

POLITICA EXTERIOR Y PROCESOS DE DECISION EN CENTROAMERICA: ELEMENTOS PARA UNA APROXIMACION A LOS PROCESOS DE NEGOCIACION REGIONAL

*Cristina Eguizábal**
*Francisco Rojas Aravena.***

Resumen

Política exterior y procesos de decisión en Centro América. En la última década se han multiplicado los actores nacionales e internacionales que inciden y condicionan la política exterior de los países centroamericanos. En esta década de crisis regional, los procesos de negociación han sido tan intensos como los enfrentamientos armados. ¿Cómo se han tomado las decisiones?, ¿Quiénes han participado?, ¿Cuáles han sido los principales factores que influyen?. Estas son algunas de las preguntas que se busca responder en el trabajo. Para ello se considera el condicionamiento estructural que impone el contexto externo y el contexto interno. El proceso de articulación de la decisión es analizado en tres fases distintas: la fase del debate, la fase de la articulación política, y la fase de la operacionalización burocrática. Para cada una de estas fases se definen las variables claves, que permiten establecer tanto comparaciones regionales como al interior de un mismo país. En cada caso, ya sea que se trate de los condicionamientos estructurales o de las fases del proceso, se desarrollan ejemplos que ilustran las afirmaciones sobre la base de alguno de los procesos de negociación emprendidos en el área centromericana.

Abstract

Foreign policy and decision-making in Central America. The last decade has seen a rapid increase in the number of national and international entities concerned with the foreign policy of the Central American countries. In response to the regional crisis, negotiations have been as intensive as armed conflicts. How have decisions been made? Who have the participants been? What have been the principal factors influencing policy? These are some of the questions we seek to answer in the present paper by considering the structural conditions of both external and internal contexts. Decision-making is analysed in three distinctive phases: debate, political articulation and bureaucratic operationalization. For each phase, we define key variables in order to establish comparisons both regionally and within individual countries. Each case is illustrated by examples of the processes of negotiation undertaken in Central America.

I. Introducción

Una de las áreas menos exploradas en la literatura sobre políticas exteriores latinoamericanas es la que concierne a los procesos de decisión. La mayoría de los estudios existentes alrededor de esta temática se refieren a la política exterior de los

grandes países de la región, aquellos con mayor tradición diplomática. Por lo mismo han estado centrados en el estudio del funcionamiento de los ministerios de relaciones exteriores: Itamaraty, la cancillería argentina, el ministerio de relaciones exteriores de Chile. Existe otra vertiente de trabajos que se refieren a las concepciones o acciones de los primeros mandatarios que han tenido una proyección externa destacada: Fidel Castro, Carlos Andrés Pérez o José López Portillo. La reducción del enfoque al estudio de este tipo de actores, no ha sido casual, ha correspondido a la evolución de los regímenes políticos latinoamericanos cuya caracte-

* Politóloga. Subdirectora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

** Politólogo, Coordinador de Investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

rística principal ha sido el predominio de la figura presidencial particularmente en lo que a relaciones exteriores se refiere.

En la década de los setenta se produjeron tanto en el seno de las sociedades latinoamericanas como en el sistema internacional, cambios que van a verse reflejados en la disciplina de estudio básicamente en cuanto a la determinación de los objetos de análisis. Por una parte, el sistema internacional dejó de estar tan esencialmente determinado por la rivalidad entre las dos superpotencias, la estructura rígida, fue poco a poco cediendo el paso a una más flexible en la que el poder económico y político se encontraba menos centralizado; a pesar de la sobredeterminación que continuó ejerciendo el equilibrio estratégico bipolar. Por el otro lado, las sociedades latinoamericanas además de irse transnacionalizando fueron haciéndose más complejas, los gobiernos se fueron burocratizando y el ámbito de lo político en general, a pesar de la ausencia de canales de participación democrática en la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano, se amplió fundamentalmente a través del crecimiento del aparato estatal y de la multiplicación de las vinculaciones externas de la mayoría de los actores políticos en las diferentes sociedades.

Como resultado de estos desarrollos, entre otros muchos, las cuestiones vinculadas al contexto externo se hicieron más numerosas y los procesos de política exterior siguieron la misma dinámica, haciéndose más complejos e involucrando un mayor número de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales¹.

Tanto por su forma de inserción internacional como por el desarrollo de sus políticas exteriores, los países centroamericanos, se asemejan en muchos sentidos a los países latinoamericanos más grandes. Sin embargo, también, ofrecen particularidades que deben ser tomadas en cuenta. En este sentido pueden señalarse dos diferencias fundamentales: a) los efectos generados por el proceso de la primera distensión. b) las consecuencias del proceso de transnacionalización de la economía y la sociedad.

En cuanto a las consecuencias de la distensión de los años setenta, éstas fueron mucho más desiguales en los países del área centroamericana que en el resto de la América Latina. La distensión en sus efectos políticos no llegó al istmo, salvo en menor medida a Costa Rica. Con relación a los efectos de la transnacionalización de las economías y las sociedades centroamericanas, éstas recibieron de lleno el impacto proveniente de afuera sin em-

bargo, la diversificación y presencia de nuevos actores relevantes en el contexto internacional no tuvieron como corolario un crecimiento significativo de la actividad diplomática de los gobiernos del área.

Fue hacia fines de la década de los setenta, con el triunfo de la revolución sandinista, la guerra civil en El Salvador, la violencia generalizada en Guatemala y la lectura que de estos acontecimientos hizo la administración Reagan, cuando se produjo una aceleración de las vinculaciones externas de los países del istmo. Este proceso llevó a que las cuestiones de política exterior ocuparan un lugar privilegiado en el debate político interno en cada uno de los países del área².

En la medida en que el impacto externo se hizo sentir en casi todos los ámbitos de la vida nacional con una fuerza inusitada, aún en el caso de sociedades tan abiertas como las centroamericanas, la tradicional división entre política interna y política exterior se desdibujó, a veces de manera dramática como en los casos de El Salvador³ y Honduras, por ejemplo, lo que no deja de constituir una dificultad más para el analista de los procesos de política exterior propiamente dichos.

II. Procesos de decisión y política exterior en Centroamérica: variables relevantes e hipótesis de trabajo.

La crisis regional y la internacionalización concomitante en las que se han visto envueltos los cinco gobiernos centroamericanos, los ha obligado pues a "hacer política exterior" por primera vez en su historia. De países básicamente "objeto" de la política exterior de otros, se han ido, poco a poco y ciertamente de manera desigual, convirtiendo en "gestores" de ésta, logrando algunos de ellos desarrollar con éxito una capacidad coherente de iniciativa diplomática.

Si bien es cierto que no todos los gobiernos han elaborado políticas exteriores de alto perfil regional (e inclusive internacional por la importancia que ha adquirido la cuestión centroamericana en la política mundial), todos los países de la región han mejorado su capacidad de iniciativa hacia el contexto. Sobre todo en lo que concierne a sus relaciones con Washington y a su propia "política centroamericana".

Los primeros en desarrollar una estrategia externa fueron los sandinistas, y esto aún antes de haber tomado el poder. El "frente externo" fue uno de los frentes de lucha más importantes en los

últimos meses de guerra contra la dictadura somocista. En segundo lugar, se puede señalar la política de neutralidad de Costa Rica, proclamada en 1983⁴, posteriormente fue Vinicio Cerezo el que puso de manifiesto con sus iniciativas, primero la mantención de la neutralidad activa⁵ y luego con su gestión para crear el Parlamento Centroamericano⁶. Finalmente el presidente guatemalteco impulsó la reunión de los cinco mandatarios de la región en la simbólica ciudad de Esquipulas. Posteriormente, Oscar Arias Sánchez habría de retomar para Costa Rica, en una mejor coyuntura y posiblemente, con mayor respaldo, el liderazgo regional hacia la búsqueda de salidas negociadas a los diversos conflictos que escinden la región.

En cuanto a la crisis regional cuyo desarrollo nos servirá de marco temporal de referencia para este estudio, señalamos que los procesos de negociación han sido tan intensos como los enfrentamientos armados. Si tomamos como punto de partida la insurrección nicaragüense podemos ver que el resultado de la misma fue en gran medida (sino en la principal) facilitado por el proceso de negociación que desembocó en los acuerdos de la Organización de Estados Americanos en 1979⁷. Como hemos visto desde ese momento a la fecha, se han impulsado distintos procesos de negociación (más o menos excluyentes, más o menos generales en sus objetivos) de los cuales la mediación de Contadora⁸ fue durante largo tiempo el más relevante. El Acuerdo de Esquipulas II parece ser producto de la decantación de un largo proceso de maduración en las iniciativas de negociación⁹.

