril de 1985, Monge aprueba el "plan de paz" de Reagan, y, después de un grave incidente fronterizo el 31 de mayo de 1985, suspende las discusiones con Nicaragua sobre la creación de una zona desmilitarizada entre ambos países.

Monge multiplica las iniciativas paralelas a Contadora, al mismo tiempo que trata de convencer el mundo de que Nicaragua es responsable del estancamiento del proceso de negociación. El 3 de agosto de 1985, Costa Rica, junto con El Salvador y Honduras, elaboran su "posición sobre la cuestión de la paz", y el 31 de agosto, Monge manda a sus colegas de Honduras, El Salvador y Guatemala una "proposición para resolver la crisis económica y social del istmo". Por fin el 8 y 9 de noviembre, Monge convoca a una "conferencia para la paz y la democracia en Centroamérica" en la que se elabora la "Declaración de San José sobre la paz y la democracia en Centroamérica".

Todas esas iniciativas tienen en común el hecho de criticar fuertemente al Grupo de Contadora y de denunciar los extravíos de esos países que no quieren admitir que la explicación de la crisis se encuentra en la "intromisión marxista" en la región. La Declaración de San José señala: "La ausencia de una voluntad política firme a favor de la justicia, la libertad y la democracia es una barrera sólida que estorba el proceso de Contadora. La falta de un compromiso indeclinable en favor de la desmi-

litarización, el desarme y la retirada de los factores bélicos externos, impide también el éxito de Contadora".<sup>63</sup>

La llegada al poder de Oscar Arias en mayo de 1986 da un nuevo estilo a la política exterior costarricense. En su discurso de toma de posesión del 8 de mayo, Arias anuncia su intención de firmar el Acta de Contadora y de luchar "por la pronta apertura de diálogos de reconciliación nacional en los países azotados por la violencia". Ahí marca claramente su diferencia con el proceso de Contadora que solamente tomaba en cuenta los conflictos entre Estados y no los problemas internos a cada uno. Arias considera que la solución a la crisis regional depende de las "reconciliaciones nacionales", y es el eje principal de su plan de paz. No obstante, las relaciones con Nicaragua dominan la agenda de la política externa costarricense. Y se entiende que para Arias, la democratización de Nicaragua es una condición previa a la pacificación de la región. En este sentido, Arias da a los países miembros del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo un documento titulado *Por la democracia en Centroamérica* que explica su posición.

Pocos meses después de la llegada al poder de Arias, Nicaragua acusa ante la Corte Internacional de Justicia a Honduras y Costa Rica de complicidad con la política de agresión de los Estados Unidos. Esta acusación provoca una furiosa campaña antinicaraguense en Costa Rica y Arias tiene que dar pruebas de firmeza si no quiere decepcionar a los costarricenses. Es lo que explica que los primeros esfuerzos de paz del presidente costarricense se hagan en concertación con El Salvador, Honduras y Guatemala, y sin Nicaragua. El 15 de enero de 1987, Arias organiza, para presentar su plan de paz, una cumbre de los presidentes de las "cuatro democracias de Centroamérica", lo que en 1982 se llamaba la Comunidad Democrática Centroamericana. Ya hemos visto que Nicaragua participa en las otras cumbres gracias a la insistencia de Guatemala.

Una vez los acuerdos de paz firmados, Arias se atribuye el papel de pacificador de la región y propone sus buenos oficios para que se abra un diálogo entre los Estados Unidos y Nicaragua (21 de agosto de 1987) entre el gobierno salvadoreño y la guerrilla (6 de septiembre de 1987) y entre Honduras y Nicaragua (11 de septiembre de 1987). Esos esfuerzos hacen que reciba, el 13 de octubre de 1987, el Premio Nobel de la Paz, lo que le da una legitimidad aún más grande para seguir con sus esfuerzos de mediación.

Interrogados en diciembre de 1987, los costarricenses no aprecian mucho los esfuerzos de su presidente. Una tasa de inflación elevada y el tiempo que Arias pasa fuera del país dedicándose a la crisis regional hacen que su popularidad baje de un 71% a un 58%. Arias empieza a sufrir los efectos perversos internos de sus éxitos externos.