Nuestro análisis parte del siguiente presupuesto: Consideramos que la situación de los países centroamericanos, *pequeños países* ubicados en la periferia inmediata de una gran potencia, ha establecido límites históricos a su capacidad de autodeterminación que han resultado particularmente rígidos en el ámbito de las políticas exteriores. Sin embargo, también, estimamos que dentro de dichos límites existe la posibilidad real de ensanchar los márgenes de maniobra de que disponen en el escenario internacional, para la consecución de objetivos nacionalmente definidos ¹⁰.

Ahora bien, en las posibilidades de incrementar el margen de maniobra el tipo de tema y la valoración del mismo es fundamental según se trate de procesos de conflicto o de negociación. Desde una perspectiva estructural, cuando tiene preeminencia el conflicto, las posibilidades de ampliar los márgenes de autonomía son menores. En cambio, en un contexto donde prima la distensión y la negocia-

ción es la principal herramienta de la política internacional, el margen aumenta. Es así como se puede establecer una correlación positiva entre incremento del margen de maniobra y contexto negociador. La reciente experiencia de Esquipulas II reafirma esta premisa.

Tradicionalmente en los estudios sobre procesos decisivos se han privilegiado las situaciones de conflicto y de crisis. El caso centroamericano no es la excepción, sin embargo creemos que dado el peso de los procesos de negociación impulsados desde los inicios mismos de la crisis el estudio de estos puede ser altamente productivo¹¹.

En cuanto a las negociaciones, el siguiente esquema nos permitirá organizar el conjunto de variables comparativas en tres niveles de análisis: nacional, regional e internacional.

En las *negociaciones de carácter nacional* pueden incluirse procesos tales como las "rondas de diálogos en El Salvador", las negociaciones por la autonomía misquita en Nicaragua, las leyes de amnistía. El Proceso de Esquipulas II ha definido de manera fundamental este nivel de negociación, el destacar la necesidad de formalizar el diálogo para la reconciliación nacional y la creación de un mecanismo operativo específico, las Comisiones Nacionales de Reconciliación. Con base en el proceso de Esquipulas se formalizaron nuevas rondas de diálogo en El Salvador, se realizó el primer encuentro en 25 años entre la guerrilla guatemalteca y el gobierno y se desarrolló el proceso de Sapoá entre el Gobierno sandinista y la Resistencia Nicaragüense (la "contra").

En las *negociaciones regionales* se incluyen procesos tales como los que desembocaron en la Comunidad Democrática Centroamericana, el Grupo de Tegucigalpa así como los buenos oficios para negociaciones nacionales en terceros estados. Esta categoría no es de fácil manejo dado el entrecruzamiento de los procesos. El caso del Plan Arias en su gestión inicial puede ser ubicado en esta categoría. El mismo al transformarse en el acuerdo de Esquipulas II transitó al tercer nivel, el internacional.

Las *negociaciones internacionales*, a efectos del trabajo, representan la articulación de esfuerzos que involucran a tres o más estados siendo uno de ellos de fuera del área centroamericana. Claramente aquí se ubicó la negociación de Contadora. El proceso de Esquipulas II al incorporar a la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) conformada por el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y los Secretarios Generales de la

OEA y ONU—, reafirma su ubicación internacional. De igual forma, al modificar el mecanismo de verificación y al prever la participación de Canadá, España y Alemania Federal continúa en este nivel.

El análisis de los procesos de negociación permite a nuestro juicio descubrir tanto las percepciones como el poder relativo de los actores domésticos e internacionales, haciendo posible comprender los procesos de toma de decisiones y del debate (previo y posterior) que se ha generado. Es obvio que estos procesos de debate y toma de decisiones afectarán el desarrollo de los procesos siguientes, en particular el establecimiento e impulso a las políticas definidas¹².

Consideramos que los países pequeños ubicados en áreas de interés de un superpoder poseen una serie de *constreñimientos estructurales* que afectarán los procesos de decisión de política exterior. En el caso de los países centroamericanos se pueden señalar los siguientes:

A. Con relación al *contexto externo*:

1/ en el plano de lo económico, el *tipo de vinculaciones* de las economías nacionales al mercado internacional:

2/ en lo político, el grado de importancia que le asigna al área la *potencia hegemónica* ¹³;

3/ en lo estratégico, la *posesión y uso de un recurso* altamente valorado (económico, geográfico, político o militar).

B. Con relación al *contexto interno*:

1/ la *estrategia de desarrollo* practicada,

2/ el *proyecto político* dominante y

3/ la *correlación de fuerzas* entre los diferentes grupos sociales imperante.

Los elementos estructurales señalados establecen los límites dentro de los que se van a desarrollar los procesos de estos límites, en las coyunturas particulares, que la dinámica de política interna y los factores de índole organizacional e inclusive, personal, resulten determinantes.

Algunas hipótesis de trabajo que proponemos para el estudio de los procesos de decisión en política exterior de los países centroamericanos son las siguientes:

1/ Para que los puntos de la agenda, las cuestiones o "*issues*", de política exterior consigan movilizar a grupos organizados en el plano doméstico o sensibilicen a la "*opinión pública*", es necesario que exista una relación de interdependencia (instrumental o situacional) entre los actores domésticos y actores del contexto externo¹⁴.

2/ La percepción de la situación afectará las acciones sobre la misma. Entre los actores políticos centroamericanos se han establecido dos tipos de lecturas de la situación de crisis en la región, a partir de las que surgen dos definiciones básicas del "*interés nacional*". La primera enfatiza la importancia de los factores endógenos en el desencadenamiento de las diversas crisis nacionales, propugna por soluciones que tomen en cuenta la satisfacción de las necesidades de los grupos mayoritarios y valoriza una mayor autonomía del país con relación al contexto externo. La segunda, considera la intervención de potencias extrarregionales como la causante de la erupción violenta de la contestación, se opone a la intervención estatal en la economía y estima que sólo con una alianza incuestionada con la potencia tradicionalmente hegemónica en la zona, puede lograrse una victoria sobre la potencia cuestionadora del *statu quo*.

3/ El proceso de decisión resulta de las diversas interacciones entre los actores: influenciadores -domésticos o foráneos—, por un lado y agentes decisivos —nacionales, por otro. El proceso de interacción tiene lugar desde el momento del debate hasta el momento de la puesta en práctica. Gran parte de las interacciones se dan durante el proceso mismo de instrumentalización de las decisiones.

4/ El proceso de toma de decisiones es fragmentado¹⁵ lo que ha contribuido a la ausencia de estrategias coherentes. Nos encontramos más bien frente a una serie de políticas aisladas y de decisiones desprovistas de continuidad en el mejor de los casos, o de cara a la coexistencia de varias políticas exteriores, contradictorias, en el peor. En los casos en que se expresa un fuerte liderazgo la fragmentación disminuye, produciéndose un mayor grado de coherencia y la posibilidad de una mejor utilización de los espacios que ofrece el contexto internacional.

III. La internacionalización del contexto externo y la crisis centroamericana.

A. Antecedentes

Tradicionalmente, en tanto que países pequeños y pobres, los Estados nacionales centroameri-

canos habían desarrollado su diplomacia casi exclusivamente como complemento de sus vínculos comerciales y financieros. En lo político la Guerra Fría señaló los principales límites y derroteros. Incluso, Costa Rica que estableció relaciones diplomáticas con los principales países socialistas de Europa (y consulares con Cuba) en la década de los años 70, lo hizo con el objetivo principal de buscar nuevos mercados para los excedentes de café¹⁶. Por otro lado, Panamá que tuvo una política exterior de alto perfil en esa misma época, lo hizo siguiendo una estrategia muy específica de recuperación de la soberanía sobre su principal recurso, la vía interoceánica¹⁷.

La percepción sobre el peligro que significaba el expansionismo soviético y el anticomunismo sobre el que Estados Unidos edificó el sistema interamericano de la segunda posguerra, le dieron sustrato y justificación ideológica a esta definición tradicional de la situación, por parte tanto de los grupos dominantes centroamericanos como de grupos subalternos. Ahora bien, es innegable que la vulnerabilidad económica, las limitaciones de recursos, la falta de capacidad diplomática, son hechos que constantemente han puesto en evidencia la debilidad de los países del área.

Fue a partir de finales de la década de los años setenta y en especial, a partir del triunfo de la revolución sandinista, que hemos estado presenciando dos procesos de importancia: por un lado, la crisis y la multiplicación de los actores externos en la región y por el otro, un proceso de aprendizaje en diseño y manejo diplomático de los países del área, que se expresa en un mayor "activismo" internacional.

Ambos procesos se presentan en forma acelerada aunque desigual, y se encuentran signados por una tendencia a buscar mayores posibilidades de acción para los pequeños países en el sistema internacional. Lo que no obvia, claro está, que, haciéndole contrapeso a esta toma de conciencia en cuanto a la necesidad y posibilidad de expandir los márgenes de maniobra que le ofrece el sistema internacional a pequeños países, —situados en un área definida de "interés primordial" de una gran potencia—, se mantengan fuertes las percepciones de vulnerabilidad y de fatalidad que han dominado la visión tradicional sobre su posición en el mundo. Estas últimas han estado a la base de su incondicionalidad frente a las exigencias de la potencia hegemónica del momento, siendo el "obedecer sin cumplir" el único margen de maniobra al que han aspirado históricamente los países del área.

Nadie pone en cuestión las tremendas contradicciones internas que están en la base de cada una de las crisis nacionales que desembocaron en lo que se ha dado en llamar "*la cuestión centroamericana*". Sin embargo, tampoco puede uno explicar los diferentes acontecimientos sin referirse a las vinculaciones externas de los múltiples actores que intervienen y por ende, a los factores internacionales que inciden en el desarrollo de "la crisis".

En este sentido, la crisis aparece no sólo como una crisis social, política, económica, incidiendo cada una de estas variables en forma diferente en los diversos países, sino que su manifestación simultánea permite referirse a ella como a una crisis de dominación regional.¹⁸ De esta manera, la crisis pudiera ser vista como una crisis internacional, en donde los principales actores del sistema internacional definen las condiciones básicas en las cuales interactúan con los actores domésticos.

Pueden identificarse dos grandes tipos de "definición de la situación" a partir de los cuales se elabora política exterior desde y hacia Centroamérica.

A grandes rasgos podemos decir que la primera define la crisis centroamericana en el marco del conflicto este-oeste y equipara cualquier intento de cambio revolucionario a una derrota de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética¹⁹. La segunda, sin negar las consecuencias de la internacionalización del conflicto regional, define la crisis dentro de los parámetros de la oposición norte-sur, es decir, en términos de desequilibrios estructurales en las economías de los países de la región y de injusticias sociales muy marcadas en la mayoría de ellos²⁰.

En nuestro concepto alrededor de estas dos definiciones que buscan articular los diversos intereses en torno de la crisis regional, se han estructurado, pasando por encima de las fronteras nacionales, dos cualidades excluyentes. Es decir, según sea la percepción así será la definición de "interés nacional" y la adscripción a una de las coaliciones, como lo señaláramos en las hipótesis de trabajo.

La primera, la "coalición conservadora", liderada por los conservadores ideológicos, mayoritarios en el gobierno del presidente Ronald Reagan, tiene como base teórica un anticomunismo bastante elemental y no concibe la paz regional sin el derrocamiento previo del régimen sandinista, la eliminación de los focos subversivos y el restablecimiento de la hegemonía norteamericana incontestada.

La segunda, la "coalición liberal", está fundamentada en valores claves para la política exterior

latinoamericana. Valores tradicionales tales como, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el no uso de la fuerza para la solución de las controversias, y más modernos, como el del pluralismo ideológico. Esta coalición más "latinoamericanista", no concibe la paz regional sin la consolidación de un cierto número de reformas estructurales que aseguren una mejor distribución de la riqueza y una mayor democratización de las sociedades centroamericanas. A su vez, acepta la posibilidad de coexistencia pacífica entre el régimen de Managua y los de los otros países de la región, incluyendo a los Estados Unidos²¹.

B. La multiplicación de los actores externos

Una de las primeras consecuencias de la internacionalización de la cuestión centroamericana, ha sido la necesidad que los distintos gobiernos han tenido de interesarse en países y en sociedades con los que hasta fines de la década de los años setenta no se tenían mayores vínculos, ni un buen conocimiento de su sistema político. En la medida en que el conflicto regional se ha convertido en tema de la agenda de la política exterior de la mayoría de los gobiernos de los principales países capitalistas desarrollados éstos han devenido contrapartes obligadas de los países del istmo. Lo mismo se puede afirmar de los países socialistas de Europa Oriental.

Sin ir más lejos, los estados centroamericanos han debido realizar importantes esfuerzos por conocer la forma en que se procesan las decisiones en el sistema político de Estados Unidos, la forma de ejercer influencia sobre él y cómo buscar "aliados" y apoyos internos. Por otro lado, el creciente papel del Congreso de Estados Unidos en el establecimiento del marco legal que afectan directamente el curso de los acontecimientos en la región, lo han convertido en arena privilegiada de actividad de los distintos "lobbies". Es así como pueden encontrarse ejerciendo esta función a grupos que apoyan a la "contra" y en la oficina contigua grupos de apoyo al régimen sandinista. A la vez y en forma simultánea, tener a un grupo de industriales de la región tratando de aumentar las cuotas de exportación o de evitar restricciones proteccionistas.

En muchos sentidos, el debate doméstico del sistema norteamericano es también debate doméstico en Centroamérica. La campaña presidencial norteamericana congeló las gestiones e iniciativas del proceso de paz a la espera de conocer el futuro liderazgo. La cumbre de mandatarios, fue postergada explícitamente para, en palabras del presidente

Arias "dar tiempo" a las nuevas autoridades norteamericanas de definir su política centroamericana.

Esto no sólo fue un elemento de la "coyuntura electoral", o del lugar que Centroamérica ocupó durante los debates de la campaña y en las plataformas electorales (el cual fue muy reducido), sino que responde a la necesidad estructural y permanente de saber cuál es la ubicación del área en el diseño de la política exterior de la Administración norteamericana de turno.

Es obviamente con el gobierno de Managua con el que la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, el bloque socialista, han establecido relaciones de cooperación y de intercambio más estrechas. Asimismo vale la pena mencionar que Costa Rica ha mantenido sus relaciones con la primera potencia socialista en un bajo perfil, tanto en lo político como en lo económico. A pesar de ello el Presidente Oscar Arias buscó atraer directamente al líder soviético M. Gorbachov, al proceso de negociaciones que ha impulsado para alcanzar la paz en Centroamérica²², reconociéndole una influencia determinante en asuntos claves como en el balance militar en el área.

En general la URSS ha ampliado su reconocimiento en el área²³. En efecto, firmó el primer convenio de intercambio comercial establecido entre Tegucigalpa y Moscú, el cual fue firmado en esta última ciudad, el 24 de agosto de 1987. En Guatemala se había instalado la agencia Tass, pero debió cerrar sus oficinas al estallar una bomba y al declarar el gobierno que no podía garantizar la seguridad del personal²⁴.

Los países de Europa Occidental, la Comunidad Europea, por medio del mecanismo de consultas permanentes, las Rondas de San José²⁵, han buscado promover la distensión regional y el fomento del desarrollo económico sin exclusiones de carácter ideológico, aunque su compromiso con los procesos de democratización es explícito, entendidos éstos como dentro del marco de la democracia liberal²⁶. Los países nórdicos por su parte han incluido al área en su agenda de cooperación. Hasta fechas muy recientes la cooperación nórdica prácticamente sólo se dirigía a los países de África. Señalemos que en términos generales, las élites centroamericanas le asignan un rol de importancia a Europa en la construcción de alternativas, en un marco occidental, a la política norteamericana.

Japón por su parte está siendo presionado por el gobierno norteamericano para incrementar sus niveles de ayuda a los países en desarrollo y a áreas

como la centroamericana²⁷. En términos proporcionales al tamaño de los mercados de la región, las empresas japonesas poseen una activa presencia. La decisión de pasar de una presencia comercial a una de mayor perfil de cooperación y en consecuencia con incidencia política no parece ser cosa fácil para las autoridades japonesas aunque su involucramiento no cesa de aumentar.