Como para responder a los sectores más conservadores para quien, siguiendo la posición norteamericana, toda clase de negociación con Nicaragua es una muestra de debilidad y una capitulación frente a la agresión sandinista, Arias se convierte en escrutador del proceso de democratización nicaragüense. Critica cada vez más a los sandinistas, a pesar de que (o para compensar el hecho de que) al mismo tiempo las relaciones bilaterales tienden a mejorarse. Los incidentes fronterizos son muy escasos en 1988 y en noviembre de ese año, los dos países deciden vigilar conjuntamente la frontera.

No obstante, el 3 de octubre de 1988, el canciller costarricense Rodrigo Madrigal Nieto critica ante la 43ª sesión de las Naciones Unidas la "falta de voluntad política" de Nicaragua donde se produce "un incremento en la represión, marcados retrocesos en la ejecución de los compromisos e intentos de reducir la crisis a un problema de seguridad". En su discurso, Madrigal estima que "en ningún otro país del área la situación sea tan caótica y en ninguno hay menos voluntad para solucionarla".

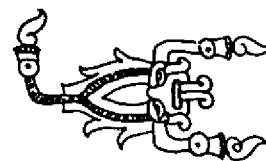
Las relaciones entre Costa Rica y Estados Unidos, después de un período de enfrentamiento, vuelven a la normalidad con la elección de Bush. Si bien Arias se mostró decepcionado por el voto del Congreso norteamericano de una ayuda humanitaria a la "contra", el 16 de febrero de 1989, aplaudió el acuerdo bipartidista del 24 de marzo, opinando que los Estados Unidos habían finalmente aceptado la tesis costarricense respecto a la democratización de Nicaragua. Al mismo tiempo, Costa Rica es el primer país de la región en beneficiarse del Plan Brady para comprar su deuda.

La derrota de los sandinistas en las elecciones del 25 de febrero de 1990, han sido presentadas con una gran victoria de Arias y de su política regional. No es lugar éste para entrar en ese tipo de conjetura. Pero cabe mencionar que, como todo buen politólogo, Arias sabía que al dar libertad de expresión a un pueblo, una vez agotados los recursos simbólicos de legitimación de un régimen, este pueblo, rechazará a un gobierno que lo oprime y lo hace padecer hambre.

La política exterior de Costa Rica, pues, permitió a Monge luchar eficazmente contra los efectos de una situación económica desastrosa. Arias supo sacar ventajas del espacio de libertad que ofrecía la situación interna en los Estados Unidos después de la victoria demócrata en las elecciones *mid-term* de 1986 y el escándalo Irangate. Pero respecto a los objetivos que tenía Arias, la paz, la democracia y el desarrollo, falta todavía mucho para que se logren los dos últimos. Al dejar el poder, el 8 de mayo de 1990, Arias se mostraba decepcionado de haber dedicado tanto tiempo y energía a las negociaciones políticas. Le hubiera gustado dedicarse a los problemas de desarrollo para que esta década perdida no sea tan desastrosa.

Pero en todo caso, cabe mencionar que respondiendo a las presiones tanto norteamericanas como de sectores conservadores, Arias, como hizo Monge, responsabilizó a Nicaragua de todos los problemas regionales. Esta estrategia fue plenamente útil durante los años ochenta, ya que todos los costarricenses se convencieron de que los problemas internos se debían a la presencia de los sandinistas en Nicaragua y a los miles de refugiados que, huyendo del régimen, venían a constituir un peso insostenible para la economía costarricense.

Ahora que se fueron los sandinistas, las políticas exteriores en Centroamérica van a cambiar de naturaleza. Del ámbito político, las negociaciones van a pasar al ámbito económico. Será más difícil conseguir resultados espectaculares en ese campo, y los regímenes tendrán dificultades en encontrar fuentes de legitimidad en el exterior. Además, los gobiernos entrarán en competencia con los agentes económicos privados que tienen intereses no necesariamente congruentes con los intereses públicos. La recuperación económica, pues, no es mecánicamente sinónima de consolidación de las democracias, salvo si se enmarca en un proceso global de integración política y económica. Solamente este proceso de integración podrá dar a Centroamérica un proyecto a largo plazo susceptible de provocar un mínimo de adhesión popular, condición imprescindible a la estabilidad de los regímenes políticos.