De manera análoga, la latinoamericanización del conflicto, a través de la creación de los Grupos de Contadora y de Apoyo, ha tenido consecuencias similares. Aunque la hermandad latinoamericana ha sido parte tradicional del discurso de política exterior en todas las capitales de la región, hasta hace muy poco los países del área centroamericana no tenían mayores vinculaciones con los grandes países de la región y estos, a su vez, no se interesaban mayormente por el acontecer centroamericano²⁸.

No fue sino hasta el final de la década de los setenta cuando se desplegó un interés significativo de los países latinoamericanos por los acontecimientos en Centroamérica. Desde la insurrección en Nicaragua y con el agravamiento de la crisis en el conjunto de la región, el tema centroamericano fue incorporado en las agendas de política exterior de los países latinoamericanos. La permanencia de la crisis en Centroamérica significó el desarrollo de gestiones específicas de los grandes países de la región: primero en la OEA, cuando fue desplazado Somoza; luego, por medio del Grupo de Contadora; posteriormente, con las gestiones del Grupo de Apoyo; y aún hoy, en las reuniones de concertación del "Grupo de los 8".

Paralelamente a la multiplicación de los actores estatales que influyen en el ámbito externo de las sociedades centroamericanas, hemos asistido a una proliferación de actores no gubernamentales. Entre estos se pueden destacar las Internacionales de los partidos políticos, las organizaciones de derechos humanos, los grupos de solidaridad, los grupos religiosos, etc. Este conjunto de organizaciones se han convertido en nuevos grupos de vinculación, cuyo papel varía según dónde estén asentados.

Cuando estos actores se encuentran ubicados en los países centroamericanos son muchas veces el objetivo de los cursos de acción de la política exterior de los actores de fuera del área. Cuando estas organizaciones están ubicadas fuera de Centroamérica, buscan ejercer presión sobre sus gobiernos para impulsar determinados cursos de acción con respecto a los países centroamericanos. En ambos casos, por su intermedio se busca alcanzar objeti-

vos en el plano doméstico o ejercer influencia sobre la opinión pública internacional.

La crisis centroamericana ha producido un incremento en el rol de las organizaciones no gubernamentales de todo tipo. Una parte importante de la actividad internacional que se desarrolla alrededor de la temática centroamericana se realiza en o por medio de las Organizaciones No Gubernamentales. Acciones de la Internacional Socialista o de Amnistía Internacional han tenido mayor peso o ejercido más influencia sobre los gobiernos del área que muchas presiones provenientes de actores nacionales.

IV. Los procesos de decisión

A. La articulación de un "interés centroamericano".

Entre las cosas más importantes que se han ido decantando forzadas por los acontecimientos regionales, está el hecho que se ha ido haciendo camino entre los gobiernos del área la idea de que es posible articular un "interés nacional" concebido desde adentro. El contenido de la definición está condicionado por la percepción que le sirva de base, marca las opciones dentro de las dos grandes coaliciones y la forma de solución, pero independientemente de cual sea la adscripción, ya sea a la coalición liberal o a la conservadora y se afirma la negación o la fuerza, el conjunto de las élites centroamericanas percibe que es a ellas a las que les corresponde definir el interés nacional y la forma básica de alcanzarlo.

La alianza automática tradicional con la potencia hegemónica resulta cada vez menos atractiva aún para aquellos actores que comparten la definición de la situación con la administración norteamericana de turno. De igual forma, a aquellos que comparten las visiones latinoamericanas también reafirman su propio espacio en relación con las potencias subregionales, en particular frente a Contadora.

Los múltiples actores internos, viendo sus intereses particulares afectados desde afuera, se han visto en la necesidad de estructurar posiciones propias y de negociar mejores términos en las negociaciones con el aliado mayor. Por otra parte, por razones obvias, la política internacional se ha convertido en un tema importantísimo de política doméstica lo que a su vez ha contribuido a que se haya generalizado la percepción de que los intereses de los actores internos ni coinciden entre sí, ni

pueden ser equiparados con los intereses foráneos.

El escándalo Irán-contra y la manera en que fue procesado por el sistema político norteamericano, -en función de su dinámica interna- pusieron en cuestión la naciente credibilidad democrática alcanzada por los gobiernos centroamericanos frente a la opinión pública mundial²⁹. También tuvo como resultado que los agentes decisivos norteamericanos abandonaran sin escrúpulo a sus aliados en la región. Esto ha sido, desde nuestro punto de vista, uno de los factores que más ha incidido en el cambio de actitud de muchos sectores que en los países de la región hasta entonces se habían pronunciado por la alianza incondicional con la Casa Blanca.

Lo anterior le abrió espacio a la negociación, pero la misma no fue retomada por Contadora. Surgió una nueva iniciativa que reflejó el interés centroamericano de asumir la definición de los cauces de su acción en pro de la paz en la región. El surgimiento de Esquipulas II refleja este proceso, conjuntamente con la maduración de las condiciones globales para impulsarlo.

En el plano de los procesos de decisión en Centroamérica, el escándalo "Irán-contra" tuvo a la larga como consecuencia el fortalecimiento del naciente debate político interno sobre temas de política exterior que ha ido consolidándose, gracias, dicho sea de paso, a la apertura política de los regímenes del área, inducida desde afuera.

Los medios de comunicación de masas, en particular la prensa escrita, han adquirido una gran importancia en el proceso de estructuración del debate. La prensa juega en este sentido un doble papel. Por una parte, los medios tratan de hacer pasar, a veces con gran éxito, su posición propia como el "interés nacional"³⁰. Por otra parte, en ellos, los diversos sectores, principalmente los de la oposición legal, elaboran planteamientos que constituyen verdaderos "position papers" en contraposición a la ausencia de sistematización escrita de las políticas gubernamentales.

En efecto, en la mayoría de los países centroamericanos, la toma de decisiones continúa estando basada fundamentalmente en el intercambio personal, el record escrito es prácticamente inexistente y si a esto le añadimos el hecho que, por la misma complejidad y crucialidad de los problemas que se presentan, ha habido una multiplicación de lugares institucionales de toma de decisiones, tenemos la explicación de la fragmentación que desemboca en una política exterior plagada de graves contradicciones. Es así como nos hemos encontrado a

menudo frente a la existencia de "varias" políticas exteriores de un mismo régimen: una de los militares y otra de los civiles en Honduras y hasta cierto punto en El Salvador, por ejemplo, o los problemas entre diferentes instituciones civiles, ministerios de relaciones exteriores y otros ministerios y dependencias encargados de asuntos económicos o aún entre cancilleres y presidentes, como sucedió en Costa Rica durante la administración del presidente Monge Alvarez, como otro ejemplo.

Vale la pena señalar a este respecto, que coincidiendo con los procesos de transnacionalización en el sistema internacional, se ha producido una institucionalización de la diplomacia de partido en todo el mundo, esto ha tenido especial importancia para los países del área centroamericana. La diplomacia de partidos amplió las posibilidades y los canales de comunicación entre actores gubernamentales y no gubernamentales por sobre las unidades estatales. Dado el peso que han adquirido las "internacionales" por sus efectos en decisiones claves se han transformado en un condicionante más de la diplomacia oficial.

B. Las variables comparativas

El análisis de las diversas negociaciones en la región nos ha permitido aislar una serie de variables que permiten un acercamiento más sistemático a los procesos de toma de decisiones. Hemos dividido las variables que permiten contrastar las diferentes políticas exteriores centroamericanas en tres fases:

- 1) la fase del debate,
- 2) la fase de articulación política.
- 3) la fase de operacionalización burocrática.

1. La fase del debate.

La fase del debate corresponde a la etapa en la cual las distintas fuerzas sociales y políticas formulan demandas y generan apoyos en favor de una determinada línea de acción, con el fin de transformarla en "la" política pública sobre un tema específico de vinculación internacional. Es la etapa en la cual aparecen los consensos y los disensos sobre los temas de la agenda de política exterior. En esta fase se deben considerar, a nuestro juicio, al menos dos variables: a) la extensión del debate y b) el tipo de actores que participan en él.

a/ La *extensión* del debate en términos de la *cantidad de participantes*:

La política exterior ha dejado de "hacerse entre cuatro paredes" y ha pasado a interesar a una parte importante de la población, ella es hoy tema de debate en la política doméstica, no lo era hace una década. En la medida en que procesos como los que implica el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II no son cuestiones secundarias, se debate sobre la conveniencia de participar en los procesos de negociación regional. Las decisiones de negociar o no con la insurgencia afecta a problemas de legitimidad del régimen político y sus apoyos internacionales; afecta cuestiones de fondo tales como: tamaño de las fuerzas armadas, grado competitividad del sistema político, y el cambio de estructuras económico sociales. Por todo ello, el debate sea más o menos formal y más o menos público es determinante para las etapas posteriores del proceso de decisión.

b/ El *tipo de actores* que participan en el debate.

Los agentes que participan en el debate, sobre política exterior en cada país centroamericano, se han incrementado notablemente. Este crecimiento ha sido proporcional al crecimiento de los grupos de vinculación. En este sentido es posible diferenciar entre actores de origen nacional y actores foráneos; entre agentes gubernamentales y no gubernamentales; entre actores de reconocida legitimidad y actores a los que se les niega cualquier posible representatividad, aunque se les reconoce su fuerza.

El rol que juegan los partidos políticos en este proceso es particularmente definitorio. Las redes de vinculación internacional desempeñan una función de refuerzo de gran importancia para cada uno de los actores domésticos. Especial importancia poseen los vínculos internacionales de los principales partidos políticos, los cuales como hemos ya señalado, desarrollan su propia "política exterior". Las definiciones partidistas sobre el ámbito externo pueden facilitar los consensos o bien incrementar las contradicciones. De hecho se diferencian, en general, de la política exterior gubernamental, aún tratándose del caso de los partidos en el gobierno.

En concordancia con los recientes desenvolvimientos en el sistema internacional y la crisis que afecta al área, ha ocurrido una institucionalización de la diplomacia de partido que multiplica las posibilidades y los canales de comunicación entre actores a través de las fronteras nacionales, pero que a su vez contribuyen a la confusión y a la emisión de mensajes contradictorios. A la vez se convierten en un condicionante más de la diplomacia oficial.

El proceso Esquipulas II ilustra de manera fehaciente el incremento de los actores. Al momento de la reunión de Guatemala o de la reunión presidencial de Costa Rica o de El Salvador estaban en los alrededores de las mesas de decisión además de los funcionarios gubernamentales de los países del área, diplomáticos de la potencia hegemónica y de las potencias regionales, senadores norteamericanos, representantes de las fuerzas armadas, y de las organizaciones políticas militares de la región.

c/ Los *mecanismos* a través de los cuales se estructura el debate.

Los actores nacionales lo hacen en las arenas tradicionales, el Congreso, los partidos políticos, los grupos de presión (en estos la importancia de las asociaciones empresariales y patronales son dignas de mención especial). El peso de los medios de comunicación y la forma en que reflejan este debate es de capital importancia.

Los actores externos inciden en el debate por medio de los mecanismos diplomáticos, por presiones a través de sus aliados locales y por los medios de comunicación colectiva, el "rebote" de noticias o bien el "desbordamiento" de las señales de la radio y la televisión.

Un instrumento de destacada importancia son los medios de comunicación ya que ellos buscan moldear la opinión pública y ejercer presión para el cambio de políticas hacia posiciones más acordes con sus propias percepciones. El estudio de las actitudes y los comportamientos políticos de los más diversos grupos sociales centroamericanos es objeto de gran atención, lo mismo que los cambios en la opinión pública. Estos son medidos periódicamente por medio de encuestas, cuestión que hace una década era algo desconocido en el área.

2. La fase de articulación política.

La fase de articulación política corresponde al *proceso político* propiamente dicho. En esta fase se deben considerar al menos dos variables principales: a) la capacidad de iniciativa y b) la capacidad de articulación.

a/ El *grado de iniciativa* del que han hecho gala los diferentes gobiernos en el ámbito de la política exterior.

Esta variable permite diferenciar el "activismo" en política internacional hacia el área centroamericana, hacia la región latinoamericana y hacia el sistema internacional. Todos los países del área han

mejorado los términos de vinculación con el ámbito externo, en ello ha incidido de manera importante el aprendizaje realizado al calor de la crisis.

Es indudable que Nicaragua, Costa Rica y Guatemala han sido los países que han desarrollado una mejor capacidad de acción o de iniciativa frente al contexto externo, promoviendo políticas específicas. El juicio contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia, el Plan Arias, y el Parlamento Centroamericano son claros ejemplos de esto.

La mayor capacidad de compilar y procesar la información sobre los procesos internacionales y su incidencia en la región, que no es ajena al desarrollo tecnológico general, han posibilitado hacer un uso adecuado del margen de maniobra. La evaluación más precisa, por parte de los países pequeños, de los factores que influyen en una coyuntura determinada, en el marco estructural gracias a este mayor flujo de información, permite definir el curso de acción más apto para los fines establecidos, buscando mantener el mayor nivel de coherencia global posible³¹.

b/ La *capacidad de articulación* de una política exterior coherente, con sustento interno.

Esta variable busca medir la capacidad de conciliación tanto en la formulación como en la ejecución de la política definida. Es decir, la capacidad de armonizar los intereses divergentes que se expresaron en la fase del debate.

En un proceso de negociación como el de Esquipulas II este es un punto clave, ya que se debe mantener una coherencia básica pero a la vez incorporar a sectores que en principio no aceptaban la legalidad de las autoridades constituídas. Uno de los éxitos mayores del proceso ha sido la superación de este escollo y ha habido un reconocimiento de hecho de las diferentes partes del conflicto, como actores del mismo.

3, La fase de operacionalización burocrática.

Finalmente en lo que se refiere a la *fase operativa* podemos definirla como la etapa en la cual la formulación se transforma en actividad política concreta, por medio de decisiones específicas y la ejecución de ellas. En este sentido el análisis de esta fase requiere considerar al menos tres variables:

a/ Los *lugares institucionales* de toma de decisiones.

Las decisiones se tomarán y establecerán en "lugares" específicos, los cuales están definidos tanto por normas legales como por relaciones de poder informales.

Los lugares institucionales son principalmente los definidos en las normativas constitucionales y jurídicas de cada sociedad. En los países centroamericanos, cuyos regímenes políticos son presidencialistas, el "lugar" privilegiado de decisión ha sido tradicionalmente la presidencia de la República. Los procesos de construcción de nuevos sistemas políticos, por medio de Constituyentes y nuevas Constituciones, no cambiaron esta tradición histórica³². El proceso de Esquipulas ha reforzado esta primacía presidencial, al otorgar a la Cumbre de mandatarios una suerte de arbitrio y a cada presidente la potencialidad de compromiso nacional incontestable.

Los Parlamentos nacionales no han tenido una gran incidencia en formulación de la política exterior. De hecho en algunos casos no existe "Comisión de Asuntos Internacionales". Como parlamentarios sí tienen una incidencia importante en la fase del debate y en la capacidad para construir consensos. Sin embargo, su principal rol, como lugar de decisión, ha estado referido a su prerrogativa constitucional de ratificación de tratados internacionales. Esta capacidad que podría visualizarse como un simple trámite legal ha tenido gran incidencia³³. Dos ejemplos ilustrativos son: las dilaciones para aprobar los protocolos referentes a los nuevos tratados militares con Estados Unidos en Honduras y la dificultades para ratificar el tratado sobre el Parlamento Centroamericano en Costa Rica.

Las Cancillerías centroamericanas, siguiendo la definición constitucional, son los entes encargados de definir y ejecutar la política exterior. Su rol se ha incrementado con la crisis, pero su falta de profesionalismo y el surgimiento de instancias no definidas constitucionalmente ha impedido que éstas se transformen en el "lugar" privilegiado de toma de decisiones.

El mayor o menor peso de cada Cancillería ha estado dado por el grado de influencia del Ministro respectivo. Es decir, según sea el grado de influencia política del Canciller será el peso del ente burocrático. Dos ejemplos sobre un mismo tipo de decisión con diferente desenlace son los casos de Costa Rica y Guatemala sobre la neutralidad. El canciller guatemalteco Fernando Andrade Díaz Durán en la definición y ejecución de la política de "neutralidad activa" de Guatemala, con el sustento del Estado Mayor militar; y por el contrario, la salida

de Fernando Volio Jiménez de la cancillería costarricense por la imposición presidencial de una política de neutralidad activa, permanente y no armada.