Notas

1 Uno de los efectos de la crisis es haber incluido plenamente a Panamá y Belice en Centroamérica. Sin embargo, en lo que sigue vamos a limitar Centroamérica a los cinco países que históricamente la constituyen, en la medida en que solamente esos cinco países participaron en las negociaciones de paz.

2 La expresión es del ministro del Interior sandinista, Tomás Borge, citado por Boris Yopo en "Nicaragua 1986: dilemas de la política exterior frente a la agresión externa", páginas 379-408 en *Las políticas exteriores de América Latina y El Caribe: continuidad en la crisis*. Compilador Heraldito Muñoz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

3 Plan reproducido en *Relación de Contadora*. Presentación de Bernardo Sepúlveda Amor, investigación de Mónica Ortiz Taboada, edición de Víctor Flores Olea. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

4 Las dos propuestas contenían cinco capítulos: presencia militar extranjera; apoyo a las fuerzas insurgentes; armamento; cooperación económica; y verificación, que podrían haber sido discutidos.

5 La fórmula es de Tomás Borge, citada por Thomas Anderson en *Politics in Central America* (New York, Praeger, 1988, página 217). En 1987, Daniel Ortega consideraba todavía que el "FSLN entregará el gobierno pero no el poder" (13 de diciembre de 1987) citado en *Balace de una esperanza. Esquipulas II un año después*. Editor Enrique Gomáriz, San José, FLACSO, 1988. Aun después de la derrota del 25 de febrero de 1990, Ortega dijo que iba a continuar a "gobernar desde abajo" y que "el cambio de gobierno no significa el fin de la revolución".

6 El 4 de abril de 1985, el presidente Reagan presentó una propuesta llamando a los sandinistas a negociar con la "contra", con la mediación de la conferencia episcopal, sobre la organización de elecciones bajo supervisión internacional (*The Nicaraguan Peace Process: a Documentary Record*, U.S. Department of State, Special Report núm. 126, abril 1985).

7 La versión del "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica" que Ortega acepta en Montevideo es la del 7 de septiembre de 1984. La versión definitiva es la del 6 de junio de 1986.

8 Organización fundada en mayo de 1987; reúne a nivel político a todas las fuerzas en lucha contra el régimen sandinista.

9 Hay que observar que en este aspecto el gobierno sandinista es fiel a la letra, aunque quizás no al espíritu, de los Acuerdos de Esquipulas II que contemplan en el punto 1 un proceso de "reconciliación nacional" con "los grupos opositores", y en el punto 2 "el cese de las hostilidades" con los "grupos irregulares o insurgentes".

10 Carlos Sojo, "Nicaragua 1989: una política exterior para la sobrevivencia", *Centroamérica/USA*, núm. 6, janvier-février 1989.

11 Entre el 4 de enero y el 12 de junio de 1989, la tasa de cambio oficial del córdoba respecto al dólar pasó de 2 000 a 20 000.

12 Discurso de Duarte, OEA, *Acto de la sesión protocolaria*, Cp/Acta 464/81, 23 de septiembre de 1981.

13 Discurso de Magaña, OEA, *Acto de la sesión protocolaria*, Cp/Acta 529/83, 17 de junio de 1983.

14 "Ayagualo", *Proceso* 5(168), 3 de diciembre de 1984.

15 Cristina Eguizabal, "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política exterior", en *Las políticas exteriores de América Latina y El Caribe: continuidad en la crisis*. Compilador Heraldito Muñoz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, página 315.

16 *Proceso* 6(229), 17 de marzo de 1986.

17 Discurso de Duarte ante la ONU, 25 de noviembre de 1986 en *Panorama centroamericano: pensamiento y acción* núm. 4, octubre-diciembre de 1986.

18 Aun cuando el Acuerdo de Esquipulas II hace una distinción entre "fuerzas irregulares", "movimientos insurreccionales" y "grupos insurgentes", pero sin hacer ninguna referencia precisa.

19 Discurso de Duarte ante la Asamblea Legislativa, 13 de agosto de 1987, en *Estudios centroamericanos* núm. 466-467, agosto-septiembre de 1987.

20 "El cumplimiento de los acuerdos de Esquipulas II en El Salvador", *Proceso* 8(318), 6 de enero de 1988.

21 "No habrá paz sin justicia", *Proceso* 10(428), 16 de mayo de 1990.

22 Floria Castro, "La política exterior de Guatemala: 1982-1986", *Estudios sociales centroamericanos* núm. 43, enero-abril de 1987 página 63.

23 Las consecuencias en el plano militar son mínimas, ya que la ayuda se consiguió por el intermediario de países como Israel o Taiwan.

24 Citado por Guillermo Paz Cárcamo en "Política exterior del actual gobierno de Guatemala", *Relaciones exteriores* núm. 12, 1985, página 18.

25 Citado por Guillermo Paz Cárcamo, *ibid.* página 18.

26 Gabriel Aguilera, *El fusil y el olivo, la cuestión militar en Centroamérica*, San José, DEI, 1989, páginas 128-129.

27 Es también la tesis de Guillermo Paz Cárcamo en "Política exterior del actual gobierno de Guatemala" *ibid.* páginas 17-27.

28 *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*. Raúl Vergara Meneses y otros, San José, DEI, 1988.

29 El jefe de las fuerzas armadas declaraba en 1983 "Mal haríamos en entrar en compromisos externos si tenemos la responsabilidad de finalizar los problemas que existen en nuestro territorio", citado por Fernando González Davison en "El proceso de la neutralidad guatemalteca, 1982-1987", *Política y sociedad* núm. 20, enero-junio de 1987, página 75.

30 La principal organización de la guerrilla guatemalteca, la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) siempre denunció la hipocresía de la neutralidad, cuando las técnicas de la contra-insurgencia son importadas de los Estados Unidos.

31 Mario Quiñones Amézquita, "Guatemala: la política exterior del gobierno demócrata-cristiano", conferencia dada en la Universidad Rafael Landívar, 12 de mayo de 1986 en *Relaciones internacionales* núm. 17, 1986.

32 Discurso de toma de posesión de Vinicio Cerezo, 14 de enero de 1986 en *Relaciones internacionales* núm. 15-16, 1986.

33 Fue el caso en la reunión del 15 de febrero de 1987 organizada en San José de Costa Rica cuando el presidente Arias presentó su plan de paz. Esta instancia de Cerezo para que Ortega sea invitado explica la amargura guatemalteca cuando Oscar Arias recibió el Premio Nobel de la Paz.

34 *Diario Las Américas*, 7 de diciembre de 1988.

35 En su *Memoria de las labores desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el período comprendido del 14 de enero de 1987 al 13 de enero de 1988*, el gobierno afirma que presta todo su concurso al trabajo de la Comisión Nacional de Reconciliación creada el 11 de septiembre de 1987.

36 Cerezo insiste mucho sobre este aspecto que permitió "consolidar nuestro espacio de política internacional" (Marco Vinicio Cerezo Arévalo, *II Año de gobierno, informe al Congreso de la República*. Guatemala, 14 de enero de 1988).

37 Gabriel Aguilera, "Los dilemas de la política exterior de Guatemala", *Centroamérica/USA* núm. 7, abril-mayo de 1989.

38 En 1987, Guatemala asumió la presidencia del grupo de los 77 en la ONU.

39 Ernesto Paz Aguilar "La evolución reciente de la política exterior y de seguridad nacional de Honduras", *Estudios centroamericanos* 2(38), 1985, página 247.

40 *Suazo Córdoba: la revolución del trabajo y de la honestidad*, Tegucigalpa; publicación del Ministerio de la Presidencia, 1983, página 318.

41 "Alvarez declares war on FMLN", *Latin American Weekly Report*, 23 de julio de 1982.

42 Había 14 de ellos en 1981 ("U.S. raises the Total of Military Advisers in Honduras to 100", *New York Times*, 20 de marzo de 1982).

43 OEA, Consejo Permanente. Cp/Acta 486/82, 23 de marzo de 1982.

44 *Suazo Córdoba: la revolución*, op. cit., página 485.

45 "Honduras upset at Civilian Rule", *New York Times*, 9 de noviembre de 1982.

46 *Suazo Córdoba. A mitad de la jornada*, Tegucigalpa, publicaciones del Ministerio de la Presidencia, 1984, páginas 21-23.