Más allá de los lugares definidos constitucionalmente, se pueden encontrar otra serie de instancias que formulan, procesan y deciden sobre aspectos vitales de la conducta externa del país. Dada la gran cantidad de intereses, la aparición de temas de tratamiento específico y profesional el proceso de toma de decisiones sufre una fragmentación creciente. Esta estará en directa correlación con la multiplicación de las "unidades de decisión".

Nos referimos en primer término al lugar de decisión de la "seguridad nacional" el cual recae en los institutos militares, en sus estados mayores. Todo tema que se vincule a la seguridad o tenga referencia a lo militar se convierte en tema de dominio exclusivo de las fuerzas armadas. La crisis regional en Centroamérica puede ser entendida como una crisis de seguridad nacional y en ese sentido las fuerzas armadas ejercen una influencia casi incontestada -en lo que a la crisis del área se refiere- sobre los Ministerios de Relaciones Exteriores y aún sobre los presidentes.

La instalación del Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM) en Honduras para adiestrar soldados salvadoreños como parte de la estrategia de los Estados Unidos estaba en contra de la política de "internacionalización de la paz" definida por el Canciller Edgardo Paz Barnica. La opinión y decisión del general Gustavo Álvarez Martínez fue la que se impuso. El desconocimiento de las autoridades civiles salvadoreñas de las operaciones encubiertas de Oliver North en alianza con oficiales claves de las fuerzas armadas de ese país reafirman la primacía de lo militar. En el caso de Guatemala los militares han marcado un límite claro en el proceso de negociación de Esquipulas, el veto a desarrollar negociaciones con la guerrilla. Esta decisión militar ha tenido que ser respetada por uno de los presidentes, que paradójicamente gozan de un mayor margen de maniobra en política exterior. En Nicaragua, las opiniones del Ministro de Defensa, fueron claves en las negociaciones directas con la "contra" y en la firma del Acuerdo de Sapoá. En el caso de Costa Rica, aún no teniendo fuerzas armadas, se puede señalar que civiles encargados del aparato de seguridad, permitieron la construcción del aeropuerto de Santa Elena, desde el cual el coronel North buscaba abastecer a la "contra".

El crecimiento de las vinculaciones económicas y financieras, a la par de los proyectos de coope-

ración internacional para el desarrollo, han llevado a una creciente institucionalización de una diplomacia económica. Con ella han aparecido unidades de decisión en los ministerios de hacienda, de economía, comercio exterior y en los bancos centrales, que dan cuenta de un número cada vez más importante de asuntos y cuyas repercusiones van más allá de la esfera propiamente económica.

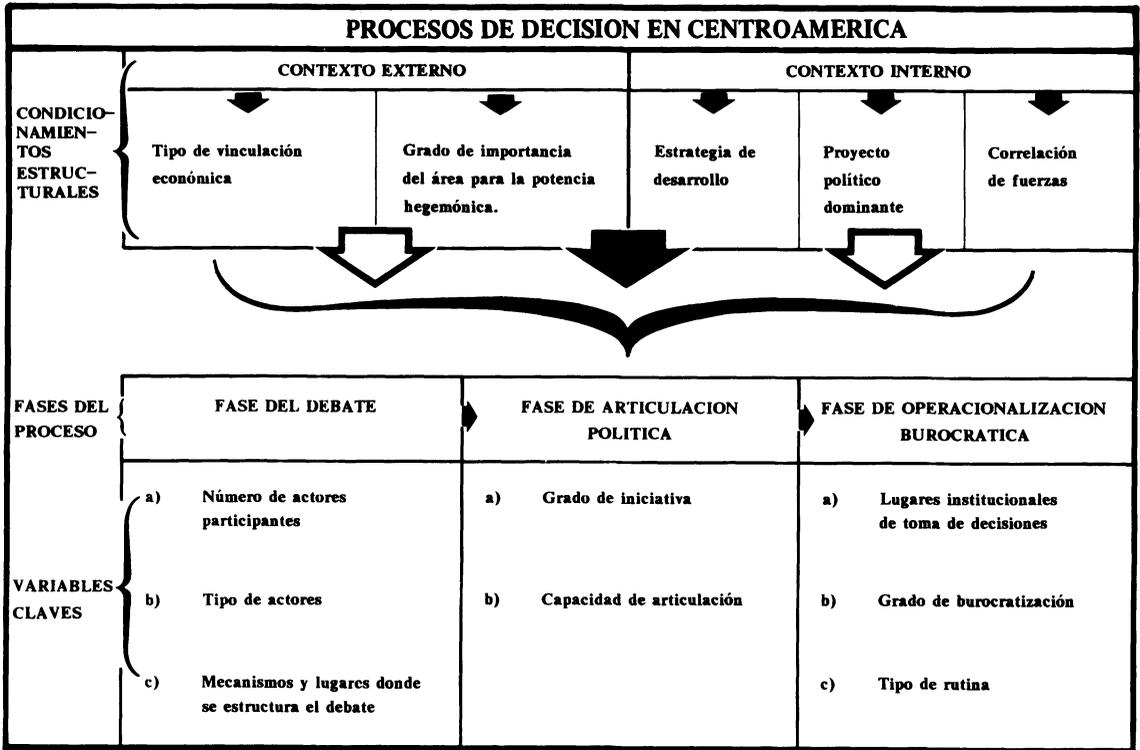
La distinción entre "política exterior económica" y política exterior crea de hecho lugares distintos para debatir y decidir sobre problemas tales como deuda externa, cuotas de importación y exportación, etc. Esto genera procesos decisivos distintos que involucran agentes e influenciadores diferentes en cada caso. Ello fragmenta, aún más, el proceso de decisión y hace más complejo el marco de las vinculaciones con el ámbito externo restándole coherencia global a las expresiones de la política exterior.

En el caso costarricense, por ejemplo, se ha desarrollado una exitosa estrategia de negociación de la deuda externa, sin embargo no existe ningún mecanismo de articulación con la estrategia diplomática global referida al proceso de paz en la región. No existe ninguna instancia de coordinación burocrática. Acuerdos con el FMI, con el Banco Mundial no son conocidos por la cancillería y el trámite de ratificación parlamentaria es gestado desde el ministerio de hacienda o de la presidencia.

Tal como lo señaláramos en las hipótesis, en la medida en que se establezca un liderazgo fuerte los lugares de decisión tienden a concentrarse, ello permite una mayor coherencia. El reverso de la medalla es que dada la concentración, el ejercer presiones, por parte de los distintos actores, se ve facilitado. Esto a su vez puede producir cierto aislamiento del "líder".

Tanto el nivel de fragmentación como la expresión de las contradicciones será lo que determine el perfil de la política impulsada. Si existe un alto nivel de coherencia la política exterior se expresará en un perfil nítido y definido. La permanencia en el tiempo de un perfil coherente genera un proceso de autoconservación, y de ideologización del mismo. Introducir cambios drásticos supone un alto costo. Por el contrario la existencia de un perfil difuso puede permitir una mayor dosis de pragmatismo, pero a la vez de incertidumbre.

La política de neutralidad de Costa Rica y su permanente identificación de la democracia con la idiosincracia nacional le han dado cierto perfil de coherencia a su política exterior durante la crisis, independientemente del tipo de acciones. Se han



expresado diferencias con Estados Unidos sobre la neutralidad y la forma de alcanzar la democracia. La flexibilidad frente a las demandas norteamericanas que hubo durante la época del Presidente Monge se alcanzó por medio del desarrollo de acciones encubiertas. En cambio a Honduras el tener un perfil más difuso, le ha dado una mayor movilidad táctica. Es así como ha podido privilegiar los aspectos de seguridad sin enfrentar las principales decisiones de la política de Estados Unidos.

b/ El grado de burocratización (entendido como opuesto a la personalización) de la diplomacia.

A diferencia de las potencias regionales y de los países desarrollados, en el área centroamericana no existe una carrera profesional de servicio exterior. Esto ha disminuído su capacidad de reacción, de iniciativa y de evaluación de las políticas establecidas y de la situación internacional prevaleciente. La crisis ha obligado a buscar mayores niveles de coherencia, de allí que exista un interés en profesionalizar los cuerpos diplomáticos.