47 OEA, Consejo Permanente. Cp/Acta 520/83, 29 de marzo de 1983.

48 Se criticó al Departamento de Defensa por haber construido instalaciones permanentes (pistas de aterrizaje, carreteras...) sin la autorización del Congreso (in *Contempt of Congress. The Reagan Record of Deceit and Illegality on Central America*, Washington, Institute for Policy Studies, 1985; General Accounting Office, *Military Exercises. Cost of Military Exercises in Honduras*, GAO/NSIAD-86-50-FS, febrero de 1986 y General Accounting Office, *Honduras, U.S. National Guard Construction Exercises*, GAO/NSIAD-87-66, abril de 1987).

49 *Suazo Córdoba. A mitad...*, op. cit., página 151.

50 El 19 de julio de 1983, el presidente Reagan convoca una "comisión nacional bi-partisana sobre América Central" cuyos objetivos son estudiar la naturaleza de los intereses de los Estados Unidos en América Central y las amenazas a esos intereses, y proponer una política a largo plazo para promover la democracia y el desarrollo.

51 *Honduras Update* 2(2-3), noviembre-diciembre de 1983.

52 Una de las reivindicaciones de Honduras es recibir la misma ayuda que El Salvador, tanto económica como militar.

53 En Richard Millet, "The Honduran Dilemma", *Current History* 86(524), diciembre de 1987, página 411.

54 Punto 6 del acuerdo.

55 "Coincide Azcona Hoyo con Reagan en que se debe mantener en pie a los contras" *Unomásuno*, 22 de octubre de 1987.

56 "Asegura el ejército hondureño que expulsará a contras que operan desde su país si Azcona Hoyo así lo decide", *Unomásuno*, 29 de octubre de 1987.

57 La creación de la CIVS prevista en el punto 10 de los Acuerdos de Esquipulas II.

58 Entre 1982 y 1983, el monto total de la ayuda norteamericana pasa de 53 millones a 218 millones de dólares, o sea se multiplicó por cuatro.

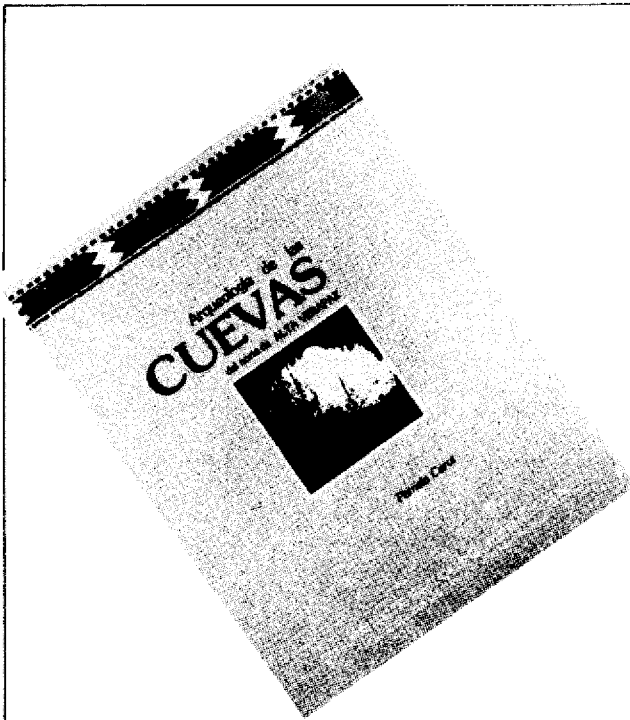
59 Luis Orlando Corrales, "Peut-on qualifier ceci de 'neutralité'?", *La nouvelle revue internationale* 328, diciembre de 1985, página 105.

60 Francisco Rojas A., "Interés nacional y toma de decisión: el caso de la neutralidad costarricense", *Anuario de estudios centroamericanos* 11(1), 1985, página 81.

61 Citado en José Mourelo, *La neutralidad perpetua de Costa Rica*, San José; Imprenta Nacional, 1984, página 64.

62 Olivier Dabène, *La fórmula política de Costa Rica*, San José; FLACSO-CEMCA, 1990.

63 *La Nación*, 10 de noviembre 1985.



## CUADERNOS DE ESTUDIOS

### GUATEMALTECOS I

Primer volumen de una serie sobre las investigaciones realizadas por la extensión del CEMCA en Guatemala