En el debate sobre la profesionalización de los servicios exteriores quienes impulsan esta línea de acción perciben que con ello el peso institucional de las Cancillerías será mas homogéneo y permanente, independientemente de la figura del Canciller.

El mayor nivel de vinculaciones internacionales y la intensidad de las mismas a raíz de la crisis ha obligado a burocratizar ciertas decisiones, en especial aquellas referidas al seguimiento de los acuerdos políticos. En este sentido en el área pese a haber cambiado las administraciones en casi todos los países el núcleo básico de apoyo y seguimiento de la negociación se han mantenido desde Contadora a Esquipulas II. Es decir, en la práctica en torno a las negociaciones regionales se ha conformado un núcleo de expertos.

Sin embargo, en torno a las figuras presidenciales han aparecido personas claves en el proceso de formulación y decisión de política exterior. Las mismas no poseen un rol legalmente establecido, su papel está referido al grado de autoridad que les confiere su cercanía e influencia sobre el primer mandatario. Ello crea roces con las autoridades de las Cancillerías. En este sentido los ejemplos de

los asesores de los Presidentes Arias y Duarte son claros³⁴.

c/ *El tipo de rutina* en la toma de decisiones: intercambios personales o canales burocráticos estandarizados.

La crisis, al obligar a respuestas continuas e inmediatas, ha generado una serie de demandas sobre cada uno de los países. Los actores internacionales demandan posiciones claras sobre distintos temas. Ello obliga a que las contrapartes centroamericanas estén informadas y tengan capacidad de incidir en el proceso de decisión.

Al menos en los niveles superiores de los aparatos de política exterior estas demandas son satisfechas adecuadamente. La burocratización se ve reafirmada por este proceso. Sin embargo, el mismo es excluyente y de gran debilidad por tres razones principales:

1/ por la concentración del proceso de decisiones en manos de un reducido grupo de "técnicos";

2/ por la falta de personal intermedio capacitado³⁵ que

3/ compense las ventajas de la cercanía al "líder" en cuanto a acceso personal y a disponibilidad de información. Los asesores informales tienden a aislarse del aparato de política exterior formal y a actuar, con la venia presidencial, por su propia cuenta, creando, como se dijo, resentimientos, que podrían ser evitables entre los funcionarios formalmente encargados de la definición de políticas específicas de establecerse instancias de coordinación de políticas.

V. Consideraciones finales

La dimensión internacional afloró con gran fuerza y rompió el marco provinciano en que se desarrollaba la política exterior de los países centroamericanos. La crisis los obligó a pensar en nuevos problemas, en especial la forma de inserción internacional y la necesidad de desarrollar formas que permitieran superar el "regateo" tradicional, frente a problemas cuya magnitud afectan la supervivencia misma de los regímenes políticos.

La necesidad de conceptualizar los intereses propios en un contexto de crisis y de presencia renovada de múltiples actores ha obligado a los centroamericanos a desarrollar una búsqueda consciente de los espacios de acción, reflejo de los márgenes de autonomía relativa que le ofrece el sistema internacional a los pequeños países. El pe-

so de la potencia hegemónica y de las potencias regionales ya no producen una fatal ausencia de espacio. La lecciones de las políticas desarrolladas por todos los países del área es que cada cual ha tendido a perfilar sus intereses y un estilo propio de defensa de los mismos.

Es innegable que en el transcurso de la década a través de los procesos de negociación se ha ido desarrollando una cierta "experiencia burocrática" y han surgido algunos embriones de un estilo diplomático propio en cada uno de los países, ello no obstante las limitaciones debidas a la precariedad de los recursos, tanto materiales como de formación técnica.

En lo que atañe a esa "experiencia" que se ha ido acumulando, es obvio que aún falta mucho camino por recorrer. Sin embargo, es interesante hacer notar, por una parte la integración paulatina de especialistas (en general académicos procedentes de las universidades y de los diversos centros de investigación) en el proceso de toma de decisiones y, por otra, la conciencia generalizada de la necesidad de profesionalizar a los servicios exteriores³⁶.

Ahora bien, es obvio que para comprender a cabalidad los procesos de negociación en el marco de la crisis debe ser hecho un análisis no sólo a la luz de los procesos políticos del estado en cuestión sino a partir de la lógica internacional en la cual se insertan, es decir la lógica del conjunto de fuerzas involucradas en la situación.

NOTAS

(1) Para un análisis completo aunque no exhaustivo de la evolución de los estudios de política exterior latinoamericana y un diagnóstico del estado actual de la cuestión es particularmente útil el trabajo de Alberto van Klaveren, "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas" en H. MUÑOZ y J. TULCHIN (comp.) *Entre la autonomía y la subordinación. La política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: GEL, 1984, pp. 14-49.

(2) No sólo en Centroamérica se ha producido, desde fines de la década de los años setenta y continuado durante los ochenta, un fuerte debate en torno a los temas de política exterior. También en Estados Unidos el tema centroamericano es un importante *issue* que afecta de manera cada vez más general al sistema político. En este sentido pueden indicarse a manera de ejemplo: las relaciones de la Casa Blanca con el Congreso, a la política de inmigración y refugiados, la influencia de los grupos de presión en derechos humanos, los grupos hispanos en los estados respectivos y sobre los congresistas, el impacto de los medios de comunicación.

(3) Véase también C. Eguizábal "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política externa"

en H. MUÑOZ (comp.) *Las políticas exteriores de América Latina: continuidad en la crisis*. Buenos Aires: GEL, 1987, pp. 305-320; C. Eguizabal, "La política exterior de la administración Duarte en El Salvador", ESCA No. 43 (enero-abril 1987) pp. 75-86.

(4) Sobre la proclama de neutralidad pueden verse los trabajos de Francisco Rojas Aravena "La percepción de la crisis centroamericana en la Administración Monge Alvarez" en *Relaciones Internacionales*. No. 11, segundo trimestre de 1985, Costa Rica: EUNA 1985, pag 53-65. También, "Interés Nacional y Toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Vol 11, fascículo 1, 1985. Costa Rica: EUCR, 1985, pág. 79-97.

(5) Fernando González Davison, "El proceso de la neutralidad guatemalteca. 1982-1987". En *Política y Sociedad*, No. 20, enero junio de 1987. pp 33-113.

(6) IRELA, ¿Un Parlamento Centroamericano?: Un estudio de factibilidad política. *Dossier* No. 5, España: julio de 1986.

INCEP, "La cumbre presidencial de Esquipulas y el Parlamento Centroamericano". En *Panorama Centroamericano*, No. 2. Abril-junio 1986. Guatemala, 1986.

Andrés Araya M. "El Parlamento Centroamericano, (descripción cronológica)". En Cuadernos de Investigación, CSUCA. San José. 1987.

(7) Recuérdese la activa gestión del Pacto Andino y la oposición latinoamericana de la propuesta de los Estados Unidos de conformar una "fuerza de paz" para la resolución de la crisis en Nicaragua. Véase, Marianela Aguilar, "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista", en *Relaciones Internacionales*, No 19/20, segundo y tercer trimestre de 1987. Costa Rica: EUNA, pp. 7-17.

(8) Sobre el proceso de Contadora existe una abundante bibliografía, de ella podemos destacar:

— Victor Flores Olea (Ed). *Relación de Contadora*, México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores. 1988. 472 pp.

— Stella Calloni y Rafael Cribari, *La "Guerra encubierta" contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social. 1983.

— Oydén Ortega Durán, *Contadora y su verdad*. España: Rufino García Blanco, Impresor. 1985.

— Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra. 1985.

— INCEP, *Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centro América*. Cronología y documentación 1982-1987. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.

— Bruce Bagley, *The Contadora Process*. Vol. I y Vol II. Boulder: Westview Press, 1987. (en prensa el vol. II).

(9) Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera. *¿súbditos o aliados?. La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. San José: Editorial Porvenir / FLACSO. 1988. pp 97-108.

(10) En esta misma línea de pensamiento, véase, Bruce Moon, "Political Economy Approaches to the Comparative Study of Foreign Policy", en C.F. HERMANN, C.K. KEGLEY Jr. y J. N. ROSENAU, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen & Unwin, 1987, pp. 33-52.

(11) Sobre los procesos de negociación previos pueden señalarse principalmente: La Comunidad Democrática Centroamericana (enero de 1982), Grupo de Nassau (julio de 1981), Propuestas nicaragüenses en COPPAL (febrero 1982), Foro pro Paz y Democracia (octubre de 1982), Propuestas del FDR-FMLN, Iniciativas (febrero de 1987) y Procedimiento de Guatemala o Esquipulas II acuerdo suscrito el 7 de agosto de 1987. Una descripción de estos procesos puede ser vista en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, *Op Cit*.

(12) Para los fines de este trabajo, únicamente serán tomados en cuenta ejemplos correspondientes a las negociaciones regionales e internacionales.

(13) Esta variable es destacada como central por James N. Rosenau, "The Adaptation of Small States". En Basil A. Ince, A. T. Bryan, H. Addo, R. Ramsaram *Issues in Caribbean International Relations*. New York, USA: University Press of America. 1983. pp 3-28.

(14) Para una definición de los diferentes tipos de interdependencia, véase, Robert O. KEOHANE, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp. 122-123.

(15) Por fragmentación del proceso de toma de decisiones se entiende que hay diversos "lugares" y diversos "agentes" que toman decisiones, a menudo contradictorias, o al menos carentes de una coherencia institucional.

(16) Véase, Francisco Rojas Aravena, "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la Unión Soviética: un bajo perfil", en Augusto Varas, *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. 1987. pp 179-197.

(17) Véase, Cecilia Moreno, "La política exterior en el proceso de recuperación de la soberanía panameña sobre el canal (1970-1980)" en C. EGUIZABAL, (ed.) *Política exterior centroamericana: en la búsqueda de mayores márgenes de acción*, San José: CSUCA, (en prensa).

(18) CECADE — CIDE, *Centroamérica: crisis y política internacional*. México: Siglo XXI editores, 1982. En especial sobre las diferencias de expresión de la crisis en cada país centroamericano véase el trabajo de Edelberto Torres-Rivas, "notas para comprender la crisis política centroamericana", pp. 39-69.

(19) Entre los ideólogos que han justificado esta percepción tal vez la más conocida sea la ex embajadora de los Estados Unidos en las Naciones Unidas. Véase Je-

ne KIRKPATRICK, *Dictatorships and Double Standards. Rationalism and Reason in Politics*, New York: Simon and Schuster, 1982 (en particular el artículo, "U.S. Security and Latin America" pp. 53-90).

(20) Entre los trabajos más conocidos que se sitúan en esta perspectiva vale la pena mencionar, M.J. BLACHMAN, W.M. LEOGRANDE y K. SHARPE (eds.), *Confronting Revolution: Security through Diplomacy in Central America*, New York: Pantheon Books, 1986, pp 417.

(21) La definición de la situación por parte de los encargados de la política exterior del nuevo gobierno republicano parece no vincularse a las definiciones esbozadas en la medida en que como conservadores favorecerían la salida de los sandinistas del gobierno de Managua, pero, pragmáticos que son no están dispuestos a pagar cualquier precio por la obtención de ese objetivo tanto más cuanto que la nueva política exterior soviética deja abierta la posibilidad de desarrollos futuros favorables a los intereses norteamericanos en esta área.

(22) Carta de Oscar Arias a M. Gorbachov. *La Nación* de Costa Rica, 13 de marzo de 1988. En su carta O. Arias solicitaba el cese de la ayuda militar soviética a Nicaragua y a los revolucionarios de la región. Esta comunicación no fue respondida directamente por el Secretario del PCUS sino por el embajador acreditado en Costa Rica. En su respuesta señaló "que la URSS está dispuesta a asumir, sobre bases de reciprocidad con los Estados Unidos, el compromiso de respetar y cumplir rigurosamente los acuerdos relativos a las cuestiones de la seguridad...". Calificó de infundadas las afirmaciones de su apoyo militar a los insurgentes de El Salvador y Guatemala. *La República*, 13 de marzo de 1988.

(23) Véase el número de *Foro Internacional* dedicado al tema "La URSS hoy", en especial en relación al área centroamericana los trabajos de Víctor Gálvez, "Las relaciones internacionales de Centroamérica: el caso de la URSS", pp 781-818 y el de Francisco Rojas Aravena. "La Unión Soviética y Centroamérica", pp 819-830. En *Foro Internacional*, Vol XXVIII, No. 4. Abril-junio de 1988. El Colegio de México. México D.F. 1988.

(24) *La Prensa Libre* de Guatemala, 27 de agosto de 1988.

(25) Se han realizado cuatro rondas de negociación. La primera tuvo lugar en San José de Costa Rica en 1984 (de allí que se denominen como Rondas de San José). La segunda fue en Bruselas en 1985, la tercera en Guatemala en 1987 y la cuarta en Hamburgo en marzo de 1988. Al término de cada encuentro se ha firmado un comunicado político y otro económico entre los gobiernos participantes. Dado su origen han participado los 12 estados de la comunidad, los cinco centroamericanos y los del grupo de Contadora.

(26) Sobre las relaciones entre Nicaragua y Europa Occidental véase Manuel Chavez Viaud. "Nicaragua: su política exterior hacia Europa Occidental". En Cristina Eguizábal (Ed.), *Política exterior centroamericana: en la búsqueda de mayores márgenes de acción*. San José, CSUCA (En prensa).

(27) Sobre esto pueden verse: Barbara Stallings, "Japón: hacia un rol mayor en el Tercer Mundo". En *Cono Sur* Vol VIII, No. 1, enero - febrero 1989. FLACSO/Chile, pp 20-27.

Charlotte Elton. "¿Qué esperar de Japón?" en *Centroamérica/USA*. No. 4 septiembre-octubre 1988. Flacso/Costa Rica, pp 15-19.

Newsweek 6 de febrero de 1989. El tema central del número esta dedicado al tema de Japón.

(28) Cristina Eguizábal (Ed). *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*. GEL, Buenos Aires, Argentina. 1968. pp. 278.

(29) Esto fue particularmente importante en el caso de Costa Rica y la neutralidad y en el de El Salvador y el uso de su territorio para abastecer a la "contra". El Plan Arias buscó definir una cláusula explícita para terminar con este tipo de políticas.

(30) Véase por ejemplo, Abelardo Morales, "El periódico *La Nación* y la política exterior de Costa Rica" en C. EGUIZABAL (ed), *op. cit.*

(31) El seguimiento de las políticas exteriores de los países de la región corresponde crecientemente a un tema académico recurrente. El desarrollo de seguimientos cronológicos de políticas exteriores específicas o del proceso de paz han sido impulsadas desde sectores académicos universitarios y desde otros organismos que prestan servicio a fuentes gubernamentales. En este sentido pueden citarse el trabajo de Carlos Herrera con la cronología de la política exterior de Costa Rica y que se publica en la Revista *Relaciones Internacionales*; como el seguimiento cronológico que dieron al proceso de Esquipulas el CSUCA, FLACSO, U PAZ. Véase, Enrique Gomáriz (Ed) *Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después*. San José: FLACSO, 1988. 396 pp.

(32) El Salvador cambió su constitución política en 1982/1983. Honduras lo hizo en 1981, Guatemala en 1983/1984 y Nicaragua en 1980.

(33) En el caso costarricense la Asamblea Legislativa ha jugado un rol "más autónomo", dentro del sistema presidencialista, dada su larga tradición democrática. Ello se ha expresado particularmente en las definiciones de política económica - el ajuste estructural- el cual ha debido sufrir no sólo dilaciones sino cambios para poder ser aprobado.

(34) Nos referimos a John Biehl y a Alejandro Duarte.

(35) En genral los mandos medios de los Ministerios de Relaciones, sobre todo con destino en el exterior, constituyen medios de pago de los apoyos políticos de las campañas electorales.

(36) Dado el reducido número de cuadros calificados en las sociedades centroamericanas, a pesar de la animadversión existente entre las universidades públicas y los gobiernos de El Salvador y Guatemala, se han establecido vínculos informales y canales de comunicación entre las cancillerías, básicamente y los departamentos de rela-

ciones internacionales y ciencias políticas de las universidades de esos países. En el caso hondureño, existe un proyecto de acuerdo formal entre la Facultad de Derecho y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la creación de un

Instituto de Servicio Exterior. En Costa Rica, siguiendo un comportamiento ya clásico de la élite política existe un intercambio fluido de personas y de ideas entre la Universidad y el gobierno.